

Audizione della 7^a Commissione permanente del Senato della Repubblica sul DDL 2147

3 maggio 2022

Intervento di APA

Associazione Produttori Audiovisivi

Quando all'inizio di marzo abbiamo appreso la notizia dell'inizio dell'esame di questo disegno di legge siamo rimasti molto sorpresi, dato che nell'anno trascorso dal momento della presentazione sono accadute molte cose, intervenuti grandi cambiamenti.

Innanzitutto, dopo un lungo esame e ampio confronto, incluse audizioni di tutte le parti coinvolte nelle Commissioni di Camera e Senato, è stato approvato a novembre 2021 il nuovo Testo Unico Servizi Media Audiovisivi ("**TUSMA**"), attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 "*in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*"

La scelta del Legislatore in relazione alla definizione di "produttore indipendente" è stata, in quella sede, di attenersi sostanzialmente alla definizione di cui alla direttiva europea. Questo per evitare di creare uno svantaggio competitivo nella qualificazione del produttore indipendente italiano, che concorre con le proprie opere alla composizione della quota obbligatoria di programmazione/catalogo di opere europee di produttore indipendente a carico dei fornitori di servizi media audiovisivi.

L'indipendenza del produttore, a tutela del pluralismo e della diversità culturale, che pure è dichiaratamente l'obiettivo del DDL 2147 ("**DDL**"), viene perseguita, nella Direttiva e nel TUSMA, da un lato escludendo dalla definizione di "produttore indipendente" quei produttori che, per **vincoli societari o contrattuali**, siano controllati da fornitori di servizi media audiovisivi, dall'altro introducendo **quote di programmazione e investimento in opere di espressione originale italiana**.

In questa direzione di tutela va anche la decisione, nella medesima sede, di escludere dalla quota obbligatoria di investimento a carico dei fornitori di servizi le **opere commissionate in appalto** dai fornitori di servizi media audiovisivi, delle quali è "produttore" ai sensi di legge, il fornitore committente stesso.

Il TUSMA, come noto, prevede l'emanazione di decreti applicativi che devono, tra l'altro, definire il concetto, pure di nuova introduzione, di "**produttore non meramente esecutivo**", oltre criteri di limitazione temporale dei diritti.

È proprio con questi strumenti che viene garantita l'indipendenza e il pluralismo.

Ad esempio, riguardo le considerazioni riportate nella relazione al DDL circa la promozione del pluralismo e la diversità culturale, i produttori insistono da tempo affinché il ruolo e l'apporto dei produttori indipendenti "non meramente esecutivo" preveda espressamente che la **scelta del soggetto sia in capo al produttore indipendente**, così come la titolarità dei **diritti di elaborazione**

creativa, da condividere con il fornitore di servizi media unicamente a seguito e in forza di accordo di coproduzione e comunque in proporzione all'apporto finanziario.

Nella veste di rappresentanti dei produttori abbiamo ribadito in ogni possibile occasione, e lo facciamo anche in questa occasione, che **solo attraverso l'introduzione delle cd. "regole di ingaggio", che collegano la durata dei diritti alla partecipazione finanziaria del fornitore di servizi, il produttore sarà messo nella condizione di operare in maniera realmente indipendente**, in un rapporto di forze assolutamente sproporzionato quale evidentemente è quello tra produttori indipendenti e fornitori di servizi media, Sono questi gli strumenti efficaci per combattere le *"dinamiche di mercato fortemente influenzate dalle multinazionali dell'intrattenimento"* come riportato nella relazione al DDL.

Purtroppo, nonostante tutti gli incontri del gruppo di lavoro e le posizioni definitivamente espresse, i regolamenti attuativi del TUSMA non sono stati ad oggi ancora emanati.

In sintesi, il TUSMA, rappresentando l'implementazione della Direttiva, è e deve rimanere la normativa di riferimento **coordinata con il resto d'Europa** e non diventare l'occasione per introdurre ulteriori specifiche che graverebbero unicamente sul produttore indipendente italiano in concorrenza nel mercato europeo.

In secondo luogo, se, come appare, l'intento del DDL è di creare una corsia preferenziale per il tax credit da destinare a produttori indipendenti che abbiano determinate caratteristiche, a nostro avviso è in sede di emanazione dei decreti tax credit che tali decisioni politiche trovano sede naturale, allorquando vengono elaborati i requisiti di accesso al tax credit e/o ad altri contributi/aiuti.

Rimanendo su questo punto, però, è bene rilevare come i dati relativi al tax credit 2021 hanno (per fortuna) **smentito i timori riportati nella relazione al DDL circa un possibile mancato accesso agli aiuti per le imprese più piccole.**

I dati sono tutti disponibili presso il MIC, ci limitiamo a rilevare che nel 2021 hanno partecipato **493 imprese** (nel 2019 erano 183), con **922 opere** ammesse (nel 2019 erano 213). **Il timore di un sistema chiuso, paventato nella relazione, è smentito dai fatti.**

Alcuni esempi non esaustivi:

- 307 lungometraggi per il **cinema** (nel 2019 erano 74), 41% con budget inferiore a 1,5 milioni; 26% con budget tra 1,5 e 3 milioni, 19% tra 3 e 5 milioni, oltre 5 milioni la percentuale è del 14%.
- 167 **documentari cinematografici** (nel 2019 erano 48), di cui 63 con budget inferiore a 200 mila Euro e solo 10 con budget superiore a 800mila euro,
- 129 **Opere per TV e WEB** (nel 2019 erano 32) di cui il 33% con budget inferiore a 3 milioni (stiamo parlando di budget piccoli per la serialità); il 39% con budget fino a 10 milioni (costo medio di un prodotto seriale); soltanto il 28% con budget superiore a 10 milioni (che corrispondono ai prodotti con potenziale internazionale).

- **137 documentari per TV e WEB** (nel 2019 erano 20), di cui solo 31 con budget superiore a 800mila euro

Il quadro appena descritto consente di apprezzare l'ampio ventaglio di tipologie e costi delle produzioni ed il crescente numero di imprese (molte delle quali veramente piccole) che hanno fatto richiesta di, e ottenuto, tax credit. Nessuno è rimasto escluso.

Grazie all'attuale sistema, tutti i produttori, indipendentemente dal volume di impresa, possono dialogare con i fornitori di servizi (emittenti nazionali e streamers) e realizzare opere anche con ambizioni global o glocal. **È sul piano della titolarità dei diritti (le cd. "regole di ingaggio") che ci si gioca invece la possibilità per i produttori di negoziare con i fornitori di servizi condizioni eque pur in una situazione di squilibrio di forze.**

Peraltro, l'impianto della proposta è sostanzialmente inattuabile e dannoso per l'intero sistema produttivo nazionale. Anche se la finalità del DDL, come espressamente dichiarato nella relazione, nulla ha a che fare con lo sviluppo della **produttività** e dell'**occupazione**, ogni decisione ha degli impatti e non si può non tenere conto che il sistema produttivo attuale è sostanzialmente fondato sulle piccole e medie imprese, quelle che nel progetto diventerebbero di secondo livello, su cui si fonda oltre l'80% del fatturato nazionale ed in misura anche superiore in termini occupazionali.

Il DDL, così come formulato, influirebbe sull'intero sistema al punto tale da impedire sostanzialmente il percorso industriale e produttivo delle società indipendenti che, con le misure proposte, non sarebbero più in grado di operare. Costituirebbe un tale *vulnus* da bloccare la maggior parte delle produzioni e far precipitare indietro di qualche decennio l'intero settore con misure insostenibili, sostanzialmente facilitando lo **scivolamento verso decisioni editoriali in capo alla parte economicamente più forte, a danno del pluralismo e della diversità culturale.**

Entriamo maggiormente nel dettaglio. Il DDL concede alle opere cinematografiche con costi pari o inferiore a 1,5 milioni l'accesso al 40% del Tax Credit per i produttori di primo livello e al 20% per quelli di secondo livello. Concede alle opere tv e web un tax credit pari al 25% fino ad un costo di 10 milioni di budget, che scende al 15% qualora il costo sia superiore ai 10 milioni.

L'attuale livello di tax credit opere cinematografiche (40% del costo di produzione) rimarrebbe quindi applicabile unicamente per opere con budget (pari o) inferiore a 1,5 milioni (nel 2021 sono 127 opere su 307) di produttori di primo livello. In caso di budget (pari o) superiore a 1,5 milioni, possono accedere anche i produttori di secondo livello, ma con quota dimezzata (20%).

Lo spirito della proposta appare quello di favorire la frammentazione al ribasso del numero e del valore delle produzioni indipendenti e di sfavorire, se non impedire, le produzioni che abbiano l'ambizione di misurarsi con il mercato dell'audiovisivo nazionale ed internazionale sia in termini di fruizione lineare sia non lineare.

Una sola simulazione esemplificativa: oggi una produzione di livello (sia per il mercato interno sia per quello internazionale) ha spesso un budget superiore a 10 milioni. Per questa tipologia di

produzione, le opere cinematografiche hanno diritto ad un 40% di credito di imposta (sul 100% della quota eleggibile), mentre il prodotto tv e web hanno diritto ad un 30% o 40% di credito di imposta (da questo anno calcolato sull'85% della quota eleggibile).

Un domani, applicando i criteri del DDL, per il prodotto audiovisivo, dal 30% o 40% si scenderebbe al 15% (sempre sull'85% della quota eleggibile). L'opera cinematografica con budget superiori a 1,5 milioni scenderebbe dal 40% al 25% di tax credit per i produttori di secondo livello.

Vale la pena ricordare nuovamente che i produttori di secondo livello costituiscono oltre l'80% dell'intero mercato e dunque sarebbe colpito l'intero sistema in modo decisivo con danni incalcolabili per la vita delle società di produzione indipendente e per l'impatto occupazionale.

Senza entrare nello specifico di tutti i singoli punti, riteniamo di avere comunque espresso le ragioni di inopportunità di un provvedimento che, così come formulato, è oggettivamente di ostacolo all'attività dei produttori indipendenti, qualunque siano le loro dimensioni e senza contare l'eventuale ambizione di misurarsi con il mercato dell'audiovisivo internazionale.

Vale forse comunque la pena evidenziare ancora una volta come il produttore indipendente italiano, anche quando non è una microimpresa, ma è piccola o media, deve negoziare con controparti dotate di una forza economica non paragonabile e competere in un mercato europeo. Al di là di qualsiasi modulazione del tax credit, il produttore indipendente deve essere messo in grado di sedere al tavolo della negoziazione in un quadro regolamentare che, unitamente alle quote di investimento, attraverso le regole di ingaggio ne **garantisca l'indipendenza attraverso un'equa valorizzazione dei diritti con limitazione temporale collegata all'apporto finanziario.**

Sempre parlando concretamente, per essere efficace e perseguibile, la definizione di criteri di limitazione temporale dei diritti non dovrebbe prescindere, da una differenziazione tra diritti lineari free e pay (ad esempio Rai, Mediaset, SKY) e diritti non lineari (le piattaforme streaming quali ad esempio Netflix, Prime Video, Disney, Infinity, Paramount, Apple, ecc.).

Mentre per i diritti lineari la previsione di soli tre anni è inattuabile e controproducente, non solo per i committenti tv ma anche per i produttori, che vedrebbero diminuire in modo consistente il ricavato della commercializzazione limitata dei loro diritti (mediante di almeno sette anni e più), una limitazione più accentuata (tre anni) potrebbe invece attuarsi, non senza difficoltà, per le piattaforme on line, anche qui con potenziale diminuzione della partecipazione finanziaria del committente alla coproduzione o al preacquisto.

Inoltre, il tema della limitazione temporale dei diritti non può essere semplicemente risolto con la riduzione del numero di anni disponibili per lo sfruttamento, come propone il DDL, senza agire sul tema della congruità del valore dei diritti stessi sulla base di un sistema di calcolo (che il DDL non prevede e che è auspicabile venga previsto in sede regolamentare) che colleghi la durata dei diritti alla quota di partecipazione finanziaria all'opera: ad esempio, se il fornitore di servizi ottiene lo sfruttamento dei diritti per tre anni l'investimento minimo deve essere almeno del 75% dell'opera da parte dello SMAV, e se superiore a tre anni e fino ad un massimo di 15 anni, di almeno l'85%.

Soltanto agendo sul doppio binario (partecipazione finanziaria in quota e numero e durata dei diritti) si può ingenerare un fattore virtuoso di sostegno del produttore indipendente che in questa proposta non si può apprezzare.

Infine, ma non per ordine di importanza, la modifica proposta altera sostanzialmente e strutturalmente l'esistente quadro normativo e regolamentare in quanto il produttore indipendente non sarebbe più individuabile ex ante (in base ai criteri oggettivi di cui all'articolo 2 lettera t del D. Lgs. 208/2021 "Nuovo Tusmar"), ma solo ex post (in base alla verifica degli accordi relativi alla singola opera). Da ciò deriverebbe una situazione di obiettiva incertezza giuridica, con gravi ripercussioni sia in tema di assolvimento degli obblighi di investimento a carico dei fornitori di servizi media audiovisivi (di cui al titolo VII del Nuovo Tusmar") sia in tema di accesso ai benefici di legge (incluso il credito di imposta) riservati ai soli produttori indipendenti.

Per fare altri esempi:

- ✓ al comma 4.1: "mantengano o abbiano mantenuto il 100% di almeno uno dei seguenti diritti: pay, free, vod, distribuzione internazionale". Così come per i decreti tax credit, dato che lo sfruttamento dei diritti da parte del produttore necessariamente avviene tramite cessione/licenza dei diritti a fornitori di servizi, è opportuno chiarire che questo "mantenimento" non può escludere la relativa commercializzazione. Forse, ma così il dettato non lascia intendere, almeno uno dei diritti citati dovrà essere sfruttato con un fornitore di servizi media diverso da quello a cui si sono ceduti gli altri diritti (circostanza difficilmente realizzabile) o mantenuto in holdback per un periodo di tempo (ad esempio 12 mesi) per poi essere sfruttato, eventualmente anche tramite lo stesso fornitore? L'unico requisito, per valorizzare le library dei produttori è che la negoziazione avvenga a prezzi di mercato, che i diritti di sfruttamento vengano equamente remunerati. Non è pensabile che i diritti rimangano fermi nel cassetto, dato che la proprietà di diritti indisponibili non può costituire in alcun modo un valore per l'impresa.
- ✓ al comma 4.2 "stipolino o abbiano stipulato contratti che prevedano la limitazione temporale dei diritti ceduti al fornitore di servizi media non superiore a tre anni". La realtà delle cose è che non vi sono e non vi sono stati finora diritti ceduti per non più di tre anni (anche in considerazione dell'apporto finanziario). Se si vuole introdurre questo concetto della limitazione temporale, per le ragioni sopra esposte, non si ritiene il provvedimento in questione pertinente ("norme per il riconoscimento ed il sostegno delle imprese cinematografiche e audiovisive indipendenti") ma semmai altri provvedimenti (vedi il nuovo TUSMA, da completare con i regolamenti attuativi definiti da MIC e MISE) per quanto riguarda gli obblighi degli SMAV verso la produzione indipendente, ivi inclusi i criteri per la limitazione temporale dei diritti.

Piuttosto, rileviamo nell'occasione, il produttore indipendente potrebbe essere sostenuto fornendo le Direzioni Generali del Ministero di personale in numero sufficiente per elaborare le richieste dei produttori in tempi che, questo sì con un peso che è maggiore per i più piccoli, ne limitino l'esposizione finanziaria; o anche per prestare in maniera tempestiva attenzione alle istanze sollevate tramite le associazioni di categoria di fronte, per fare solo un esempio recente, alla richiesta di sostenere costi sproporzionati (senza menzionare gli impatti ecologici) per gli adempimenti

di iscrizione delle opere audiovisive al Pubblico Registro (es: tutti i contratti in doppia copia cartacea, spese di registrazione all’Agenzia delle Entrate per data certa, marche da bollo ogni 100 righe ecc.) e tanto altro che ben può essere oggetto di semplificazione, anche tramite il perseguimento della digitalizzazione della PA.

Roma, 23 maggio 2022