
NOTE SULL'ART. 34, LEGGE 220/2016

ROMA, 14 NOVEMBRE 2017

Oggetto: Senato della Repubblica, audizione in Commissioni riunite VII (Istruzione Pubblica, Beni Culturali) e VIII (Lavori Pubblici, Comunicazioni) nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 469.

Premessa

L'associazione 100autori è in Italia la più grande fra le associazioni autoriali del settore audiovisivo. Rappresenta registi e sceneggiatori cinematografici e televisivi, autori di documentario, film d'animazione e autori legati al mondo dei new media.

L'associazione è stata invitata ad un'audizione in Commissioni riunite VII (Istruzione Pubblica, Beni Culturali) e VIII (Lavori Pubblici, Comunicazioni) nell'ambito dell'esame dell'atto di Governo n. 469, «*schema di decreto legislativo recante riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, a norma dell'articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220*». Le predette Commissioni sono tenute a esprimere il loro parere in base alla loro competenza per materia e per i profili finanziari.

La posizione dei 100autori

Lo schema di decreto legislativo consta di quattro articoli che disciplinano, nello specifico, i seguenti oggetti:

- A. Riformulazione della definizione di «produttore indipendente»
- B. Promozione delle opere italiane ed europee e, in particolare:
 - 1. obblighi di programmazione da parte di fornitori di servizi lineari
 - 2. obblighi di investimento da parte di fornitori di servizi lineari
 - 3. obblighi dei fornitori di servizi a richiesta
- C. Attribuzioni dell'Agcom
- D. Disposizioni applicative in materia di opere audiovisive di espressione originale italiana
- E. Sanzioni

Di seguito si riporta, in estrema sintesi, la posizione dell'associazione in merito all'oggetto:

1. Lo schema di decreto è frutto di numerose e ripetute consultazioni, e in data 6 novembre 2017 ha ottenuto parere positivo dal Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi (numero affare: 01868/2017). La nostra associazione ha partecipato a tali consultazioni e condivide quanto espresso dal Consiglio di Stato.
2. Il legislatore ha correttamente preso atto della necessità di una profonda revisione dell'attuale assetto, considerato poco organico e inadeguato rispetto al mutato contesto economico e tecnologico.
3. Infatti, negli ultimi anni, in concomitanza con lo sviluppo esponenziale dell'economia digitale, il settore audiovisivo è stato protagonista di enormi cambiamenti, i quali hanno modificato pesantemente gli equilibri preesistenti e hanno visto l'ingresso nel mercato di nuovi e agguerriti concorrenti.
4. Contemporaneamente, il sistema produttivo e distributivo italiano, pur mostrando segnali di vivacità, è rimasto ancorato a un sistema ingessato, dominato da pochi grandi gruppi e vulnerabile rispetto alla massiccia invasione di programmi stranieri.
5. L'aumento dei canali di offerta dei prodotti ha generato un parallelo aumento della domanda di opere audiovisive e, in mancanza di un'adeguata produzione europea, la richiesta è stata soddisfatta prevalentemente con prodotti d'importazione, il cui costo è già stato ammortizzato in patria e in altri territori.
6. Da questo punto di vista è utile considerare come la promozione delle opere europee e di produttori indipendenti sia funzionale non solo al riequilibrio della bilancia commerciale, ma anche – e forse soprattutto – all'affermazione di obiettivi a carattere culturale, connessi alla preservazione e alla

- diffusione delle conoscenze e dei valori propri dell'Europa e degli stessi Stati nazionali che ne fanno parte, nonché di obiettivi di valorizzazione di settori di mercato diversi da quelli della fornitura dei servizi audiovisivi.
7. Infatti, la norma attribuisce primaria attenzione alla tutela delle produzioni «indipendenti», ossia non direttamente gestite o controllate dai medesimi soggetti che esercitano in forma imprenditoriale l'attività di fornitura dei servizi di media audiovisivi.
 8. In definitiva, la ratio di fondo della disciplina in esame è quella di raggiungere un punto di equilibrio tra promozione della cultura ed esigenze del mercato, seguendo una linea di valorizzazione del prodotto europeo e nazionale quale asset strategico e della produzione indipendente.
 9. Pertanto, gli obiettivi perseguiti dal legislatore s'inseriscono in un sistema complesso, nel quale, se anche fosse dimostrato – come alcuni *stakeholder* pretendono – che le norme introdotte produrranno significative ricadute sulla libertà editoriale e di impresa degli operatori economici del settore, o di parte di essi (ma ci sono non marginali argomenti per dubitarne), ciò avverrà in nome di un ricercato equilibrio fra le predette esigenze economiche e altri e diversi valori, di non minore rango sociale e costituzionale.
 10. È bene sottolineare che i soggetti obbligati — peraltro già perfettamente allineati alla normativa vigente, leggermente meno stringente di quella attuale — potranno affrontare i nuovi obblighi non come una imposizione, ma come una opportunità, destinando le loro risorse alla ricerca di prodotti originali e allo sviluppo di nuovi talenti, in ciò affinando il loro ruolo di editori in luogo di quello di semplici terminali di produzioni pensate e originate altrove.
 11. In un mercato che si vorrebbe “virtuoso”, il miglioramento della qualità del prodotto dovrebbe essere il risultato dell'efficacia delle politiche di promozione e valorizzazione del prodotto medesimo, portate avanti anche col concorso sinergico degli operatori del settore, piuttosto che determinare per la sua assenza una rinuncia a priori a condurre in modo convinto e incisivo quelle stesse azioni di promozione e valorizzazione.
 12. Non ci sembra che un tale intervento legislativo possa essere (alquanto superficialmente) etichettato come frutto di un'impostazione meramente dirigista e/o assistenziale, atteso che, come insegnano l'esperienza e gli stessi dati economici, in questo particolare settore il mercato rischia di svolgere un ruolo trainante nel determinare le stesse tendenze culturali, orientando le scelte e i gusti del pubblico sulla base di una selezione dei prodotti non necessariamente operata sulla base di criteri di qualità, originalità e creatività, piuttosto che di logiche commerciali e di mero profitto.
 13. In questa prospettiva, si comprende il perché la delega legislativa si concentri su aspetti quali l'obiettivo di favorire la «pluralità di possibili linee editoriali» e la necessaria chiarezza della nozione di «produttore indipendente», che sono coessenziali al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio di cui si è detto, a favore di elementi di diversità, innovazione e contaminazione che dovrebbero costituire il *proprium* della produzione culturale e artistica e che potrebbero non essere tutelati adeguatamente in assenza di un intervento normativo.
 14. A livello più generale, è bene ricordare che lo schema di decreto legislativo principalmente integra una Direttiva europea finora parzialmente applicata, e la integra prendendo a riferimento le modalità di implementazione della Direttiva attuate in uno dei paesi più floridi dal punto di vista della produzione di opere audiovisive, e cioè la Francia.
 15. Un altro aspetto essenziale, come accennato, riguarda l'importanza del produttore indipendente, per il quale, in aggiunta ai due criteri di identificazione stabiliti a livello comunitario e già recepiti dal nostro legislatore, si aggiunge il terzo, fondamentale criterio relativo alla titolarità dei diritti «derivati».
 16. Infatti, uno dei criteri espressamente individuati dalla direttiva comunitaria, quello della titolarità dei «diritti derivati» (o «secondari»), risulta oggi omesso dalla disposizione interna; ciò ha comportato, secondo le rilevazioni dell'Agcom, forti ricadute sulle modalità di negoziazione dei diritti sulle opere prodotte da parte dei broadcaster, penalizzando gli operatori indipendenti con riguardo a un momento di estrema rilevanza, quello dell'acquisizione dei diritti di sfruttamento delle opere audiovisive dagli stessi prodotte.
 17. Inoltre, il sistema così costruito ha consentito il crearsi di forme di integrazione verticale tra operatori di diversi momenti della filiera, tali da rendere in taluni casi solo apparente l'indipendenza del produttore rispetto alla fase della distribuzione e diffusione. Di qui l'opportunità di un intervento che, sul modello – *mutatis mutandis* – di quanto già sperimentato per i servizi di rete, realizzi l'obiettivo di un vero e proprio *unbundling* nei rapporti tra le varie componenti della filiera in discorso.

18. L'irrobustimento delle imprese di produzione indipendente è importante per diverse ragioni:
- a. L'attribuzione di diritti di sfruttamento migliora la capacità patrimoniale delle imprese e le stimola a realizzare prodotti "vendibili" a una pluralità di clienti, anche internazionali.
 - b. se si considerano gli aspetti di fragilità e le distorsioni del mercato, l'intervento riequilibratore intende assicurare pari opportunità a tutti gli operatori di un importante settore della cultura, e quindi ricercare anche un suo fondamento sul piano costituzionale ai sensi del secondo comma dell'articolo 3 Cost.
 - c. l'intervento risponde all'esigenza – protetta anche dalla normativa europea – di riequilibrio a favore delle imprese micro, piccole e medie del settore, che sono presenti soltanto nel settore produttivo e non anche in quello distributivo.
 - d. lo sviluppo di un'ampia platea di produttori indipendenti aumenta la differenziazione delle tipologie di prodotti in offerta sul mercato, a tutto vantaggio della variegata composizione dei palinsesti e della sempre più sofisticata e ampia domanda proveniente dal pubblico.
19. Un altro aspetto di fondamentale interesse è il riequilibrio del trattamento riservato alle offerte lineari rispetto a quelle a richiesta. Pertanto, l'allineamento dei cosiddetti OTT (come Netflix, Amazon Video, ecc.) agli stessi obblighi degli operatori "storici", non fa che riequilibrare il trattamento legislativo che regola il settore.
20. Per quanto riguarda l'adeguamento delle sanzioni, il provvedimento giustamente controbilancia la gravità delle violazioni con una ammenda adeguata, in grado di esercitare più efficacemente rispetto al passato i suoi effetti dissuasivi.
21. È opportuno altresì ricordare che lo schema consente ampie possibilità di deroghe, per cui i vincoli in definitiva incideranno su quei soggetti che effettivamente affidano la loro programmazione ai prodotti audiovisivi qui contemplati.
22. Inoltre, l'obbligo di rispettare le quote di programmazione nel *prime time* da una parte sana la pratica discutibile di assolvere a detto obbligo nelle ore notturne, dall'altra stimola i soggetti obbligati a selezionare prodotti in grado di sostenere il confronto competitivo. Inoltre, come rilevato dal Consiglio di Stato, quest'onere risulta meno gravoso di quanto possa apparire e, come si è detto, rende efficace la norma: *«segnatamente, si assume che gli obblighi involgenti la fascia del prime time si risolveranno, per le emittenti diverse dalla concessionaria del servizio pubblico, nella necessità di programmare un film, una fiction, un documentario o un'opera di animazione di espressione originale italiana per una sera alla settimana (due per la Rai), il tutto nell'ambito di una quota generale riservata alle predette opere che include anche programmi di intrattenimento e varietà, in modo da incidere in misura estremamente ridotta, lasciare ampia libertà alle scelte editoriali delle emittenti ed escludere ogni paventato rischio di "uniformità" della programmazione».*
23. In definitiva, la nostra associazione è decisamente favorevole nel merito allo schema di decreto legislativo e condivide, dal punto di vista giuridico, le seguenti conclusioni del Consiglio di Stato: *«la Sezione rileva che [lo schema di decreto legislativo] risulta completo e puntuale nel dare attuazione alla delega legislativa in tutti i suoi aspetti, e che le scelte trasfuse nell'elaborato normativo appaiono coerenti con gli obiettivi e i criteri direttivi della delega medesima».*