

## CONSIDERAZIONI GENERALI SULLO STATO DELL'ARTE DEL DOCUMENTARIO IN ITALIA

Il documentario italiano o per meglio dire il **Cinema del Reale** in questi ultimi anni ha ottenuto ambiti riconoscimenti nel panorama audiovisivo e cinematografico internazionale: dall'**Orso d'Oro a Berlino** con Fuocoammare di Gianfranco Rosi, già **Leone d'Oro a Venezia** per Sacro Gra, a Liberami di Federica di Giacomo, **miglior Film alla Sezione Orizzonti di Venezia**, passando per altri festival internazionali che in diverse occasioni hanno premiato il racconto del reale di produzione italiana.

La parola “documentario” racchiude una ampissima categoria di prodotti audiovisivi che gli anglosassoni chiamano **Factual**. Si tratta di un genere che nelle sue varie tipologie e declinazioni permette meglio di ogni altra forma narrativa di raccontare la realtà del nostro Paese: lo **strumento ideale per esportare nel mondo la cultura, l'arte, la storia, la scienza e il territorio nazionale** contribuendo in modo determinante ad affermare il ruolo che l'Italia ha nel mondo. Sono tutti traguardi che i documentaristi italiani riescono a volte a raggiungere nonostante, –verrebbe da dire a dispetto- che nel nostro paese il Documentario sia stato sistematicamente discriminato e ostacolato rispetto ad altre forme di narrazione per immagini quali il cinema, la fiction televisiva e l'animazione.

Doc/it che rappresenta il mondo degli autori e dei produttori indipendenti del documentario italiano è felice di poter essere qui a poter dare il proprio contributo ad un DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI PROMOZIONE DELLE OPERE EUROPEE ED ITALIANE, che a nostro giudizio completerà la rivoluzione introdotta, prima dal **Tax Credit**, e ora dalla nuova **Legge Cinema** che aprono nuovi importanti opportunità e permetteranno finalmente alla produzione indipendente italiana di competere ad armi pari sul mercato europeo e internazionale.

Condividendone l'impianto, in questa occasione Doc/it si limiterà sottolineare alcuni aspetti specifici sulla base della propria esperienza, ormai quindicennale, di confronto con i Broadcaster che tramettono in Italia e soprattutto con il Servizio Pubblico Italiano.

### PRODUTTORI INDIPENDENTI E SERVIZIO PUBBLICO

RAI è espressamente chiamata -sia dal testo della concessione di **Servizio Pubblico** (da poco rinnovato) sia che dallo stesso **Contratto di Servizio** (in corso di rinnovo), a svolgere un ruolo di stimolo alla produzione audiovisiva italiana.

Purtroppo dobbiamo qui pubblicamente sottolineare che RAI nei 15 anni in cui l'abbiamo sottoposta a continue sollecitazioni ad ottemperare a questa suo compito specifico, ha regolarmente disatteso ogni aspettativa. Il nostro Servizio Pubblico non ha mai preso in considerazione le richieste dei documentaristi di **introdurre soluzioni simili a quelle adottate per il Cinema, la Fiction e l'Animazione**. Anzi, siamo costretti a registrare che con il passare dei decenni la situazione è notevolmente peggiorata.

Oggi siamo arrivati al paradosso che RAI non è in grado di finanziare / produrre / co-produrre alcun progetto di documentario se non all'interno di contenitori già programmati in palinsesto. Fa eccezione RAICINEMA che (per i soli documentari destinati alla sala) segue le prassi riservate al cinema. Per quel che invece riguarda tutti gli altri documentari televisivi, (che rappresentano la stragrande maggioranza della produzione), RAI di fatto si **autoesclude** da qualunque **coproduzione internazionale** e non permette nemmeno ai P.I. di accedere ai fondi messi a disposizione dai programmi di EUROPA CREATIVA,

Rai ha anche progressivamente compresso le cifre che è disposta a pagare per il prodotto documentario italiano. Si sono dati casi in cui alcuni P. I. si sono visti offrire **corrispettivi**, sulla base del costo a minutaggio, che erano **più bassi** di quanto la RAI stessa pretendeva per l'utilizzazione **del materiale del proprio archivio**. La discutibile gestione dell'archivio RAI, e la politica dei costi al minuto richiederebbe una audizione apposita (*accludiamo lettera aperta scritta da un nostro associato*).

Speriamo solo che nel testo del nuovo contratto di servizio sia inserito un punto specifico che permetta alle associazioni di categoria di interfacciarsi con l'azienda e trovare delle "best practice" capaci di valorizzare il patrimonio di immagini raccolto, anche grazie ai soldi pubblici e allo stesso tempo aiutare la produzione indipendente.

Perfino per quanto riguarda prodotti audiovisivi commissionati per il proprio esclusivo utilizzo Rai ha smesso di fare contratti di "full commission" perché in questo caso dovrebbe **verificare la congruità dei budget** che devono **attenersi ai minimi sindacali**, e controllare alla fine la regolarità contributiva del personale coinvolto nella produzione. Per questo ricorre sempre di più a così detti "acquisti" e "pre-acquisti" scaricando **il rischio**, imprenditoriale e non solo, **sul produttore indipendente**. Oggi i P. I. sono costretti a lavorare in condizioni di estrema precarietà trasformandosi in un "one-man-band", vale a dire non micro imprese ma addirittura "nano" imprese, composte da un unico filmmaker costretto a svolgere da solo tutti i ruoli che la produzione richiede. Proprio **l'opposto di crescita delle imprese del comparto**, cui puntano tutte le recenti riforme del settore.

Un caso esemplare di come la **RAI** continui a esibire il suo disinteresse per il settore del documentario lo abbiamo vissuto durante la recente edizione del **MIA**. Il mercato dell'audiovisivo che si è svolto a Roma dal 19 al 23 Ottobre. Nonostante che l'evento si tenesse a Roma e fosse ormai alla sua 3 edizione, i "commissioning" RAI erano sostanzialmente **assenti**, almeno alla sezione dedicata al documentario, e quei pochissimi che c'erano non avevano **né budget né mandato** per parlare di **progetti futuri e coproduzioni**. Gli **altri canali** invece **c'erano in forze**, arrivati dall'Europa, dagli Stati Uniti, dal Canada e via dicendo, c'erano anche i rappresentanti degli altri Broadcaster Italiani, da Discovery, a A+E Networks, da TV"2000 a FOX, National Geographic, La EFFE e via dicendo (*a questo proposito Doc/it ha anche scritto una lettera aperta ai Ministri Franceschini e Calenda qui di seguito allegata*).

Se questa è l'attenzione che il Servizio Pubblico ha avuto per il MIA, è facile immaginare cosa avvenga nei principali mercati dedicati al Factual che si svolgono nel resto del mondo. L'IDFA in corso ad Amsterdam (15-26 Novembre), tanto per fare un esempio, vede la presenza di una delegazione italiana composta da 40 Produttori Indipendenti, ma nessun "commissioning editor" inviato da RAI figura nella lista dei delegati. Questa situazione si ripete per tutti gli altri principali mercati dove, si presentano nuove idee, nuovi progetti e si stringono accordi di coproduzioni. L'unica **vera eccezione è MIP** mercato della televisione di Cannes, dove RAI è presente in forze per **acquistare programmi già realizzati**.

La realtà è che **i P. I. italiani** si trovano quasi sempre, per non dire sempre, nella surreale situazione in cui, pur essendo riusciti a chiudere accordi di coproduzione su progetti italiani con alcuni Broadcaster Europei e magari dopo aver perfino ottenuto finanziamenti da Europa Creativa, **non hanno a bordo il Servizio Pubblico del proprio paese**. Fatti salvi gli occasionali interventi delle reti commerciali che per fortuna sembrano essere in crescita.

Anche i due recenti **accordi quadro** che RAI ha recentemente siglato non hanno segnato finora nessuna vera inversione di tendenza. **RAI-COM** ha firmato un anno e mezzo fa un accordo di coproduzione con il canale Franco/tedesco **ARTE** che da alcuni decenni cercava di stringere con RAI una collaborazione stabile. Doc/it si è resa disponibile a organizzare una "public call" tra i documentaristi italiani ma non è mai

nemmeno riuscita ad avere indicazioni precise sulle linee editoriali. Doc/it ha comunque **segnalato a RAI i progetti di produttori italiani che avevano già raccolto interesse da parte di ARTE**, ma invano. Purtroppo l'accordo è stato utilizzato per veicolare **quasi esclusivamente produzioni già realizzate internamente da RAI** mentre la gestione dell'accordo quadro continua a svolgersi dietro le quinte in una forma decisamente **poco trasparente**.

Qualcosa di simile sta avvenendo anche con il nuovo **accordo quadro** che **RAI** ha firmato con **France Television** lo scorso giugno. Anche in questo caso RAI non ha ritenuto **suo preciso dovere** rendere noto il contenuto dell'accordo e **interfacciarsi con il mondo della produzione indipendente**.

### **PRODUTTORI INDIPENDENTI E RETI COMMERCIALI**

Per quel che riguarda **gli altri Broadcaster** (digitali terrestri, Tv a pagamento, e satellitari) Doc/it rileva un **atteggiamento di maggior apertura a finanziare prodotti originali realizzati dai P. I. italiani**. Nonostante abbiano audience molto più limitate e non godano del canone, le reti commerciali nazionali **applicano parametri commerciali** decisamente **superiori** a quelli messi in opera da RAI.

Doc/it deve anche sottolineare le notevoli difficoltà incontrate da i P. I. nel negoziare la **proprietà** e la **durata dei diritti "primari" e "secondari"** che sono necessari per poter accedere al **Tax Credit** e per rientrare nei parametri indicati da **Europa Creativa**. In particolare gli uffici legali dei Broadcaster hanno grosse resistenze a rinunciare alla titolarità dei diritti in "perpetuo" ed accettare il limite massimo di 3 / 7 anni per acquisti pre-acquisti e i 10 anni per le coproduzioni come avviene in gran parte dei paesi Europei. **Si rifiutano** quasi sempre **di negoziare separatamente ogni singolo diritto** ed in particolare quelli "**non lineari**" (on demand) che mai come in questo momento potrebbero offrire nuove forme di sfruttamento commerciale per i P. I.

### **INTERVENTI SPECIFICI SUL TESTO DEL DECRETO LEGGE RICHIESTI DA DOC/IT**

#### **1. Definizione di Produttore indipendente.**

La definizione di produttore indipendente diventa centrale non solo ai fini degli obblighi di programmazione e investimento, ma diverrà la **cartina tornasole per verificare la riuscita dell'intera manovra di modifica del settore operata con la nuova legge cinema** e il raggiungimento degli obiettivi che essa ha indicato.

Le disposizioni applicative della legge 200 del 2016 relative ai contributi automatici escludono i produttori non indipendenti di opere televisive dall'accesso ai contributi automatici e riservano, appunto, i benefici di legge alle sole opere televisive prodotte da produttori indipendenti.

Lo stesso decreto indica espressamente che la definizione di produttore indipendente sarà quella attualmente oggetto di commento.

E' evidente allora la centralità di tale definizione, sulla quale da tempo Doc/it si batte ai tavoli istituzionali.

Quanto alla formulazione dell'art. 1, chiede che siano eliminate, innanzitutto, le parole "alternativamente" e "ovvero": **per la qualifica di produttore indipendente è infatti imprescindibile il requisito delle titolarità dei diritti quanto meno secondari (intesi sia come i diritti che non siano stati qualificati come primari dalle parti e sia come diritti di sfruttamento dell'opera all'estero)**.

Come è stato correttamente segnalato nella relazione illustrativa, infatti, solo tramite la riserva ai produttori indipendenti dei diritti secondari si garantisce loro la possibilità di monetizzare il prodotto creato sia su altri mercati, sia mediante tutte le altre forme di sfruttamento diverse dai diritti primari.

Sono note a tutti, peraltro, le **pratiche** di molti broadcasters **tese ad acquisire diritti di sfruttamento per territori nei quali, poi, concretamente il film non verrà mai trasmesso o sfruttato** (valga per tutti

l'esempio della Svizzera Italiana), con ciò limitando il potere e il diritto dei produttori di monetizzare il film in quel territorio.

Doc/it chiede quindi che l'art. 1 preveda che, per essere definito tale, il **produttore indipendente posseda tutte insieme tali caratteristiche:**

1. non debba essere collegato o controllato a fornitori di servizi media audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana o estera;
2. per un periodo di tre anni non abbia destinato più del 70% della propria produzione ad un solo fornitore di servizi media audiovisivi;
3. sia titolare dei diritti di sfruttamento sul film, specificando quali debbano essere i diritti primari e secondari che necessariamente devono rimanere di titolarità del produttore indipendente al fine di permettergli di capitalizzare l'opera creata.

Doc/it è comunque consapevole che per il settore della fiction televisiva, che ha come unico referente il duopolio RAI – MEDIASET, non è facile adattarsi alle nuove disposizioni. Per questo il legislatore potrebbe ipotizzare un periodo di transizione di un anno **per permettere alle società mono-cliente di organizzarsi per rientrare nei requisiti richiesti da Europa Creativa**, soprattutto in un momento in cui le fiction italiane più innovative hanno iniziato a trovare interesse e coproduzioni all'estero (Gomorra, The Young Pope, Suburra, etc.) Rinunciare a far propri i criteri comunitari rischierebbe di far perdere al decreto legge l'importante missione di aiutare il settore ad evolvere.

## **2. Obblighi di investimento.**

Doc/it chiede che vengano apportate le seguenti modifiche alla formulazione dell'art. 44 *ter*:

**1. Aggiungere nella base di calcolo anche le offerte televisive a pagamento di programmi a carattere sportivo.**

Poiché è noto che la pay tv relativa a programmi sportivi genera un largo flusso di introiti, essi vanno necessariamente compresi nella base di calcolo.

**2. L'obbligo di investimento** dovrebbe riguardare solo ed unicamente le **opere europee di produttori indipendenti**: pertanto, al tempo in cui verrà in essere **l'innalzamento delle quote di investimento**, (progressivamente previsto nel 2019 e a regime dal 2020) esse andranno **dedicate nella totalità alla produzione indipendente**, e non solo per i 5/6.

**3.** Doc/it apprezza l'innalzamento, in generale, delle quote sia di programmazione che di investimento.

Come già osservato in passato da Doc/it, l'innalzamento rende l'Italia un paese virtuoso, considerate le Relazioni della Commissione Europea sull'attuazione della Direttiva SMAV, ove si esortavano gli Stati membri a prevedere percentuali anche più alte del 10%.

Apprezza, inoltre, che sia stata introdotta una **sottoquota** (in relazione agli obblighi di programmazione) per tutte le opere audiovisive di **espressione originale italiana e non più solo**, come in passato, per le **opere cinematografiche**, accogliendo peraltro un'osservazione che da tempo Doc/it aveva svolto presso diversi tavoli di consultazione istituzionali e che era stata preciso oggetto dei suoi scritti.

Doc/it chiede che sia riservata **una sottoquota alle opere audiovisive di espressione originale italiana anche nell'ambito degli obblighi di investimento.**

La **disparità di trattamento** attualmente presente nella legge tra opere destinate alla sala e opere che non lo sono **non risponde**, infatti, **alle finalità e agli obiettivi previsti dalla legge delega** e si pone in **contrasto** a quanto la legge delega impone all'art. 34 comma 2 lettera a). La legge delega, infatti, il Governo a introdurre **procedure più trasparenti ed efficaci** in materia di *“investimento e programmazione di opere italiane e europee”*. La lettera della legge è, dunque, inequivoca nel dire che anche gli obblighi di investimento **devono essere riferiti alle opere italiane, senza distinzione di genere.**

L'attuale formulazione del decreto governativo avalla, inoltre, la pratica di richiedere ed ottenere deroghe agli obblighi di investimento in opere di espressione originale italiana da parte dei canali che non

trasmettano film (che ben riuscirebbe considerata la possibilità di ottenere deroghe solo indicando il carattere tematico del palinsesto ai sensi di quanto ora dispone l'art. 44 quinquies comma 2 lett. a).

Poiché dagli studi condotti è emerso che attualmente la maggior parte dei canali sono tematici, l'introduzione di una norma a garanzia degli investimenti nel prodotto audiovisivo italiano (e, per quanto riguarda Doc/it) del documentario televisivo farebbe sì che (come già detto) il canale tematico che trasmette serie TV, avrà anche le serie italiane, quello che trasmette documentari televisivi avrà anche documentari italiani, e così via.

In tal modo **si promuove**, da un lato, **la diversità di generi**, con ciò **attuando al meglio la tutela della diversità culturale** (ratio sottostante gli art. 13, 17 e 17 Direttiva SMAV); dall'altro lato si promuove la lingua italiana e, come riconosciuto dalla Corte di Giustizia, è pienamente legittimo che lo Stato scelga di difendere e promuovere una o più delle sue lingue ufficiali in quanto la lingua e la cultura sono intrinsecamente legate, come tra l'altro ricordato dalla Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata nel corso della conferenza generale dell'Unesco tenutasi a Parigi il 20 ottobre 2005 e approvata a nome della Comunità con decisione del Consiglio 18 maggio 2006, 2006/515/CE (GU L 201, pag. 15).

### 3. Trasparenza sugli investimenti

Poiché il governo è espressamente delegato dalla fonte primaria a **introdurre procedure più trasparenti** (si veda art. 34 comma 2 lett. a) legge 220 del 2016), si chiede la **pubblicazione annuale di dati certi** su come vengono spese le quote di investimento in produzione originale suddivisa nei vari generi. Fino ad oggi le emittenti televisive non hanno mai reso noto quanto e su che cosa investono. EDN ha segnalato che spesso e volentieri anche i Broadcaster europei sono soliti far rientrare i costi spesi per il doppiaggio e l'edizione di prodotti non Europei tra gli investimenti in prodotto Europeo e a volte perfino nella sotto quota prevista per il prodotto nazionale.

**4. Contrattazione annuale tra associazioni ed emittenti televisive.** In attuazione di quanto prescritto nella norma primaria all'art. 34 comma 2 lettera c), Doc It chiede che venga introdotto **l'obbligo di incontri annuali tra le associazioni e i singoli Broadcaster** tesi a definire le **"best practice"** da seguire: **linee editoriali e programmazione futura, tipologia dei contratti, proprietà, suddivisione e durata dei diritti di sfruttamento** e tutti quegli aspetti che permettano una più proficua collaborazione fra le parti, lasciando all'Autorità il ruolo di arbitro "super partes" solo ed esclusivamente nel caso di un mancato accordo. Un modello, questo, già sperimentato con successo nel Regno Unito, dove l'Autorità, nei cinque anni di vita della legge, non è mai dovuta intervenire e che ha permesso alle reti e ai P.I. di rispondere velocemente ai veloci cambiamenti del mercato.

### 5. Deroghe

Lo schema di Decreto non risponde agli obblighi imposti dalla norma primaria, la quale delega il Governo a precisare i criteri mediante i quali possono essere richieste deroghe e definire con "coerenza e certezza" il sistema delle regole (art. 34 comma 2 lett. b).

Poiché l'area delle deroghe e dunque la precisa regolamentazione delle medesime è essenziale per il buon funzionamento del sistema, data anche la quantità di deroghe richieste e ottenute in passato, **la norma secondaria dovrebbe avere cura di dettagliare, il più possibile, le ragioni fondate che possono motivare l'ottenimento di una deroga.**

Attualmente la norma secondaria indica criteri che non rispondono affatto al canone della certezza e **si dimostra pertanto in distonia con la norma primaria.**

Il Governo, a mente di quanto avvenuto in passato, dovrebbe:

1. abolire la lettera a) dell'art. 44 *quinquies* comma 2: se per ottenere una deroga è sufficiente addurre che la natura tematica del canale non consente di approvvigionarsi di opere di produttori indipendenti

**significa dare il modo alle emittenti di vanificare gli obblighi di legge.** Ci troviamo, in altre parole, in una situazione in cui “*è fatta la legge e trovato l’inganno*”;

**2.** precisare che le **deroghe** devono essere motivate e **fondate su parametri oggettivi** e non discrezionali;

**3.** le deroghe possono essere richieste **solo per singolo canale**;

**4.** le deroghe non possono essere di durata illimitata, ma necessariamente **limitate nel tempo**;

**5.** in caso di deroghe relative alle sottoquote, **resta fermo l’obbligo** di programmazione/investimento **di cui all’intera quota principale**.

Referenti gruppo di lavoro dedicato:

Agnese Fontana  
Presidente

Marco Visalberghi  
Vice Presidente

Assistenza Legale  
Avv. Elisa Vittone  
Studio VPM Legal

Contatti:  
segreteria@documentaristi.it