

Giacomo Manzoli

# Molto rumore per nulla? Il decreto legislativo in materia di promozione delle opere europee ed italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi

(doi: 10.7390/90740)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.  
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



# Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2018, issn 1127-1345 [Home](#) [Indice](#) [Ricerca](#) [Risorse web](#)

## La riforma del settore cinematografico e audiovisivo

### Molto rumore per nulla? Il decreto legislativo in materia di promozione delle opere europee ed italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi

di [Giacomo Manzoli](#)

**Sommario:** [1. Premessa](#). - [2. Dal finanziamento diretto a quello indiretto](#). - [3. Promuovere e sostenere un prodotto poco appetibile](#). - [4. Quella parte di televisione chiamata cinema](#). - [5. La nuova legge](#). - [6. Polemiche e limiti](#).

#### "Much Ado about Nothing". The legislative decree concerning the promotion of European and Italian works by audiovisual media services (AMS) providers.

The article analyzes the Legislative Decree No. 204 (December 7th 2017), that aims to fulfill some issues of the Act. No. 220/2016, in order to increase the support to production and promotion of European and Italian independent audiovisual works by public and private broadcasters and providers of audiovisual media services. The first part stresses the purpose of the decree, which primarily tries to help Italian independent cinema to survive the deep crisis of the National film industry that the public funding system has fed. Indeed, the decree is involved in a reform process that moves the independent cinema's funding from the direct intervention of the State to the responsibility of private subjects, such as broadcasters and providers, through tax credit or mandatory quotes of production and screening in the show schedule (including prime time quotes). The second part of the article is dedicated to illustrate the reasons why the decree provoked many negative reactions and polemics. Some of the statements sound actually unfounded, also because the new rules are in agreement with the European audiovisual media service politics. In fact, the main problem of the new rules seems to be the extreme complexity of their implementation which is transferred to the National Communications Authority (Agcom), whose action could take several years and frustrate the virtuous intent of the decree.

**Keywords:** Movies; Audiovisual Works; Broadcasters; Audiovisual Media Services Providers; Public Funding.

#### 1. Premessa

Questo intervento propone una riflessione sul dibattito seguito all'approvazione della riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, volta a recepire quanto stabilito dall'articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220. Tale riforma è stata preliminarmente approvata dal Consiglio dei ministri il 2 ottobre 2017, quindi - a seguito di un'ulteriore consultazione delle parti in causa, rappresentanti dei principali broadcaster televisivi e dei produttori - ha visto l'approvazione definitiva nel decreto legislativo del 7 dicembre 2017, n. 204, a soli 4 giorni dalla scadenza fissata per l'approvazione dei decreti attinenti alla legge 220, prevista per l'11 dicembre dello stesso anno.

Poiché su questa rivista vi è già stato un ricco intervento di Lorenzo Casini, relativo all'intervento in questione [1], nel quale vengono dettagliatamente illustrati la ratio sia dei 18 decreti attuativi, sia di questo e di altri due decreti legislativi riferiti alla medesima legge [2], ci limiteremo ad analizzare i provvedimenti contenuti nell'articolo 2 del decreto, dove sono stabiliti i termini con cui dovranno estrinsecarsi la promozione e l'investimento nel cinema nazionale da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi.

Tuttavia, poiché lo scopo del provvedimento, in sostanza, è quello di regolamentare quanto e come le televisioni dovranno investire nel cinema europeo/italiano e quanto e come dovranno inserirlo nei loro palinsesti, è bene fare una premessa che aiuti a comprendere quale sia lo scenario normativo nel quale l'intervento si inserisce e la situazione del mercato sul quale va ad agire.

#### 2. Dal finanziamento diretto a quello indiretto

L'Italia è il paese che ha praticamente inaugurato l'istituzionalizzazione del finanziamento diretto a fondo perduto per il cinema, durante il ventennio fascista. Quindi, una serie di provvedimenti, dall'immediato Dopoguerra in poi [3], ha consolidato tale principio, secondo una direttrice che è peraltro comune a molti paesi europei e trova il suo

fondamento nel concetto dell'"eccezione culturale", sancito negli anni novanta anche dall'Unione Europea [4]. Si tratta del presupposto in base al quale deve essere tutelato il diritto del cittadino a fruire di un'offerta cinematografica diversificata che rischia di essere soffocata da un mercato che si orienta secondo la "dittatura della maggioranza". Se, in astratto, il principio appare certamente condivisibile, la sua applicazione concreta ha trovato numerosi ostacoli nella difficoltà, da parte degli apparati preposti, a porre un argine ai comportamenti opportunistici e speculativi di buona parte dei soggetti produttivi implicati.

Non è certo questa la sede per dilungarsi su un tema ampiamente dibattuto [5], ma è chiaro che il legislatore ha maturato nel tempo una sfiducia progressiva nella possibilità che il finanziamento diretto potesse essere sufficiente a perseguire l'obiettivo di cui sopra. In questo senso un punto di svolta importante si è avuto il 22 gennaio 2004 con l'approvazione del decreto legislativo n. 28/2004 [6], noto come "decreto Urbani", che cercava di compensare il meccanismo del finanziamento diretto con l'introduzione di una molteplicità di possibili finanziamenti indiretti. Fra questi - oltre al *tax-credit* e al *tax-shelter* (quest'ultimo presto abbandonato), introdotti nel 2007 - un ruolo primario doveva essere giocato dall'intervento delle televisioni che andavano assumendo una progressiva centralità sia in termini di investimenti sia di promozione del cinema italiano, in un sistema in cui la distribuzione in sala non era più il segmento fondamentale di ciclo di sfruttamento commerciale di un film [7].

La propensione a spostare l'asse dal finanziamento diretto ad una attenzione complessiva per il settore cinematografico nel suo insieme era confermata dall'art. 44 del decreto legislativo n. 177/2005 [8], approvato dal Governo Berlusconi e denominato *Testo Unico per la radiotelevisione*, modificato con l'art. 3 del d.lg. n. 120/2012 [9] e, quindi, con il decreto interministeriale del 22 febbraio 2013, firmato dai Ministri dello Sviluppo economico e dei Beni e le Attività culturali e del Turismo (Passera e Ornaghi) [10].

È bene sottolinearlo per fissare un punto cruciale: il decreto legislativo, fortemente voluto dal Ministro Franceschini, non introduce elementi rivoluzionari ma si colloca in una doppia linea di continuità rispetto agli interventi legislativi posti in essere negli ultimi anni (orientamento che prosegue una tendenza di almeno tre lustri) da governi di differente orientamento politico. E tale intervento si muove all'interno di un duplice obiettivo: 1) spostare l'asse del sostegno finanziario al cinema dall'intervento diretto dello Stato all'intermediazione di altri soggetti pubblici e privati (considerati più efficaci per mantenere il prodotto audiovisivo sostenuto a contatto con la realtà e impedirgli di assumere una deriva autoreferenziale); 2) consolidare e regolamentare il ruolo delle televisioni per quanto riguarda la produzione cinematografica nazionale e la promozione della stessa [11].

### 3. Promuovere e sostenere un prodotto poco appetibile

D'altra parte, è difficile negare che i buoni propositi del legislatore si siano fin qui risolti in un doppio fallimento. La legge Urbani non ha risollevato le sorti del cinema nazionale, né per quanto riguarda lo stato di salute del mercato cinematografico nel suo complesso, né per quanto riguarda una maggiore accessibilità, ovvero un rapporto più intenso fra il cinema nazionale - specialmente quello "indipendente" - e il suo pubblico di riferimento. Basta guardare i dati relativi alle ultime stagioni cinematografiche forniti dal Mibact per averne una rappresentazione plastica [12]. Dopo una fase iniziale in cui il ridimensionamento del finanziamento diretto pareva aver prodotto effetti virtuosi, la situazione è andata peggiorando di stagione in stagione. Nel 2016, ultimo anno censito, la situazione poteva essere riassunta attraverso i seguenti indicatori:

1) Un aumento esponenziale del numero dei film prodotti: 223 rispetto ai 185 del 2015, ma con un costo complessivo dichiarato sostanzialmente identico, 344,87 milioni di euro a fronte dei 338,82 dell'anno precedente.

2) Un risultato al box office in sala apparentemente lusinghiero ma in effetti preoccupante. La percentuale di incassi del cinema italiano, infatti, nel 2016 è salita in modo considerevole, dal 20,74 dell'anno precedente al 29,5, mentre in termini di presenze si era passati dal 21,35% al 28,35%, contribuendo in modo sostanziale all'aumento del 6% del mercato complessivo. Tuttavia, tali dati sono stati determinati dal successo esorbitante di due soli film: *Quo vado?* di Gennaro Nunziante e Luca Medici (65,2 milioni) e *Perfetti sconosciuti* di Paolo Genovese (17,3 milioni). Un successo abnorme, attribuibile a fattori irripetibili, che ha determinato la concentrazione del 43% degli incassi complessivi del cinema italiano su due sole opere [13], e infatti, i dati dei primi 8 mesi del 2017 raccontavano una storia assai più deprimente ma realistica rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente: -12% delle presenze complessive in sala, -16% degli incassi e, soprattutto, la quota di mercato del cinema italiano precipitata ai minimi storici da metà anni Novanta col 16,74%.

3) Perfettamente allineati, invece, i dati che riguardano il finanziamento pubblico e le politiche adottate. Il finanziamento diretto, infatti, che fino al 2008 ha costituito il 100% delle risorse pubbliche destinate alla produzione cinematografica, è sceso nel 2016 al 20%, mentre un ruolo determinante, superiore al 70% lo hanno assunto il *tax credit* interno alla produzione e il *tax credit* di investitori esterni (in percentuali più o meno paritarie) mentre la restante percentuale, inferiore al 10%, proviene dal *tax credit* per la distribuzione.

In definitiva, si può affermare che l'intervento del legislatore è stato rivolto a intervenire su un settore malato, nel quale si producono sempre più film, con un costo medio per film sempre più basso, ovvero - in termini statistici - prodotti sempre più scadenti, che infatti finiscono per intercettare una porzione di pubblico sempre più esigua. Un

quadro poco confortante, dove la produzione non è più calibrata sul fabbisogno simbolico di pubblici reali, sia pure di nicchia, ma sulla possibilità per i produttori di intercettare risorse pubbliche attraverso una serie sempre più articolata di canali indipendenti. Perché al dato riportato nel punto 3, si devono aggiungere anche le risorse provenienti dalle 19 *film commission* regionali (difficilissime da quantificare, ma certo significative) e soprattutto quelle provenienti dalle televisioni, in particolare dalla televisione di Stato che amministra risorse pubbliche e, attraverso Rai Cinema, costituisce uno dei poli produttivi più influenti [14].

#### 4. Quella parte di televisione chiamata cinema

Il decreto legislativo n. 177/2005 e le successive modificazioni del 2013, miravano a stabilire quali fossero gli obblighi minimi delle televisioni nei confronti della produzione e della programmazione di film europei in generale, italiani in particolare, e più specificatamente di film italiani indipendenti. Tali interventi si inscrivevano, come del resto quelli più recenti, nel quadro della normativa europea in materia, che ha visto nel programma MEDIA, varato nel 1991 [15], il primo contributo diretto al settore audiovisivo, e che ha visto varie declinazioni che si sono poi concretizzate nella Direttiva Europea 2010/13, pubblicata il 15/4/2010, nella quale si stabilisce che "Le emittenti televisive devono riservare almeno il 10 % del loro tempo di trasmissione o almeno il 10 % del loro bilancio destinato alla programmazione, a opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse" [16]. Per capire quanto siano stati efficaci i provvedimenti con cui il legislatore italiano ha recepito la Direttiva Europea, è sufficiente citare il parere rilasciato dal Consiglio di Stato il 6 novembre 2017, relativo al decreto legislativo che stiamo trattando, allorché nel secondo capoverso si afferma:

[...] che una delle novità più contestate dagli operatori del settore dell'emittenza, e cioè l'obbligo di trasmettere una determinata quota settimanale di opere europee e nazionali nella fascia oraria del *prime time* (ore 18-23), sia giustificata proprio dall'esigenza di dare piena attuazione alla delega, che impone di individuare regole che assicurino "l'efficacia" di tali obblighi di promozione, evitando le ricorrenti pratiche elusive [17].

Quali siano queste "ricorrenti pratiche elusive" cui si fa riferimento lo spiega perfettamente Alberto Farina, consulente programmatore del canale tematico Rai Movie, quando illustra con grande trasparenza una pratica in voga tra tutti gli operatori (pubblici e privati, generalisti e non) nella definizione del palinsesto: "dobbiamo portarci a casa un film italiano al giorno: se proprio sappiamo che non andranno bene li mettiamo a notte fonda, ma se ci sembra che possano funzionare meglio studiamo con attenzione dove metterli" [18].

Si tratta cioè di una delle innumerevoli tattiche messe in pratica dagli operatori per fare resistenza rispetto alle quote televisive previste dall'evoluzione della normativa cui abbiamo fatto riferimento, tra il decreto legislativo n. 177/2005 e il decreto interministeriale 22/2/2013. Perché il sistema delle quote produttive e di promozione (ovvero programmazione) televisive per il cinema europeo/italiano indipendente, era stato introdotto proprio nel 2005, in forme successivamente precisate, che prevedevano una certa percentuale di film europei programmati annualmente e, fra questi, una sotto quota riservata ai film "di espressione originale italiana". Analogamente, si prevedeva che una percentuale degli introiti dei medesimi soggetti fosse destinata a produzione, preacquisto e acquisto dei prodotti della stessa tipologia.

Ebbene, per quanto riguarda la promozione, è logico che i responsabili della programmazione cercassero di collocare i film europei/italiani il cui appeal è desumibile dai risultati in sala di cui si è detto, nelle fasce periferiche dei palinsesti, riservando la prima serata ai pochi prodotti di successo. Più complesso il discorso rispetto a produzione e acquisto, dove i soggetti privati agivano secondo uno schema analogo (producendo o acquistando commedie e film di genere) e la Rai, invece, attraverso Rai Cinema, perseguiva una sua strategia produttiva, fortemente connessa col sistema del finanziamento diretto ministeriale [19], ma di fatto del tutto sconnesso dalle politiche di programmazione televisive [20]. Quasi che la struttura Rai Cinema avesse surrogato un ulteriore ruolo di sostegno al cinema indipendente italiano, senza avere la minima fiducia nelle sue capacità di attrazione del pubblico televisivo e, dunque, senza ritenere che quanto prodotto dall'azienda potesse confluire nel palinsesto "vero" dell'azienda stessa. Strategia industriale e strategia editoriale del tutto scollegate.

#### 5. La nuova legge

Il decreto legislativo n. 204/2017, pertanto, non va ad alterare i principi della precedente normativa, già ampiamente ispirata a quella francese come è stato da più parti osservato [21], ma aspira ad aggiornarli perseguendo un triplice scopo: 1) Adeguarli alle modificazioni dello scenario audiovisivo in continua trasformazione; 2) Rendere più difficili i comportamenti elusivi da parte dei fornitori di servizi; 3) Aumentare il peso delle televisioni nel sistema di promozione e sostegno del cinema indipendente italiano, nell'ottica di promuovere la produzione culturale nazionale e incoraggiare forme di finanziamento pubblico indiretto.

Difficile riassumere in breve un provvedimento legislativo così dettagliato ed elaborato, ma si può provare a dar conto della tipologia di intervento scomponendolo in tre parti.

##### a) La promozione

In questo senso il decreto (art. 44-*bis*) fissa in misura crescente, tra il 2018 e il 2020/21 diverse quote e sotto quote

per le tre tipologie di fornitori di servizi previste: Rai, fornitori tradizionali privati, fornitori non lineari (servizi *on-demand*, la cui inclusione costituisce uno dei principali elementi di innovazione di tutto il testo), secondo il seguente schema:

Rai	Quota del 60% (al 2021) di programmazione settimanale destinata a opere europee.	Sotto quota del 50% (della quota europea) per opere di espressione originale italiana.
Privati lineari	Quota del 60% (al 2021) di programmazione settimanale destinata a opere europee.	Sotto quota del 33% (della quota europea) per opere di espressione originale italiana.
Non lineari	Quota del 30% del catalogo destinata a opere europee.	

Tuttavia, per ovviare all'elusione di cui si è detto, e impedire che quote e sotto quote vengano concentrate nelle fasce "invisibili" del palinsesto, il decreto va ad approfondire e prevedere una specifica fascia oraria di *prime time* (dalle 18 alle 23, fascia di massimo ascolto) nel corso della quale i fornitori di servizi lineari devono rispettare i seguenti obblighi:

Rai	Quota del 12% riservata a opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione, documentari originali o altre opere di alto contenuto culturale o scientifico, incluse le edizioni televisive di opere teatrali, di espressione originale italiana, ovunque prodotte.	Sotto quota della metà (6% del totale) riservata a opere cinematografiche.
Privati	Quota del 6% riservata a opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione, documentari originali o altre opere di alto contenuto culturale o scientifico, incluse le edizioni televisive di opere teatrali, di espressione originale italiana, ovunque prodotte.	

Ovviamente i fornitori di servizi a richiesta sono esclusi da tale disposizione, ma anche per loro sono previste regole che condizionano significativamente aspetti di gestione aziendale e di programmazione, ad esempio laddove (art. 44-*quinquies*, comma 4) prevedono che essi debbano garantire "una sezione dedicata nella pagina principale di accesso o di una specifica categoria per la ricerca delle opere in catalogo e l'uso di una quota di opere europee nelle campagne pubblicitarie o di promozione dei servizi forniti".

#### b) La produzione

Gli artt. 44-*ter* e *quater* fissano le quote e le sotto quote che i fornitori di servizi devono destinare al preacquisto, all'acquisto o alla produzione di varie tipologie di opere al cui sviluppo si ritiene debbano contribuire. Anche in questo caso, la legge non fa che seguire la falsariga della normativa precedente, aumentando le percentuali previste e aggiungendo ai fornitori lineari anche quelli a richiesta, secondo uno schema estremamente dettagliato che proviamo così a riassumere [22]:

Rai	Quota del 20% dei ricavi complessivi è riservata alle opere europee.	Sotto quota dei 5/6 è riservata alle opere indipendenti.	Sotto quota del 5% del totale è riservata a opere cinematografiche di espressione originale italiana.	Sotto quota del 5% della quota del 20% è riservata a opere di animazione prodotte da indipendenti appositamente per la formazione dell'infanzia.
Privati	Quota del 15% degli introiti annui netti riservata alle opere europee.	Sotto quota dei 5/6 è riservata alle opere di produttori indipendenti.	Sotto quota del 4,5% del totale è riservata a opere cinematografiche di	

			espressione originale italiana.	
Non lineari	Quota del 20% degli introiti annui in Italia è riservata a opere europee indipendenti con particolare riferimento alle opere recenti (realizzate negli ultimi 5 anni).			

### c) Definizioni e sanzioni

Il decreto legislativo stabilisce alcune definizioni che mirano a individuare con maggiore chiarezza quale sia il contenuto di alcuni concetti già in precedenza utilizzati in sede normativa. In particolare per quanto riguarda la qualifica di "opere indipendenti" che sono da intendersi come "opere realizzate da operatori della comunicazione europei che non sono controllati dai fornitori di servizi", e questa mancanza di controllo è dimostrata da due parametri: 1) Non devono destinare oltre il 90% dei propri prodotti allo stesso fornitore. 2) Devono essere titolari di diritti secondari relativi alle opere da essi stessi prodotte (art. 1).

Ancora, nell'indicare le sotto quote dedicate al cinema indipendente nazionale, si fa più volte riferimento a "opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte", ciò che consentirebbe di allargare il concetto di film italiano sia sotto il profilo produttivo sia sotto il profilo linguistico. In pratica, film di registi come Sorrentino, Garrone, Crialesi, sovente finanziati da produttori internazionali e girati in inglese, potrebbero rientrare in tale casistica qualora facciano "riferimento a uno o più elementi quali la cultura, la storia, la identità, la creatività, la lingua ovvero i luoghi" (art. 44-sexies, comma 1a).

Infine, il decreto legislativo, oltre ad aver fissato basi più stringenti per la verifica degli obblighi di programmazione (in certi casi, come si è detto, settimanali e non più annuali), inasprisce in maniera più significativa le eventuali sanzioni per il mancato rispetto della quote produttive, in quanto va a modificare l'art. 51, comma 1 lett. g) del decreto legislativo n. 177/2005, spostando da 100.000 euro a 5 milioni di euro (ovvero fino all'1% del fatturato annuo quando tale valore è superiore ai 5 milioni). Tale provvedimento, chiaramente, rende sensibile l'intervento sanzionatorio che in precedenza risultava irrisorio per fornitori di servizi che coincidevano con aziende di grandi dimensioni, talvolta capaci di operare su uno scenario internazionale.

## 6. Polemiche e limiti

All'emanazione del decreto sono seguite numerose polemiche che hanno visto, su fronti opposti per ragioni intuibili, i fornitori di servizi e la maggior parte dei produttori e degli artisti. Polemiche che hanno riguardato il metodo e il merito dell'intervento, e che potremmo rubricare sotto due categorie: contrarietà di natura ideologica e di natura tecnica.

Per quanto riguarda le prime [23], viene messo in discussione, in generale, l'intervento dello Stato nella produzione cinematografica e la sua intrusione nelle politiche di programmazione aziendale dei fornitori di servizi. Si tratta di posizioni senz'altro legittime, che partono dalla convinzione che sia il mercato a dover regolare la produzione e le strategie televisive. L'idea è che il mercato dei prodotti culturali sia un sistema oblativo, altamente evoluto, nel quale la massima soddisfazione per il produttore coincide con la massima soddisfazione dello spettatore [24]. Come tale, lasciato a se stesso, sarebbe in grado di produrre il meglio, cioè le opere diversificate che possono soddisfare i bisogni simbolici e culturali del più ampio pubblico possibile, tanto di massa quanto di nicchia, in quanto gli agglomerati di consumatori dai gusti fortemente segmentati [25] costituiscono oramai un mercato assai interessante [26]. E prendono ad esempio, solitamente, il cinema americano, capace di assumere una posizione egemonica sia nel campo della produzione *mainstream* sia di quella indipendente, al netto di aiuti di Stato che in quel contesto sono inconcepibili.

Sono posizioni che non è certo il caso di discutere in questa sede. Al di là della loro validità, è sufficiente sottolineare il fatto che la critica in questo caso non è rivolta alla nuova legge in quanto tale ma all'intero impianto del sistema di finanziamento al cinema italiano che - praticamente da sempre, come si è visto - è basato su un sostegno diretto da parte dello Stato in forme che variano sotto il profilo dell'architettura normativa e dal punto di vista quantitativo, ma non certo sul piano dell'impostazione concettuale. Anzi, per certi aspetti, la legge cerca di contribuire a spostare l'asse del finanziamento dal finanziamento diretto a quello indiretto, attraverso l'intermediazione di soggetti che sono a tutti gli effetti assimilabili ai distributori della filiera tradizionale e hanno quindi il massimo interesse a produrre film che possano andare incontro al gusto di un pubblico reale e non solo di quello, a dir poco specialistico, dei membri delle commissioni ministeriali. D'altra parte, è innegabile che il legislatore si intrometta nella programmazione dei fornitori e ne condizioni le scelte, alterando le normali dialettiche che guidano la programmazione televisiva (improntate sostanzialmente sugli esiti della rilevazione dell'audience).

Ed è su questo che si sono concentrate le critiche "tecniche" dei fornitori, basate sul timore che questo intervento possa compromettere la competitività delle proprie aziende, mettendo a rischio migliaia di posti di lavoro, specialmente in una fase di rapidissima evoluzione tecnologica e delle modalità di fruizione dei prodotti audiovisivi [27]. Una preoccupazione che ha riguardato specificatamente l'asimmetria fra i soggetti che gestiscono servizi lineari o *on-demand* e i cosiddetti OTT, *Over The Top* [28], le imprese che gestiscono la fornitura di contenuti audiovisivi senza possedere infrastrutture e muovendosi al di sopra dei network [29], la cui crescita si sta sviluppando in maniera esponenziale [30]. Di nuovo, non vogliamo certo entrare nel merito della contestazione, rispetto alla quale si possono però osservare alcuni elementi:

1) la nuova legge non lede, in effetti, la libertà editoriale più di quanto facesse la precedente, limitandosi a irrobustire l'intervento in percentuali contenute e a fissare le condizioni per il rispetto della teleologia del provvedimento. Se la logica dell'intero art. 44 è il sostegno alla produzione e alla diffusione, appare evidente che i fornitori di servizi debbano inserire tali prodotti in fasce del palinsesto dove qualcuno possa vederli. E sembra altresì coerente aggiungere un interesse specifico di programmazione all'obbligo produttivo, per evitare che le due cose seguano binari paralleli, contribuendo alla perversa e artificiale espansione del numero delle opere prodotte.

2) Non sembra condivisibile la protesta relativa agli OTT, in quanto, se è vero che la legge non nomina questa tipologia di operatori, il decreto specifica che le norme si applicano a tutti quei soggetti che abbiano la responsabilità editoriale delle opere trasmesse. Ebbene, poiché la delibera n. 606/10/CONS di Agcom [31] ha esteso pienamente il principio della responsabilità giuridica anche a soggetti che non gestiscono reti (IPTV), tale aspetto della rivendicazione non sarebbe giustificato.

3) È certamente vero tuttavia che, se la disparità fra la posizione della Rai e dei suoi *competitors* privati è del tutto riconducibile alla funzione dell'ente pubblico [32], risulta assai difficile stabilire in anticipo quale sia il possibile vantaggio concorrenziale che il decreto potrebbe determinare in favore dei fornitori non lineari su quelli lineari. Perché includere anche i fornitori "a richiesta" nel pacchetto è indubbiamente un passo nella direzione dell'equità, ma è facilmente intuibile che l'incidenza dell'obbligo su chi dispone i contenuti audiovisivi in uno spazio virtuale tendenzialmente infinito sia assai più forte e penalizzante di quanto non lo risulti per chi li fa scorrere davanti all'utente nel tempo limitato della programmazione quotidiana [33].

Rispetto a quest'ultimo punto, vale la pena aggiungere un paio di elementi: da un lato, è ingiustificata la protesta relativa all'inasprimento delle sanzioni, che serve a rendere semplicemente sensata l'esistenza delle norme stesse (con le sanzioni precedenti, insignificanti, il legislatore aveva in pratica sancito il valore prettamente simbolico del suo intervento). Dall'altro lato, vi è una certa ingenuità nel pensare di poter davvero influire e condizionare il comportamento di spettatori sempre più scaltri ed esperti, sempre più capaci di scegliere, sempre più individualmente profilati e al contempo difficili da profilare, all'interno di un sistema che si trasforma con una rapidità sconcertante e fluttua in modo difficilissimo da normare. Ecco che allora l'impostazione della nuova legge mostra le sue fragilità e dichiara i suoi limiti.

In almeno due occasioni, infatti, il legislatore utilizza formule ambigue che sembrano offrire spazio a deroghe: nel comma 2 dell'art. 44-*ter*, ad esempio, si stabilisce che l'obbligo per i fornitori lineari diversi dal concessionario pubblico (Mediaset e Sky, in sostanza), devono riservare una sotto quota alle opere cinematografiche di espressione originale italiana "tenuto conto del palinsesto". L'espressione è opaca, ma sembra voler dire che potrebbero sussistere specifiche ragioni di palinsesto (concorrenza con eventi di particolare rilievo di altri canali? Necessità di raggiungere determinati standard relativi all'audience negli accordi commerciali con gli investitori pubblicitari?) che giustificerebbero la deroga dalla verifica settimanale del rispetto delle sotto quote in questione.

Ancora, all'art. 44-*quinqües*, comma 1 lett. c) si afferma che controllo e sanzioni andranno effettuati "tenuto conto dello sviluppo del mercato, della disponibilità delle opere ed avuto riguardo alle tipologie e caratteristiche delle opere audiovisive e alle tipologie e caratteristiche dei palinsesti e delle linee editoriali dei fornitori di servizi di media audiovisivi", al fine di (lett. d) "rafforzare meccanismi di mercato funzionali a una maggiore concorrenza, anche mediante l'adozione di specifiche regole dirette a evitare situazioni di conflitto di interessi". Se ne deduce che vi è un'alta consapevolezza di quanto sia delicata e complessa la situazione nella quale si va ad intervenire e che non sussiste alcuna volontà di turbare equilibri fragili e instabili. La risposta a tale legittima preoccupazione era però di una vaghezza che ha inquietato lo stesso Consiglio di Stato, allorché, nel citato parere del 6 novembre 2017, fra le altre cose "auspica una più chiara definizione in termini di regolazione del mercato, sulla base del modello della legge 481 del 1995" [34]. Perché uno dei maggiori limiti del decreto legislativo, era che l'art. 44-*quinqües* delega interamente la regolamentazione dell'applicazione del sistema di quote e sotto quote, nonché tutta la materia relativa a verifica del rispetto delle medesime, delle possibili deroghe e delle eventuali sanzioni, all'Autorità per le Comunicazioni, all'Agcom.

Si tratta di una scelta certamente legittima sul piano giuridico, ma attraverso il quale il legislatore tendeva a deresponsabilizzarsi al punto tale che, nuovamente, il Consiglio di Stato suggeriva che le modalità tecniche, demandate ad un regolamento dell'Agcom, siano dettagliate maggiormente già dalla norma primaria". Il parere è stato naturalmente recepito nel decreto legislativo, che ha proceduto a dettagliare in maniera puntuale come e dove l'Autorità debba intervenire per rendere effettivo e sorvegliare l'applicazione delle norme. Resta il fatto che, se dopo

almeno tre anni di negoziazioni si è riusciti ad approvare un decreto legislativo che demanda interamente l'azione regolamentare ad altra Autorità, è probabile che l'approvazione di un regolamento così articolato possa richiedere tempi biblici e non è affatto certo che possa garantire l'applicazione efficace di un quadro apparentemente così organico di riforma (se non dopo una serie di verifiche e aggiustamenti).

E vi sono altri nodi problematici da ricordare. Un primo nodo riguarda la necessità di definire con chiarezza ai fini classificatori, una tipologia così sfuggente come quella di "opera di espressione originale italiana". L'estensione di questa nozione, come rilevato, può consentire di includere in questa categoria - oggi riferita esclusivamente a opere in lingua italiana - anche film o opere audiovisive in altre lingue, purché presentino elementi riconducibili alla cultura, alla storia o all'identità italiane (si pensi, per esempio, ai luoghi, al soggetto o alla sceneggiatura). Tuttavia, se la qualificazione dovesse essere intesa in senso troppo ampio, allora l'effetto potrebbe essere addirittura quello di favorire eccessivamente produzioni internazionali rispetto a quelle italiane. Inoltre, seppur tale tipologia di opere prescinde dalla qualità dei contenuti o dal loro carattere culturale, ci si può interrogare se, in futuro, essa non possa essere usata anche per favorire la promozione di determinati prodotti (si pensi ai film difficili). Il compito di definire la nozione di opera di espressione originale italiana è comunque demandata (art. 44-*sexies*, comma 1) a "uno o più regolamenti dei Ministri dello sviluppo economico e dei beni e delle attività culturali e del turismo", coerentemente con quanto aveva chiesto il Consiglio di Stato, per il quale "in considerazione dell'evidente natura innovativa dell'ordinamento di queste previsioni, la loro definizione va devoluta alla fonte regolamentare".

È facile immaginare quanto sia difficile, se non impossibile, definire con chiarezza ciò che rientra all'interno di concetti sfuggenti - in parte frutto della disciplina europea - come "espressione originale", "interesse o eccezione culturale", "film difficile", "opera di alto contenuto culturale o scientifico" e così via, ma il punto fondamentale resta la natura irrisolta di un provvedimento che allo stato attuale sembra esprimere dei desiderata più che le fondamenta concrete di una nuova politica di sostegno misto alla produzione e alla diffusione di opere audiovisive italiane.

A tutto ciò si aggiunga un dato quantitativo. Tutte le quote e sotto quote, sia quelle generali, annuali (facilmente eludibili se i regolamenti Agcom non introdurranno meccanismi di controllo più stringenti), sia quelle puntuali riferite al *prime time*, vanno intese - come imposto dalla normativa UE - al netto di "notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite" che sono sistematicamente esclusi dal conteggio del tempo su cui calcolare le spettanze dei soggetti privati e pubblici. Ora, è impossibile calcolare con esattezza a quanto ammontino in percentuale, nella fascia di maggiore ascolto, queste tipologie di trasmissioni, ma non bisogna essere esperti di palinsesti per intuire che le quote potrebbero alla fine riguardare, in diversi casi, porzioni minoritarie - se non addirittura residuali - di programmazione. A questo si devono aggiungere i ritardi con cui, fisiologicamente, Agcom arriverà a regolare la materia, la difficoltà a dirimere la controversia su chi e come dovrà definire quali tipologie di opere dovranno godere effettivamente della protezione, la possibilità per gli operatori di mettere in pratica ulteriori strategie elusive (ad esempio, appunto, riempiendo i palinsesti di programmi che riducono ulteriormente gli spazi "quotabili"). Si può così avere un'idea di come il decreto legislativo in se stesso non possa produrre reali rivoluzioni nel ruolo che le televisioni hanno in termini di promozione dell'audiovisivo nazionale indipendente (qualunque cosa questo significhi e ammesso che ciò sia davvero auspicabile).

Quando al sostegno in termini produttivi e alle relative sanzioni, la situazione non sembra essere molto più chiara. Anche a questo livello torna in gioco la questione definitoria delle opere e appare difficilissimo stabilire gli introiti netti annui, i ricavi complessivi o i ricavi annui in Italia di strutture che costituiscono dei sistemi integrati, partecipati a più livelli, talvolta a scatola cinese, e si dovrà infine capire quali condizioni di mercato potranno poi determinare tutte le possibili deroghe. In definitiva, per come è stato emanato, il d.lg. n. 204 appare svolgere più una funzione simbolica, di natura rappresentativa, che esprime principi generali e linee di indirizzo su come si vorrebbe che le televisioni sostenessero e promuovessero il cinema indipendente in tutte le sue forme. Ma non uno strumento legislativo in grado di garantire l'attuazione di un piano produttivo e promozionale articolato e organico. Allo stesso modo, le polemiche e le resistenze espresse dai fornitori di servizi (così come l'accoglienza entusiasta di altri soggetti implicati) appartengono forse essi stessi a una sorta di gioco di ruoli: si mettono avanti obiezioni di concetto sulla volontà dello Stato di disciplinare e condizionare l'attività industriale ed editoriale dei fornitori di servizi, piuttosto che una svolgere una reale battaglia politica. Forse anche a causa dell'instabilità politica che è seguita al decreto, il silenzio caduto sull'intera vicenda sembra testimoniare che il rumore autunnale provocato da proclami e polemiche non ha (ancora?) trovato grandi riscontri nella realtà.

## Note

[1] [L. Casini, "Il nastro dei sogni"? Il diritto \(pubblico\) del cinema e dell'audiovisivo](#), in *Aedon*, 2017, 3.

[2] Si tratta dei decreti legislativi 202 e 203, relativi rispettivamente alle norme che definiscono il lavoro, cioè le professioni, in ambito cinematografico e audiovisivo e la tutela dei minori, cioè la censura (ovvero la sua abolizione).

[3] Fra gli altri, la legge n. 379 del 16 maggio 194, la legge n. 958 del 29 dicembre 194, la legge n. 897 del 31 luglio 1956 e la legge n. 1213 del 4 novembre 1965, altrimenti detta "legge Corona", che ha costituito l'ultimo grande tentativo di riforma di sistema prima della Legge Urbani del 2004 e che aveva immesso sul mercato cinematografico un enorme quantitativo di risorse pubbliche.



- [4] Al riguardo si vedano U. Di Tullio, L. Bicchierai, *Il sistema europeo di finanziamento al cinema*, Felici Editore, Pisa, 2013, e M. Cucco, *L'industria e le leggi del cinema in Italia (2000-2015)*, in *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, (a cura di) M. Cucco e G. Manzoli, Il Mulino, Bologna, 2017, pagg. 33-84.
- [5] Al riguardo si vedano, fra gli altri, B. Corsi, *Con qualche dollaro in meno. Storia economica del cinema italiano*, Editori Riuniti, Roma, 2001; A. Usai, *Il finanziamento del cinema italiano: scenari e opportunità*, in *Il cinema impresa possibile. La sfida del cambiamento per il cinema italiano*, (a cura di) S. Salvemini, Milano, Egea, 2002, pagg. 131-162; F. Perretti, G. Negro, *Economia del cinema. Principi economici e variabili strategiche del settore cinematografico*, ETAS, Milano, 2003; V. Feltri, R. Brunetta, (a cura di), *Cinema, profondo rosso. Come la sinistra ha costruito l'egemonia sul cinema italiano, facendone una spreccopoli di celluloidi, capace di produrre soltanto film-flop*, Free Foundation-Libero, Firenze, 2007.
- [6] <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/04028dl.htm>.
- [7] F. Montanari, *Al di là della sala cinematografica*, in *È tutto un altro film. Più coraggio e più idee per il cinema italiano*, (a cura di) F. Casetti e S. Salvemini, Egea, Milano, 2007, pagg. 53-84.
- [8] <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/09/07/005G0206/sg>.
- [9] <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/07/30/012G0137/sg>.
- [10] [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Definizione\\_opere\\_cinematografiche.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Definizione_opere_cinematografiche.pdf).
- [11] Molti, a partire dallo stesso Ministro, hanno sottolineato che il modello di riferimento è quello francese, nel quale è prevista una ancor più massiccia regolamentazione del sostegno televisivo al cinema (che in generale è il più finanziato al mondo, e pure il più visto in patria fra tutte le cinematografie nazionali europee). Sul tema rimandiamo a J. Bourdon, *Storia culturale delle televisioni in Europa*, Vita e Pensiero, Milano, 2015.
- [12] Facciamo qui riferimento in particolare al report [Tutti i numeri del cinema italiano 2016](#), redatto da ANICA e Mibact.
- [13] M. Cucco, *L'industria e le leggi del cinema in Italia (2000-2015)*, cit., pag. 80.
- [14] Si veda al riguardo la network analysis presentata in D. Holdaway, *La rete sociale del cinema di interesse culturale*, in *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, cit., pagg. 127-170.
- [15] Che attualmente è divenuto un sottoprogramma del [Programma Europa Creativa](#), che distribuisce circa un miliardo e mezzo di euro.
- [16] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:am0005&from=IT>.
- [17] <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Approfondimenti/Cinema/ConsigliodiStato6novembre2017n.2287/index.html>.
- [18] Intervista ad Alberto Farina, 17/12/2015, in L. Barra, M. Scaglioni, *Il ruolo della televisione nel sostegno al cinema italiano*, in *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, cit., pag. 114.
- [19] Si veda ad esempio M. Mele, *Rai nuovo dominus del cinema. Investiti 80 milioni annui in quote di minoranza nelle produzioni*, in "Il Sole 24 Ore", 2 gennaio 2014. Il numero di film prodotti o coprodotti da Rai Cinema che hanno richiesto e ottenuto il finanziamento diretto della direzione generale per il Cinema, negli ultimi anni, è decisamente significativo. E ancor più la percentuale di film direttamente finanziati da Stato e Regioni che presentava Rai Cinema in qualità di produttore, coproduttore o pre-acquirente dei diritti. Per averne un'idea è sufficiente scorrere gli [elenchi delle opere finanziate](#).
- [20] Al riguardo si veda L. Barra, M. Scaglioni, *Il ruolo della televisione nel sostegno al cinema italiano*, cit., in particolare il paragrafo intitolato *Il modello RAI*, pagg. 96-101.
- [21] È quando dichiarato nel [Dossier 556 del Senato del 23 ottobre 2017](#).
- [22] La tabella fa riferimento alle quote a regime, così come fissato per il 2020 o 2021 (a seconda della tipologia) visto che il loro aumento è scaglionato nel corso di un triennio.
- [23] Fra i molti interventi che si sono succeduti, ci limitiamo a citare l'articolo di [Pierluigi Battista, L'autarchia che \(non\) salva il nostro cinema](#), "Il Corriere della Sera", 1 ottobre 2007.
- [24] Sul tema segnaliamo AAVV, *Il sistema audiovisivo. Evoluzione e dimensioni economiche*, Istituto Bruno Leoni, Torino, 2017.
- [25] Su come si modifichino i comportamenti del pubblico in funzione del nuovo scenario audiovisivo basato su diversi meccanismi di consegna dei contenuti esiste oramai una vasta letteratura. Fra gli altri segnaliamo, C. Chuck, *On-Demand Culture. Digital Delivery and the Future of Movies*, Rutgers UP, New Brunswick, 2013; A. D. Lotz, *Post network. La rivoluzione della tv*, Minimum Fax, Roma, 2017; V. Re (a cura di), *Streaming Media. Distribuzione, circolazione, accesso*, Mimesis, Milano-Udine, 2017.
- [26] C. Anderson, *The Long Tail. Why the Future of Business Is Selling Less of More*, Hyperion, New York, 2006; trad. it. *La coda lunga. Da un mercato di massa a una massa di mercati*, Codice, Torino, 2007.
- [27] Per una sintesi delle posizioni delle emittenti segnaliamo [A. Biondi, Muro delle tv italiane sulla riforma di Franceschini](#), "Il Sole 24 Ore", 29 settembre 2017 e [L. Zorloni, Perché le televisioni sono contro la riforma delle fiction di Franceschini](#), "Wired.it", 20 settembre 2017.
- [28] <http://www.primaonline.it/2017/09/27/261614/continua-la-protesta-delle-tv-contro-il-decreto-di-franceschini-che-aumenta-gli-obblighi-di-investimento-per-le-opere-italiane-ed-europee-il-decreto-in-cdm-venerdi-o-lunedì/>.
- [29] Si veda al riguardo [A. Preta, La sfida dell'Over The Top](#), Agcom, 2011.

[30] Si veda, fra gli altri, [J. Hopewell](#), [L. Barraclough](#), [J. Lang](#), *International Newswire: OTT Gains Ground on Traditional Pay-TV in Western Europe*, "Variety", 21 marzo 2018.

[31] Recante "[Regolamento concernente la prestazione di servizi di media audiovisivi lineari o radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1-bis, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici](#)".

Al riguardo si veda anche [G. Finocchiaro](#), *Regolamento Agcom, sancita la responsabilità editoriale per Youtube*, 6 gennaio 2011.

[32] Il cui ruolo è quanto mai controverso e problematico, come dimostra M. Scaglioni, *Il servizio pubblico televisivo: morte o rinascita della RAI?*, Vita e Pensiero, Milano 2016.

[33] Sulla complessità della composizione del palinsesto da parte dei programmatori, si veda in particolare L. Barra, *Palinsesto. Storia e tecnica della programmazione televisiva*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

[34] <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1995/11/18/095G0522/sq>.

---

copyright 2018 by [Società editrice il Mulino](#)  
[Licenza d'uso](#)

---

[inizio pagina](#)