

SENATO DELLA REPUBBLICA
VII Commissione permanente
Cultura, Scienza e Istruzione

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Audizione del Presidente Corrado Calabrò nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sul cinema e lo spettacolo dal vivo

Roma, 31 maggio 2007

Signor Presidente, Signori Senatori,

ringrazio per aver dato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'opportunità di fornire il proprio contributo alla vostra riflessione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul cinema e sullo spettacolo dal vivo.

1. Introduzione

Tradizionalmente, per le sue caratteristiche di patrimonio e memoria del nostro sistema culturale e storico, di specchio del contesto sociale, il settore cinematografico ha svolto in Italia un ruolo che ha rappresentato un elemento connotante la nostra identità nazionale ed ha contribuito a segnare la storia del cinema mondiale.

La vicinanza del cinema ai valori della cultura e dell'identità nazionale è riconosciuta tanto dall'ordinamento nazionale quanto da quello europeo, nell'ambito dei quali sono previste norme specificamente rivolte alla tutela del prodotto cinematografico e, più in generale, delle opere audiovisive europee.

La direttiva TV senza Frontiere, già nel testo approvato nel 1989, considerava, infatti, necessario creare le condizioni più adeguate per promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea anche attraverso dispositivi nazionali di sostegno conformi al diritto comunitario ed, inoltre, prevedendo per le produzioni europee una proporzione preponderante nei programmi televisivi di tutti gli Stati membri .

Nella nuova versione della direttiva, approvata nel 1997, tale impegno è stato ribadito ed ampliato anche con riferimento all'esigenza di promuovere attivamente la produzione indipendente, tenendo conto della capacità audiovisiva di ciascuno Stato membro e dell'esigenza di tutelare le lingue meno utilizzate.

Come noto, è attualmente in corso la revisione della direttiva TV Senza Frontiere, la quale, nel testo licenziato dal Parlamento europeo, ora all'esame del Consiglio europeo, considera i servizi audiovisivi quali servizi che presentano aspetti di natura sia culturale sia economica : la loro crescente importanza per la società, la democrazia – in particolare la libertà di espressione, la diversità di opinioni e il pluralismo dei media – l'educazione e la cultura, giustificano l'applicazione di speciali regole a tali servizi. La diversità culturale, la libertà di espressione e il pluralismo dei media sono tuttora ritenuti importanti aspetti del settore audiovisivo europeo in quanto costituiscono una *pre-condizione* per la stessa democrazia .

Se il quadro comunitario delinea con chiarezza gli obiettivi della politica audiovisiva europea, gli interventi del legislatore nazionale in materia non hanno però avuto, sin'ora, il carattere della sistematicità per cui oggi si sente forte l'esigenza di una riforma che predisponga un nuovo quadro di riferimento e che contribuisca a regolamentare il settore in maniera organica, affrontando i nodi che possono contribuire ad uno sviluppo più armonioso del settore cinematografico , in un momento in cui si è sviluppata a livello mondiale una agguerrita concorrenza di prodotti stranieri.

Oggi, in Italia, anche nel cinema si vive la stagione dell'effimero, dell'intrattenimento scacciapensieri.

E anche se a volte, nel mercato, il prodotto cattivo (come la cattiva moneta) scaccia quello buono, alla lunga – specie nel confronto con l'innovativa produzione del passato che ha fatto scuola e *trend* nel mondo – il riferimento non può non risentirne.

2. La struttura del mercato cinematografico

Il mercato della produzione può peraltro avere anche dimensioni internazionali, atteso che i distributori nazionali possono acquistare pellicole prodotte in ogni

parte del mondo. Nella realtà italiana, alla tradizionale egemonia dalle produzioni straniere, in gran parte statunitensi, si contrappongono i produttori nazionali, che possono appartenere a tre tipologie :

1. Il produttore indipendente che partecipa in misura totale o parziale al finanziamento dell'opera assumendo il rischio d'impresa e curandone la realizzazione, eventualmente in regime di co-produzione con altri produttori, ovvero con produttori-finanziatori (produttori integrati e distributori nazionali, coproduttori, emittenti o distributori esteri).
2. Il produttore delegato (o esecutivo) che non partecipa al finanziamento dell'opera ma ne cura la realizzazione, sulla base di un rapporto di appalto dietro corrispettivo ed eventualmente anche verso una quota di partecipazione nel film.
3. Il produttore-finanziatore che, nella maggioranza dei casi coincide con il distributore del prodotto, il quale interviene nella produzione di un'opera realizzandola e finanziandola completamente ovvero per una quota di maggioranza.

Il frequente ricorso a queste ultime due tipologie dimostra un certo grado di concentrazione del settore , sotto forma d'integrazione verticale del mercato, nel quale spesso i grandi distributori nazionali svolgono in proprio anche la fase di produzione (produttore-finanziatore) o la delegano a produttori che svolgono mansioni di tipo eminentemente esecutive (produttore-esecutivo).

La fase di distribuzione costituisce uno snodo fondamentale nella filiera cinematografica e si pone a valle della fase di produzione ed a monte di quella della commercializzazione al pubblico del prodotto. La distribuzione ha dimensione nazionale, essendo svolta *in primis* dalle sale cinematografiche. Anche tale settore presenta un grado di concentrazione elevato ed è frequente il ricorso all'integrazione verticale: secondo i dati forniti in questa sede dal Presidente dell'Antitrust i primi 5 operatori nel 2006 hanno inciso per circa il

60% e i primi 8 per circa l'85% degli incassi in Italia. Di essi, tre sono italiani (Rai, Mediaset, Cecchi Gori), di cui due collegati ai maggiori gruppi televisivi nazionali, mentre gli altri cinque fanno capo a *major* statunitensi.

La distribuzione del prodotto cinematografico non si ferma alla sola proiezione nelle sale. Essa, infatti, si articola in un complesso sistema di fasi di sfruttamento (c.d. *windowing*) che prevede periodi temporali di esclusiva sui diversi mezzi, misurati sulle caratteristiche della fruizione tipica da parte del pubblico. Il passaggio in sala cinematografica (abituamente per una prima "finestra" garantita di quattro mesi) costituisce solo la prima fase di sfruttamento dell'opera filmica, seguita da quella dell'*home video* (per un periodo, in genere, di tre mesi), dal *video on demand (VOD)*, dalla *pay-per-view* (tre mesi), dalla *pay-tv* (12-13 mesi) e dalla *free tv* (in genere 4/5 anni per 4/5 "passaggi").

La diffusione televisiva a pagamento (nelle forme del *VOD*, della *pay-per-view* e della *pay-tv*) o *free* interviene quindi come naturale conclusione del ciclo di sfruttamento del prodotto cinematografico ed è quindi comprensibile il motivo per cui i maggiori gruppi televisivi nazionali hanno creato un sistema di integrazione verticale che segue il ciclo produttivo dei film a partire dalla fase di sviluppo fino a quella di commercializzazione.

Anche il mercato cinematografico italiano, come quello televisivo, è pertanto caratterizzato dalla presenza di pochi soggetti e questo, nel medio-lungo periodo può precludere la crescita di altri produttori, sia cinematografici che televisivi, in grado per forza editoriale e per consistenza di essere davvero "indipendenti" e, dunque, lo sviluppo di nuove fonti di produzione che offrano nuovi sbocchi per talenti creativi e - in definitiva - per la stessa crescita del settore culturale.

3. Il collegamento dei mercati cinematografico e televisivo

Il quadro del settore che vi ho illustrato dimostra che esiste un collegamento molto stretto tra il mercato televisivo e quello cinematografico: esso, d'altra

parte, è stato sancito a livello normativo dalla legge n. 122 del 1998, la quale – in recepimento delle previsioni della Direttiva TV Senza Frontiere – ha imposto alle emittenti televisive nazionali un insieme di obblighi di programmazione e di investimento a favore delle opere europee, ivi comprendendo anche i film e le opere dei produttori indipendenti. L’emanazione di tale normativa, oggi confluita nel Testo Unico sulla Radiotelevisione, ha rappresentato un indubbio fattore di propulsione per l’intero settore ed ha indotto i due grandi *players* del settore televisivo (RAI e Mediaset) a rivedere le proprie strategie nei confronti del cinema.

Tuttavia, il sistema delle quote europee imposto dalla legge citata, se da un lato ha determinato un risultato certamente positivo in termini di sviluppo dei grandi distributori – soprattutto per il genere *fiction* –, dall’altro non si è rivelato altrettanto positivo per il settore cinematografico e per la valorizzazione di generi di nicchia, come i documentari o gli spettacoli dal vivo. Con l’eccezione della BBC.

Da noi, a quasi 10 anni dall’entrata in vigore della legge 122, l’iniziale spinta determinata dai nuovi investimenti delle emittenti non è riuscita a creare stabilmente nuove condizioni per l’ingresso e l’assestamento di un gruppo di produttori “indipendenti” in grado di assicurare il pluralismo dell’offerta.

In parte ciò è da attribuire alla nozione di produttore indipendente utilizzata dalla legge, che può aver dato adito ad ambiguità, (come in seguito esporrò).

D’altro canto, ci troviamo oggi di fronte ad un panorama tecnologico del settore audiovisivo del tutto diverso da quello esistente dieci anni fa.

In altra sede parlamentare – in occasione dell’audizione sul disegno di legge recante “Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale” – ho avuto modo di esporre come la convergenza tra telecomunicazioni e audiovisivo stia cambiando gli scenari: il *desk* del computer è per i giovani lo schermo per la fruizione tanto delle comunicazioni personali quanto di informazioni, di musica, di dati, di CD, di

DVD, della televisione. Si assiste in Internet al fiorire dei microproduttori: *YouTube* lo dimostra.

Gli utenti tendono a non essere più destinatari passivi bensì utilizzatori interattivi: si potrà scegliere quello che si desidera vedere grazie alla nuova tecnologia, fruibile con spesa modesta. La convergenza tra le diverse piattaforme trasmissive digitali tende a determinare *in progress* profondi mutamenti di contesto. Attualmente in Italia si contano oltre 200 canali nazionali disponibili su diverse piattaforme: cavo, satellite, digitale terrestre, oltre che sui tradizionali canali analogici. La *TV on demand* sta conquistando un crescente gradimento e fornisce anche contenuti culturali apprezzabili.

In tale contesto, potrebbe rivelarsi opportuna una riforma dell'attuale normativa sulle quote europee, dettata dalla legge 122 e dal Testo unico della radiotelevisione, includendo anche i proventi della *pay-tv* nella percentuale di introiti che le emittenti e i fornitori di contenuti devono riservare alle produzioni europee e a quelle dei produttori indipendenti.

L'articolo 44, comma 5, del Testo unico della radiotelevisione prevede, infatti, l'obbligo di investimento in favore della produzione e dell'acquisto di tali produzioni nella misura del 10% degli introiti netti annui di ciascuna emittente derivanti da pubblicità. Per la Rai, invece, è prevista una quota di investimento non inferiore al 15 % dei ricavi complessivi annui, composti da canone di abbonamento e da introiti pubblicitari.

La normativa oggi consente alle *pay tv* di assolvere tale obbligo in maniera significativamente inferiore rispetto alle emittenti *free-to-air*, dal momento che gli introiti pubblicitari, mentre costituiscono per le emittenti in chiaro la quasi totalità dei ricavi, per le emittenti a pagamento sono una fonte di provento marginale. Ma anche nel raffronto con la Rai la situazione appare modificata rispetto a quella esistente nel 1998, in quanto ormai i ricavi da *pay tv* – comprendendo gli abbonamenti - hanno raggiunto e superato quelli del canone RAI.

Ritengo, quindi, che una nuova legge di riordino del sistema cinematografico debba tenere conto della filiera distributiva del prodotto alla luce dell'innovazione tecnologica. Inoltre, occorrerebbe restituire centralità al produttore, garantendo trasparenza, e possibilità di accesso ai soggetti che operano tanto nel settore cinematografico quanto in quello televisivo.

4. Gli interventi dell'Autorità

Le competenze dell'Autorità nella materia oggetto dell'indagine conoscitiva derivano dallo stretto rapporto tra cinema e settore audiovisivo. La legge n. 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le assegna, infatti, il compito di curare – ai fini della massima trasparenza degli assetti proprietari - la tenuta del registro degli operatori di comunicazione (R.O.C.) al quale sono tenuti ad iscriversi anche le imprese di produzione e distribuzione dei programmi radiofonici e televisivi. Per altro verso, il cinema è compreso tra le attività i cui ricavi concorrono a formare il sistema integrato delle comunicazioni (SIC), introdotto dalla legge 112 del 2004. Per l'anno 2005 le risorse derivanti dall'utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione (prevalentemente derivanti dalla commercializzazione nelle sale cinematografiche e dall'*home video*) sono state stimate in oltre 1,4 miliardi di euro¹.

Altra competenza dell'Autorità in materia è quella relativa alla regolamentazione dei cosiddetti "diritti residuali" dei produttori indipendenti.

Il regolamento emanato dall'Autorità nel 2003 ha rimesso alla libera negoziazione delle parti l'individuazione della quota di diritti residuali da

¹ Per l'anno 2005 le risorse derivanti dall'utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione (prevalentemente sale cinematografiche e home video) sono state stimate in 1,433 miliardi di euro, di cui 600 milioni di euro derivanti da incassi nelle sale cinematografiche, 750 milioni di euro da noleggio e vendita di DVD e 83 milioni di euro da pubblicità.

Complessivamente il 2005 ha fatto registrare una diminuzione dell'8,3% rispetto al 2004.

Per il 2006 (fonte SIAE - dati primo semestre - 326 milioni di euro) la spesa del pubblico nelle sale cinematografiche è aumentata di circa il 14% rispetto al primo semestre 2005 (285 milioni di euro).

attribuire ai produttori indipendenti “ *in misura proporzionale alla effettiva partecipazione alle fasi di sviluppo e di realizzazione delle produzioni*”.

Da tempo l’Autorità si occupa della figura del produttore indipendente, nella sua azione di monitoraggio degli sviluppi del mercato e di tutela del pluralismo culturale; oltre a verificare annualmente il rispetto delle quote di programmazione e di investimento, essa stila dal 2001 un elenco dei produttori indipendenti italiani. Ebbene, i risultati di tale attività portano a concludere che attorno alla figura del produttore e in particolare di quella del produttore indipendente si è creata molta confusione.

Da un lato il frequente ricorso a strumenti quali la delega di produzione, attraverso cui i grandi distributori nazionali finanziano l’intera fase di sviluppo e creazione del prodotto, rende labile l’individuazione del ruolo del produttore indipendente. Dall’altro, la definizione di produttore indipendente recata dal nostro ordinamento (articolo 2, comma 4, della legge 122/98, ora confluito nel Testo Unico della Radiotelevisione), oltre ad essere applicabile solo al settore televisivo, ha una formulazione suscettibile di dubbi interpretativi.

L’Autorità ha avviato sull’argomento un’apposita indagine conoscitiva (delibera n. 164/06/CSP) volta a ridisciplinare la materia , anche alla luce dell’evoluzione tecnologica del settore, con l’obiettivo di ricomprendere nelle attività volte alla realizzazione ed allo sviluppo di una produzione audiovisiva anche il contributo di ingegno e di creazione dell’opera , nella prospettiva di assicurare una tutela più forte ai produttori indipendenti e consentire loro di avere una adeguata capacità negoziale all’atto della vendita dei relativi diritti.

Come ho già avuto modo di esporre in altra audizione parlamentare, e come ha osservato giustamente il Senatore Maccanico, è sulla disponibilità dei contenuti che si giocherà la vera concorrenza sul mercato. Fondamentale è , a tal riguardo, che i produttori di contenuti siano veramente “indipendenti” dalle imprese alla

cui capacità trasmissiva accedono, sviluppando così una capacità di crescita e di aggregazione.

La direttiva comunitaria vigente, pur prevedendo l'obbligo delle emittenti di riservare una quota di programmazione e di investimento a favore dei produttori indipendenti, non ne reca una definizione vincolante per gli Stati membri, che è, pertanto, rimessa alla loro determinazione. Tuttavia, nel suo 31° "considerando", la direttiva individua alcuni criteri guida: *"Gli Stati membri, nel definire la nozione di «produttore indipendente», dovrebbero tener conto di criteri come la proprietà della società di produzione, l'entità dei programmi forniti alla stessa emittente e la proprietà dei diritti di sfruttamento secondari"*.

La definizione recata dalla legge, oltre che sulla nozione di controllo o collegamento societario – ed il Testo unico prevede per il settore delle comunicazioni definizioni particolarmente incisive della nozione di controllo societario -, fa perno su un parametro quale quello della *"non destinazione del 90 per cento della propria produzione nei confronti una sola emittente per un periodo di tre anni"*, che è fondato sulla mera quantità e non su criteri qualitativi, come ad esempio quello del fatturato. La definizione, inoltre, non considera l'altro parametro guida previsto dalla direttiva per l'individuazione dei produttori indipendenti, cioè quello della titolarità dei diritti di sfruttamento secondari.

E' auspicabile che il nuovo quadro normativo definisca con chiarezza quali sono le attività che caratterizzano il ruolo del produttore e, contemporaneamente, identifichi le peculiarità che devono essere possedute da un produttore che vuole definirsi "indipendente", e come tale fruire dei benefici previsti dalla legge.

E veniamo al ruolo strategico che può essere giocato dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nello sviluppo della produzione audiovisiva – cinematografica e televisiva - italiana.

Come affermato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 284/2002, in materia di canone televisivo “ *l’esistenza di un servizio radiotelevisivo pubblico, cioè promosso e organizzato dallo Stato, non più a titolo di monopolista legale della diffusione di programmi televisivi, ma nell’ambito di un sistema misto pubblico-privato, si giustifica però solo in quanto chi esercita tale servizio sia tenuto ad operare non come uno qualsiasi dei soggetti del limitato pluralismo di emittenti, nel rispetto, da tutti dovuto, dei principi generali del sistema...bensì svolgendo una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all’informazione e per la diffusione della cultura*”.

Nelle linee guida varate quest’anno dall’Autorità d’intesa col Ministro il fine strategico della missione di servizio pubblico è stato individuato nella qualità dell’offerta, da perseguire in tutte le reti, in tutte le fasce d’ascolto ed anche nei generi ad ampia diffusione.

Vi è però, da fare una considerazione: il panorama della televisione in Italia è potenzialmente ricco. Ma la pubblicità paga esclusivamente in funzione dell’*audience*: abbiamo assistito in questi anni, in questi mesi, allo scadimento della qualità in televisione, come risultato di un rincorsa emulativa al ribasso tra televisione pubblica e televisioni private.

D’altra parte il gusto si evolve anche in relazione all’offerta televisiva.

Ecco perchè c’è bisogno anche di una TV sganciata da questo rapporto compulsivo, da questo riflesso condizionato. Questa TV non può *non* essere, *in primis*, il servizio pubblico, che deve rappresentare sia la fucina di prodotti che possono essere più spesso associati alla cultura, anche in significato *lato sensu*, sia il mezzo di divulgazione di massa di opere di alta cultura.

Pertanto, se si vuole una tv pubblica intesa come fattore positivo, che spinga anche le tv commerciali a mantenere un buon livello e svolga il ruolo di stimolo

culturale, di promozione di progresso civile e di coesione sociale, occorre promuovere un innalzamento degli attuali standard di servizio.

E' quello che ha fatto e fa in Gran Bretagna la BBC: abbiamo dunque un modello cui guardare (anche se il canone di abbonamento nel Regno Unito è più elevato che da noi); altri esempi di un certo livello li fornisce la televisione francese, ch'è cresciuta non poco.

All'interno della quota del 15% dei ricavi della Rai da dedicare alla produzione europea ed indipendente, il contratto ha stabilito una riserva del 20% dedicata ai film destinati prioritariamente al circuito cinematografico, una riserva del 4% per la produzione e l'acquisto di documentari e una riserva del 5% per i cartoni animati e i film di animazione prodotti per l'infanzia.

Infine, qualche breve osservazione in merito alla cosiddetta "Tassa di scopo", che, secondo gli orientamenti che stanno emergendo, verrebbe applicata sui fatturati di tutti i fruitori di contenuti filmici per la creazione di un nuovo fondo di finanziamento del cinema e dell'audiovisivo, e del Centro nazionale del cinema e dell'audiovisivo. Entrambi gli istituti sono presenti da tempo in Francia, nazione che certamente è molto attenta nel tutelare il proprio prodotto nazionale, ed evidenziano la volontà del legislatore di creare quel nuovo sistema di *governance* per il settore cinematografico che molti richiedono da tempo, attraverso il riassetto e la razionalizzazione degli interventi e delle funzioni pubbliche per garantire lo sviluppo della cultura cinematografica e, allo stesso tempo, delle imprese e del sistema industriale.

Da un punto di vista concorrenziale – come ha ricordato anche il Presidente Catricalà – è essenziale assicurare una gestione trasparente, equa e non discriminatoria della ripartizione del finanziamento pubblico.

L'intervento del legislatore, poi, dovrebbe prevedere criteri selettivi e non automatici, al fine di incentivare lo sviluppo di progetti culturali che l'ordinamento nazionale e comunitario tutelano. Ricordo, in proposito, che la

direttiva TV senza Frontiere prevede che possano essere applicati dispositivi nazionali di sostegno allo sviluppo della produzione europea , in particolare per incoraggiare l'attività di produzione e distribuzione nei paesi con scarsa capacità di produzione o con area linguistica ristretta, purchè conformi al diritto comunitario.

Ho avuto modo di constatare personalmente in Romania, Ucraina, Polonia, Ungheria (ma anche in Cina) il grande interesse che c'è per la lingua italiana. La Francia sostiene la lingua francese con un imponente impegno di mezzi. Noi facciamo pochissimo. Eppure c'è tutta una fioritura spontanea di scuole d'italiano, di corsi d'italianistica e, in particolare, di corsi informativi sul nostro cinema degli anni grandi: il cinema di Rossellini, di De Sica, di Visconti, di Fellini.

Per quanto attiene specificamente al Centro Nazionale, sarebbe opportuno prevedere dei **criteri di collegamento** che consentano all'Autorità di accedere ai dati raccolti dal Centro nell'espletamento della sua attività.

Tali dati potrebbero risultare utili anche per il progetto che l'Autorità sta valutando di intraprendere, volto ad istituire nel proprio Registro degli operatori di comunicazione, un Catasto nazionale delle opere audiovisive. L'istituzione del catasto delle opere audiovisive permetterebbe, inoltre, una gestione più efficiente della materia dei diritti, assicurando maggior trasparenza sulla titolarità degli stessi e sulla loro circolazione.

In tema di diritto d'autore, infatti, la legge n. 248 del 2000 (Nuove norme di tutela del diritto d'autore) affida all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni compiti di prevenzione e controllo ispettivo a presidio della proprietà intellettuale nei settori in cui l'Agcom esercita funzioni di garanzia e di regolamentazione.

La legge prevede, inoltre, un coordinamento continuo tra l'Autorità e la SIAE, con particolare riferimento alla produzione ed alla rivendita di supporti multimediali ed alle emissioni radiofoniche e televisive via etere e via cavo.

A tal fine è stata siglata il 10 maggio scorso un'intesa tra l'Autorità e la SIAE.

L'obiettivo comune è quello di favorire l'innovazione, la fruizione dei contenuti sulle reti a larga banda e mobili, tutelando al tempo stesso l'ingegno e la proprietà intellettuale.

Mi si consenta di chiudere la mia trattazione guardando al futuro. La digitalizzazione dei contenuti e le nuove tecnologie di trasmissione e di visualizzazione delle immagini stanno modificando le abitudini dei cittadini italiani, ma il settore della produzione e distribuzione audiovisiva e cinematografica fatica molto a recepire le nuove tendenze ed applicare i nuovi standard. La nuova legge quadro potrebbe essere una occasione irripetibile per far sviluppare anche in Italia la produzione in *alta definizione* e, perché no, la rimasterizzazione con le nuove tecniche digitali del nostro patrimonio filmico.

Corrado Calabrò