



SCANNER

Dati e tendenze del mercato audiovisivo a cura di DG Cinema

LA REVISIONE DEL SISTEMA DELLE “QUOTE”

di **Federica D’Urso, Iole Maria Giannattasio, Bruno Zambardino**

Il testo del decreto di riforma prevede un aumento degli investimenti richiesti ai fornitori di servizi media audiovisivi nella promozione di opere europee e nel rafforzamento della produzione indipendente. Tale maggiorazione dell’impegno a carico dei soggetti che diffondono opere è coerente con l’intera riforma del sistema voluta dalla Legge Franceschini¹.

Tra i numerosi provvedimenti di riforma previsti dalla legge Franceschini “Disciplina del cinema e dell’audiovisivo”, la n. 220 del 14 novembre 2016, figura anche l’emanazione di un decreto legislativo che aggiorna le norme a tutela della promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di Servizi di Media AudioVisivi (cosiddetti SMAV) sia lineari sia a richiesta: si tratta di un sistema che obbliga le emittenti televisive (fornitori SMAV lineari) e le piattaforme streaming che offrono contenuti in modalità *on demand* (fornitori SMAV a richiesta) a finanziare e a inserire nel proprio palinsesto o catalogo opere audiovisive realizzate da produttori europei, in base a un articolato meccanismo di quote percentuali sul loro fatturato e sul loro tempo di programmazione. In base alla delega al Governo in materia, prevista dall’articolo 34 della Legge, il provvedimento ha l’ambizioso obiettivo di razionalizzare le complesse disposizioni legislative di disciplina degli strumenti e delle procedure finora previsti in materia. Il tema è disciplinato dall’art. 44 del d.lgs n. 177 del 2005 “Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici” (TUSMAR), poi modificato dal d. lgs. N. 44 del 15 marzo 2010. Si tratta, in altri termini, di quelle che vengono comunemente chiamate le “quote obbligatorie di investimento e programmazione” a carico di emittenti televisive e altri soggetti dotati di responsabilità editoriale.

La Legge su Cinema e Audiovisivo, quindi, nella sua organicità, interviene anche su questa delicata materia, la cui regolamentazione è sempre stata finora curata dal Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento Comunicazioni, in quanto afferente all’area della regolamentazione dei fornitori SMAV, ovvero le vecchie e nuove forme di emittenza televisiva. Essendo tuttavia questo un argomento che riguarda le opere, il loro finanziamento e la loro diffusione, ed avendo la Legge Franceschini esteso la competenza del MiBACT dalle sole opere cinematografiche all’intero insieme delle opere audiovisive, che comprendono quindi anche quelle destinate alla televisione e al web, si è ritenuto opportuno che anche su questa materia fosse la Legge su Cinema e Audiovisivo a fornire le indicazioni per una adeguata regolamentazione, all’interno di una visione più ampia di riforma dell’intero settore e di razionalizzazione del sistema.

¹ NOTA BENE: per una contestualizzazione storica della regolamentazione sulle promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, si rimanda all’articolo pubblicato su *Otto e Mezzo* n. 19 di marzo 2015, pp. 48-53.



Per rispondere quindi all'esigenza di aggiornamento e razionalizzazione di questa disciplina, la Legge Franceschini fissa alcuni criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi, alla luce e nel rispetto della normativa comunitaria (Direttiva Servizi Media Audiovisivi 2010/13/UE attualmente in fase di revisione) che ispira l'intervento fin dalle sue origini. Vale la pena ricordare che tali origini risalgono alla Direttiva europea "Tv senza frontiere" del 1989 e al suo primo recepimento strutturato nella legislazione italiana nella Legge n. 122 del 1998.

I criteri individuati dalla Legge Franceschini sono richiamati nel box seguente.

LEGGE 220/2016: CRITERI DIRETTIVI DELLA LEGGE DELEGA

- Introduzione di **procedure più trasparenti** ed efficaci in materia di obblighi di investimento e programmazione di opere italiane ed europee;
- adeguamento ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficacia, in modo da definire con maggiore coerenza e **certezza** il sistema delle regole e l'ambito soggettivo di applicazione;
- rafforzamento di un sistema in cui i meccanismi di mercato siano più funzionali a una **maggiore concorrenza**, a una maggiore **pluralità di possibili linee editoriali** e a meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle opere;
- previsione in particolare di una la riformulazione delle **modalità di applicazione** di tali regole ai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta;
- provvedere alla **riformulazione della definizione di «produttore indipendente»**, nonché delle altre definizioni che attengono direttamente alle questioni, alle tematiche e ai profili inerenti la promozione delle opere europee ed italiane;
- prevedere un **adeguato sistema di verifica**, di controllo, di valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio.

LE CRITICITÀ RILEVATE NELLA VECCHIA REGOLAMENTAZIONE

Il decreto legislativo di riforma mira ad una profonda revisione dell'assetto, considerato poco organico e inadeguato rispetto alle rapide e molteplici evoluzioni che hanno caratterizzato in questi ultimi anni, e che continueranno certamente a caratterizzare, il contesto economico e tecnologico di riferimento.

I Ministeri competenti (MISE e MIBACT), anche alla luce dei risultati dell'indagine conoscitiva realizzata da AGCOM – Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nel 2015-2016 sulla materia, già da tempo avevano attivato un tavolo di consultazione con i principali *stakeholders* per individuare le criticità, sia con riferimento alle relazioni industriali tra broadcaster e produttori indipendenti, sia in relazione al corretto rispetto degli obblighi di programmazione e di investimento a carico dei broadcaster.



Tra i nodi di maggiore criticità che caratterizzano la regolamentazione sinora vigente e che hanno reso necessario un aggiornamento dell'impianto normativo se ne possono evidenziare alcuni di particolare rilevanza:

- 1) fra i requisiti che definiscono il produttore indipendente non era previsto quello relativo alla titolarità dei cosiddetti "diritti secondari", richiamato invece nella Direttiva Ue (attualmente in fase di revisione, ma non su questo punto);
- 2) l'assolvimento degli obblighi da parte dei broadcaster avveniva attraverso modalità poco definite e non sempre trasparenti, che hanno favorito processi di integrazione verticale nel settore cinema, ovvero l'acquisizione o la creazione di società di produzione da parte di broadcaster, come è avvenuto per Taodue, società acquisita da Medusa, che a sua volta appartiene al gruppo Mediaset; oppure Raicinema, che fa parte del gruppo Rai. Questo è un fenomeno

tipicamente italiano: negli altri Paesi le emittenti televisive non possiedono società di distribuzione;

- 3) gli obblighi d'investimento in produzioni indipendenti prevedevano una sotto quota specifica per le opere cinematografiche cosiddette "di espressione originale italiana", senza tener conto delle linee editoriali dei canali: questo, nell'applicazione della norma, ha comportato la necessità di ricorrere a frequenti deroghe;
- 4) i fornitori SMAV a richiesta, ovvero le piattaforme che offrono contenuti in streaming e on demand (detti anche *over the top*), non erano, ad avviso del governo, pienamente sottoposti agli obblighi di programmazione e investimento: questo rischiava di alterare il mercato;
- 5) le sanzioni previste per il mancato rispetto degli obblighi di investimento, sanzioni che variavano da 25.000 a 250.000 euro, non erano proporzionate alla consistenza degli obblighi stessi, che arrivano a prevedere investimenti anche di diversi milioni di euro.

COSA PREVEDE IL DECRETO E L'ITER DI APPROVAZIONE

Il Decreto legislativo di riforma, a seguito dell'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2017, è stato valutato positivamente da parte del Consiglio di Stato e della Conferenza Stato-regioni. Il Governo ha successivamente inviato il testo alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che hanno proposto alcune integrazioni al testo, anche a seguito di ulteriori consultazioni con le categorie professionali. Il 22 novembre il Decreto è stato definitivamente approvato dal Governo.

Entro due anni successivi all'entrata in vigore del provvedimento, il Governo può adottare disposizioni correttive e integrative, purché rispettino gli stessi principi e criteri fissati nella Legge e seguano la medesima procedura.

Il testo del decreto di riforma prevede un aumento degli investimenti richiesti ai fornitori SMAV nella promozione di opere europee e nel rafforzamento della produzione indipendente. Tale maggiorazione dell'obbligo a carico dei soggetti impegnati nella dif-

fusione delle opere è coerente con l'intera riforma del sistema voluta dalla Legge Franceschini, che ha fra gli obiettivi il complessivo incremento delle risorse a favore del settore della produzione attraverso tutti gli strumenti disponibili.

In linea con quanto stabilito dalla Direttiva europea servizi media audiovisivi (SMAV), attualmente in fase di revisione, il decreto prevede, per l'entrata a regime delle nuove quote di programmazione e investimento nella produzione di opere europee, una gradualità scandita in 4 anni. Al fine di consentire ai fornitori di servizi media il progressivo adeguamento alla nuova disciplina, per il 2018 l'entità degli obblighi resterà invariata rispetto alla normativa attualmente in vigore. L'applicazione piena del nuovo schema indicato dal decreto è prevista per il 2021.

Il decreto prevede anche la riformulazione della definizione di produttore indipendente, in linea con l'esigenza espressa dalla Legge n. 220/2016 di adeguare la nozione al nuovo contesto del

mercato audiovisivo. In particolare, accanto ai requisiti già previsti dalla normativa precedente, che erano riferiti al tema dell'assetto proprietario dell'impresa e a quello della pluralità della committenza, è richiesta anche la titolarità dei cosiddetti diritti secondari: questo requisito consente, sulla carta, ai produttori di mantenere la proprietà sulle proprie opere, di utilizzarne i diritti di sfruttamento e di consolidare in questo modo il patrimonio societario; la conseguenza di questo dovrebbe essere l'aumento della capacità del produttore di investire in nuovo prodotto senza vincoli troppo stretti con la committenza. Per la disciplina di dettaglio il decreto rinvia ad un apposito regolamento dell'Autorità. In tal modo la normativa nazionale recepisce quanto previsto dalla Direttiva europea, laddove indicava tre criteri per la definizione del produttore indipendente:

- a) fatturato (il produttore indipendente non può lavorare in esclusiva per un solo broadcaster o fornitore SMAV,



non può quindi fatturare oltre il 90% dei propri ricavi allo stesso committente);

- b) proprietà (il produttore indipendente non può essere collegato o controllato da broadcaster o fornitore SMAV);
- c) titolarità dei diritti (il produttore indipendente deve essere proprietario di una quota dei diritti sulle sue opere).

OBBLIGHI DI PROGRAMMAZIONE DEI FORNITORI DI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI LINEARI

In termini di obblighi a carico dei fornitori SMAV, per ciò che riguarda gli obblighi relativi alla programmazione di contenuti, il testo prevede che per l'anno 2019 tutti gli operatori devono destinare alle opere europee almeno il 53% del tempo di trasmissione (escluso il tempo destinato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite); tale quota è elevata al 56% a partire dal 2020, per arrivare al 60% nel 2021.

Dal 2019, tutti gli operatori dovranno riservare alle opere audiovisive di espressione originale italiana, ovunque prodotte, una sotto quota di almeno un terzo della quota prevista per le opere europee; per la RAI la sotto quota è pari alla metà. Dal 2021, quindi, tutti gli operatori dovranno destinare alle opere di espressione originale italiana ovunque prodotte almeno il 20% del tempo di programmazione; per la RAI tale sotto quota è pari al 30%.

Il rispetto delle percentuali deve essere assolto su base annua. Con riferimento alla fascia oraria 18-23 (prime time) il decreto prevede ulteriori sotto quote riservate a opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione o documentari originali di espressione originale italiana. In questo caso l'obbligo è su base settimanale.

L'impianto di questo modello è mutuato da quanto previsto dal sistema francese che, sin dagli anni Ottanta, rappresenta uno tra gli esempi più virtuosi in materia di promozione di opere europee e di espressione originale nazionale.

OBBLIGHI DI INVESTIMENTO DEI FORNITORI DI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI LINEARI

Sul fronte degli obblighi di investimento a carico dei fornitori SMAV, la base di calcolo per la definizione della quota è costituita dagli introiti netti annui, come già previsto dalla normativa precedente. Ai fini dell'assolvimento a tali obblighi, gli operatori possono utilizzare le seguenti modalità contrattuali: il pre-acquisto, l'acquisto e la produzione. Rispetto alle previsioni precedenti, viene quindi eliminata la modalità tecnica del "finanziamento", ritenuta eccessivamente generica, e si rinvia, per le ulteriori specifiche, ad un regolamento dell'Autorità. Per tutti gli operatori esclusa la RAI, la quota di investimento riservata all'acquisto o al pre-acquisto o alla produzione di opere europee è confermata ad almeno il 10% degli introiti netti per il 2018; tale quota è elevata al 12,5 % dal gennaio 2019 e al 15% dal 2020. Per il 2018 la quota è riferita interamente a opere prodotte da produttori indipendenti, mentre per il 2019 e dal 2020, a queste ultime opere sono riservati i cinque sesti delle quote previste.

All'interno della quota complessiva prevista per le opere europee, il decreto riserva direttamente alle opere cinematografiche di espressione originale italiana la quota minima del 3,2% (come finora) degli introiti netti annui. Tale percentuale è innalzata al 3,5% per il 2019, al 4% dal 2020 e al 4,5% dal 2021.

Per quanto riguarda la RAI, la quota di riserva al pre-acquisto o all'acquisto o alla produzione di opere europee è confermata ad almeno il 15% dei ricavi complessivi annui derivanti dal canone e dalla pubblicità per il 2018. Tale quota è elevata al 18,5% dal gennaio 2019 e al 20% dal 2020. Anche in questo caso, per il 2018 la quota è riferita interamente a opere prodotte da produttori indipendenti, mentre per il 2019 e dal 2020 a queste ultime opere sono riservati i cinque sesti delle quote previste.

All'interno della quota complessiva prevista per le opere europee, il decreto riserva direttamente alle opere cinematografiche di espressione originale italiana, ovunque prodotte, la quota minima del 3,6% dei ricavi complessivi netti per il 2018, invariata rispetto al passato. Tale percentuale è innalzata al 4% per il 2019, al 4,5% a decorrere dal 2020 e al 5% dal 2021.



OBBLIGHI DI INVESTIMENTO DEI FORNITORI DI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI A RICHIESTA (NON LINEARI)

Il decreto disciplina inoltre gli obblighi a carico dei fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta, ovvero le piattaforme che propongono contenuti in streaming on demand, soggetti alla giurisdizione italiana: si tratta dei cosiddetti servizi on demand, ossia gli operatori che offrono contenuti non nella modalità di flusso, all'interno di un palinsesto predeterminato, bensì attraverso un catalogo di contenuti a cui l'utente può accedere quando vuole. Tali operatori sono tenuti a rispettare sia gli obblighi di programmazione che quelli di investimento. In conformità con la nuova Direttiva europea in materia, di prossima emanazione, a decorrere dal 1° gennaio 2019 gli obblighi di investimento si dovranno applicare anche ai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta, che abbiano la responsabilità editoriale di offerte rivolte ai consumatori in Italia, anche se stabiliti in un altro Stato membro dell'Unione Europea (Netflix, Amazon...).

Per quanto riguarda gli obblighi di programmazione di opere audiovisive europee, il decreto prevede per la disciplina di dettaglio un apposito regolamento dell'Autorità, fermo restando l'obbligo, di derivazione europea, di inserire nel catalogo almeno il 30% di opere europee. Allo stesso modo si rimanda ad un regolamento dell'Autorità la disciplina di dettaglio relativa agli obblighi di investimento in opere audiovisive europee, in opere audiovisive recenti (cioè realizzate nel corso degli ultimi cinque anni) e in opere prodotte da produttori indipendenti; in questo caso, la quota minima di investimento è fissata in almeno il 20% degli introiti netti annui generati in Italia.

Il regolamento dell'Autorità prevede, fra l'altro, le modalità con cui il fornitore di servizi di media audiovisivi assicura adeguato rilievo alle opere europee nei cataloghi dei programmi offerti e definisce la quantificazione degli obblighi con riferimento alle opere europee prodotte da produttori indipendenti. In particolare si dovrà fare riferimento al principio di promozione delle opere audiovisive europee, da assicurare attraverso diversi strumenti, quali, ad esempio, la previsione di 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.

Infine, in caso di mancato rispetto delle quote, il nuovo regime sanzionatorio prevede multe che oscillano tra 100.000 euro e 5 milioni di euro, e comunque entro il limite dell'1% del fatturato del soggetto obbligato.



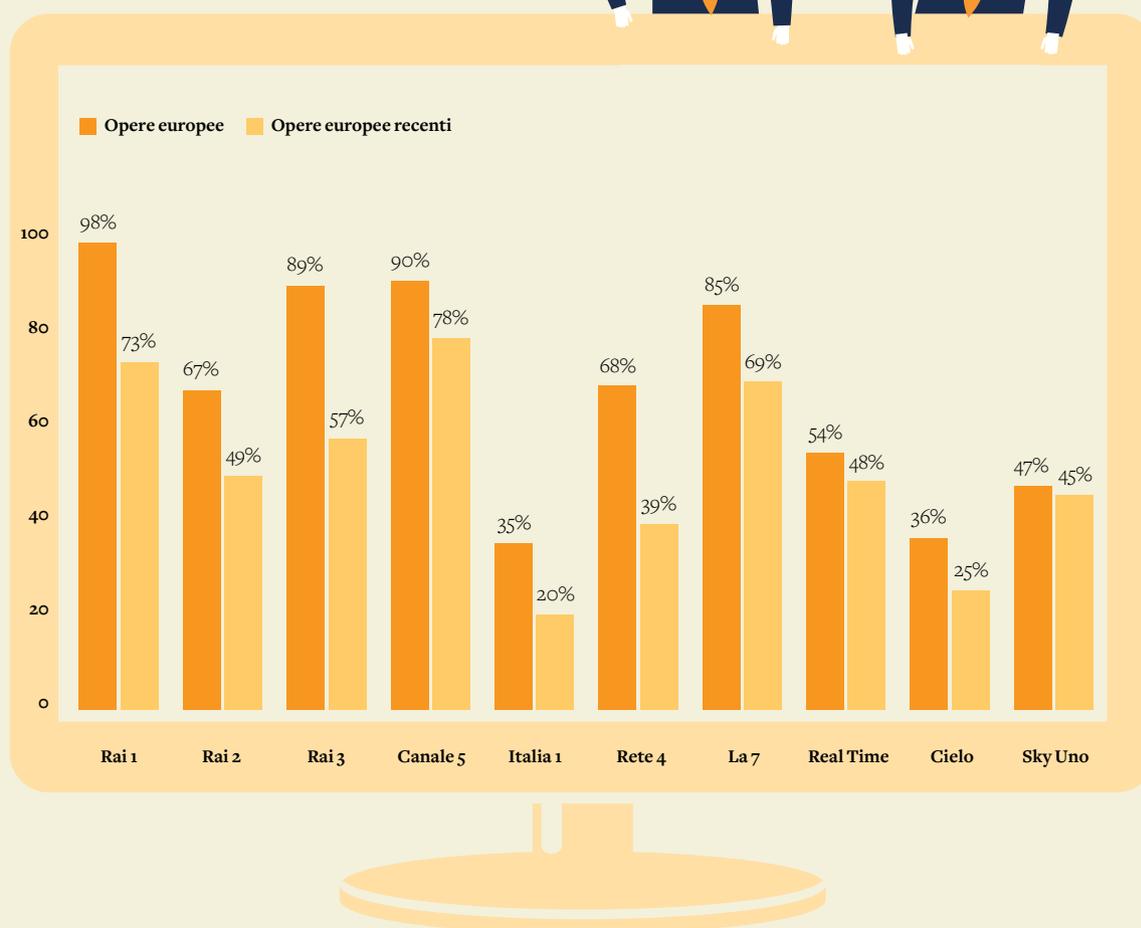
DATI SULLE QUOTE

In attesa di vedere entrare in vigore il nuovo quadro regolatorio, è utile richiamare gli ultimi dati relativi all'applicazione delle quote di programmazione e investimento, calcolati e confrontati in base alla normativa attualmente (e ancora per poco) vigente. I dati che seguono sono rilevati da AGCOM e sono stati resi pubblici nella relazione annuale 2017.

L'Autorità dichiara che, sulla base delle verifiche effettuate, nel 2015 il valore medio della programmazione di opere europee da parte delle emittenti nazionali si attesta intorno al 61%, risultando dunque superiore di circa 10 punti rispetto alla soglia fissata dalla legge e in linea con la tendenza già registrata nel 2014.

La figura indica i dati forniti dagli operatori. L'intervallo di riferimento evidenzia un dato medio per le opere europee pari al 67%, con un valore minimo pari al 35% per Italia 1 e un valore massimo pari al 98% per Rai 1.

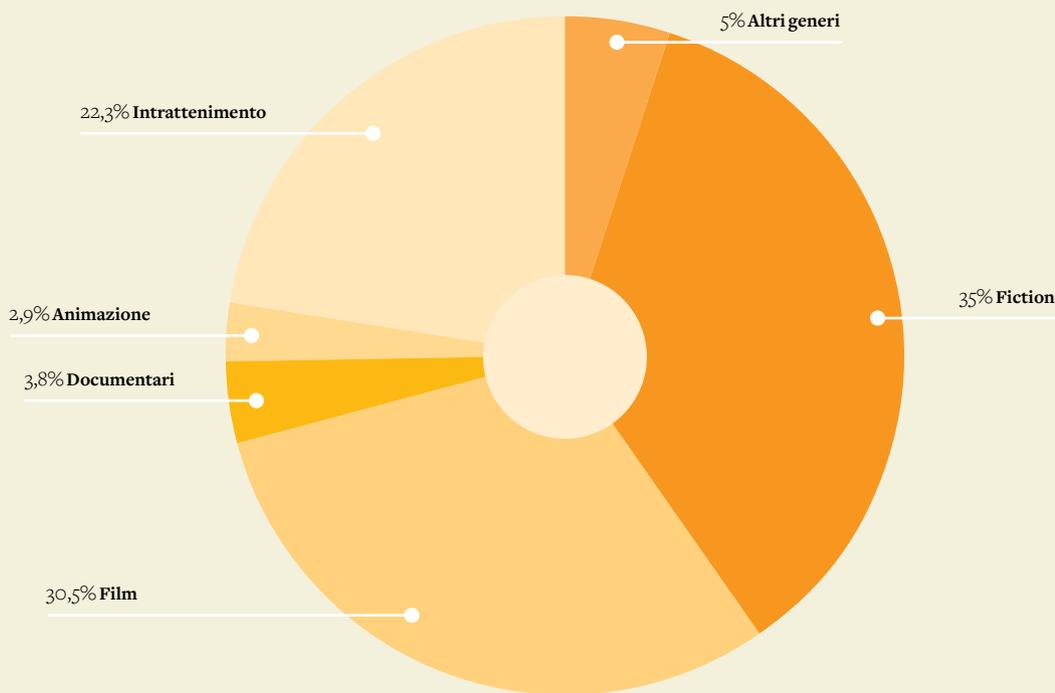
QUOTE DI PROGRAMMAZIONE DI OPERE EUROPEE E OPERE EUROPEE RECENTI PER SINGOLO CANALE (2015) - AGCOM



Per quanto riguarda gli obblighi di investimento in produzione di opere europee di produttori indipendenti, si registra un dato medio pari al 16%, di sei punti superiore al limite minimo previsto per i broadcaster commerciali, esclusa la Rai, la cui soglia è pari al 15%.

Nel 2015, il valore complessivo degli investimenti dichiarati dalle 10 maggiori emittenti assoggettate in termini di ascolti risulta pari a 746 milioni di euro, facendo registrare una crescita del 13% rispetto al dato del 2014. Gli investimenti si sono orientati prevalentemente fiction, film, e intrattenimento

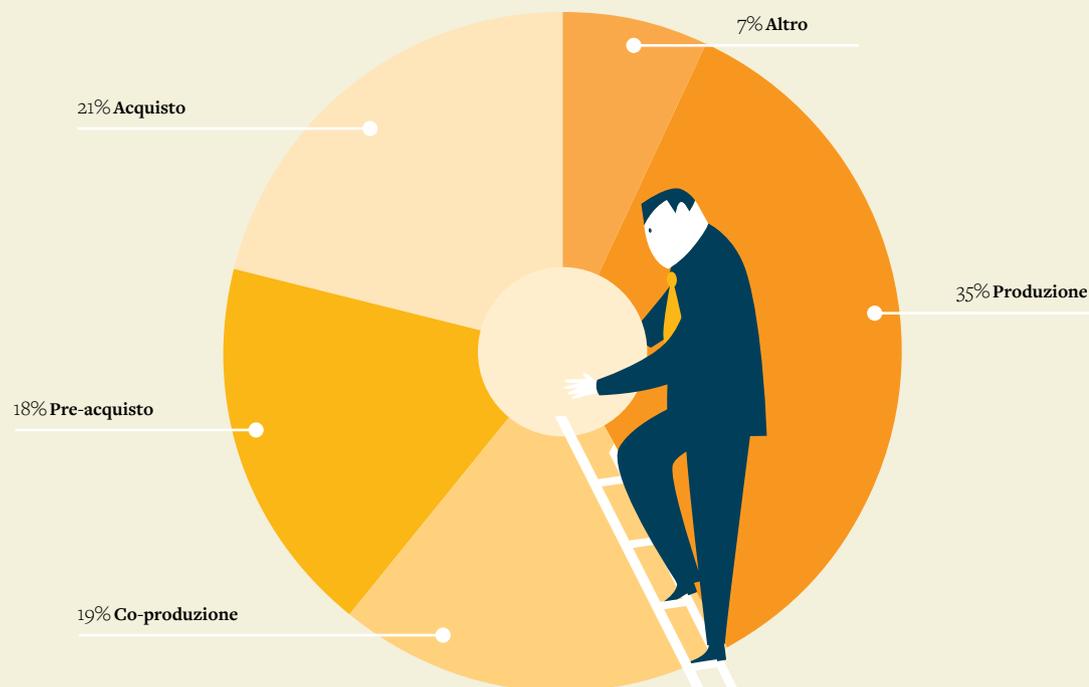
QUOTE DI INVESTIMENTO IN OPERE EUROPEE INDIPENDENTI PER GENERI (2015) - AGCOM



Con riferimento alle tipologie di investimento, si rileva che le emittenti tendono a ricorrere a tutte le modalità previste dalla legge vigente: produzione (35% degli investimenti), acquisto (21%), pre-acquisto (18%) e coproduzione (19%).



DISTRIBUZIONE DELLE TIPOLOGIE DI INVESTIMENTO (2015) AGCOM



Per ciò che riguarda il regime delle quote previsto per i fornitori dei servizi audiovisivi a richiesta, che nella regolamentazione vigente prevede che i soggetti obbligati possano scegliere se rispettare l'obbligo di programmazione o quello di investimento, la maggioranza dei soggetti obbligati ha optato per la prima opzione, facendo registrare che in media il 63% della programmazione fosse

costituita da opere europee. Per quel che attiene, invece, alla riserva di investimento, TIM Vision, a fronte di una soglia di legge pari al 5% dei ricavi eleggibili, ha fatto registrare un livello di investimenti pari al 33%. Ciò dimostra l'importanza della programmazione nella strategia di promozione delle opere europee nel segmento VOD.