



ASSOCIAZIONE  
DELL'AUTORIALITÀ  
CINETELEVISIVA

# **PER UN RILANCIO DELLA PRODUZIONE TELEVISIVA ITALIANA**

**ELEMENTI DI SCENARIO, PROPOSTE OPERATIVE,  
FOCUS SULLA RAI**

Note a beneficio del Ministero dello Sviluppo Economico

---

Gennaio 2012

---



## **PER UN RILANCIO DELLA PRODUZIONE TELEVISIVA ITALIANA**

ELEMENTI DI SCENARIO, PROPOSTE OPERATIVE,  
FOCUS SULLA RAI

Note a beneficio del Ministero dello Sviluppo Economico

### INDICE:

1. Perché conviene produrre contenuti originali	3
2. Le priorità per rilanciare la produzione italiana	5
2.1 La governance della Rai	5
2.2 Una nuova normativa sui diritti	7
2.3 Una nuova regolamentazione delle quote	11
2.4 Pluralità di linee editoriali	18
2.5 Recupero dell'evasione del canone	20
2.6 Le frequenze, la rete ed un'editoria per il web	22
3. Focus: le ragioni della crisi italiana e della Rai	25
3.1 La crisi della fiction	25
3.2 La crisi della Rai	34
3.3 Misurazione degli ascolti e della qualità	40
4. Conclusioni	42
Appendice	44





## 1 - PERCHÉ CONVIENE PRODURRE CONTENUTI ORIGINALI

La produzione audiovisiva è fattore di crescita per tutta la filiera del settore audiovisivo e per l'economia in generale. Rappresenta un elemento essenziale per il comparto delle cosiddette "industrie creative", fondate sulla creazione e sullo sfruttamento economico della proprietà intellettuale. La letteratura economica è ormai ricca di studi e analisi sull'impatto dell'audiovisivo nella crescita dei sistemi-Paese e dei territori che ospitano la produzione, sia in sede Nazioni Unite che in sede Unione Europea, così come nei singoli Paesi più avanzati, nell'occidente e in oriente.

Per quello che riguarda, più specificatamente, i mercati televisivi, maggiori e più positive sono le ricadute in quei Paesi dove il settore produttivo è fiorente e sostenuto da adeguate policy, così come più confortanti sono i risultati di export e l'interscambio di programmi audiovisivi. Viceversa, più povero è il settore in quei Paesi dove la produzione originale non viene potenzialmente sviluppata e incentivata, dove maggiore è la dipendenza dall'import di programmi, con ricadute negative sulla qualità, sulla diversità dell'offerta, sul benessere del pubblico, sull'imprenditoria privata e in ultima analisi sulla ricchezza del Paese.

Come si vedrà, la produzione televisiva italiana attraversa una fase nella quale la sfavorevole congiuntura internazionale sta mettendo in evidenza i deficit strutturali e di policy dell'intero settore. La fiction, che della produzione televisiva rappresenta il segmento più capace di attirare pubblico e generare ricchezza, sta vivendo in maniera particolarmente pesante gli effetti di questa crisi e di questo deficit strutturale. I tagli pesanti che i broadcaster stanno operando sul prodotto di fiction, ben oltre gli effetti meramente "contabili" della crisi sui loro bilanci, determinano quindi un impoverimento del settore ma anche dell'indotto ad esso legato.

Tra il 2007 e il 2011, Rai e Mediaset hanno investito nella produzione di fiction originale italiana oltre 2,1 miliardi di euro. Si tratta di una cifra consistente ma che, come il confronto con l'estero mostrerà più avanti in questo documento, rappresenta una percentuale dei propri costi e dei propri ricavi decisamente inferiore alle omologhe emittenti britanniche e francesi. Questi 2,1 miliardi di euro, in ogni caso, hanno avuto ricadute sulle filiere collegate dell'audiovisivo per oltre 600 milioni di euro, ed effetti indotti sull'economia in generale per quasi 1,7 miliardi di euro, per un totale di quasi 2,3 miliardi di euro.

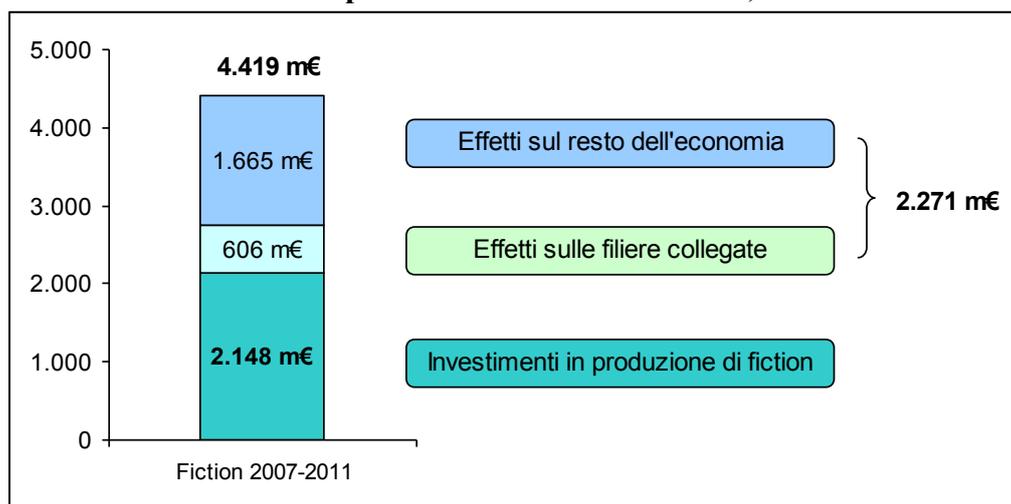
**In rapporto alla dimensione dell'investimento iniziale, quindi, gli effetti diretti e indiretti hanno portato a un moltiplicatore pari a 2,1.** Questo moltiplicatore fornisce una misura sintetica del rapporto tra le transazioni complessivamente attivate e l'impulso iniziale dal corrispondente flusso di investimenti. Ciò indica che sono



state attivate transazioni aggiuntive di entità superiore al valore dell'investimento iniziale.

**Il calo degli investimenti non è quindi materia che possa essere limitata all'interesse legittimo di autori, produttori, artisti e maestranze. Ma è un elemento di preoccupazione – naturalmente proporzionato all'entità dell'indotto generato, che non è marginale – per l'intera economia.**

**L'indotto della produzione di fiction in Italia, 2007-2011**



Note: dati di spesa (relativi al valore del trasmesso di fiction originale italiana in prima tv) relativi a Rai e Mediaset (>90% della spesa in produzione di fiction originale in Italia).

Fonte: elaborazioni e stime 100autori.

Per continuare a esistere e per riprendere a crescere, all'industria italiana della produzione di fiction (così come di animazione e di documentari, due generi televisivi particolarmente negletti nel nostro Paese – e non si tratta di un'esagerazione linguistica) non basta attendere l'uscita dalla crisi economica generale o la ripresa degli investimenti pubblicitari. E' necessario rifondare le basi di una politica dell'audiovisivo che è insieme culturale ed economica, che proietta i suoi effetti economici sul tessuto culturale e creativo del Paese, migliorandolo, e rende così questo tessuto capace di contribuire alla ricchezza e all'economia in generale.

Questa politica passa attraverso una chiara ridefinizione dei meccanismi normativi che regolano il mercato audiovisivo e coinvolge il governo anche in quanto azionista del servizio pubblico, che di questo mercato deve essere fattore di impulso e fonte di arricchimento, portando la propria azione fino al punto in cui interesse economico e bisogni del pubblico coincidono.



## **2. PRIORITA' PER RILANCIARE LA PRODUZIONE ITALIANA**

### **2.1 LA GOVERNANCE DELLA RAI**

#### **Limitare l'ingerenza della politica, dare obiettivi al management**

Il peso della politica nella governance della Rai è tale da rendere la sua funzione di controllo e di indirizzo una vera e propria “ingerenza” nei meccanismi decisionali, nelle nomine e nelle scelte di allocazione degli investimenti. Il Consiglio di Amministrazione è di nomina integralmente politica e la sua presenza nella gestione aziendale è così “totalizzante” da renderlo, di fatto, più un comitato esecutivo che un consiglio di amministrazione.

Limitare l'ingerenza della politica, diluire il suo peso nelle decisioni aziendali, restituire al management piena autonomia decisionale nel rispetto delle linee di pianificazione e indirizzo, sono delle priorità assolute per il rilancio dell'azienda.

Altrettanto fondamentale è che, a partire dal prossimo Contratto di Servizio, per il triennio 2013-2015, si consolidi la procedura di una consultazione pubblica allargata a tutti gli *stakeholder* per la definizione degli obiettivi e dei mezzi del servizio pubblico.

La governance della RAI dovrebbe essere riformata secondo alcune semplici linee guida:

- Superare la diarchia Presidente/Direttore Generale riunendo le competenze di entrambi in un Amministratore Delegato in carica per non più di 3 anni con pieni poteri gestionali e diritto di nomina dei vertici operativi dell'azienda, sulla base di criteri legati alla massima trasparenza e autorevolezza dei curricula. L'Amministratore Delegato non può essere riconfermato oltre il secondo mandato consecutivo.
- La nomina dell'Amministratore Delegato dovrebbe essere di competenza di un Consiglio Superiore della RAI, un organismo indipendente e autonomo composto da membri (tra i 20 e i 40) nominati in ragione per non più del 20 per cento dai partiti rappresentati in Parlamento e per il rimanente 80 per cento da rappresentanti degli enti locali (Stato-Regioni e ANCI), della società civile e della giustizia, del mondo dell'università e della cultura, dei professionisti del settore dello spettacolo e dell'informazione (produttori e autori televisivi e cinematografici, dello spettacolo leggero e giornalisti) nonché dei consumatori



- e dei sindacati. La somma dei rappresentanti nominati dai partiti e dagli enti locali non dovrebbe in alcun caso superare il 30 per cento.
- La nomina dell'Amministratore Delegato dovrebbe avvenire a maggioranza qualificata di almeno 2/3 dei componenti del Consiglio Superiore. Gli stessi membri del Consiglio Superiore dovrebbero essere nominati dal Presidente della Repubblica su proposta condivisa a maggioranza qualificata dai due rami del Parlamento se di nomina politica o, sempre a maggioranza qualificata, dai membri delle associazioni più rappresentative di ogni singola categoria prevista.
  - Il Consiglio Superiore della RAI, che si riunisce 4 volte l'anno, riceve un compenso simbolico e non ha compiti operativi. Oltre a nominare l'Amministratore Delegato, il suo compito è quello di eleggere a scrutinio segreto il proprio Presidente, tracciare le linee aziendali, approvare il bilancio, monitorare il raggiungimento degli obiettivi di servizio pubblico e farsi garante nei confronti dei cittadini che pagano il canone.
  - Il lavoro dell'Amministratore Delegato dovrebbe infine essere affiancato da un Consiglio di Amministrazione di 7 membri, la cui unica funzione dovrebbe essere quella di verificare la compatibilità delle scelte finanziarie previste dall'Amministratore per realizzare il suo piano editoriale. I membri del Consiglio di Amministrazione dovrebbero essere nominati a partire da curricula e/o attraverso procedure che accertino l'effettiva competenza dei candidati in materia. Più in particolare 5 dovrebbero essere nominati congiuntamente dal Consiglio Superiore della RAI e dall'Amministratore Delegato, 1 dal Presidente della Repubblica su proposta del Parlamento e 1 dal Ministro dell'Economia. I componenti del Consiglio di Amministrazione non possono essere riconfermati oltre il secondo mandato.
  - Nessuna delle cariche sopra descritte, Amministratore delegato, membro del Consiglio di Amministrazione, membro del Consiglio Superiore potrà in nessun caso configurare il successivo inquadramento nell'azienda a tempo indeterminato.

**Una riforma della governance della Rai dunque dovrebbe avvenire secondo precise linee di indirizzo: diluizione della rappresentanza politica negli organismi esecutivi; istituzione di un organismo di indirizzo a garanzia degli utenti, con rappresentanza politica non maggioritaria e allargato alla società civile, con poteri di nomina del vertice operativo e del Cda; superamento della diarchia Presidente/Direttore Generale e fusione delle funzioni in un'unica persona; istituzione e piena operatività di organismi consultivi; consultazioni pubbliche ad ogni rinnovo del Contratto di Servizio.**



## 2.2 – UNA NUOVA NORMATIVA SUI DIRITTI

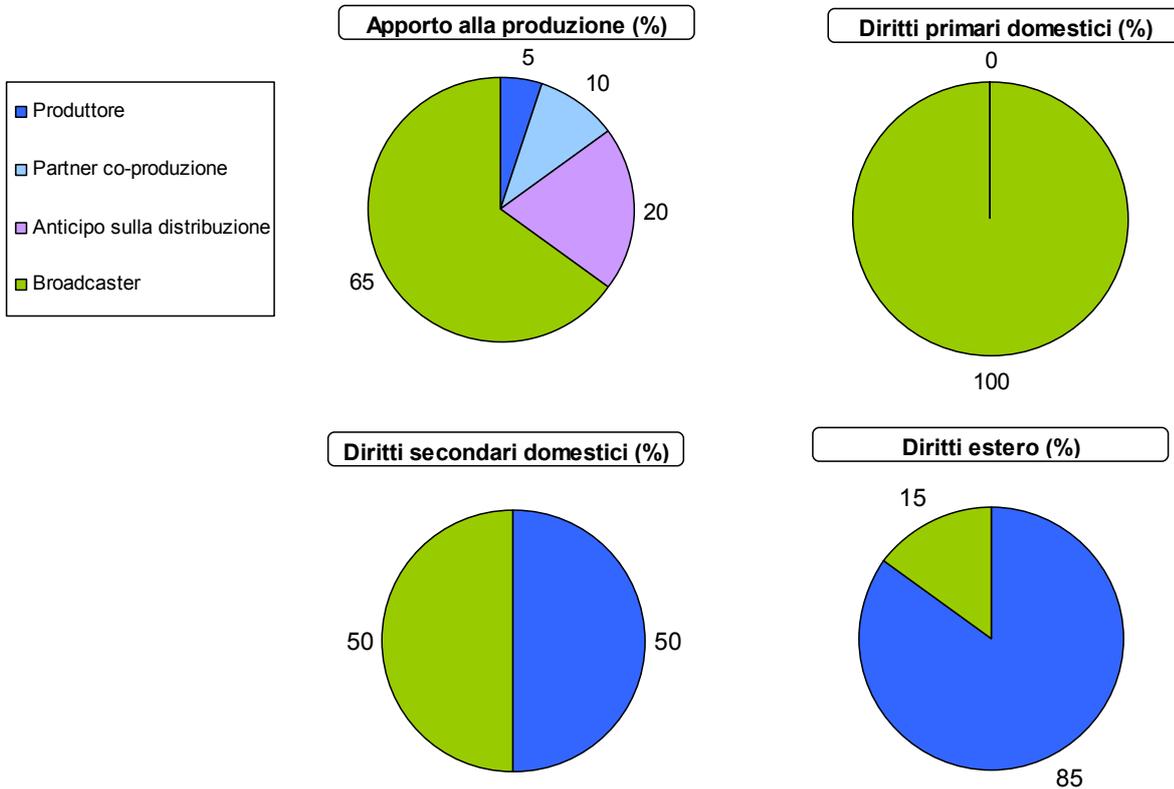
Una più equa ripartizione dei diritti di sfruttamento dei contenuti fra broadcaster e produttori, congiuntamente a una maggiore apertura del mercato, può favorire la produzione di contenuti esportabili, generando sia una diversificazione dei ricavi che fonti di finanziamento alla produzione aggiuntive, come pre vendite e anticipi alla distribuzione (alleggerendo lo sforzo dei broadcaster, oggi nella maggior parte dei casi unici finanziatori del prodotto).

La normativa britannica prevede per legge (Communications Act, 2003) che le emittenti negozino e valorizzino separatamente ciascun diritto di sfruttamento (es. primo passaggio televisivo, finestra *catch-up tv*, home video, licensing, estero...) e che pubblichino dei *Codes of Practice* (“Codici di Condotta”) sulle negoziazioni dei diritti con i produttori, che devono essere approvati dall’authority Ofcom. Questi Codici indicano anche delle tempistiche ragionevoli nell’esame e nell’accettazione delle proposte di programmi da parte delle società di produzione televisiva.

I *Codes* garantiscono alle emittenti un adeguato sfruttamento dei contenuti sul mercato primario ed offrono ai produttori la possibilità di sfruttare consistentemente i diritti sui mercati secondari. Ciò ha permesso, dove necessario, anche la possibilità di reperire fonti di finanziamento alternative, dando ai produttori la possibilità di pre-vendere i diritti in loro possesso.

I *Codes* non prevedono, fra i criteri di ripartizione dei diritti fra produttori e broadcaster, una ripartizione delle quote in base all’apporto finanziario allo sviluppo e alla produzione del contenuto. Lo squilibrio negoziale, che si è inteso mitigare, deriva proprio dalla differente forza finanziaria fra i broadcaster e i produttori, che sono spesso delle piccole e medie imprese. Obiettivo della normativa era proprio quello di creare un *level negotiation playing field* sulla ripartizione dei diritti. Gli accordi raggiunti fra produttori e broadcaster, e validati dall’Ofcom, hanno comunque fornito ampia tutela ai broadcaster sul mercato interno, per lo sfruttamento esclusivo del contenuto sui canali specializzati e sui nuovi media, oltre che su quelli generalisti.

## Finanziamento della produzione e diritti di sfruttamento sul mercato britannico

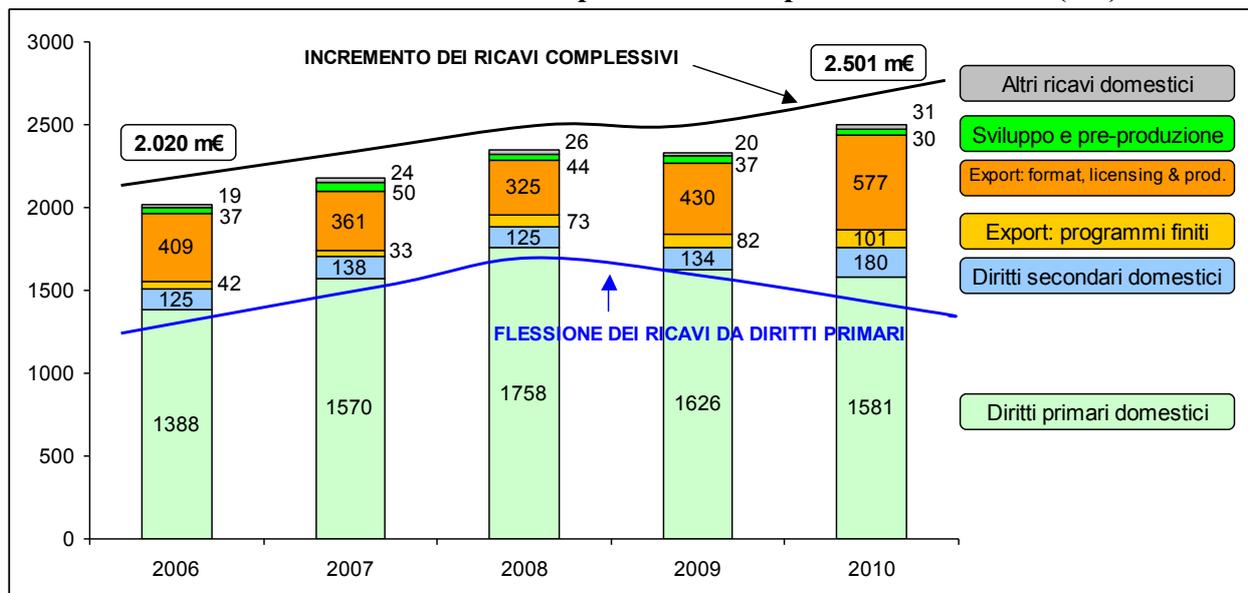


Note: apporto alla produzione per un caso-studio di fiction in presenza di *gap financing* (ossia quando il broadcaster non copre gli interi costi di produzione). Nel Regno Unito, nel 2010, il 68% delle produzioni di fiction originale ha richiesto un *gap financing*.

Fonte: elaborazioni 100autori su analisi della normativa britannica sui diritti televisivi e dati Oliver & Ohlbaum per Pact.

Il beneficio per i produttori si è tradotto nella possibilità di allestire una *library* di diritti, arricchendo il proprio patrimonio immateriale (e sfruttandolo a garanzia di fonti di finanziamento alla produzione) e diversificando i propri ricavi oltre i diritti primari ceduti alle emittenti. In particolare, la quota principale dei ricavi secondari proviene dalla vendita di programmi finiti, format e licensing sui mercati esteri, sopperendo così al calo degli investimenti da parte dei broadcaster con conseguente flessione dei ricavi da diritti primari. In altre parole: la valorizzazione degli asset di proprietà intellettuale da parte dei produttori ha rappresentato un beneficio per i broadcaster stessi, che non sono più i soli finanziatori del prodotto.

### Ricavi da attività televisive dei produttori indipendenti britannici (m€)



Note: cambio medio sterlina-euro 2010: 1 € = 0,857844 £.

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati Oliver & Ohlbaum per Pact.

La normativa italiana sui diritti secondari è stata, invece, finora piuttosto evanescente.

Il decreto “Romani” 15 marzo 2010, n. 44, che ha emendato il Testo Unico, ha imposto che l’attribuzione delle quote dei diritti secondari ai produttori indipendenti avvenga “in misura proporzionale e comunque connessa alla partecipazione finanziaria delle fasi di sviluppo e realizzazione dell’opera da parte dei produttori indipendenti”, di fatto “fotografando” la situazione attuale (i broadcaster generalmente trattengono la totalità dei diritti in quanto finanziatori esclusivi della produzione) senza imprimere una dinamica di sviluppo e crescita del mercato. Senza contare che le quote (come da delibera Agcom n. 30/11/CSP) vengono attribuite comunque non prima di un lasso di tempo variabile dai tre agli otto anni, in base al genere di prodotto. Nei Paesi con una regolamentazione più incisiva sui diritti invece, le quote di finanziamento alla produzione non rappresentano un elemento dirimente. Vale la pena segnalare che la regolamentazione introdotta dal decreto n. 44 ha di fatto interrotto un processo di apertura del mercato dei diritti secondari che si era concretizzato nel regolamento Agcom di cui alla delibera n. 60/09/CSP e nel Contratto di Servizio Rai 2007-2009 (art. 10):



*la Rai si impegna a condurre relativamente alle opere audiovisive realizzate da produttori indipendenti (anche in regime di appalto) negoziazioni eque, trasparenti e distinte in relazione a: ciascun diritto oggetto di negoziazione; ciascuna piattaforma/modalità trasmissiva; il numero dei passaggi; la durata massima temporale di tali negoziazioni compatibile con l'accesso ai finanziamenti europei del programma Media.*

Tale prescrizione (peraltro inapplicata da Rai nel periodo di vigenza del Contratto, come hanno lamentato i produttori) non è più presente nel Contratto di Servizio attuale.

Peraltro, la normativa attuale prevede comunque che le emittenti comunichino all'Autorità le proprie procedure di autoregolamentazione sulle quote di diritti secondari. Non è noto se l'Autorità le abbia ricevute. In ogni caso non le ha pubblicate.

**Si ritiene quindi necessario intervenire sulla normativa relativa ai diritti secondari affinché essa abbia un impatto efficace sul mercato, offrendo ai produttori la possibilità di disporre di un portafoglio-diritti spendibile sui mercati secondari e all'estero, prendendo come modello la normativa britannica. E' altrettanto doveroso che il Ministero e l'Autorità provvedano a dare adeguata pubblicità e trasparenza alla normativa e al suo adempimento.**



## 2.3 – UNA NUOVA REGOLAMENTAZIONE DELLE QUOTE

### Facilitazioni e opacità nelle quote di programmazione e di investimento in opere europee e di produttori indipendenti

Le quote di investimento sono previste dal “Testo Unico per i servizi di media audiovisivi e radiofonici” (d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 e successive modificazioni) e disciplinate dal “Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti adottato ai sensi degli articoli 6 e 44 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177” (Delibera Agcom n. 66/09/CONS, modificata dalla delibera n. 397/10/CONS) e dal “Contratto nazionale di servizio” tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la Rai.

Sono commisurate al 10% dei ricavi netti per le emittenti private, sia gratuite che a pagamento, e al 15% per la Rai.

Vale la pena notare come la legge obblighi all’investimento in “opere realizzate da produttori indipendenti” e non “prodotte”. Ossia rientrano nelle quote tutte quelle opere di cui i broadcaster conservano la titolarità della produzione, a fini contrattuali e commerciali, pur appaltando la realizzazione esecutiva ad una società esterna. I broadcaster possono così rivendicare di essere i veri “produttori” dell’opera, con totale padronanza editoriale e legale, pur vedendosi riconosciuto l’investimento ai fini dell’adempimento degli obblighi di legge.

**A** - Un primo elemento di criticità è dato **dall’inadeguatezza del sistema di sanzioni**. L’inottemperanza agli obblighi deve rappresentare ed essere considerata una violazione grave nei confronti del mercato e del pubblico. E deve essere pubblicamente valutata. Questo elemento va di pari passo con la necessaria trasparenza sui dati di investimento, che ne è il presupposto (vd. paragrafo seguente).

Le sanzioni amministrative e pecuniarie presenti nel regolamento dell’Autorità (delibera n. 66/09/CONS), per quanto non quantificate a priori, non rappresentano un deterrente efficace, dal momento che potrebbe essere conveniente, per le emittenti, pagare una sanzione piuttosto che rispettare gli obblighi di investimento<sup>1</sup>.

Il mancato rispetto degli obblighi rappresenta un grave disservizio nei confronti del pubblico, e la possibilità stessa di comunicazione al pubblico deve rappresentare il rischio per le emittenti di fronte ad eventuali e ripetute inosservanze. Per cui, in caso di inadempimento degli obblighi in un dato esercizio, e di mancato recupero nell’esercizio successivo (l’ammontare in difetto degli investimenti andrebbe difatti

---

<sup>1</sup> Il Testo Unico, art. 51 comma 2, prevede che la sanzione, di competenza dell’Autorità, in caso di inadempienza agli obblighi di programmazione e investimento in opere europee ed indipendenti, non sia superiore a 258.228 euro!



recuperato l'anno seguente), andrebbe ritirato il titolo abilitativo (concessione o autorizzazione) alla trasmissione di contenuti al pubblico, sia in forma gratuita che a pagamento.

**Si ritiene necessario introdurre una norma che preveda, in caso di inadempimento degli obblighi di investimento per due esercizi consecutivi, il ritiro del titolo abilitativo per la trasmissione di contenuti al pubblico.**

**B** - Il secondo elemento di criticità è rappresentato, come detto, **dall'assenza di dati pubblici**, di fonte istituzionale o aziendale, sull'ottemperanza agli obblighi di investimento in opere europee realizzate da produttori indipendenti (fra i quali rientrano gli investimenti in fiction originale italiana).

Secondo i commi 7 e 8 dell'articolo 16 del Contratto di servizio, la Rai comunica ogni anno al Ministero, all'Agcom e alla Commissione Paritetica Rai-Ministero i dati di bilancio relativi agli investimenti in prodotti italiani ed europei, per ciascuno dei generi individuati al comma 2 (film cinematografici, documentari, animazione). Compito della Commissione è quello di verificare un rapporto equilibrato degli investimenti fra i diversi generi (tra cui, inoltre, lo spettacolo dal vivo e la fiction).

**E' auspicabile che il Ministero dia pubblicità ai dati dettagliati di investimento forniti dalla Rai, al fine di verificare il rispetto degli obblighi di investimento, di comunicare agli *stakeholder* della filiera audiovisiva gli investimenti del servizio pubblico, di monitorare l'andamento nel tempo di detti investimenti.**

E' importante, inoltre, che vengano distinti gli investimenti stanziati da quelli erogati ed effettivamente "consumati" attraverso la messa in onda nell'anno di riferimento, per ogni canale dell'offerta televisiva.

Per quanto riguarda gli obblighi di investimento di tutte le altre emittenti, il "Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici", prevede che l'Autorità definisca le modalità di comunicazione dell'adempimento degli obblighi nel rispetto dei principi di riservatezza previsti dal codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Tale codice, in ogni



caso, stabilisce (art. 24) che il trattamento dei dati può essere effettuato senza consenso dell'interessato qualora sia necessario per adempiere ad un obbligo previsto dalla legge.

Sia il CSA – Conseil Supérieur de l'Audiovisuel francese che l'Ofcom britannico, le authority con competenza sull'audiovisivo, danno ampia pubblicità ai dati di investimento in produzione indipendente delle emittenti pubbliche e private. E la maggior parte delle emittenti stesse, ed in particolare quelle pubbliche, forniscono dati sugli investimenti per i diversi generi di contenuto, in un processo trasparente che è di beneficio per il dibattito pubblico e per l'intero mercato.

**Una maggiore trasparenza è necessaria anche per gli obblighi di investimento delle emittenti private, posto che l'authority britannica e quella francese danno ampia pubblicità a questi dati.**

C - Terzo elemento di criticità è dato **dall'applicazione degli obblighi di investimento alle pay-tv, e in particolare a Sky**. Nell'attesa che i Ministeri competenti (Sviluppo Economico e Beni Culturali) emanino i criteri per la qualificazione delle "opere cinematografiche di espressione originale italiana", pendenti da quasi 2 anni, e la relativa sub-quota di investimento all'interno degli obblighi previsti dalla legge e dal regolamento dell'Autorità (e sottolineato una volta di più come, a parere di 100autori, la normativa in vigore sia notevolmente carente sul tema), è necessario rendere più cogenti gli impegni di investimento da parte di Sky (così come di Mediaset Premium).

Relativamente a Sky, in assenza di dati pubblici e validati sull'adempimento degli obblighi di investimento, l'analisi dei dati di mercato disponibili lascia supporre che Sky sia decisamente al di sotto della quota d'investimento minima prevista dalla legge. In base ai dati di fatturato trasmessi all'Autorità, e desunti i ricavi da pacchetti sportivi come prevede la legge, il 10% da investire obbligatoriamente corrisponde a 185 milioni di euro. Analisi e stime di mercato vedono invece gli investimenti di Sky in contenuti televisivi e cinematografici italiani ed europei non superiori ai 120 milioni di euro, comprendendo sia i produttori indipendenti (ai quali, soli, dovrebbero indirizzarsi gli investimenti obbligatori) che quelli collegati ai broadcaster. Si tratterebbe, se così fosse, di un inadempimento piuttosto grave, con danni evidenti e di vasta portata sull'intero settore della creazione e produzione audiovisiva italiana.

Altro elemento degno di nota è il fatto che Sky (e con essa tutti gli altri broadcaster, free e pay) possa spendere sul prodotto senza distinzione fra produzione, pre-acquisto



e acquisto, di fatto rivolgendo i propri investimenti in acquisti *ex post* di film cinematografici di sicuro richiamo. Fatta salva l'autonomia aziendale, bisogna sottolineare l'assenza di rischio d'impresa insita in questa possibilità. Non è un caso che, richiamando ancora una volta la normativa francese, il principale operatore di pay-tv, Canal+, è obbligato ad investire almeno l'80% dell'ammontare obbligatorio nella forma del "pre-acquisto" (ovvero acquisendo i diritti di sfruttamento prima che l'opera sia completata), di cui una parte in favore di film a basso budget. E' evidente non solo che in questo caso si possa parlare più propriamente di "rischio d'impresa", ma che il settore della produzione cinematografica possa contare su una fonte decisiva di finanziamento, e fra le più rilevanti come può essere il principale operatore a pagamento del Paese. Di fatto, così applicando la norma, Sky verrebbe maggiormente integrata nel sistema cinematografico e televisivo italiano, contribuendo al suo rilancio.

Fino al 2007, la normativa prevedeva che gli obblighi d'investimento per Sky Italia fossero calcolati prendendo come imponibile i soli ricavi pubblicitari: una vera anomalia, posto che il 90% dei ricavi di un operatore pay provengono dagli abbonamenti. A fine 2007 è stato emendato il testo unico, disponendo che gli investimenti fossero calcolati sul totale dei ricavi (esclusa la vendita di pacchetti sportivi) Gli accordi in vigore fra Sky Italia e Anica fra il 2004 e il 2007 prevedevano un impegno da parte di Sky ad acquisire tutti i film italiani che avessero raggiunto almeno le 25.000 presenze in sala. Il prezzo di acquisto dei diritti da parte di Sky era determinato da un sistema di *escalator*: più alto il numero delle presenze in sala, più alta l'attrattività del prodotto e più alto il valore dei suoi diritti di sfruttamento. Questi erano i valori dell'*escalator* nell'accordo del 2004:

<b>Presenze</b>	<b>Euro</b>
Da 25.000 a 49.999	75.000
Da 50.000 a 99.999	150.000
Da 100.000 a 199.999	200.000
Da 200.000 a 299.999	300.000
Da 300.000 a 399.999	350.000
Da 400.000 a 499.999	400.000
Da 500.000 a 599.999	500.000
Da 600.000 a 699.999	600.000
Da 700.000 a 799.999	650.000
Da 800.000 a 999.999	800.000
Da 1.000.000 a 1.999.999	950.000
Da 2.000.000 a 2.999.999	1.200.000
Da 3.000.000 a 4.000.000	1.600.000
Oltre 4.000.000	1.800.000



Con l'aggiornamento della normativa, l'accordo è stato disdetto (come era previsto d'altronde nell'accordo stesso). La diretta conseguenza della fine dell'accordo è stata una maggiore discrezionalità da parte di Sky nel fare il prezzo di acquisto dei diritti. Nel senso che, come molti produttori indipendenti lamentano, il prezzo praticato da Sky – a parità di successo del film in sala – è più favorevole per i film prodotti e distribuiti dai gruppi verticalmente integrati, Rai e Mediaset, che per i film prodotti e distribuiti da società indipendenti. Fatta salva l'autonomia imprenditoriale, è necessario implementare dei meccanismi di monitoraggio dei contratti affinché il mercato dei diritti cinematografici – che sono un contenuto premium per la pay-tv e quindi vincolato al rispetto di norme pro-concorrenziali – sia soggetto a condizioni più eque e trasparenti, e non discriminatorie.

**E' necessario che maggiore attenzione venga posta sul rispetto degli obblighi di investimento da parte di Sky Italia, e che questi investimenti prevedano un impegno più incisivo, trasparente e non discriminatorio da parte dell'operatore nel finanziamento della produzione cinematografica e televisiva italiana.**

**D** – Altro elemento di grave criticità è costituito dalla possibilità, offerta dal regolamento Agcom – per i gruppi che gestiscono più di una emittente nazionale (Rai e Mediaset) di **ottemperare agli obblighi d'investimento in produzione indipendente in termini di gruppo e non di singolo canale.**

Questa possibilità, nata con l'obiettivo di consentire una certa flessibilità in termini di allocazione degli investimenti in contenuti originali, ha di fatto consentito lo "svuotamento" di contenuti originali italiani sulle emittenti "cadette" (segnatamente Rai 2, Italia 1 e Rete 4). In particolare, la fiction originale italiana in prima tv è di fatto scomparsa da questi canali. Si potrà obiettare che questa possibilità non va a detrimento del *quantum* complessivo da investire, ma in realtà il danno al sistema è stato fatto attraverso il progressivo "arroccamento" della fiction italiana su Rai 1 e Canale 5 e la conseguente mancanza di varietà dell'offerta (è praticamente assente, su Rai e Mediaset, la fiction dedicata ai target ragazzi e giovani-adulti) a danno della qualità del prodotto (per la quale la diversità è un presupposto), delle opportunità per l'industria della produzione e per gli autori emergenti, e della possibilità di scelta del pubblico (o meglio, dei pubblici).

**E' necessario disciplinare gli obblighi d'investimento per singola emittente e non per gruppo. Ciò anche in virtù della proliferazione dei canali digitali e della frammentazione delle audience, affinché alla crescente varietà dell'offerta televisiva (benché in termini di apertura molto limitata ai nuovi entranti nel**



**mercato) si accompagni una crescente diversità nella produzione di contenuti originali, specie di fiction.**

E – Altro elemento di criticità è dato dal fatto che il Testo Unico definisce come “opere europee”, e quindi soggette ad obbligo di investimento, tutte le opere audiovisive ad esclusione di news, sport, giochi e pubblicità. In altre parole, ai fini dell’adempimento degli obblighi, valgono anche le spese in programmi di intrattenimento, come i varietà, i reality e i talk show.

**E’ auspicabile che, sull’esempio della normativa francese per il servizio pubblico di France Télévisions, vengano conteggiati, ai fini dell’adempimento, i soli investimenti in “opere patrimoniali” (c.d. opere “a utilità ripetibile”), ossia film cinematografici, fiction, documentari, animazione e spettacolo dal vivo.**

F – Ulteriore elemento di criticità è dato dal **perimetro eccessivamente ampio nel quale possono rientrare gli investimenti e i costi aziendali che concorrono al raggiungimento degli obblighi** di investimento in opere europee realizzate da produttori indipendenti.

Il contratto di servizio in vigore (2010-2012), infatti, all’articolo 16, comma 3, stabilisce che fra gli investimenti computabili possono essere inclusi “gli specifici costi di promozione e distribuzione, nonché quelli per l’edizione e le spese accessorie direttamente afferenti ai prodotti”. L’assenza di dati pubblici non aiuta nel quantificare l’incidenza di queste spese correlate, ma fra esse possono essere incluse, a titolo di esempio, le spese di distribuzione cinematografica (stampa copie e pubblicità associata), le attività di promozione pubblicitaria della messa in onda di film e fiction sui canali Rai, i costi aziendali di struttura in quota-parte per l’acquisto diritti e la produzione originale, e così via.

Per il 2011, ad esempio, Rai Cinema ha annunciato 95 milioni di euro (a fronte di una sotto-quota di investimenti in film cinematografici di circa 80 milioni di euro) raggiunti attraverso 45 milioni per la produzione, 20 nell’acquisto di film stranieri e 30 milioni per la distribuzione (stampa copie, pubblicità e spese accessorie). La regolamentazione, inoltre, consente ai gruppi televisivi integrati di conteggiare tutti gli investimenti nel prodotto cinematografico effettuati dalle controllate e non la sola spesa in diritti televisivi<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Secondo il “Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti” (delibera Agcom n. 66/09/CONS, Allegato A, articolo 4, comma 5), “per la verifica del rispetto delle quote di investimento di cui al presente articolo possono essere computati sia gli investimenti effettuati



**E' invece auspicabile che, a partire dal prossimo contratto di servizio, vengano considerati i soli costi di produzione (c.d. "prima copia") e di acquisto diritti, escludendo le spese di promozione, distribuzione e gli oneri accessori.**

**G – Ultimo elemento di criticità è dato dalla possibilità di esenzione dagli obblighi d'investimento, per i canali tematici e con dati di ascolto e di ricavo più bassi.**

Il decreto n. 44 del 2010 ha integrato nel Testo Unico la possibilità di richiedere una deroga, totale o parziale, agli obblighi di investimento in presenza di almeno uno fra i seguenti requisiti:

- assenza di utili d'esercizio per gli ultimi due anni;
- quota di audience share o dei ricavi del mercato inferiore all'1%;
- natura di canale tematico (ovvero il 70% della programmazione dedicata a uno specifico tema o target).

Fatta la dovuta premessa che, da quando la normativa è in vigore, l'Autorità fortunatamente non è stata particolarmente "permissiva" nella concessione delle deroghe, questa norma presenta evidenti livelli di criticità. L'assenza di utili, ad esempio, consentirebbe persino alla Rai di richiedere la deroga, e non può andare a detrimento del settore della produzione la capacità o meno di un'azienda televisiva di generare utili o di tenere i conti in ordine. Oltre a questo, in una fase strutturale di frammentazione degli ascolti, e quindi delle quote di mercato, e di crescente targettizzazione dell'offerta, una considerevole quota dei soggetti del mercato rientrerà sempre di più nei criteri definiti dalla normativa (dove già il livello minimo delle quote di programmazione da parte dei canali tematici, specialmente a pagamento, non è stato sempre rispettato negli ultimi anni). Di fatto sottraendo investimenti sul settore proprio in quei segmenti potenzialmente più innovativi e capaci di offrire prodotti diversi rispetto all'offerta generalista.

**Si ritiene utile, in prospettiva, rimuovere la possibilità di deroghe dagli obblighi di investimento. Oppure applicare gli obblighi in maniera comunque rigorosa ma flessibile (ad esempio rispettando le quote su un arco di tempo biennale o triennale).**

dall'emittente o dal fornitore di contenuti televisivi sia gli investimenti effettuati da società controllanti, controllate o soggette a controllo comune limitatamente alla quota destinata al mercato italiano. In tal caso, la quota di investimento è calcolata al netto delle partite infragruppo". La dinamica è questa: poniamo che Rai Cinema per Rai o Medusa Film per Mediaset investano 5 milioni di euro nella produzione e nella distribuzione di un film. Questi 5 milioni vengono recuperati: per 2 milioni attraverso lo sfruttamento sala, per 1 milione attraverso l'home video, per 1 milione attraverso la vendita dei diritti pay a Sky Italia, per 1 milione attraverso la vendita dei diritti free tv alla propria controllante. La spesa effettiva in diritti dell'editore televisivo, Rai o Mediaset, sarebbe quindi pari a 1 milione (e questo dovrebbe essere l'ammontare da conteggiare ai fini del rispetto delle quote) ma l'editore può contabilizzare 5 milioni di investimenti e raggiungere più agevolmente la soglia.



## **2.4 – PLURALITA’ DI LINEE EDITORIALI ancorate a dati misurabili e da condividere con l’esterno**

La fiction di qualità, da una ricognizione sui mercati esteri, viene prodotta in quei contesti dove più alto è il grado di apertura del mercato e di concorrenzialità.

**La concorrenzialità si traduce in pluralità di linee editoriali.**

Favorire, attraverso un’opportuna policy, le condizioni per un mercato televisivo più concorrenziale e competitivo (anche e soprattutto attraverso provvedimenti che esulano dalla disciplina strettamente afferente ai contenuti e dai confini, comunque ampi, di questo documento) ha conseguenze positive dirette sulla qualità dei contenuti. Al “riparo” dalla concorrenza, la qualità s’impoverisce, e con essa l’intero mercato.

La missione del servizio pubblico è quella di offrire contenuti diversi e di qualità per tutte le fasce di pubblico. Contravviene a questa missione, e soprattutto ai bisogni e ai diritti del pubblico, produrre e offrire una fiction “mono-target”.

Nel rispetto del contratto di servizio, le linee editoriali della Rai devono realmente tener conto delle necessità di *innovazione* e di *diversificazione* indispensabili per la conquista di nuove e diverse fasce di pubblico.

Inoltre la Rai deve indicare una percentuale congrua del proprio budget per sviluppare e produrre progetti innovativi di autori emergenti di cinema, fiction e documentario, così come previsto dal Contratto di Servizio.

Il recupero di tutte le fasce di pubblico che negli ultimi anni si sono disaffezionate al prodotto italiano, è un vitale elemento di sopravvivenza del servizio pubblico, in prospettiva. Insieme ad un rafforzamento della qualità, esso può rappresentare un fattore di ri-legittimazione del servizio pubblico e del canone pagato dai cittadini: un “nuovo patto” che renda tollerabile all’opinione pubblica un recupero completo (tecnicamente possibile) dell’evasione del canone.

**Il servizio pubblico ha un ruolo centrale nella generazione di pluralismo e innovazione nel sistema.**



La definizione e la comunicazione all'esterno delle linee editoriali rappresenta uno dei punti più critici e insoddisfacenti della gestione dei broadcaster. Di fatto, questa comunicazione è assente e i broadcaster non sono vincolata ad offrirla.

Nel Regno Unito, le emittenti generaliste storiche (che sono considerate tutte dei "public service broadcaster", distinguendole in "pubbliche", come la BBC, e "commerciali") sono obbligate dalla legge a pubblicare ogni anno gli "Statement of Programme Policy", ossia le linee editoriali per ciascun canale, arricchite da specifici obiettivi di programmazione e produzione, relativamente ai diversi generi. La stesura viene effettuata in ottemperanza alle linee-guida stabilite dall'authority Ofcom, in un'ottica di self-/co-regulation.

Gli statement (ne viene fissata da Ofcom anche la lunghezza minima: 10 pagine) devono indicare la strategia di programmazione complessiva, i target di pubblico da raggiungere, l'equilibrio dell'output di programmazione, il budget di programmazione e ogni altra obbligazione specifica (comprese quelle quantitative di programmazione e produzione originale).

Dove necessario, gli statement devono indicare il budget, le ore di output, lo sviluppo di nuovi talenti, i programmi innovativi, l'equilibrio fra programmi originali e acquistati, l'equilibrio fra serie inedite e ricorrenti.

Sempre nel Regno Unito, le emittenti generaliste sono obbligate dalla legge, come già segnalato, a pubblicare dei Codici di Condotta ("Codes of Practice"), secondo le linee-guida dell'Ofcom, nelle negoziazioni con i produttori indipendenti. Questi Codici, oltre a mettere in pratica i dettami della legge sulla ripartizione dei diritti di sfruttamento dei programmi fra produttori e broadcaster, indicano anche delle tempistiche ragionevoli nell'esame e nell'accettazione delle proposte di programmi da parte delle società di produzione televisiva.

**La Rai deve dunque impegnarsi ad annunciare periodicamente e in modo pubblico le proprie decisioni in merito alle linee editoriali, per ogni singolo canale, facendo ricorso a dei parametri misurabili, con un anticipo che consenta ad autori e produttori di ideare ed elaborare i progetti da proporre. Questo impegno può essere esteso alle concessionarie private su frequenze terrestri.**



## 2.5 – RECUPERO DELL’EVASIONE DEL CANONE

Le stime fornite dalla Rai sul tasso di evasione del canone radiotelevisivo da parte delle famiglie italiane indicano una percentuale del 26,5%<sup>3</sup> (percentuale che è del 96% per quanto riguarda i canoni speciali dovuti dalle imprese).

Considerando che nel 2010 la Rai ha registrato ricavi da canone per 1.685,4 milioni di euro, mancano all’appello, a causa dell’evasione, almeno 600 milioni di euro. E’ evidente che, qualora questa somma fosse disponibile, la Rai avrebbe risorse necessarie per riportare i bilanci in attivo e investire adeguatamente nella produzione di contenuti: almeno 90 milioni di euro sarebbe la ricaduta sugli investimenti obbligatori in produzione indipendente di film, fiction, animazione, documentari e altri generi dell’intrattenimento (secondo la normativa attuale). Ma sarebbe legittimo immaginare che potrebbero consistere almeno in alcune centinaia di milioni gli investimenti aggiuntivi sul prodotto. Sarebbe inoltre possibile sviluppare notevolmente le attività online e istituire un organismo di indirizzo e monitoraggio con risorse adeguate.

La lotta all’evasione del canone, quindi, è una delle priorità assolute per la creazione audiovisiva e l’industria della produzione indipendente. E’ noto che il tasso di evasione italiano è fra i più alti in Europa, specie dopo che la Grecia, inserendo il pagamento del canone nella bolletta dell’elettricità, ha di fatto azzerato l’evasione. Negli altri principali Paesi europei si contano comunque tassi di evasione inferiori al 10%, e in qualche caso anche al 5%.

Il canone viene raccolto, nei diversi Paesi europei, secondo una pluralità di modi: come tassa (Paesi Bassi, Francia); attraverso le compagnie elettriche (Grecia, Cipro, Turchia); attraverso le compagnie telefoniche (Bosnia, Montenegro); attraverso gli uffici postali (Irlanda); attraverso un’entità indipendente designata tramite una procedura competitiva (Svizzera); attraverso enti controllati dal broadcaster pubblico (Austria, Germania); attraverso un dipartimento del broadcaster pubblico (Norvegia, Danimarca, Italia) eventualmente tramite attività date in outsourcing (Regno Unito)<sup>4</sup>.

Il “modello greco”, quindi, è solo uno fra quelli utilizzabili, e le proposte analoghe avanzate nel dibattito pubblico (come quella attribuita al consigliere Petroni) hanno il merito di evitare eccezioni di costituzionalità, come quella di lasciar dichiarare agli

---

<sup>3</sup> Delle 25.175.793 famiglie italiane a fine 2010 (secondo Istat), la percentuale in possesso di televisore è stimata al 96,1%, ossia 24,2 milioni. Secondo il bilancio 2010 del gruppo Rai, gli abbonati paganti sono stati 15.995.880. Queste cifre porterebbero le stime sull’evasione del canone al 33,9% (ma al lordo delle esenzioni per over 75 al di sotto di una determinata soglia di reddito, e per persone con disabilità).

<sup>4</sup> Herbert Denk, *Ways to Collect the Broadcasting License Fee. An International Overview*, Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln), n. 272, Ottobre 2010.



utenti se non possiedono un apparecchio televisivo e demandando ad un accertamento successivo la veridicità della dichiarazione (non quindi “rovesciando l’onere della prova”, secondo le critiche più comuni).

Si tratta, principalmente, di mettere in campo una “volontà politica” di recupero dell’evasione.

Se il canone televisivo è la tassa più invisibile all’opinione pubblica, il suo recupero non può che passare attraverso una “riforma” complessiva della Rai nella direzione di una minore ingerenza della politica, di una maggiore diversità e qualità dei contenuti e – compensata dai nuovi introiti – della soppressione della pubblicità su uno o due canali generalisti del servizio pubblico (restituendo al mercato fino a 2-300 milioni di euro che potrebbero essere appannaggio degli operatori minori o di nuovi entranti).

Un “nuovo patto” tra il servizio pubblico e i cittadini e una “ri-legittimazione” del ruolo della Rai negli anni a venire.



## **2.6 LE FREQUENZE, LA RETE E UN'EDITORIA PER IL WEB**

### **Aprire il mercato dei contenuti on demand e delle frequenze televisive**

Lo sviluppo delle infrastrutture di rete in banda larga rappresenta un elemento di grande rilevanza per il mercato audiovisivo in generale. Le esigenze e le modalità di fruizione del pubblico si dirigono in maniera crescente verso i contenuti on demand, sia televisivi che cinematografici, che la distribuzione online è in grado di garantire. La online tv è un arricchimento dell'offerta di tutti i principali broadcaster e si moltiplica la presenza sul mercato di dispositivi "over-the-top", ovvero capaci di visualizzare sul televisore domestico i contenuti distribuiti su Internet Protocol. Allo stesso tempo, parallelamente al declino della mobile tv, la diffusione dei tablet offre nuove opportunità, e modalità di consumo più soddisfacenti, alla fruizione di audiovisivi in mobilità, prefigurando un crescente fabbisogno di banda larga mobile.

Per quanto riguarda la rete fissa, insieme ad un auspicabile incremento degli impegni del governo per favorire la diffusione e l'upgrade dell'ampiezza di banda, si ritiene necessario che, dal prossimo Contratto di Servizio, la Rai (che pure ha moltiplicato i propri sforzi nella predisposizione del portale Rai.tv, che presenta una grande disponibilità di contenuti) si impegni a rendere disponibili i propri contenuti, sull'esempio di BBC iPlayer, su tutte le principali piattaforme over-the-top, comprese le console di videogiochi, i box dedicati e i tv set connettabili.

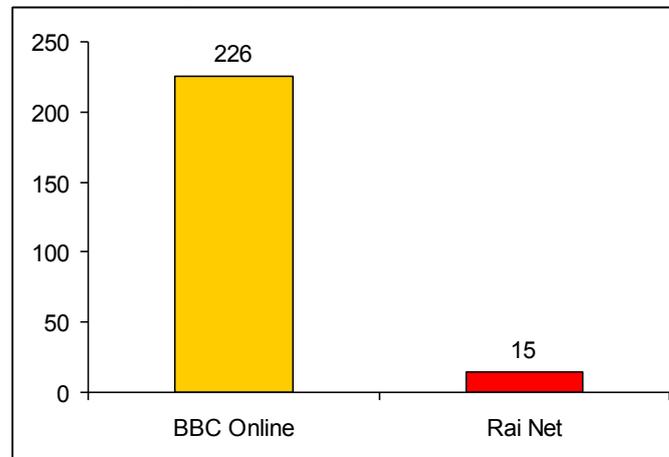
Un maggiore impegno nella produzione originale di contenuti per le fasce più giovani accrescerebbe la diffusione e il successo dei contenuti Rai attraverso i nuovi dispositivi.

**Il portale Rai.tv deve quindi rappresentare non solo un canale di distribuzione dei contenuti Rai ma un vero e proprio "servizio" al pari dei canali lineari di flusso, e quindi essere dotato di un proprio budget, di una linea editoriale e di obiettivi specifici e misurabili.**

Il servizio BBC Online ha infatti un budget complessivo di ben 194 milioni di sterline (226 milioni di euro al cambio medio 2010), di cui 125 per i contenuti (sia testuali che audiovisivi), ai quali vanno aggiunti i 39 milioni di sterline per BBC Red Button, i servizi interattivi. Fatte le debite proporzioni, è necessario che Rai incrementi le risorse a disposizione del portale. Il budget di Rai Net (la controllata che gestisce le attività digitali del gruppo) è infatti di 15 milioni di euro (buona parte dei quali coperta dai contratti di distribuzione con Fastweb e dalla pubblicità): una cifra

inadeguata per esprimere al meglio le potenzialità e la missione del servizio pubblico in ambiente digitale.

**Budget attività online, 2010 (m€)**



Note: cambio medio sterlina-euro 2010: 1 € = 0,857844 £.  
Fonte: elaborazioni 100autori su dati di bilancio aziendali

**Il portale Rai.tv deve essere considerato un “servizio” al pari dei canali televisivi ed avere obiettivi e forme di monitoraggio delle performance di pari importanza. Con adeguata attenzione alla sostenibilità economica di nuove iniziative, sarebbe auspicabile che Rai sperimentasse delle produzioni originali per il web, a budget ridotto rispetto alla media dei costi televisivi, investendo più risorse nelle proprie attività online.**

In un’ottica parallela, **l’assegnazione delle frequenze per i 6 multiplex del digitale terrestre**, che il governo appare intenzionato a trasformare da *beauty contest* in asta a rilanci competitivi, deve costituire un provvedimento di apertura e liberalizzazione del mercato. **Il principio di neutralità tecnologica potrebbe ammettere all’asta gli operatori di telecomunicazione, eventualmente vincolandoli all’utilizzo dello spettro assegnato per servizi audiovisivi in mobilità.**

Sicuramente, ciò che appare doveroso è che, al termine della procedura di assegnazione e prevedendo eventuali riconversioni delle frequenze già assegnate per i servizi Dvb-H, che i due operatori principali, Rai e Mediaset, non superino il *cap* di 5 frequenze nazionali ciascuno.



L'asta, inoltre, non dovrebbe favorire gli operatori verticalmente integrati, dando la possibilità ad operatori di rete "puri", italiani ed europei, di partecipare, mettendo a disposizione le frequenze assegnate a fornitori di contenuti nuovi entranti (nel rispetto dei tetti al numero dei canali televisivi nazionali in capo ad un singolo operatore). Si può prevedere che, trascorso un determinato periodo di tempo, quantificabile in 5-7 anni, l'utilizzo dello spettro possa essere reso coerente con l'evoluzione del mercato e destinato a quei servizi (si tratti di Dvb-h, Dvb-T2 o 4G) capaci di garantire maggiore profittabilità.

Il recente via libera dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato alla fusione fra Elettronica Industriale (gruppo Mediaset) e DMT ha portato alla nascita di un secondo soggetto, di dimensioni paragonabili a Rai Way (gruppo Rai), nel mercato delle *tower companies* (ovvero quelle aziende che gestiscono le infrastrutture trasmissive, anche di terzi, per conto dei soggetti concessionari o autorizzati alla radiodiffusione televisiva nazionale e locale su frequente terrestri). E' da notare che, a differenza che per gli operatori di rete e le emittenti televisive, generalmente integrate, per le *tower companies* non è previsto alcun titolo abilitativo, trattandosi di servizi alla diffusione. Va inoltre sottolineato che, se Rai Way opera quasi esclusivamente come società in-house, cioè *captive*, del gruppo pubblico Rai, il soggetto nato dalla fusione EI-DMT è il prevalente fornitore di tali servizi per tutte le emittenti private, nazionali e locali. Gli operatori di rete dei gruppi Telecom Italia Media ed Espresso, ad esempio, utilizzano i servizi di EI-DMT per la radiodiffusione televisiva. Semplificando, ma non molto, si può affermare che l'assetto duopolistico dell'emittenza televisiva nazionale gratuita tende a riprodursi anche sul versante del c.d. *tower business*, oltre che già sul numero dei multiplex assegnati e sul numero dei canali televisivi editi, e relative quote di mercato.

Pur considerando il parere positivo già espresso dall'Antitrust, e la supposta efficienza economica nell'outsourcing di tali servizi a una società terza per le emittenti sul mercato, è doveroso vigilare rigorosamente affinché, in questo delicato segmento di mercato, non si creino preclusioni all'accesso da parte di qualunque operatore abbia conseguito, o conseguirà, un titolo abilitativo alle trasmissioni, data la forte integrazione verticale dei due soggetti presenti su questo mercato (Rai Way ed EI-DMT). L'assenza di interessi diretti sul mercato televisivo da parte delle *tower companies* sarebbe una garanzia senz'altro maggiore per dinamiche di mercato più trasparenti, con i necessari controlli sul versante dei prezzi proposti per tali servizi.

**Si rende doveroso un monitoraggio continuo, del Ministero dello Sviluppo Economico e delle autorità di regolazione, dell'andamento del c.d. *tower business* al fine di garantire un accesso equo e trasparente a tutti i soggetti abilitati, nella prospettiva di arrivare a una piena separazione fra il *towering* e l'emittenza.**

### 3: FOCUS: LE RAGIONI DELLA CRISI

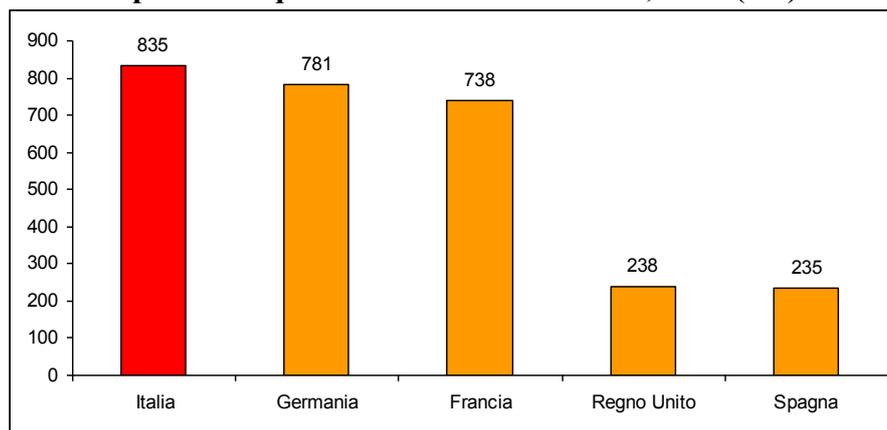
#### 3.1 - LA CRISI DELLA FICTION

##### L'Italia è il Paese dove più si acquista prodotto televisivo d'importazione

Sin dagli anni '80, con l'apertura del mercato televisivo nazionale ai privati, l'Italia si è dimostrata un Paese estremamente permeabile all'acquisto di fiction dall'estero. E' stato solo a partire dalla fine degli anni '90 (con la legge "Veltroni" n. 122/98, che finalmente recepì in maniera adeguata e coerente allo spirito della normativa comunitaria il sistema delle quote di investimento) che la fiction italiana ha riguadagnato spazi, risorse e riscontro di pubblico.

Secondo un rapporto delle società ETS, Madigan Cluff e Digital Tv Research, **l'Italia è ancora oggi il Paese europeo che importa dall'estero il maggior numero di ore di serie di fiction televisiva e che spende la cifra maggiore in acquisto di serie straniere** (principalmente dagli USA). Il rapporto valorizza in 835 milioni di euro il valore speso in import di serie dalle 7 reti generaliste italiane: più di quanto speso in Germania e Francia e oltre il triplo di Regno Unito e Spagna<sup>5</sup>.

Spesa in acquisto di serie tv dall'estero, 2010 (m€)



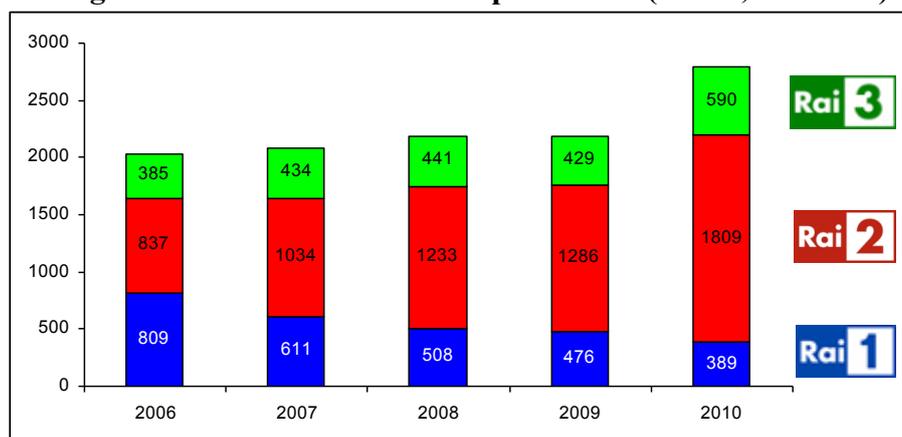
Note: dati in milioni di euro, originariamente espressi in dollari. Cambio medio 2010: 1€ = 1,32572 US\$.

Fonte: elaborazioni 100autori su dati ETS, Madigan Cluff, Digital Tv Research (*Imported Drama Series in Europe*).

<sup>5</sup> Questo valore è, secondo i dati a nostra disposizione, sovrastimato. La cifra effettiva dovrebbe collocarsi intorno alla metà di questo ammontare, sia per l'Italia che per gli altri Paesi. Ciò deriva dalla metodologia dello studio, che privilegia il tracciamento delle ore di programmazione di fiction straniera, moltiplicandole per il costo medio orario di acquisto in base alle tendenze del mercato, mentre evidentemente le pratiche di mercato consentono di "spalmare" maggiormente i costi. Ma ciò che è importante rilevare, in definitiva, è come l'Italia sia il maggiore *spender* europeo in fiction d'acquisto.

Tra il 2006 e il 2010, il numero di ore di serie televisive importate dall'estero e andate in onda sui canali generalisti della Rai è cresciuto considerevolmente: da 2.031 a 2.788 (in slot lordi). Se su Rai 1 si è verificato un calo di 400 ore, l'incremento su Rai 3 è stato di oltre 200 ore e su Rai 2 quasi di 1.000 ore. Come vedremo oltre, **Rai 2 è il canale Rai più deficitario dal punto di vista della programmazione di fiction italiana e quello più lontano dalla mission di servizio pubblico in questo senso.**

**Programmazione di serie tv d'importazione (n° ore, slot lordi)**



Fonte: elaborazioni 100autori su dati ETS, Madigan Cluff, Digital Tv Research. (*Imported Drama Series in Europe*).

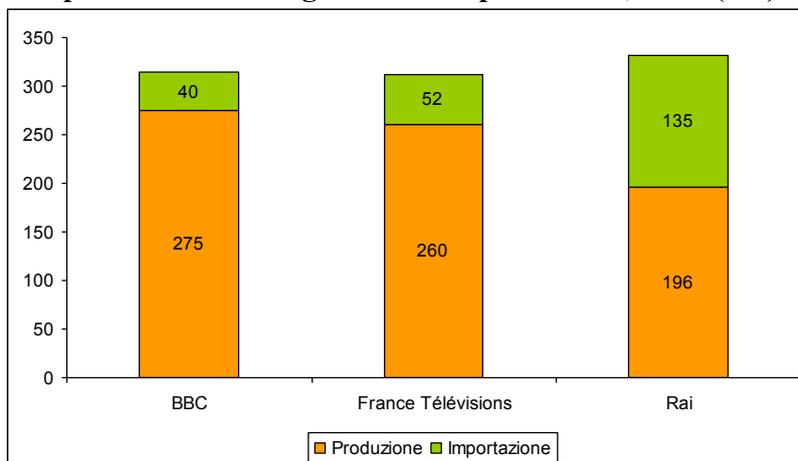
## La Rai è il servizio pubblico che compra più fiction estera

Nel 2010 Rai ha speso nella produzione di fiction originale 196 milioni di euro: una cifra nettamente inferiore ai 260 milioni di France Télévisions ed ai 275 milioni della BBC. Viceversa, Rai ha speso 135 milioni nell'acquisto di fiction dall'estero<sup>6</sup>, contro i soli 40 milioni di BBC e i 52 milioni di France Télévisions.

Un equilibrio di spesa decisamente rovesciato: ciò che non viene speso in contenuti originali lo è in fiction d'acquisto, posto che il saldo complessivo vedrebbe addirittura Rai al primo posto.

<sup>6</sup> Questa quantificazione è la risultante degli investimenti di Rai Cinema (acquirente sui mercati per conto di Rai) in fiction per 87 milioni nel 2010, sui 226 milioni complessivi di investimenti di Rai Cinema, ponderata sui ricavi di Rai Cinema che a sua volta ha rivenduto a Rai Spa i diritti acquisiti per un importo di 345 milioni (più altri 3,8 milioni per i canali specializzati). Anche considerando il solo dato Rai Cinema, Rai spende in fiction d'importazione quanto BBC e France Télévisions insieme.

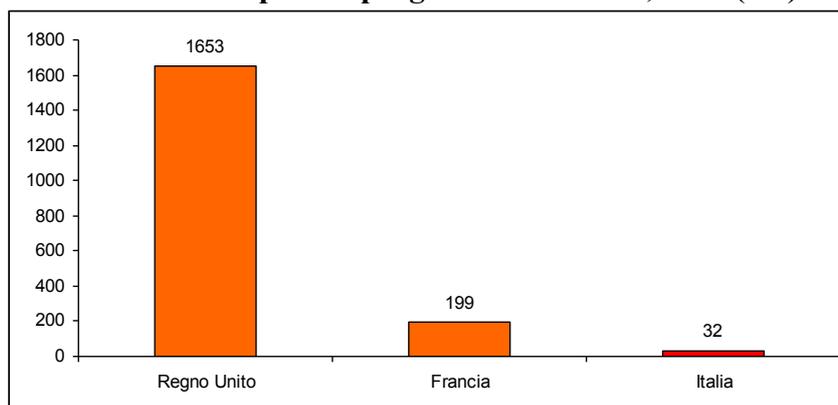
### Spesa in fiction originale e d'importazione, 2010 (m€)



Fonte: elaborazioni 100autori su dati aziendali e autorità di regolazione.

### Le esportazioni di prodotto italiano sono inferiori a quelle degli altri Paesi

### Valore dell'export di programmi televisivi, 2010 (m€)



Note: dati relativi a vendite, pre vendite e coproduzioni (il Regno Unito e l'Italia includono il licensing e tutte le altre forme di sfruttamento).

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati aziendali, Pact, Cnc.

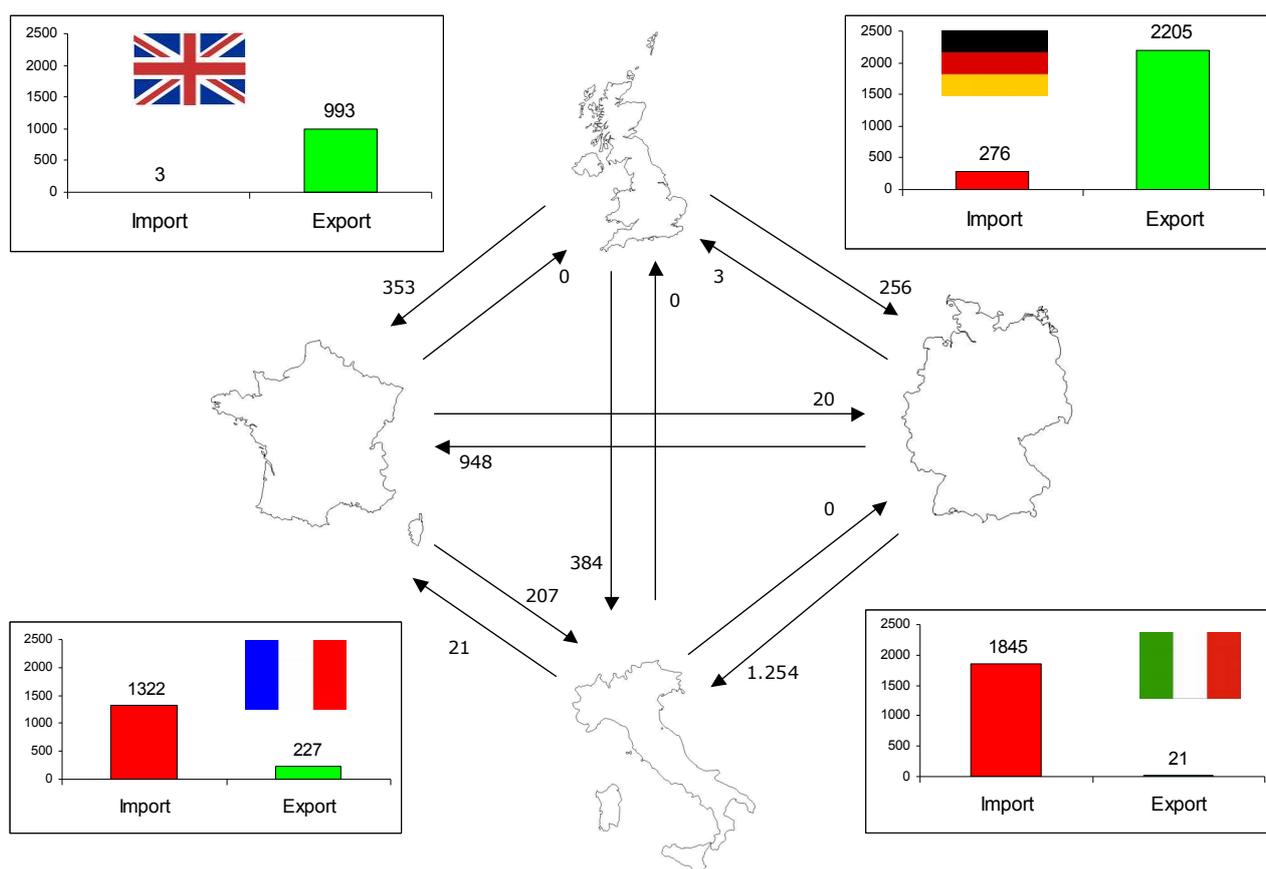
Il valore complessivo delle esportazioni di programmi televisivi italiani, nel 2010, può essere stimato in 32 milioni di euro (di cui, però, ben 18 milioni di euro per la distribuzione della serie di animazione *Winx*, unico prodotto italiano di successo internazionale insieme alle serie *Il commissario Montalbano* e *Romanzo criminale*, di cui buona parte sono rappresentati da ricavi da merchandising). Di questi 32 milioni, circa 8 sono imputabili alla fiction.

Si tratta di valori ben lontani da quelli della Francia (circa 200 milioni) e, soprattutto, del Regno Unito, con oltre 1,6 miliardi di euro (un valore quasi pari a quello del mercato interno della

produzione televisiva...), per oltre 1/3 raggiunto anche grazie agli sfruttamenti ancillari dei programmi stessi (licensing, home video).

**Tra i 4 maggiori Paesi europei, l'Italia è quindi quella che presenta la peggior bilancia nell'interscambio di ore di fiction, con 1.845 ore importate e appena 21 esportate** (principalmente verso la Francia), limitatamente ai soli canali generalisti. I maggiori fornitori (europei – si ricordi che gli Stati Uniti sono comunque il principale fornitore in assoluto) sono la Germania, con oltre 1.200 ore, seguita da Regno Unito (con quasi 400 ore) e Francia (200 ore).

### Flussi import/export di fiction fra i maggiori Paesi UE (ore di programmazione, 2009)



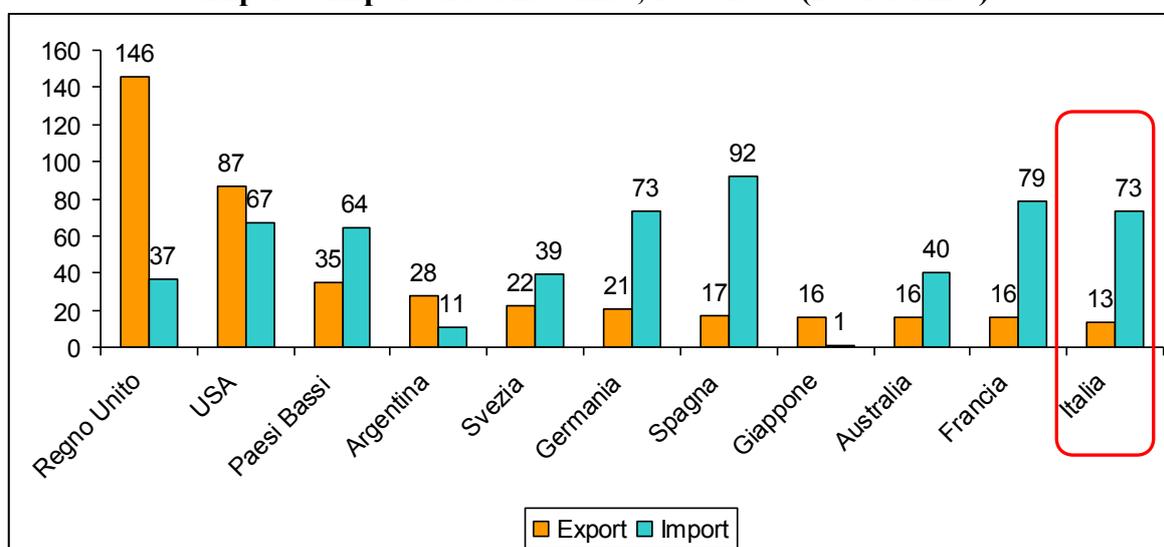
Note: dati relativi alle sole emittenti generaliste.

Fonte: 100autori su dati ETS ed Infomedia per Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo.

Anche la fiction, come è già successo all'intrattenimento, è un genere di prodotto sempre più toccato dal fenomeno dei format, ossia dall'esportazione dell'idea creativa di base, già testata con successo su altri mercati, e dalla sua declinazione nel mercato di destinazione. Pur se presente già nella televisione delle origini (*Lascia o raddoppia?* era l'adattamento del quiz *Name that Tune*, trasmesso dalla statunitense NBC), è a partire dalla fine degli anni '90 con *Big Brother* (*Grande Fratello*) che il fenomeno del format ha assunto importanza industriale e ampiezza globale.

Inizialmente specifico per i programmi di intrattenimento (*reality, game show, factual*), il fenomeno ha toccato sempre di più la fiction negli ultimi anni. L'interscambio non riguarda più i prodotti finiti (le fiction che vengono doppiate o sottotitolate) ma l'idea di base, a partire della quale la fiction viene adattata ai gusti del mercato locale. In Italia molte fiction fra le più note sono adattamenti di format stranieri (*I Cesaroni* è l'adattamento del format spagnolo *Los Serrano*; *Medico in famiglia* proviene dallo spagnolo *Médico de familia*; *Un posto al sole* deriva dall'australiana *Neighbours*; *Camera Café* dall'omonima versione francese...), mentre raro è l'adattamento all'estero di format di fiction italiane (la serie *RIS* ne è un esempio). La bilancia commerciale dei format, ossia il rapporto tra i format importati e quelli esportati, è dunque un indicatore sempre più importante della capacità creativa di un Paese e del suo sistema televisivo. Paesi restii al rischio d'impresa e agli investimenti in ricerca e innovazione tendono ad affidarsi a format già sperimentati altrove, con l'intenzione di risparmiare sullo sviluppo di contenuti originali ma rinunciando ai possibili ricavi aggiuntivi da esportazione di format propri. Paesi con un processo continuo di innovazione e ricerca tendono invece ad avere un interscambio positivo. L'Italia fa parte del primo gruppo ed è fanalino di coda fra i principali Paesi nell'export di format.

**Export e import di format unici, 2006-2008 (n° di format)**



Note: comprende i dati relativi ai format per programmi *scripted* (fiction) e *non-scripted* (intrattenimento).  
 Fonte: 100autori su dati FRAPA (Format Recognition and Protection Association) Report 2009.

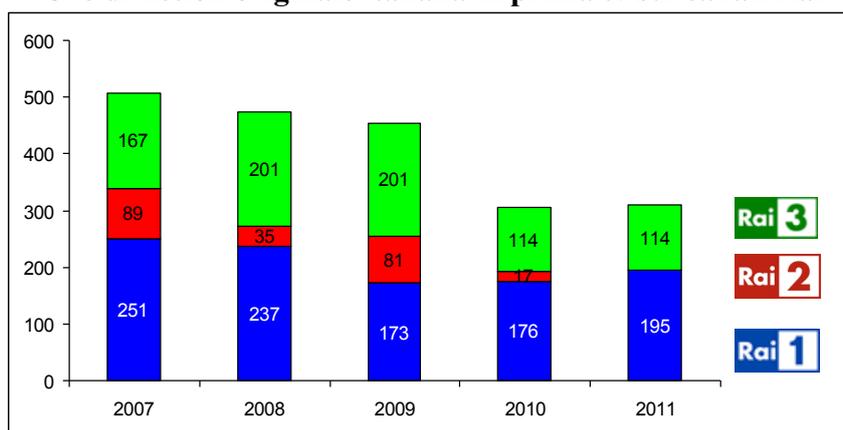
## Crollo degli investimenti e calo degli ascolti

Dal piano industriale Rai (ottobre 2007):

*“La fiction di produzione destinata a Rai Due dovrà orientarsi verso prodotti che siano in grado di proporre, anche in chiave sperimentale, temi, protagonisti e formati maggiormente legati a quella contemporaneità e modernità culturale che deve caratterizzare la mission editoriale della Rete.”*

Bene, la fiction su Rai 2 è scomparsa. Zero ore nel 2011 (erano 81 ancora nel 2008). Mentre la fiction originale italiana in prima tv trasmessa da tutte le reti Rai è passata dalle 507 ore del 2007 alle 309 del 2011.

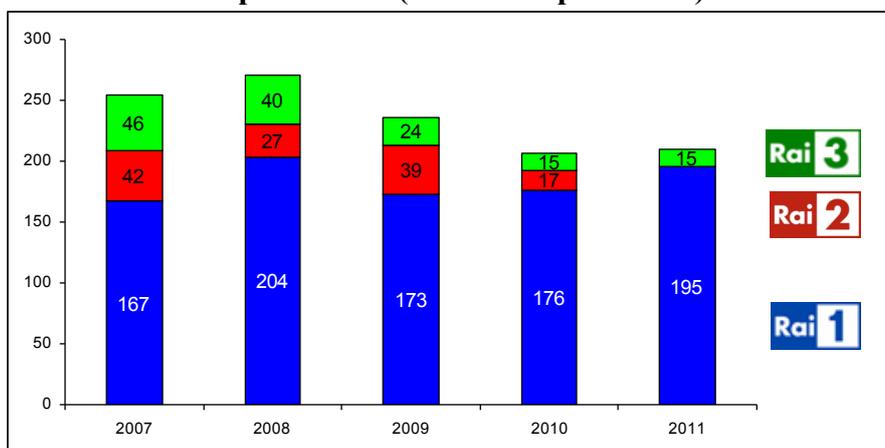
### Ore di fiction originale italiana in prima tv sui canali Rai



Fonte: rilevamento 100autori su analisi di palinsesto.

Se si guarda alla sola fiction di prime time (escludendo soap e sitcom, quindi), quella capace di generare i maggiori ascolti e i più alti ricavi pubblicitari, il computo del 2011 si riduce a 210 ore (contro le 271 del 2008), in virtù dell'arroccamento su Rai 1, della "scomparsa" di Rai 2 e della flessione di Rai 3 (quest'ultima scesa a 15 ore, dalle 46 ore del 2007).

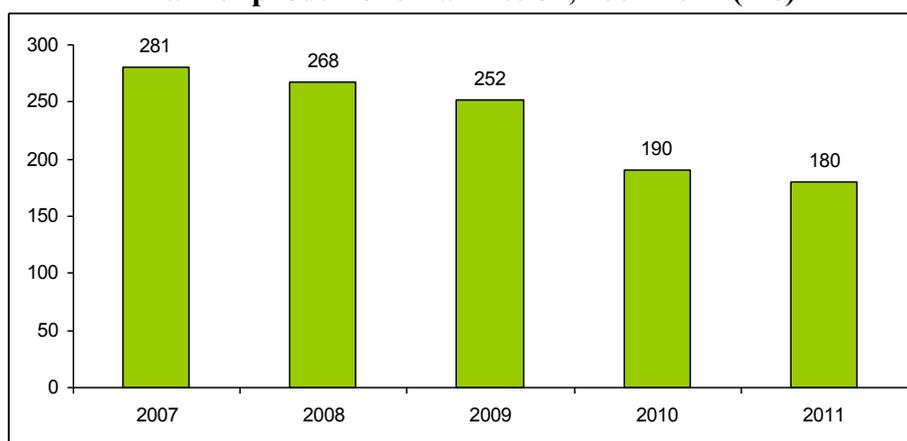
### Ore di fiction originale italiana in prima tv sui canali Rai in prime time (esclusa soap e sitcom)



Fonte: rilevamento 100autori su analisi di palinsesto.

Nel corso degli ultimi 5 anni, e quindi a partire da un periodo in cui la crisi economica e finanziaria non si era ancora manifestata, la Rai ha via via tagliato sempre di più gli investimenti previsti dal piano annuale di produzione della fiction. Tra il 2007 e il 2011, la riduzione è stata di oltre 100 milioni di euro, ossia oltre 1/3 del valore di partenza del periodo (e non certo di 1/3 è stata la caduta dei ricavi Rai). L'effetto di questi tagli si è già avvertito nei palinsesti di questi ultimi anni e sarà ancora più visibile nel 2012-2013 per effetto del lasso di tempo fra stanziamento dei fondi per le produzioni ed effettiva messa in onda (che può arrivare fino a 2 anni).

**Piani di produzione Rai Fiction, 2007-2011 (m€)**



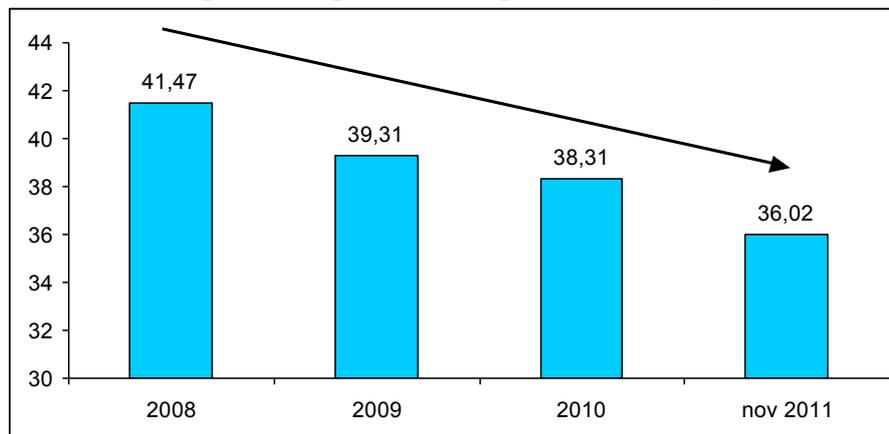
Fonte: elaborazioni e stime 100autori su fonti Rai.

### **Le conseguenze: calo degli ascolti e della qualità, delocalizzazione, crisi dell'indotto**

Le reti generaliste sono in calo di ascolti, per effetto della moltiplicazione dell'offerta digitale (e di altre forme di fruizione di contenuti, come i video online) e il disinvestimento sul prodotto non può che accelerare questo circolo vizioso: meno ascolti, meno ricavi, meno spesa in contenuti capaci di attrarre ascolti, e così via.

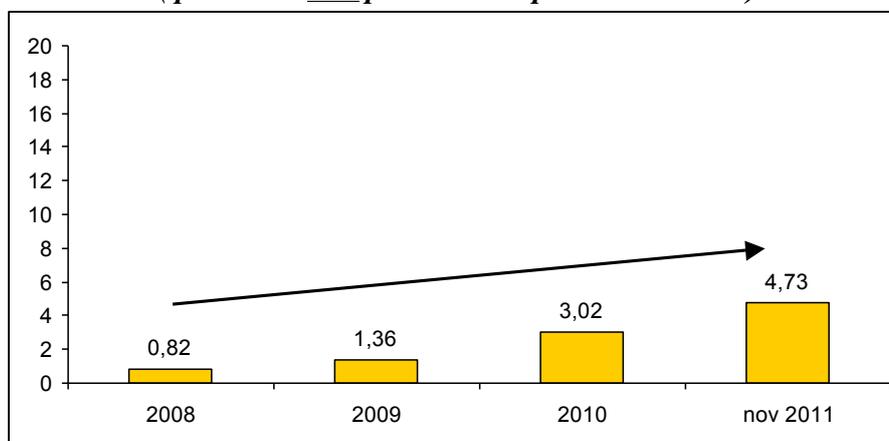
Anche se parte degli ascolti persi vengono recuperati attraverso la crescita dei canali digitali dello stesso gruppo, come è il caso di Rai (ed anche di Mediaset), questo meccanismo non è a somma zero per quanto riguarda l'industria della produzione di contenuti televisivi, ma a somma negativa, dal momento che i nuovi canali vengono riempiti da autoproduzioni (come le news e lo sport), da repliche (della fiction, appunto) e da programmi d'acquisto (film e fiction straniera), mentre i canali tradizionali tagliano le risorse necessarie ad investire.

**Audience share all-day canali generalisti Rai  
(quelli che producono opere audiovisive)**



Fonte: Auditel.

**Audience share all-day canali specializzati Rai  
(quelli che non producono opere audiovisive)**



Fonte: Auditel.

**Se non s'investe sul prodotto originale di qualità sulle emittenti generaliste, il calo degli ascolti e la flessione dei ricavi pubblicitari non può essere né arrestato né frenato (se il calo degli ascolti è strutturale, quello dei ricavi può essere recuperato).**

Concentrare gli investimenti solo su determinati canali, tralasciandone altri, oltre ad essere in contrasto con la mission di servizio pubblico, significa rinunciare per sempre alle fasce giovani di pubblico, che rappresentano il pubblico più maturo di domani, che non ritornerà. Raggiungere risultati di ascolto con il solo pubblico anziano non pagherà a lungo termine. La mancanza di diversità rappresenta un handicap per l'intero sistema audiovisivo ma anche strettamente aziendale, per un gruppo che edita 13 canali di tutti i generi.



Altra conseguenza, difficilmente misurabile, è l'impoverimento del tessuto creativo del Paese (non è un caso che nel 2011 il Telefilm Festival di Milano abbia premiato come migliore serie televisiva italiana una web-series autoprodotta e distribuita su YouTube).

Senza considerare altri due elementi prettamente economici:

- la delocalizzazione: oltre ai tagli alla fiction, una parte crescente della fiction che le emittenti hanno continuato a produrre è stata delocalizzata all'estero (Europa dell'est e America Latina): **nel 2010 sono state perse, a causa del trasferimento di molte produzioni all'estero, oltre 40mila giornate lavorative/uomo**;

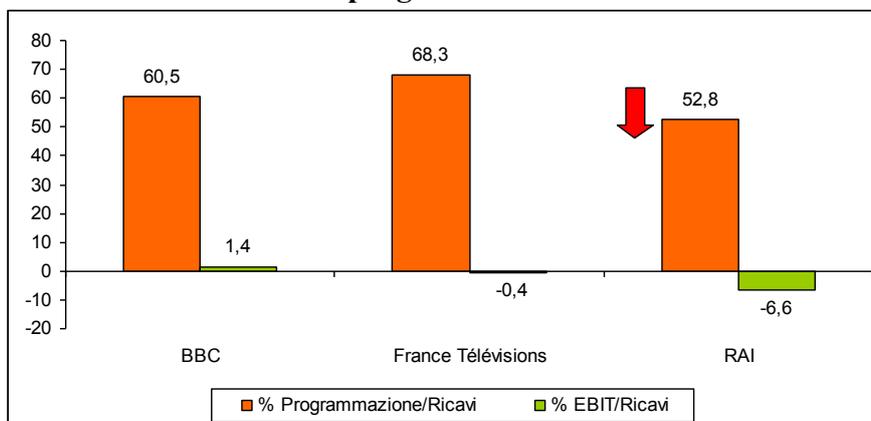
- come conseguenza del doppio movimento (tagli al prodotto e delocalizzazione): il mancato indotto per tutta l'industria della produzione, la ricchezza perduta e i mancati consumi della forza-lavoro coinvolta nell'industria della produzione televisiva (come abbiamo visto dai calcoli econometrici, il mancato investimento genera una contrazione dei consumi quasi doppia rispetto ai tagli). **Enpals ha calcolato mancati guadagni (per i lavoratori, per le imprese e per lo Stato in termini di imposte e tasse non riscosse) di oltre 38 milioni di euro nel 2010 (e 100 milioni nel quadriennio 2008-2011).**

### 3.2 LA CRISI DELLA RAI

Un confronto con gli altri principali servizi pubblici televisivi europei (BBC e France Télévisions) mostra come la difficile situazione economica della Rai sia dovuta ad una forte (esagerata) incidenza dei costi di struttura, mentre i costi di palinsesto rappresentano una percentuale decisamente inferiore, nel confronto internazionale, sia rispetto ai ricavi che rispetto ai costi non di palinsesto. **Rai, in altre parole, spende poco in contenuti rispetto ai suoi principali omologhi europei**, pur mostrando un risultato operativo al netto degli ammortamenti (EBIT) decisamente peggiore.

Rai spende in programmazione (il c.d. “costo di palinsesto”, ossia il costo dei programmi autoprodotti, coprodotti o appaltati all’esterno e il costo per l’acquisto dei diritti di trasmissione) meno del 53% dei propri ricavi televisivi (escludendo, cioè, la quota-parte relativa alla radiofonia). La percentuale di BBC supera il 60% e quella di France Télévisions si avvicina al 70%. Eppure, il risultato ante-imposte è positivo per BBC nella misura dell’1,4%, negativo per France Télévisions per lo 0,4%, e particolarmente negativo per la Rai: -6,6%.

**Incidenza % dei costi di programmazione e dell’EBIT sui ricavi**



Note: anno 2010. Dati relativi a tutti i canali televisivi free-to-air (generalisti e specializzati). Per Rai e BBC solo attività televisive (France Télévisions non ha attività radiofoniche). Costi e ricavi (pubblicitari e da canone) delle attività radiofoniche della Rai sono stati espunti secondo la metodologia della contabilità separata (v. Relazione Agcom 2011). I ricavi s’intendono da canone e altre dotazioni pubbliche e da pubblicità (ove presenti). Cambio medio sterlina-euro 2010: 1 € = 0,857844 £.

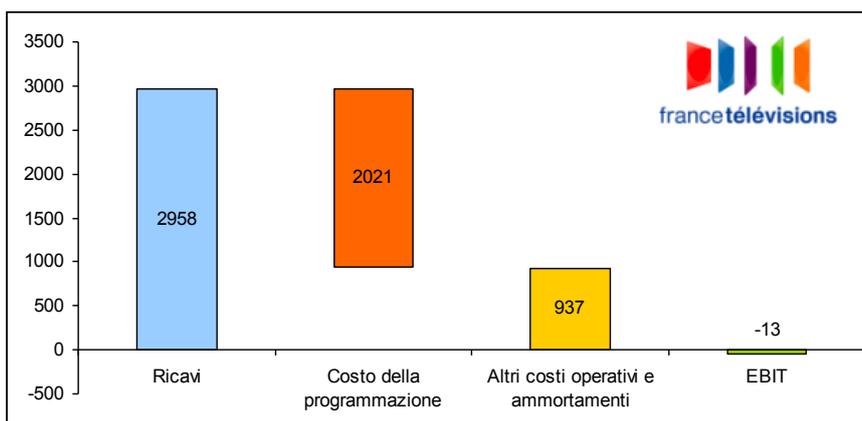
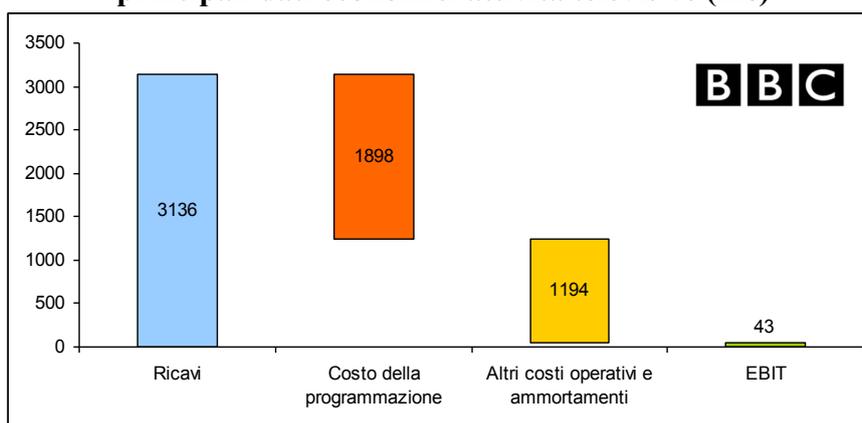
Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati di bilancio aziendali e autorità di regolazione nazionali.

Nel dettaglio, France Télévisions ha speso per la programmazione televisiva più di 2 miliardi di euro nel 2010. Bbc ha speso circa 1,9 miliardi mentre la spesa di Rai si colloca poco sopra gli 1,4 miliardi. Naturalmente, il volume dei ricavi è differente da caso a caso ma, come segnalato in precedenza, è in termini percentuali che l’indicatore si presenta particolarmente negativo. Ma c’è di più: pur con ricavi inferiori, il valore degli “altri” costi televisivi (esclusi quelli in programmazione) è più alto per Rai (quasi 1,5 miliardi di euro) che per BBC (circa 1,2 miliardi) e France Télévisions (meno di 1 miliardo). **Rai è appesantita da costi di struttura sui quali non si è dimostrata**

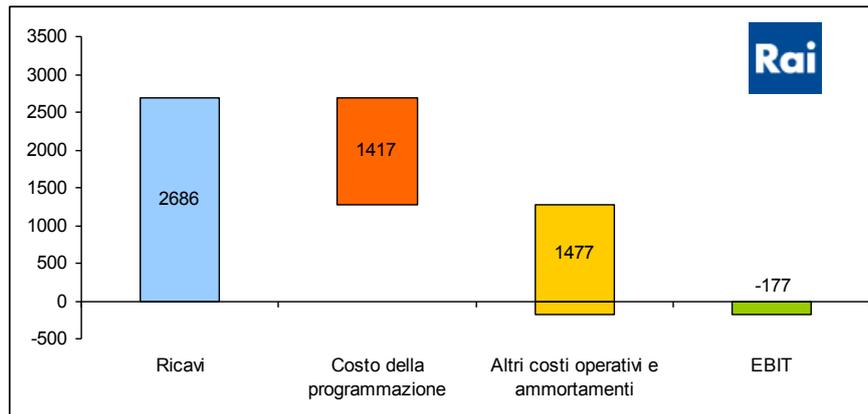
capace di incidere, concentrando i propri tagli sul prodotto (nel 2010, secondo le nostre stime, sono stati tagliati 113 milioni di euro sui contenuti televisivi, a fronte di meno di 15 milioni tagliati nei costi televisivi non di palinsesto<sup>7</sup>).

Dunque: se i ricavi da canone (ai quali mancano comunque almeno 600 milioni di euro a causa dell'evasione) servono a coprire i costi fissi di funzionamento, è ovvio che ogni alito di vento contrario sul versante dei ricavi pubblicitari ricade direttamente sui costi variabili (ossia quelli di palinsesto, fra cui in primo luogo la produzione indipendente).

**Servizi pubblici:  
principali dati economici attività televisive (m€)**



<sup>7</sup> E' necessario precisare che i costi della programmazione Rai sono frutto di informazioni aziendali non pubbliche e di stime attentamente ponderate, dal momento che né Rai né altri organismi istituzionali diffondono dati sul costo del palinsesto. Dati che, viceversa, vengono forniti, e con dettaglio per canale e per genere di programmazione, da BBC e da France Télévisions, nonché dalle authority dei due Paesi.

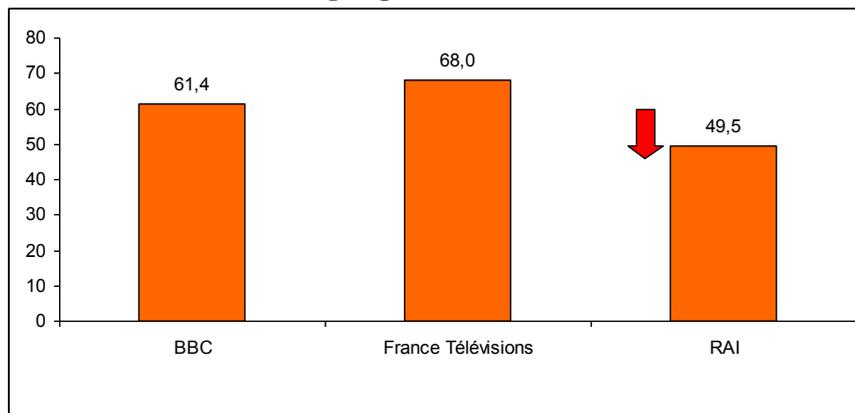


Note: vedi tabella precedente. Dati in milioni di euro.

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati di bilancio aziendali e autorità di regolazione nazionali.

Unico caso fra i tre considerati, **per la Rai i costi di programmazione rappresentano meno della metà dei costi televisivi totali** (compresi gli ammortamenti), percentuale che invece si colloca fra il 60 e il 70% nel caso del servizio pubblico britannico e francese.

#### Incidenza % dei costi di programmazione sui costi televisivi totali



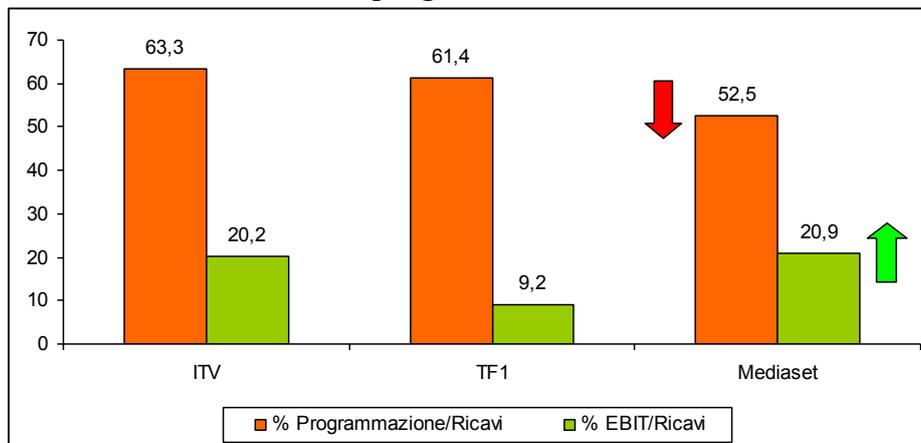
Note: vedi tabella precedente.

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati di bilancio aziendali e autorità di regolazione nazionali.

Questo disequilibrio è tipico del mercato italiano. Considerazioni analoghe sono possibili anche qualora si confrontino i dati dei principali operatori privati di tv commerciale dei tre Paesi. Mediaset, infatti, spende in programmazione il 52,5% dei propri ricavi pubblicitari da attività di televisione in chiaro in Italia. Questa percentuale è invece superiore al 60% per i principali operatori privati britannici (ITV) e francesi (Tf1). In questo caso, però, la spesa percentualmente inferiore dell'operatore italiano si traduce in maggiori profitti: l'EBIT di Mediaset (sempre per attività di free tv in Italia) sfiora il 21% ed è il più positivo (e il più consistente) fra i tre.

Come si è visto, ciò non è solo imputabile a una maggiore efficienza aziendale ma anche a specifiche clausole di implementazione della normativa sugli obblighi d'investimento in programmazione piuttosto "permissive".

### Incidenza % dei costi di programmazione e dell'EBIT sui ricavi

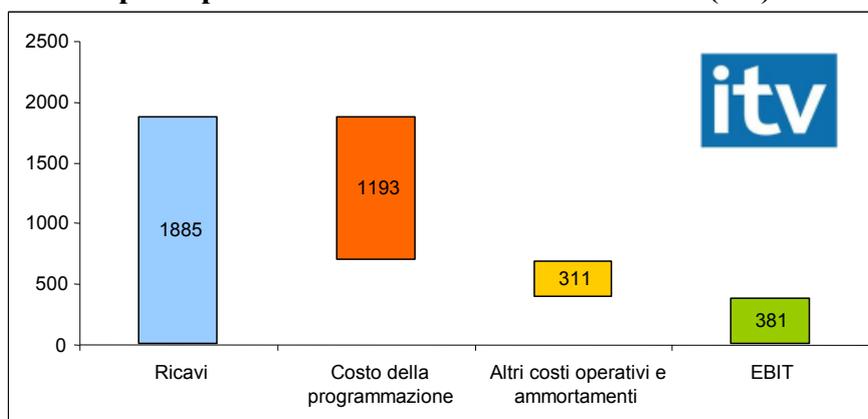


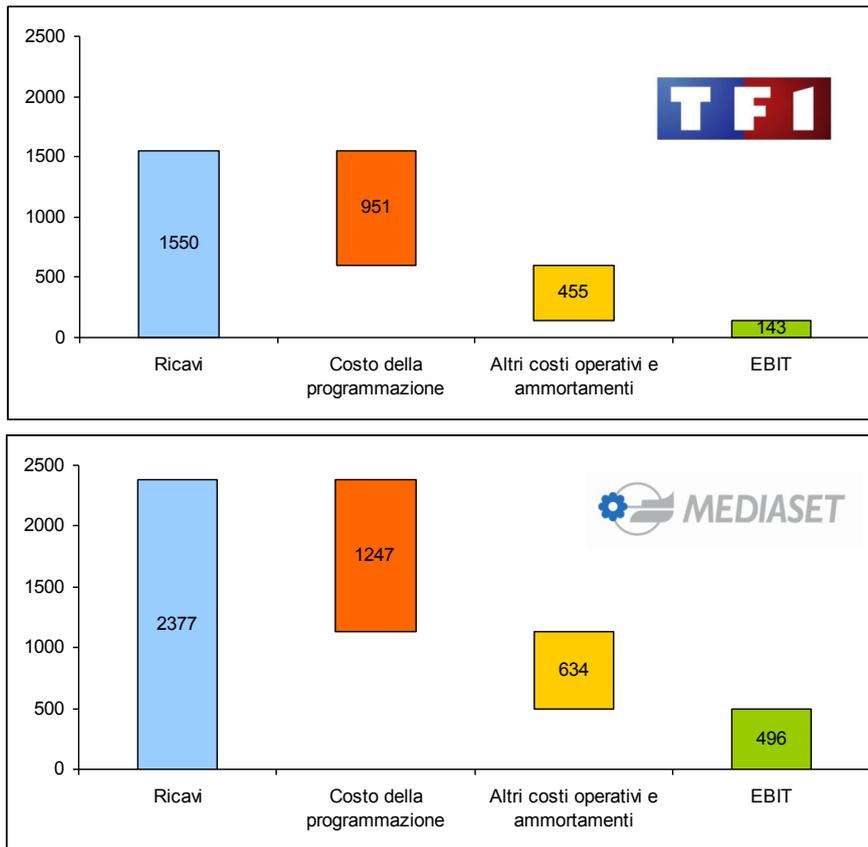
Note: anno 2010. Dati relativi a tutti i canali televisivi free-to-air (generalisti e specializzati; per Tfl solo il canale generalista). Sono stati considerati i soli ricavi pubblicitari per attività televisive sul mercato nazionale di riferimento. Cambio medio sterlina-euro 2010: 1 € = 0,857844 £.

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati di bilancio aziendali e autorità di regolazione nazionali.

Mediaset spende in programmazione televisiva circa 1,25 miliardi di euro (a fronte di ricavi pubblicitari di circa 2,4 miliardi) con un EBIT di quasi mezzo miliardo di euro. ITV spende poco meno di 1,2 miliardi (per ricavi di circa 1,9 miliardi) con un EBIT di poco meno di 400 milioni. La spesa in programmazione di TF1 è inferiore al miliardo, con poco più di 1,5 miliardi di ricavi e un EBIT di meno di 150 milioni.

### Operatori privati leader: principali dati economici attività televisive (m€)





Note: vedi tabella precedente. Dati in milioni di euro.

Fonte: elaborazioni e stime 100autori su dati di bilancio aziendali e autorità di regolazione nazionali.

**In Italia, quindi, si spende in contenuti televisivi una cifra decisamente inferiore rispetto a Francia e Regno Unito**, Paesi comparabili in termini socio-economici e demografici. Rai dispone di risorse economiche, in termini di ricavo, inferiori a quelle degli altri servizi pubblici, ma la sua spesa è proporzionalmente più bassa e i costi di struttura decisamente più alti, anche in valori assoluti. Mediaset, operatore privato leader, vanta ricavi ben più alti rispetto agli omologhi privati e, soprattutto, un risultato operativo ben più favorevole (anche a fronte di costi di struttura più elevati). In altre parole, le risorse a favore dei contenuti che in Italia “mancano” all’appello si trasformano in pleorici costi di funzionamento, nel caso pubblico, e in profitti superiori alla media, nel caso privato.

Due esempi di misure normative prese al fine di accrescere l’incidenza della spesa in contenuti delle emittenti, in Regno Unito e Francia:

- nel Regno Unito, oltre gli obblighi di programmazione in opere europee e indipendenti, tutte le emittenti generaliste (compresi i canali tematici della BBC) hanno l’obbligo di dedicare una percentuale, piuttosto elevata, sia durante l’arco delle 24 ore sia nelle ore di maggiore ascolto (il “peak time”, che nel Regno Unito va dalle 18.00 alle 22.30), alle produzioni



originali, ovvero realizzate nel Regno Unito (repliche incluse). Nel caso delle principali emittenti, nel peak time questa percentuale è del 90% per BBC One, dell'80% per BBC Two (pubbliche) e dell'85% per ITV 1 (privata). Anche le emittenti più piccole hanno obblighi proporzionati (Channel 4: 70%; Channel 5: 42%);

- il governo francese, nell'ambito del "progetto annuale di performance" per gli organismi pubblici dell'audiovisivo che ricevono risorse statali, ha fissato per France Télévisions un indicatore di performance che vincola il servizio pubblico a spendere almeno l'86% dei costi operativi (esclusi i costi di diffusione del segnale) nella programmazione, così come a investire nella creazione originale (esclusa, cioè, la spesa per l'acquisto diritti di programmi dall'estero) una somma non inferiore al 52,6% dei ricavi.

**E' auspicabile che il governo fissi per Rai degli indicatori che vincolino il servizio pubblico ad investimenti adeguati nel prodotto (al di là degli obblighi d'investimento in vigore) in percentuale sui costi operativi (compresi gli ammortamenti), e dettagliati per singolo canale, in maniera da riportare il contenuto al centro delle strategie di investimento della Rai.**



### **3.3 MISURAZIONE DEGLI ASCOLTI E DELLA QUALITA'**

Una rappresentazione realistica del mercato; un'attenzione maggiore alla soddisfazione degli utenti del servizio pubblico

#### **Gli ascolti**

Relativamente alla rilevazione degli ascolti televisivi, operata in Italia da Auditel s.r.l. in regime di monopolio di fatto (come d'altronde in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, ad eccezione della Polonia), si rileva come l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel suo provvedimento n. 23112 (A422, Sky Italia/Auditel) abbia verificato la posizione dominante di Auditel nel mercato della rilevazione degli ascolti e sanzionato le violazioni e abusi di posizione dominante a detrimento della concorrenza sui punti specifici della contestazione (mancata pubblicazione dei dati di ascolto giornalieri disaggregati per canale e per piattaforma, mancata pubblicazione giornaliera dei dati relativi alle tv "altre digitali terrestri", l'attribuzione dei risultati di ascolto anche ai non possessori di televisore).

La questione ripropone, soprattutto, il tema della governance di Auditel, della quale Rai detiene il 33% delle azioni e Mediaset il 26,67%, arrivando congiuntamente a detenere quasi il 60% della società.

La governance di Auditel dovrebbe garantire, al di là di ogni dubbio, l'aderenza della rilevazione e della comunicazione ai cambiamenti del mercato televisivo sul lato delle piattaforme (digitale terrestre, satellite, online) e dovrebbe pertanto essere "diluata" di modo da non consentire ai singoli azionisti, o congiuntamente secondo interessi di mercato convergenti, di influire sulle scelte anche tecnologiche della società a detrimento di determinati ed emergenti segmenti del mercato televisivo.

#### **Qualità e valore pubblico**

Secondo il Contratto di Servizio, art. 3, la Rai è tenuta a "prevedere modalità di misurazione della qualità del servizio pubblico, basate su elementi di valutazione quantitativi e qualitativi, che consentano di verificare, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie interattive, la reale percezione dell'intensità di servizio pubblico".

La Rai "è tenuta a dotarsi di un sistema di analisi e monitoraggio della qualità dell'offerta e delle sue determinanti, tenendo conto delle esperienze esistenti anche a livello europeo ed internazionale, con l'obiettivo di poter disporre di elementi di valutazione per la definizione di una programmazione e di una condotta aziendale che corrisponda sempre più alle domande e alle attese del pubblico e realizzi la funzione di servizio pubblico come prescritto dal presente Contratto". Questo sistema deve



essere costituito da uno strumento di “monitoraggio e di analisi della qualità della programmazione intesa come valore pubblico, in grado di verificare la percezione degli utenti del servizio pubblico in merito ai singoli elementi dell’offerta” e da un sistema di monitoraggio della corporate reputation, in termini di competitività, innovazione, valore del servizio pubblico, presenza sul mercato internazionale e supporto all’industria televisiva indipendente, nel rispetto dell’etica di impresa e di criteri di correttezza e lealtà.

“I risultati delle rilevazioni periodiche [...] dovranno essere resi pubblici [...] attraverso modalità che garantiscano la diffusione di tali dati all’universalità dell’utenza”.

Queste prescrizioni si sono tradotte in due distinti report semestrali: sulla “Corporate Reputation” e un “Monitoraggio della qualità dei programmi”. Nell’ultima rilevazione disponibile, relativa al primo semestre 2011, l’indice sintetico di Corporate Reputation era di 6,6/10; l’Indicatore della Qualità Percepita relativa alle reti Rai era di 64/100; l’Indicatore di Valore Pubblico relativo alle reti Rai era di 63/100. Relativamente alla fiction, la Qualità Percepita era di 64/100, il Valore Pubblico di 62/100. Si rileva come nei documenti diffusi da Rai manchino indicazioni relative al grado di soddisfazione per le diverse fasce socio-demografiche.

Alla stessa data, l’*Appreciation Index* relativo ai programmi televisivi in generale della BBC era di 82/100; quello relativo ai programmi di fiction 84/100. Questi indicatori sono sviluppati dal BBC Audience Information Department.

Il BBC Trust, a sua volta, commissiona dei *Public Value Test* per il lancio di specifici servizi della BBC (es. alta definizione, on demand), dei *Value for Money Test* su specifiche allocazioni di investimento su obiettivi strategici (es. diritti sportivi, uso efficiente dello spettro, produzione di *serial drama...*), delle *Service Licenses Review* sugli obiettivi di ciascun canale/servizio della BBC.

Anche l’authority Ofcom, nel suo annuale *PSB Report*, monitora la qualità percepita di tutte le emittenti terrestri, pubbliche e private. Nel report relativo al 2010, l’indice di qualità complessiva per tutte le reti era di 71/100 (con il dato più alto per la fascia di età 16-24: 80/100). Relativamente alla fiction originale, l’indice di soddisfazione era di 6,47/10 (per i 16-24 anni era di 6,96/10).

**Sarebbe opportuno che, in una riforma della governance Rai, gli indicatori di qualità implementati dalla Rai (Corporate Reputation, Indicatore della Qualità Percepita, Indicatore di Valore Pubblico) fossero di competenza di un organismo di indirizzo indipendente dall’azienda, come nel caso del “Public Value Test” promosso dal BBC Trust.**



## 4. CONCLUSIONI

### Dieci punti per avere fiducia nel futuro

- 1) La produzione di contenuti televisivi originali rappresenta un fattore di sviluppo per tutta l'industria dell'audiovisivo e per l'economia nel suo complesso, capace di generare un incremento dei consumi più che doppio rispetto all'investimento iniziale. La produzione riunisce creatività, cultura ed economia in un circolo virtuoso di progresso e ricchezza, materiale e immateriale.
- 2) La politica ha un ruolo fondamentale in questo sviluppo e deve essere capace di valutare e assimilare i migliori esempi provenienti dai casi-studio internazionali.
- 3) Misurabilità, apertura, trasparenza, un'efficace implementazione della normativa sono le pratiche che, a tutti i livelli di intervento, possono colmare i deficit strutturali del mercato televisivo italiano che la crisi economica attuale sta evidenziando, con conseguenze negative per l'industria della produzione e per i bisogni dei telespettatori.
- 4) Il rilancio della produzione televisiva italiana passa per una serie di interventi specifici su altrettanti elementi-chiave della regolazione del mercato:
  - una normativa sui diritti di sfruttamento delle opere audiovisive che sia in grado di assicurare ai produttori un portafoglio-diritti spendibile sui mercati secondari;
  - una implementazione della normativa sulle quote di investimento che rispetti lo spirito della legge: dando adeguata trasparenza al rispetto degli obblighi; assegnando questi obblighi ai singoli canali e non ai gruppi in modo da garantire maggiore diversità e pluralismo nella produzione di contenuti originali; limitando il perimetro di spesa alla produzione vera e propria, evitando di includere spese accessorie che rendano più "facile" adempiere agli obblighi; sollecitando un maggiore e più preciso impegno della pay-tv; limitando la possibilità di deroghe; irrogando sanzioni per gli inadempienti fino al ritiro del titolo abilitativo;
  - assegnando ai concessionari televisivi nazionali degli obiettivi editoriali cogenti e misurabili, pubblici e trasparenti, in virtù dell'utilizzo di un bene pubblico come le frequenze, che assicurino a tutte le fasce di telespettatori una



pluralità di contenuti e ad autori e produttori uno scenario definito di sviluppo dei progetti.

- 5) All'interno del mercato televisivo, il servizio pubblico deve riprendere il suo ruolo di fattore di stimolo e diversità per l'intero settore. La Rai è un'azienda gravata dal peso dei costi, ma spende in contenuti una percentuale troppo bassa sui costi totali e sui ricavi. Questi investimenti devono rappresentare una percentuale maggiore. Si tratta del servizio pubblico che più è dipendente dai programmi d'importazione, che devono essere ridimensionati a favore dei contenuti originali italiani, anche sui canali specializzati, ricchi invece di contenuti d'acquisto e d'archivio.
- 6) Le risorse per il rilancio produttivo della Rai devono essere reperite attraverso la riduzione, se non l'azzeramento, dell'evasione del canone. Nuovi contenuti e una riduzione della pubblicità, insieme alla fine dell'evasione, possono essere gli elementi di un "nuovo patto" fra cittadini e Rai. Il rafforzamento delle attività di monitoraggio e qualità della programmazione verificherà la congruità e l'efficacia di questo nuovo percorso.
- 7) Un nuovo modello gestionale dovrà essere accompagnato da una riforma della governance che limiti l'ingerenza della politica e conferisca maggiore importanza alla società civile, più garanzie ai cittadini, trasparenza nella gestione, dando al management la necessaria autonomia all'interno di linee strategiche d'indirizzo definite con rigorosa precisione.
- 8) E' auspicabile che questi principi informino la regolazione dell'intero mercato televisivo, pubblico e privato, arricchendo lo scenario di una più capillare distribuzione dei contenuti on demand e attraverso una gestione dello spettro elettromagnetico improntata a criteri di crescente concorrenza.
- 9) Specialmente la Rai deve diventare sempre di più un'azienda "aperta", attraverso linee editoriali, e procedure di appalto dei contenuti, trasparenti e orientate alla qualità. Anche il Contratto di Servizio deve essere il risultato di una consultazione pubblica.
- 10) Una maggiore produzione di contenuti originali rappresenta un indotto – economico e creativo – per tutte le imprese e i lavoratori della filiera. Rai deve diventare sempre di più una "agenzia" di produzione culturale e di promozione dei talenti creativi.



## **PER UN RILANCIO DELLA PRODUZIONE TELEVISIVA ITALIANA ELEMENTI DI SCENARIO, PROPOSTE OPERATIVE, FOCUS SULLA RAI**

Note a beneficio del Ministero dello Sviluppo Economico

### **APPENDICE**

**A. Per un contratto collettivo nazionale degli autori**

**B. Per il riconoscimento della “nazionalità italiana” della fiction**

#### **A. PER UN CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DEGLI AUTORI Da includere nel prossimo Contratto di servizio**

Le procedure di sviluppo e pre-produzione delle produzioni audiovisive italiane, in particolare di fiction, sono improntate ad una certa “confusione” dei ruoli fra produttore e broadcaster. Come segnalato, in molti casi la fiction appaltata dalla Rai (ma ciò vale anche per Mediaset) rimane “una produzione Rai Fiction realizzata da” e la società di produzione rappresenta un mero esecutore delle direttive editoriali e contrattuali del broadcaster. Tra le ricadute sugli autori (soggettisti, sceneggiatori e registi) di questa “confusione” si possono annoverare tutta una serie di “indeterminatezze” contrattuali, riguardo i tempi e i modi del lavoro, la remunerazione e i diritti che rendono particolarmente disagiata il lavoro degli autori in assenza di un contratto collettivo che la categoria sta cercando di ottenere da molti anni e che – giova notarlo una volta di più – è invece pienamente operante in tutti i principali mercati audiovisivi europei e negli Stati Uniti (si ricorderà l’imponente sciopero di 3 mesi del 2007-2008 negli Usa con notevoli ripercussioni sui palinsesti di quella stagione televisiva).

Il contratto collettivo nazionale di lavoro per gli autori è un tema ormai ineludibile e un obiettivo di 100autori. Esso deve diventare uno dei temi dell’auspicata consultazione pubblica sul prossimo Contratto di Servizio fra Ministero dello Sviluppo Economico e Rai.

**E’ necessario che il nuovo Contratto di Servizio contenga specifiche e circostanziate clausole che, in pendenza di un contratto collettivo nazionale da siglarsi fra le associazioni rappresentative degli autori e dei produttori, la Rai sia tenuta ad impegnarsi che, nelle produzioni da essa commissionate, la contrattualizzazione degli autori avvenga in ossequio ad un set minimo di regole ragionevoli che costituiranno parte del contratto collettivo.**

Fra queste regole:

- la formalizzazione di tempi certi e ragionevoli riguardo le modalità di esecuzione del lavoro;



- l'istituzione di compensi minimi;
- modalità di pagamento che siano coerenti con il sinallagma contrattuale, mettendo fine alla c.d. clausola “ad approvazione” che rende potenzialmente infinito il lavoro di revisione fino all'accettazione unilaterale del broadcaster;
- la negoziazione e la valorizzazione – esattamente come si auspica fra broadcaster e produttori – di ogni singola modalità di sfruttamento dei diritti ceduta dall'autore, mettendo fine alle pratiche di *total buy-out*;
- una maggiore trasparenza nel controllo di quella parte di budget che influisce direttamente sul lavoro degli autori, con accesso a tutte le rilevanti sezioni relative al budget, tempestiva comunicazione all'autore di ogni cambiamento rilevante del budget di sua competenza e disponibilità di un tempo ragionevole per adattarsi ai cambiamenti del budget;
- un maggiore coinvolgimento degli autori, anche di natura premiale, negli sfruttamenti del prodotto successivi alla prima messa in onda televisiva.

## **B. PER IL RICONOSCIMENTO DELLA NAZIONALITA' "ITALIANA" DELLA FICTION**

### **Ossia tutelare la specificità culturale e la produzione nazionale della fiction alle stesse condizioni del cinema**

La normativa italiana sulle opere audiovisive non distingue fra le opere italiane e le opere europee non-nazionali, includendole nella stessa dizione di “opere europee” ai fini delle quote di programmazione e di investimento. Ciò si deve alla politica di recepimento “minimale” della normativa europea, come si è venuta delineando nel corso degli anni, che non opera distinzioni ai fini dello sviluppo di un mercato unico europeo dell'audiovisivo.

Ciò non toglie che le normative nazionali dei Paesi che fin qui abbiamo eletto come casi-studio meritevoli di approfondimento – Regno Unito e Francia – abbiano inserito precise norme a tutela e per lo sviluppo della produzione nazionale. Nel Regno Unito, con quote di programmazione relative a quello che viene definito “original UK content”, dove “original” deve intendersi per “prodotto nel Regno Unito”. In Francia attraverso delle consistenti (fino ai 2/3 dell'obbligo totale) sotto-quote per le opere di “expression originale française”.

Viceversa, nella normativa italiana la qualifica di “opere di espressione originale italiana”, ai fini delle quote di programmazione e investimento, viene attribuita esclusivamente alle opere cinematografiche (con la dicitura “ovunque prodotte”), peraltro attraverso dei decreti del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali di cui si attende l'emanazione dal marzo 2010.

Diverso è il caso del cinema: il d.lgs. n. 28 del 22 gennaio 2004 (c.d. legge “Urbani”), all'art. 5 stabilisce dei precisi criteri per il riconoscimento della nazionalità italiana al film cinematografico. Fra questi, oltre alla nazionalità italiana della maggior parte del cast artistico e tecnico, è richiesto anche l'utilizzo di “troupe italiana”, “riprese ed uso di teatri di posa in Italia”, “utilizzo di industrie tecniche italiane”, “effettuazione in Italia di almeno il trenta per cento della spesa complessiva del film, con riferimento alle componenti tecniche di cui alle lettere n), o), p) [*ossia quelle summenzionate relative a troupe, riprese e industrie tecniche*], nonché agli oneri sociali”.



E' evidente che un film "italiano" è un film prevalentemente realizzato in Italia. Il ricorso a riprese in Paesi terzi, oltre la misura stabilita, prevede lo status di "co-produzione" (art. 6 della legge e direttiva europea 63/607/CEE) con delle quote di apporto massime e minime.

In assenza di una normativa del genere per la fiction televisiva, si è assistito in questi anni al fenomeno della delocalizzazione delle produzioni, di cui si è trattato precedentemente nel documento, anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea (Argentina, Uruguay, Serbia). Tanto più nocivo quanto riferito anche al servizio pubblico, che ha fra gli obiettivi della sua mission quello di "sostenere la produzione audiovisiva italiana ed europea", valorizzando "le capacità produttive, imprenditoriali e culturali del Paese al fine di favorire lo sviluppo dell'industria nazionale audiovisiva e contribuire alla crescita del sistema produttivo italiano ed europeo, privilegiando il rapporto tra qualità e mercato, l'efficienza e il pluralismo industriale". La dizione è particolarmente ampia: se da un lato la valorizzazione del tessuto industriale del Paese deve necessariamente passare per un utilizzo delle maestranze e delle *facilities* nazionali, il richiamo all'efficienza può apparire come una legittimazione a delocalizzare verso quei Paesi che offrono un costo della manodopera e dei servizi più basso, senza che il progetto editoriale lo giustifichi (una cosa è produrre all'estero nell'ambito di grandi coproduzioni internazionali; altra cosa è ricostruire all'estero un'ambientazione italiana per tagliare i costi di produzione, come è stato fatto negli ultimi anni).

Una riforma del sistema complessivo delle quote di programmazione e investimento, a carico dei soggetti pubblici e privati, dovrebbe quindi prevedere – oltre ai punti qualificanti già espressi nel documento – una nuova modulazione dei parametri di nazionalità, prevedendo specifici requisiti per la qualificazione della fiction (così come del documentario e dell'animazione) di "espressione originale italiana", fra cui le truppe impiegate e il luogo delle riprese sul modello della normativa cinematografica; nonché adeguate sotto-quote di programmazione e di investimento per le opere televisive di "espressione originale italiana" all'interno delle quote a favore di "opere europee".

Sempre nella prospettiva di disincentivare il ricorso alla delocalizzazione produttiva e, in aggiunta, di favorire l'afflusso di capitali a favore della produzione televisiva, in tempi di contrazione degli investimenti, sia da parte di soggetti interni alla filiera come i broadcaster e i produttori, sia da parte di eventuali investitori esterni che ravvedano possibilità di sfruttamento del prodotto anche oltre la diffusione televisiva (home video, export, licensing), **si ritiene opportuno estendere alla produzione televisiva dei meccanismi di agevolazione fiscale, come il *tax credit*, sugli investimenti in produzione, sul modello delle analoghe misure poste in essere con successo per la produzione cinematografica.** Si consideri come in Francia il *tax credit* è operativo sia per la produzione cinematografica (per 58,3 milioni di euro nel 2011) che per la produzione audiovisiva (per 48,7 milioni di euro)<sup>8</sup>.

E' opportuno ricordare come il consistente fondo di sostegno alla produzione cinematografica e audiovisiva in vigore nel sistema francese (il "Compte de soutien à l'industrie des programmes" gestito dal Centre National du Cinéma et de l'image animée: 700,8 milioni di euro previsti per il

---

<sup>8</sup> Ed anche, per completezza, per la produzione di videogiochi (per 8,1 milioni) e per la produzione di film stranieri girati in Francia (per circa 9 milioni), senza contare i 30,3 milioni di agevolazioni fiscali specificatamente dedicate alle società appositamente costituite per l'investimento in produzioni cinematografiche e audiovisive secondo i termini di legge (Sofica).



2012), oltre ad essere finanziato dai soggetti della filiera (esercenti cinematografici, editori home video e video on demand, emittenti televisive gratuite e a pagamento) offre come **“contropartita”** a questi soggetti delle aliquote agevolate sulla vendita dei loro servizi (biglietti cinematografici, abbonamenti, pubblicità televisiva). Per cui **questi *tax rebate* sulle vendite finali possono rappresentare una ulteriore leva per favorire gli investimenti nella produzione audiovisiva nazionale.**