

Dalla TV Senza Frontiere ai Servizi Media Audiovisivi: la promozione delle opere europee nel settore audiovisivo dal 1989 a oggi

Federica D'Urso*

ABSTRACT

L'attuale assetto del settore dei Servizi di Media Audiovisivi (SMAV) è il risultato di una riflessione avviata alla fine degli anni '80 dall'Unione Europea che sopravvive tuttora nella normativa vigente. L'articolo ripercorre la storia della legislazione comunitaria sull'audiovisivo, inaugurata nel 1989 dalla celebre Direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere" e ricostruisce le numerose revisioni apportate nel corso degli anni a questa norma fondamentale, interpretandole nel più ampio contesto dell'evoluzione del mercato. Parallelamente ne descrive il complesso processo di recepimento nell'ordinamento italiano. Nelle conclusioni si riflette sull'efficacia e sulla rilevanza di questo quadro normativo, aprendo ipotesi per possibili scenari futuri. L'articolo, attingendo anche alla limitata bibliografia accademica in materia, si fonda sulla rilettura delle fonti normative comunitarie e nazionali.

Parole-chiave. TV senza frontiere; SMAV – Servizi Media Audiovisivi; TUSMAR; TUSMAV; Produttore indipendente

The current set-up of the Audiovisual Media Services (AVSM) sector is the result of a thinking set at the end of the 1980s by the European Union, which still survives in current legislation. The article traces the history of EU audiovisual legislation, inaugurated in 1989 by the famous Directive 89/552/EEC "Television without frontiers" and reconstructs the numerous revisions made over the years to this fundamental rule, interpreting them in the broader context of market evolution. At the same time, it describes the complex process of transposition into Italian law. The conclusions reflect on the effectiveness and relevance of this regulatory framework, opening hypotheses for possible future scenarios. Also drawing on the limited academic bibliography on the subject, the article is based on the rereading of EU and Italian regulatory sources.

Keywords. TV without Frontiers; AVMS – Audiovisual Media Services; TUSMAR; TUSMAV; Independent producer

* Federica D'Urso, Sapienza Università di Roma, federica.durso@uniroma1.it.

Introduzione e contesto

Una profonda comprensione della storia e delle evoluzioni del settore audiovisivo italiano non può ignorare il ruolo cruciale svolto dalla televisione: in un'ottica di sistema, il mercato televisivo influenza e determina la struttura di tutti gli altri mercati audiovisivi, compreso quello cinematografico. La configurazione di questa industria e i comportamenti delle imprese che la animano – sia sul fronte della domanda (emittenti e piattaforme *streaming*) che su quello dell'offerta (produttori) – è la risultante dell'attuazione di una politica pubblica di ampia portata elaborata negli anni '80 del secolo scorso a livello comunitario e quindi poi recepita nell'ordinamento nazionale¹. L'impatto di questo ambizioso progetto istituzionale viene spesso sottovalutato in sede di analisi del mercato, probabilmente a causa della sua natura "indiretta": non si tratta infatti in questo caso di un tradizionale sistema di sostegno economico o finanziario a singoli operatori, ma di un apparato regolatorio che, attraverso un complesso sistema di obblighi e vincoli imposti alle imprese attive ai diversi livelli della filiera, genera e sostiene l'esistenza stessa di un mercato audiovisivo europeo senza che venga impegnata alcuna spesa pubblica.

Si sta facendo riferimento al "sistema di promozione delle opere europee", che si sostanzia nella previsione di quote obbligatorie di programmazione e investimento, a carico inizialmente delle tradizionali emittenti televisive e successivamente di tutti i Servizi Media Audiovisivi (d'ora in poi SMAV)². Strettamente connessa al tema, la normativa introduce la fattispecie del "produttore indipendente": a questa figura, che prima di essere giuridicamente definita non esisteva sul mercato, si deve attualmente (ma già a partire dai primi anni 2000) la realizzazione della maggioranza dei contenuti inclusi nell'offerta degli SMAV³.

¹ M. CUCCO, *Economia del film. Industria, politiche, mercati*, Carocci, Roma 2020, p. 165.

² Ovvero sia i servizi lineari che quelli non lineari. La nomenclatura viene introdotta nel 2007, con la Direttiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11.12.2007, «che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive», art. 1, G.U. L. 332 del 18.12.2007.

³ La produzione di contenuti *scripted* è da circa un ventennio realizzata, pressoché nella sua totalità, esternamente agli SMAV; mentre i contenuti *unscripted*, ovvero essenzialmente i programmi di intrattenimento, sono prodotti per circa il 50% *in house* e per il restante 50% sono forniti da pro-

Ampliando la prospettiva, si può sostenere che il modello economico dell'intero settore audiovisivo europeo è stato concepito nell'ambito di un pensiero di politica economica e culturale elaborato in sede comunitaria quasi quarant'anni fa, che nella sua sostanza sopravvive tuttora. Solo a valle di tale impostazione, questa industria ha preso effettivamente forma.

Partendo da tali considerazioni, il saggio ricostruisce le origini e l'articolata storia della regolamentazione in materia di audiovisivo, e nello specifico di promozione di opere europee, adottata a livello comunitario e, in sede di recepimento, a livello nazionale. L'obiettivo è dimostrare come un approccio apparentemente laterale basato sull'analisi della normativa di settore possa invece rappresentare un punto di vista fondamentale per la comprensione della storia della televisione.

La Direttiva Televisione Senza Frontiere

L'atto normativo che incarna l'origine del processo è la Direttiva 89/552/CEE, nota come Televisione Senza Frontiere⁴ (d'ora in poi TSF). Questo fondamentale provvedimento risale al 1989, ovvero un'epoca di poco precedente al Trattato di Maastricht⁵, considerato l'atto istitutivo dell'Unione Europea. La Direttiva interpreta un pensiero molto ambizioso, che pochissimi anni dopo sarebbe stato esplicitato nei trattati fondativi dell'Unione e che evidentemente va inteso anche come reazione ai noti eventi di natura geopolitica che si stavano verificando nello stesso periodo: fra il 1989 e il 1991 la caduta del blocco sovietico, e quindi la fine di un sistema che per quasi mezzo secolo si era fondato sull'equilibrio fra le due grandi potenze, ha visto fra i suoi effetti immediati la volontà da parte dei paesi europei di allearsi in modo più concreto per fronteggiare, almeno dal punto di vista com-

duttori esterni. Per i dati più recenti: APA – ASSOCIAZIONE PRODUTTORI AUDIOVISIVI, 5° *Rapporto APA sulla Produzione Audiovisiva Nazionale, 2023*, <<https://ricerche.apaonline.it>>, p. 16; *Televisione resiliente. Annuario 2023*, a cura di M. Scaglioni, CeRTA, Milano 2022, p. 83.

⁴ Direttiva 552/89/CEE del Consiglio del 3.10.1989, «relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (TSF)». G.U. L. 298 del 17.10.1989.

⁵ Il Trattato sull'Unione Europea (TUE, 7.2.1992) è l'atto fondativo dell'Unione Europea: noto come Trattato di Maastricht, è entrato in vigore il 1.11.1993; è stato modificato nel 2007 dal Trattato di Lisbona.

merciale, gli Stati Uniti. Per creare e poi consolidare un'entità economica in grado di competere con il grande interlocutore d'oltreoceano, si è ritenuta fondamentale l'esistenza di una comunità di natura anche culturale: questa, tuttavia, era ancora molto debole nel vecchio continente, considerando l'eterogeneità storica, sociale e linguistica del gruppo dei paesi membri dell'Unione. Una tale diversità di modelli di riferimento, sommata alla dimensione ridotta di ciascuna nazione, stava rendendo permeabile la popolazione europea all'assorbimento di valori e stili di vita allogeni. È stato da subito evidente che lo strumento più rapido ed efficace per perseguire questo scopo doveva passare per un intervento sulla cultura, e in particolare sui contenuti audiovisivi, vista la loro pervasività nella vita quotidiana della popolazione e considerando che il modello televisivo europeo basato sul ruolo centrale del servizio pubblico, contrapposto a quello commerciale americano, nei decenni precedenti non si era mai affermato in modo univoco e omogeneo⁶.

Infatti all'epoca, sul fronte dell'offerta televisiva, le emittenti private, che da circa un decennio si erano ampiamente diffuse in tutta Europa⁷, riempivano i propri palinsesti di contenuti d'acquisto provenienti prevalentemente dagli Stati Uniti: non solo i film, che trovavano così una seconda vita grazie ai passaggi televisivi, ma anche telefilm, soap opera, ogni tipo di contenuto narrativo (attualmente si parlerebbe di contenuti *scripted*) pensato per il prioritario sfruttamento televisivo⁸. Il motivo di questa rapida "invasione" di prodotto estero risiedeva essenzialmente in due fattori: se da un lato questi contenuti venivano acquistati "a pacchetto" a prezzi decisamente accessibili anche per le piccole emittenti private locali, dall'altro lato non c'era ancora in Europa una sufficiente offerta di contenuti autoctoni. Fino ai primi anni '80, infatti, i grandi broadcaster – che per molto tempo hanno coinciso con le concessionarie del servizio pubblico – avevano scelto di produrre *in-house* tutti i contenuti, compresi quelli narrativi, da inserire in palinsesto. Le emittenti commerciali private non avevano risorse sufficienti per sostenere i costi e l'organizzazione di un sistema di produzione interna. Quindi

⁶ J. BOURDON, *Il servizio pubblico. Storia culturale delle televisioni in Europa*, Vita e Pensiero, Milano 2011, p. 231.

⁷ I. PIAZZONI, *Storia delle televisioni in Italia. Dagli esordi alle web tv*, Carocci, Roma 2014, pp. 130-144.

⁸ L. BARRA, *Un'americana a Roma. Intrecci televisivi tra Italia e Stati Uniti*, in *Storie e culture della televisione*, a cura di A. Grasso, Mondadori, Milano 2013, p. 310.

l'acquisto a basso costo sui mercati internazionali era per tutti una soluzione obbligata⁹.

La Direttiva TSF nasce allora dalla volontà della nascente Unione Europea di utilizzare la televisione come strumento cruciale per costruire nel più rapido tempo possibile una comunità di cittadini europei, unita da valori simili e da riferimenti culturali condivisi: si tratta, in altre parole, di costruire un immaginario collettivo comunitario, creando in Europa un mercato audiovisivo in grado di produrre contenuti in quantità e qualità adeguate a competere con quelli provenienti da oltreoceano¹⁰. Una strategia piuttosto ambiziosa, se si considera che sul territorio europeo non esisteva un'industria della produzione in grado di soddisfare i bisogni del mercato, e in particolare le esigenze delle numerose emittenti private che nel frattempo si stavano diffondendo e che proprio negli stessi anni stavano ottenendo una legittimazione anche normativa¹¹.

Coerentemente con un approccio di politica economica basato sul principio della libera concorrenza, il disegno teorico da cui deriva il nuovo sistema regolatorio parte dall'idea che la costruzione dell'Unione presuppone la creazione di un solido mercato comune, fondato sulla circolazione di prodotti e servizi fra i paesi membri, che consentono la varietà e l'eterogeneità dell'offerta¹². Per favorire la nascita e crescita di un'industria audiovisiva europea florida e di qualità, le condizioni essenziali sono due:

- a) la presenza, sul fronte della produzione, di un numero cospicuo di PMI¹³ indipendenti dalla committenza, finalizzata a garantire il pluralismo dell'offerta di contenuti;
- b) l'impegno da parte delle emittenti televisive ad acquisire e inserire tali con-

⁹ Nella prassi di mercato, l'acquisto di contenuti è il modo meno oneroso per gli SMAV di approvvigionarsi di contenuti da inserire in palinsesto, mentre la produzione interna (o *in-house*) è il più costoso.

¹⁰ BOURDON, *Il servizio pubblico*, cit., pp. 79-80.

¹¹ Legge n. 223 del 6.8.1990, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", *G.U.* n. 185 del 10.8.1990.

¹² Direttiva 552/89/CEE, Considerando 1, 2, 3.

¹³ PMI sono le Piccole e Medie Imprese, comprese le microimprese. Per rientrare in questa categoria, un'impresa deve avere meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro.

tenuti nei loro palinsesti, per garantirne una adeguata circolazione.

Uno scenario di questo tipo assicurava, secondo il legislatore, la creazione di un sistema che, autofinanziandosi, avrebbe portato in breve tempo a una radicale trasformazione dell'intera offerta televisiva europea, popolandola di contenuti realizzati sul territorio, che avrebbero veicolato un sistema di valori plurale ed eterogeneo, in grado di rappresentare e rispecchiare la complessità dell'identità europea. Come sintetizza efficacemente AGCOM, l'obiettivo era «promuovere la ricchezza della diversità culturale e linguistica, la salvaguardia del patrimonio culturale europeo e la circolazione nel mercato interno dalla produzione dell'industria audiovisiva degli Stati membri»¹⁴.

Per attuare questa visione, la prima versione della Direttiva introduceva alcune disposizioni fondamentali in merito alla “promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi”¹⁵, impostando così una politica comunitaria che nella sua ratio non è, fino ad ora, mai stata messa in discussione, mentre i dettagli applicativi sono stati oggetto nel tempo di numerose revisioni. Tale intervento si sostanzialmente nell'introduzione di tre strumenti:

- a) gli “obblighi di programmazione”, secondo cui tutte le emittenti televisive nazionali devono riservare almeno la metà del proprio tempo di programmazione netto¹⁶ a opere europee.
- b) Gli “obblighi di investimento”, secondo cui il 10% del tempo di trasmissione di tutte le emittenti nazionali deve essere dedicato a opere realizzate da produttori indipendenti; in alternativa a questa condizione, le emittenti sono tenute a investire almeno il 10% del proprio bilancio destinato alla programmazione in produzione e acquisto di opere europee; in ogni caso, una adeguata sotto-quota deve essere dedicata alle opere recenti¹⁷. Ciascuno Stato membro può scegliere quale delle due condizioni recepire nel proprio ordinamento.

¹⁴ AGCOM, *Produzione audiovisiva europea e indipendente*, <<https://www.AGCOM.it/produzione-audiovisiva-europea-e-indipendente-e-i-diritti-secondari>>.

¹⁵ La Direttiva TSF interviene anche su: Pubblicità televisiva e sponsorizzazione, Tutela dei minori nei programmi televisivi e Diritto di rettifica.

¹⁶ “Escluso il tempo dedicato ai notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità o servizi di teletext”, Direttiva 552/89/CEE, art. 4.

¹⁷ Per opere recenti si intende sempre opere prodotte negli ultimi cinque anni (Direttiva TSF, art. 5 comma 1).

c) Il terzo principio, necessario e cruciale per completare il quadro normativo, consiste nell'introduzione della nozione di "produttore indipendente", che incarna il soggetto destinatario degli investimenti e delle quote di programmazione e quindi diventa il protagonista e idealmente il principale destinatario del sistema. L'indipendenza dell'impresa è qui intesa rispetto alla committenza, cioè alle emittenti televisive: il testo del 1989 si limita a demandare la definizione di dettaglio agli Stati membri. Con la prima revisione della TSF, giunta nel 1997, la Commissione Europea fornisce alcuni criteri di cui gli Stati devono tenere conto nell'elaborazione di questa definizione¹⁸:

- i. criterio di proprietà, relativo all'assetto proprietario della società;
- ii. criterio di non esclusiva, relativo all'entità dei programmi forniti alla stessa emittente;
- iii. criterio dei diritti, relativo alla proprietà dei diritti di sfruttamento secondari sulle opere realizzate.

Quella del 1997 è solo la prima di diverse revisioni apportate nel tempo alla Direttiva TSF: di queste si renderà conto nei paragrafi successivi. Non prima però di aver descritto il complesso iter che ha portato al primo recepimento della norma comunitaria nel sistema legislativo italiano.

Il primo recepimento in Italia: dalla Legge Mammi al TUSMAR

Come noto, le Direttive comunitarie sono atti di indirizzo vincolanti, che gli Stati membri sono tenuti a recepire nel proprio ordinamento, adattandone le disposizioni di dettaglio alle caratteristiche ed esigenze del contesto nazionale¹⁹, generalmente entro due anni dalla loro emanazione. La Direttiva TSF, quindi, avrebbe dovuto essere recepita entro ottobre 1991.

Il clima politico che caratterizza il momento in cui l'Italia è chiamata a integrare tali disposizioni è particolarmente concitato, considerando che alle risultanze della citata crisi degli equilibri mondiali si aggiunge una grave difficoltà politica interna, comunemente nota come "Tangentopoli", che nel giro di pochi

¹⁸ Direttiva 97/36/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30.6.1997, «che modifica la Direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive». *G.U.* n. L 202 del 30.7.1997, Considerando 31.

¹⁹ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), art. 288.

anni ha visto una radicale sostituzione della classe politica nazionale.

Il 6 agosto del 1990 viene promulgata la legge n. 223, c.d. “Legge Mammi”²⁰, testo fondamentale nella storia della televisione italiana, celebre per aver legittimato la trasmissione delle emittenti private su scala nazionale²¹. Questa norma recepisce solo parzialmente i principi previsti dalla Direttiva TSE, probabilmente oscurati dalla contestuale riforma del sistema televisivo nazionale, oltre che dalle ben note vicende che ne hanno accompagnato l’approvazione²², seguita alle dimissioni di ben cinque Ministri del Governo allora in carica presieduto da Giulio Andreotti. All’art. 26 introduce solo un timido e parziale obbligo di programmazione a favore delle opere europee, pari al 40% del tempo di trasmissione destinato ai film; prevede inoltre sotto-quote per le opere di origine italiana, per i film cinematografici e per le opere recenti.

Per il completo inserimento nell’ordinamento italiano delle disposizioni comunitarie relative alla promozione delle opere europee bisognerà aspettare quasi un decennio: ciò avviene con la legge n. 122 del 1998²³. Questa norma giunge a integrazione della legge Maccanico del 1997²⁴, che, oltre a prevedere il primo dispositivo *antitrust*²⁵ – poi abrogato per incostituzionalità –, aveva istituito l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (d’ora in poi AGCOM)²⁶. In modo forse sorprendente, visto l’ostruzionismo manifestato fino a quel momento, la scelta politica del Governo è di recepire in modo molto più stringente di quanto prevedesse la Direttiva gli impegni a carico delle emittenti, introducendo sia l’obbligo di programmazione che quello di investimento (e non la scelta di uno solo dei due) e individuando una base imponibile più ampia per il calcolo di quest’ultima: non il solo budget di programmazione, ma il totale dei ricavi, essendo questo

²⁰ Legge n. 223 del 1990, cit.

²¹ F. MONTELEONE, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Marsilio, Venezia 2009, pp. 469-474.

²² PIAZZONI, *Storia delle televisioni in Italia*, cit., pp. 181-185.

²³ Legge n. 122 del 30.4.1998, “Differimento di termini previsti dalla legge 31.7.1997, n. 249, relativi all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive”, *G.U.* n. 99 del 30.4.1998.

²⁴ Legge n. 249 del 31.7.1997, “Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”, *G.U.* n. 177 del 31.7.1997.

²⁵ PIAZZONI, *Storia delle televisioni in Italia*, cit., pp. 215-216.

²⁶ MONTELEONE, *Storia della radio e della televisione in Italia*, cit., pp. 565-569.

l'unico dato oggettivo e verificabile²⁷.

La nuova versione del sistema di quote obbligatorie di programmazione prevede che tutte le emittenti televisive riservino almeno il 50% del tempo netto di trasmissione a opere europee, e di queste almeno la metà devono essere recenti; nell'ambito di questa quota, il 10% (20% per la Rai) del tempo deve essere riservato alle opere realizzate da produttori indipendenti. Sono inoltre previste delle sotto-quote dedicate ai film e alle opere di animazione rivolte ai minori.

Per quanto riguarda gli investimenti, si prevede che le emittenti nazionali riservino almeno il 10% (20% per la Rai) dei propri introiti netti annui derivanti da pubblicità (e dal canone per la Rai) in produzione e acquisto di opere europee; vengono anche qui previste delle sotto-quote per le opere realizzate da produttori indipendenti, oltre che per i film e le opere di animazione destinate ai minori.

Per quanto riguarda la definizione di produttore indipendente, il testo della norma riporta tutte e tre le condizioni richieste dalla Direttiva. Per essere indipendente un produttore italiano deve:

- i. non essere collegato o controllato da emittenti televisive (criterio di proprietà),
- ii. non destinare, per un periodo di tre anni, oltre il 90% della propria produzione a una sola emittente (criterio di non esclusiva),
- iii. possedere una quota di diritti residuali sulle proprie opere, secondo parametri stabiliti dall'AGCOM (criterio dei diritti).

Alla neonata AGCOM, quindi, viene affidato non solo il compito di vigilare sul rispetto dell'articolato sistema di quote, ma anche l'incarico di definire i criteri relativi all'individuazione dei diritti in possesso del produttore indipendente. Su questo punto si concentra buona parte dell'acceso dibattito che animerà il settore nei successivi due decenni.

L'effetto dell'introduzione, ritardata ma stringente, di questa norma nel sistema italiano è stato dirompente. Dalla sua effettiva applicazione emerge infatti che, nella sostanza, le emittenti televisive sono tenute a investire nella produzione, compresa quella indipendente, di opere audiovisive italiane ed europee una somma dalle dimensioni considerevoli, oltre a impegnarsi a trasmetterle. Nel giro

²⁷ F. D'URSO, I. GIANNATTASIO, F. MEDOLAGO ALBANI, *Storia delle quote obbligatorie di investimento e programmazione delle emittenti televisive*, in «Otto e mezzo», n. 19 del 2015, pp. 48-53.

di pochissimo tempo, la geografia non solo del mercato televisivo, ma anche di quello cinematografico – che beneficiava fortemente della nuova regolamentazione, considerando che, insieme all'animazione per minori, i film sono gli unici prodotti a cui sono destinate sotto-quote specifiche – subisce una ridefinizione radicale. L'esito è stato quello immaginato dal legislatore europeo: la nascita del settore produttivo della fiction in Italia, grazie anche all'interpretazione estensiva del concetto di "film" contenuto nella legge. La non banale porzione di bilancio che le emittenti sono costrette a investire nella produzione esterna favorisce la nascita e crescita di una nuova rete di fornitori, composta da società di produzione indipendenti specializzate in contenuti televisivi. Un altro effetto determinante della norma è stato la nascita di quelle che sarebbero poi state definite le "major italiane": Rai Cinema e Medusa Film²⁸, che – rispettivamente per conto di Rai e Mediaset – sono state di fatto incaricate di gestire gli investimenti delle duopoliste nel settore cinematografico, dovuti in virtù della sotto-quota obbligatoria di investimento nei film. L'interdipendenza fra il mercato televisivo e quello cinematografico con questa norma viene definitivamente sancita e celebrata²⁹.

Gli anni che seguono la legge 122 sono caratterizzati da una complessa storia di battaglie parlamentari, sentenze della Corte Costituzionale, leggi, decreti e regolamenti, tutti finalizzati ad adeguare i dettagli della norma alle esigenze dei vari portatori di interesse che compongono il mercato. La variazione di ciascun valore e la ridefinizione di ciascun perimetro di applicazione, infatti, hanno ricadute notevoli sull'economia dei segmenti di mercato di volta in volta interessati.

Il dibattito sfocia in un nuovo testo normativo, il d.lgs. n. 177 del 2005, Testo Unico delle Radiotelevisioni, poi noto con l'acronimo TUSMAR³⁰, a sua volta oggetto negli anni successivi di innumerevoli revisioni: il testo ridefinisce le

²⁸ Rai Cinema viene costituita il 1.1.1998. Medusa Film, dopo alterne vicende proprietarie, viene acquisita dal gruppo Fininvest nel 1995 per entrare in modo imponente nei settori della produzione e distribuzione cinematografica nel 1998. G. CANOVA, R. MOCCAGATTA, *Mediaset e il cinema italiano. Film, personaggi, avventure*, Mondadori, Milano 2022, p. 212.

²⁹ CUCCO, *Economia del film*, cit., p. 172.

³⁰ D.lgs. 31.7.2005, n. 177, "Testo Unico delle Radiotelevisioni", *G.U.* n. 208 del 7.9.2005; previsto dalla legge Gasparri, riordina e armonizza la regolamentazione in materia di televisione, assorbendo, abrogandole, tutte le leggi precedenti. La norma è stata successivamente rinominata (2010) "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici" (TUSMAR).

percentuali delle quote e delle sotto-quote obbligatorie alla luce delle evoluzioni tecnologiche e commerciali che nel frattempo stavano trasformando il mercato³¹. L'articolo 44 ingloba, abrogandola, la legge 122 e, pur subendo molte modifiche e integrazioni, resterà il testo di riferimento della materia per quasi vent'anni. Il principale dibattito si sviluppa intorno ad alcune tematiche chiave:

- le modalità e i limiti entro i quali deve avvenire l'estensione del sistema delle quote ai nuovi SMAV che progressivamente entrano nel mercato;
- l'interpretazione più o meno ampia della parola "film", che talvolta include le sole opere a prioritario sfruttamento cinematografico, talvolta viene estesa alla fiction televisiva;
- la ridefinizione della figura del produttore indipendente e in particolare la frequente riscrittura del terzo criterio relativo al possesso di una *library* di diritti. Quest'ultimo argomento, particolarmente delicato, è frutto di uno scontro mai del tutto risolto fra associazioni di categoria dei produttori e SMAV: il punto del contendere ha origine nella peculiare natura del sistema produttivo italiano, fondato su un sostanziale duopolio sul fronte della committenza, che nell'effettiva dinamica di mercato rende il produttore incapace di trattenerne anche solo in quota la proprietà sulle proprie opere;
- la definizione di "opera di espressione originale italiana" (EOI), dettaglio molto sensibile perché ricade direttamente sulla definizione delle sotto-quote da riservare alle opere di nazionalità italiana e quindi sull'entità delle fonti di finanziamento a cui possono attingere i produttori per realizzarle.

Trasversalmente, inoltre, si inserisce il tema chiave della quantificazione delle sanzioni – tendenzialmente sempre di importo inadeguato, spesso irrisorio – da comminare alle emittenti che non rispettano gli obblighi. Le ricadute politiche di questo aspetto sono evidenti³².

³¹ L. BARRA, M. SCAGLIONI, *Il ruolo della televisione nel sostegno al cinema italiano*, in *Il cinema di Stato. Finanziamento pubblico ed economia simbolica nel cinema italiano contemporaneo*, a cura di M. Cucco e G. Manzoli, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 90-94.

³² G. MANZOLI, *Molto rumore per nulla? Il decreto legislativo in materia di promozione delle opere europee ed italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi*, in «AEDON, Rivista di arti e diritto on line», n. 1, 2018, pp. 1-9.

La Direttiva sui Servizi Media Audiovisivi

La Direttiva TSF, dopo quella già citata del 1997, ha subito un'altra revisione nel 2007³³, finalizzata ad apportare una prima estensione al suo ambito di applicazione, alla luce delle evoluzioni dello scenario. Nel decennio intercorso dall'ultima rettifica, infatti, avevano fatto il loro ingresso nel mercato le emittenti televisive digitali satellitari: in Italia, ad esempio, Telepiù aveva avviato le trasmissioni nel 1995, con un modello di business di tipo *pay*, seguita da Stream nel 1996 e poi nel 2003 da Sky Italia, frutto della fusione delle due. L'ampliamento e la diversificazione dell'offerta, che si concretizzava nella proposta di canali tematici, e l'adozione di modelli di business innovativi per l'epoca, come la *pay tv*, la *pay per view* e il *near video on demand*³⁴, hanno indotto la Commissione Europea ad apportare alcuni aggiornamenti sostanziali alla regolamentazione.

Il testo del 2007 ha quindi l'obiettivo di ampliare il perimetro della regolamentazione, estendendola ai nuovi operatori satellitari e tematici. A tal fine viene ridefinita la nomenclatura: si parla da qui in poi non più di emittenti televisive ma di Servizi Media Audiovisivi (SMAV), cioè i soggetti impegnati nella fornitura di programmi al pubblico, indipendentemente dalla tecnologia di codifica del segnale, e dotati di una "responsabilità editoriale"³⁵. Quest'ultima espressione diventa dirimente e consiste nell'esercizio di un controllo effettivo sulla selezione e organizzazione dei contenuti proposti. Gli SMAV vengono suddivisi in due tipologie, in base al modello di fruizione:

- SMAV lineari, ovvero le tradizionali emittenti televisive che trasmettono sulla base di un palinsesto;
- SMAV non lineari (o a richiesta), ovvero i soggetti che propongono cataloghi di contenuti fruibili nel momento scelto dall'utente.

Il testo attribuisce l'obbligo di rispettare le quote di programmazione e investimento ai soli SMAV lineari, estendendone così l'applicazione anche ai servizi a pagamento, siano essi analogici o digitali, che nel frattempo avevano iniziato a

³³ Direttiva 2007/65/CE, cit.

³⁴ Queste modalità di fornitura di contenuti sono da considerare lineari, mentre il *video on demand* rientra nella categoria delle offerte non lineari. Si veda: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza 2.6.2005, causa C-89/04.

³⁵ F. DONATI, *L'evoluzione del quadro normativo sui servizi dei media audiovisivi*, in «ASTRID Rassegna», n. 235, 2020, pp. 1-9.

influire in modo significativo sul mercato. Per il coinvolgimento degli SMAV non lineari bisogna aspettare ancora qualche anno.

Nel 2010 la Direttiva TSF viene abrogata e sostituita dalla Direttiva 2010/13/UE “Servizi Media Audiovisivi” (d’ora in poi Direttiva SMAV)³⁶, che, adottando anche nel titolo la nuova nomenclatura che vede la sostituzione della parola “Televisione” con la più appropriata “Audiovisivo”, ne conserva l’impianto e gli obiettivi e integra modifiche e aggiornamenti apportati dalle due revisioni del 1997 e del 2007³⁷. L’armonizzazione è l’occasione di esplicitare con maggiori dettagli gli obiettivi della normativa comunitaria, che conserva fra le sue priorità la promozione delle opere europee. Vale la pena di ricordare rapidamente quali sono gli altri temi su cui il testo detta gli orientamenti, con l’obiettivo di regolamentare l’intero sistema audiovisivo europeo in un’ottica di sistema: come nella Direttiva TSF, vengono disciplinate pubblicità e televendite, tutela dei minori nei programmi televisivi e diritto di rettifica; a queste aree si aggiunge una regolamentazione in merito all’utilizzo di brevi estratti di cronaca. Inoltre, nell’ambito delle disposizioni generali rivolte a tutti gli SMAV, viene introdotta la possibilità di utilizzare il *product placement* (tecnicamente “inserimento di prodotti”) per la produzione di programmi destinati agli SMAV.

L’estensione degli obblighi di programmazione e investimento anche ai servizi non lineari giunge con la revisione di questa norma, intervenuta otto anni dopo con la Direttiva UE 2018/1808³⁸. Prendendo atto delle trasformazioni intercorse nel mercato audiovisivo, che vedono sostanzialmente una convergenza fra la televisione e i servizi internet, con le relative conseguenze sulle modalità di consumo dei contenuti soprattutto da parte delle nuove generazioni, e tenendo

³⁶ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10.3.2010, «relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi media audiovisivi (Direttiva SMAV)», G.U. L 95 del 15.4.2010.

³⁷ B. ZAMBARDINO, *Dal possesso all’accesso. L’industria audiovisiva ai tempi dello streaming*, EDS, Roma 2015, pp. 24-25.

³⁸ Direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14.11.2018, recante «modifica della Direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (Direttiva SMAV), in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato». G.U. L. 303/69 del 14.11.2018.

conto del varo della Strategia del Mercato Unico Digitale³⁹, obiettivo della nuova Direttiva è uniformare la disciplina applicando il principio della neutralità tecnologica, secondo cui la regolamentazione si deve rivolgere a tutti gli SMAV indipendentemente dalla tecnologia di trasmissione utilizzata.

Sul fronte del mercato, intanto, si stanno sviluppando e diffondendo alcuni fenomeni assai significativi. Innanzitutto, nel 2012 si è completata la conversione tecnologica dal sistema televisivo analogico a quello digitale, il c.d. *switch off*, in attuazione di due Comunicazioni dell'Unione risalenti al 2003 e al 2005⁴⁰. Il percorso è stato piuttosto tortuoso, costellato di diverse proroghe e non poche sanzioni a carico dei paesi che, come il nostro, tardavano nell'ottemperare a queste disposizioni. L'Italia ha completato il processo di spegnimento del segnale analogico nel luglio del 2012, con sei mesi di anticipo rispetto all'ultimo termine fissato dalle norme comunitarie. Il risultato è stato una profonda e storica trasformazione del panorama dell'offerta televisiva, che, transitando al nuovo sistema digitale terrestre, ha consentito un notevole aumento del numero di canali, peraltro aggirando in tal modo l'annosa questione dell'assegnazione delle frequenze⁴¹.

In secondo luogo, su internet si sono moltiplicate le piattaforme video online che, sul modello di Youtube (nata nel 2005), ospitano programmi e contenuti generati dagli utenti: i fornitori di questi servizi non hanno la responsabilità editoriale, ma si limitano a mettere a disposizione la piattaforma tecnologica; per identificare questa categoria di operatori, nella Direttiva viene introdotta la fattispecie del "Fornitore di piattaforma per la condivisione video"⁴².

Infine, nel 2012 è sbarcata in Europa Netflix, lanciando il proprio servizio nei paesi anglosassoni e scandinavi, per poi espandersi l'anno dopo nel centro

³⁹ Comunicazione della Commissione Europea "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" del 6.5.2015.

⁴⁰ Comunicazione COM (2005) 204 della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Accelerare la migrazione dalla radiodiffusione televisiva in tecnica analogica a quella digitale".

⁴¹ G. AVANZINI, *Sistemi di assegnazione delle frequenze radiotelevisive tra valorizzazione economica e tutela del pluralismo*, in «Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 2, 2013, pp. 317-350.

⁴² C. MAGNANI, *La "televisione" che verrà. Il Testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA) a un primo sguardo d'insieme*, in «Cultura giuridica e diritto vivente», n. 11, 2023, pp. 1-22.

Europa e infine giungere in Italia, Spagna e Portogallo nel 2015. A questo ingresso dirompente di un servizio che incarna pienamente la fattispecie dello SMAV non lineare, sono seguiti la nascita e lo sviluppo di alcuni altri operatori analoghi, come Amazon Prime Video (2015) e Disney Plus (2016). Caratteristica di questi servizi è l'inserimento nel proprio catalogo di contenuti *originals*, cioè finanziati in parte o interamente dalla piattaforma stessa e realizzati da produttori locali.

I noti effetti di questi eventi, che ampliano il panorama del mercato audiovisivo soprattutto sul fronte della domanda di contenuti, inducono la Commissione a rivedere con urgenza il sistema di promozione delle opere europee, adattandolo al nuovo scenario. Ancora una volta la soluzione individuata è estendere il perimetro di applicazione della disciplina, senza modificarne il meccanismo di base. In sostanza, gli obblighi vengono estesi agli SMAV non lineari, i cui cataloghi dovranno quindi contenere almeno il 30% di opere europee, con la condizione che queste siano poste in rilievo sull'interfaccia dell'utente (c.d. *prominence*), in ottemperanza all'obbligo di programmazione⁴³. Anche l'obbligo di investimento viene esteso a tali operatori: i dettagli in questo caso dovranno essere definiti da ciascuno Stato membro in sede di recepimento, a condizione che ciò avvenga in misura proporzionale e non discriminatoria.

Quest'ultima disposizione è stata ed è tuttora oggetto di accese polemiche e complesse negoziazioni fra la Commissione Europea, le categorie professionali e le imprese coinvolte⁴⁴: il nodo centrale del contendere riguarda la scelta concettuale fra il principio del "paese di origine" – posizione portata avanti dagli SMAV interessati – e quello del "paese di destinazione"⁴⁵. Ovvero: i paesi europei possono sottoporre a obbligo soggetti residenti in paesi extra europei, ad esempio Netflix che ha sede negli Stati Uniti? Basta che questi operatori trasmettano in Europa perché siano soggetti ai vincoli comunitari? Ha alla fine prevalso quest'ultimo approccio, che applica il principio del paese di destinazione, fermo restando che la base di calcolo per qualsiasi obbligo in capo agli SMAV non lineari

⁴³ R. LOBATO, *Netflix Nations. Geografia della distribuzione digitale*, Minimum Fax, Roma 2020, pp. 189-195.

⁴⁴ F. D'URSO, I. GIANNATTASIO, B. ZAMBARDINO, *La revisione del sistema delle quote*, in «Otto e mezzo», n. 36, 2018, pp. 47-54.

⁴⁵ R. MASTROIANNI, *Country of origin e il principio di territorialità*, in *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2019, pp. 42-59.

deve essere limitata alle attività svolte nel paese di destinazione.

Secondo la Direttiva, inoltre, tali obblighi dovrebbero essere estesi anche ai Fornitori di piattaforma per la condivisione video, compresi i social network nei casi in cui la fornitura di programmi e di video generati dagli utenti costituisca una loro funzionalità essenziale.

L'ultimo recepimento in Italia: il Nuovo TUSMAV

I numerosi aggiornamenti delle disposizioni comunitarie sono stati recepiti nell'ordinamento italiano attraverso una lunga serie di decreti correttivi, che hanno costellato la turbolenta storia del TUSMAR modificandone a più riprese il testo⁴⁶. Questi hanno riguardato diversi temi cruciali, fra cui l'aggiornamento della nomenclatura relativa agli SMAV, l'estensione degli obblighi agli operatori che erogano servizi a pagamento (quindi le tv tematiche e satellitari)⁴⁷, la riformulazione delle quote e sotto-quote – in particolare quelle destinate alle opere cinematografiche – a carico delle diverse tipologie di SMAV lineari e l'introduzione del concetto di “opera di espressione originale italiana” (EOI)⁴⁸. Infine, nel 2018 viene riformulata la definizione di produttore indipendente, che resta tuttora valida: è confermato il criterio relativo all'assetto proprietario della società mentre gli altri due criteri relativi all'attività in esclusiva e al possesso dei diritti diventano alternativi⁴⁹.

La Direttiva SMAV come modificata nel 2018 è stata recepita in modo strutturato nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 208 del 2021, c.d. “Nuovo TU-

⁴⁶ L. CASINI, “*Il nastro dei sogni?*” *Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in «AEDON. Rivista di arti e diritto online», n. 3, 2017.

⁴⁷ D.lgs. n. 44 del 15.3.2010, “Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive” (Decreto Romani), *G.U.* n. 73 del 29.3.2010.

⁴⁸ Decreto Interministeriale MiSE MiBACT del 22.2.2013 “Quote televisive di investimento e trasmissione e favore del cinema italiano” (Decreto Passera-Ornaghi). Per la definizione attualmente in vigore di EOI, si veda il Decreto Interministeriale MiC MiSE del 29.1.2021, “Regolamento in materia di definizione delle opere audiovisive, ovunque prodotte, di espressione originale italiana di cui all'art. 44sexies del d.lgs. 31.7.2005, n. 177”, *G.U.* n. 84 del 8.4.2021

⁴⁹ D.lgs. n. 204 del 7.12.2017, “Riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi”, art. 2, comma 1, lettera p). *G.U.* n. 301 del 28.12.2017.

SMAV”⁵⁰, in particolare agli articoli da 52 a 58, che per approfondimenti specifici rimandano a un apposito regolamento AGCOM⁵¹. Confermando la tradizione di voler interpretare i dettami comunitari in modo stringente, il testo estende gli obblighi sia di programmazione che di investimento agli SMAV non lineari che diffondono la loro offerta sul territorio nazionale. Il più recente aggiornamento – intercorso nel marzo 2024⁵² – corregge, riducendole rispetto alla prima versione, le quote relative all’investimento in opere europee e italiane da parte degli SMAV non lineari e all’investimento degli SMAV lineari privati in film italiani. Vale la pena, essendo questo lo scenario in vigore nel momento in cui si scrive, riportare il dettaglio di quote e sotto-quote, non dimenticando che a livello nazionale i valori specifici hanno subito innumerevoli modifiche negli ultimi vent’anni.

Per quanto riguarda la programmazione di opere europee, come evidenzia la Tabella 1, alla Rai viene attribuita una quota più severa rispetto agli SMAV lineari privati, in particolare per quanto riguarda la sotto-quota di opere italiane (EOI), con un ulteriore dettaglio per le opere da trasmettere nella fascia oraria di maggiore ascolto (h. 18-23); al servizio pubblico inoltre è attribuita una quota specifica da dedicare alla trasmissione di film. Agli SMAV non lineari viene imposto l’obbligo di inserire nel proprio catalogo almeno il 30% di opere europee recenti, di cui la metà devono essere italiane; come indicato dalla Direttiva, inoltre, tali opere devono essere messe in evidenza nel menù proposto all’utenza.

⁵⁰ D.lgs. n. 208 del 8.11.2021, “Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14.11.2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato”, G.U. n. 293 del 10.12.2021. Questa norma di sistema sostituisce, abrogandolo, il d.lgs. n. 177/2005 (TUSMAR).

⁵¹ AGCOM, “Regolamento in materia di obblighi di programmazione e investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti” (c.d. Regolamento quote), approvato con Delibera n. 424/22/CONS del 14.12.2022.

⁵² D.lgs. del 20.3.2024, “Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 8.11.2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMAV)”, in G.U. n. 90 del 17.4.2024. Si veda: N. CRIPPA, *L’altalena delle quote. Cosa funziona (e non funziona) nella riforma del Tusmav*, in «Annuario della tv», 27 marzo 2024, <<https://annuariodellatv.it/articoli/laltalena-delle-quote-cosa-funziona-e-non-funziona-nella-riforma-del-tusmav>> (ultima consultazione. 15 novembre 2024).

Tabella 1. Quote obbligatorie di programmazione a carico degli SMAV in Italia

		Quote di programmazione su trasmesso netto*
SMAV lineari	TV - Servizio pubblico	50% opere UE <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui ½ italiane 12% EOI** h. 18-23 <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 1/4 film
	TV private	60% opere UE indi <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 1/3 italiane
SMAV non lineari (o a richiesta)	Operatori VOD	30% opere europee recenti*** di cui ½ italiane Opere europee e italiane in evidenza Escluse le offerte TVOD****

* Trasmesso netto = tempo di diffusione, escluso il tempo destinato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite

** EOI = di espressione originale italiana

** Recente = realizzata negli ultimi 5 anni

**** TVOD = Transactional Video on demand, ovvero servizi *pay per view* con acquisto di ogni singolo contenuto

Sul fronte degli investimenti, si evince dalla Tabella 2 che gli SMAV lineari devono destinare fra il 17 (Rai) e il 12,5% (altri SMAV lineari) dei propri ricavi netti al finanziamento della produzione esterna di opere europee, con una sott quota dedicata alle opere italiane recenti e una dedicata alla produzione indipendente di film italiani. Gli SMAV non lineari devono dedicare il 16% del proprio fatturato in Italia al finanziamento di opere europee, di cui la metà nazionali. La forma contrattuale con cui si deve concretizzare l'obbligo di investimento è parzialmente indicata dal testo della norma, che, elencando le tipologie di contratto utilizzabili, fa riferimento ad acquisto, preacquisto o produzione, lasciando con quest'ultima espressione una sostanziale libertà agli operatori⁵³. I Fornitori di piattaforma per la condivisione video vengono regolamentati ma non sottoposti agli obblighi.

⁵³ F. D'URSO, *Economia dell'audiovisivo*, Dino Audino, Roma 2023, pp. 112-114.

Tabella 2. Quote obbligatorie di investimento a carico degli SMAV in Italia

		Quote di investimento su ricavi netti
SMAV lineari	TV - Servizio pubblico	17% opere UE <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 1/2 EOI* recenti** 4,2% film EOI* indi recenti** <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 85% coproduzione o preacquisto di film EOI* indi recenti** 7% opere per minori, di cui 65% opere di animazione
	TV private	12,5% opere UE indi, <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 1/2 EOI* indi recenti** 3% film EOI* indi, <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui ¾ recenti**
SMAV non lineari (o a richiesta)	Operatori VOD	16% nel 2024 opere UE <ul style="list-style-type: none"> ▪ di cui 70% EOI* indi recenti** Sotto-quote rimandate a regolamento AGCOM

* EOI = di espressione originale italiana

** Recente = realizzata negli ultimi 5 anni

Gli importi investiti nel tempo dagli SMAV sono notevoli e hanno contribuito in misura determinante all'edificazione del sistema, con una tendenza complessivamente in crescita, che per definizione segue l'andamento dei loro fatturati. Secondo AGCOM, nel 2021⁵⁴ l'investimento complessivo degli operatori lineari in opere audiovisive realizzate da produttori indipendenti è stato di poco più di 1 miliardo di euro, a cui si aggiungono 149 milioni investiti dagli operatori non lineari, per un totale di 1,25 miliardi di euro.

Gli effetti concreti degli ultimi aggiornamenti della normativa sono particolarmente evidenti se si osserva il comportamento sul mercato degli SMAV non lineari: proprio in ottemperanza agli obblighi a loro rivolti dalla Direttiva del 2018 e dal suo faticoso recepimento nel sistema italiano, Netflix, Amazon Prime e i loro omologhi nell'ultimo quinquennio hanno incrementato in misura significativa il numero di opere *originals* realizzate in collaborazione con i produttori indipendenti.

⁵⁴ AGCOM, *Relazione AGCOM 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, <www.agcom.it>, p. 52-53. I dati ufficiali più recenti sono riferiti al 2021.

denti locali. Hanno inoltre modificato la loro interfaccia di presentazione del proprio catalogo, mettendo in evidenza le opere europee e nazionali (principio della *prominence*).

Conclusioni e prospettive

La complessità del sistema di promozione delle opere europee rischia di far perdere l'orientamento se ci si immerge nel dettaglio delle singole quote e del mutevole perimetro di operatori a cui queste sono destinate. Ciò non deve tuttavia distrarre da una riflessione più ampia sul senso di queste importanti misure. Se il dibattito in ambito istituzionale si è concentrato negli ultimi decenni essenzialmente sulle modalità di attribuzione degli obblighi agli operatori che via via si sono affermati conquistando nel tempo segmenti di mercato più o meno rilevanti, si ritiene necessario riportare la riflessione a un livello più strategico e concettuale.

Non ci sono dubbi sul fatto che nel momento in cui il sistema è stato immaginato, all'alba della nascita dell'Unione Europea, quella rivolta alla promozione dell'industria audiovisiva si configurasse come una politica, pur se visionaria e certamente coraggiosa, del tutto coerente con il contesto industriale su cui si proponeva di intervenire: un contesto geograficamente frammentato e condizionato, sia sul fronte della produzione culturale che su quello degli scambi commerciali, da una dimensione identitaria di scala essenzialmente nazionale.

Le trasformazioni di cui il settore audiovisivo è stato nel tempo protagonista, la cui interpretazione è inscindibile dalla sua contestualizzazione all'interno della più ampia metamorfosi dello scenario geopolitico ed economico globale, hanno indotto il legislatore ad adattare lo strumento normativo con sforzi talvolta innaturali e con risultati mai del tutto soddisfacenti. La sensazione è che, come è sempre accaduto nella storia della televisione, ancora una volta la norma si affanni a inseguire la realtà, giungendo a produrre riforme e correzioni con costante e inevitabile ritardo rispetto alle reali esigenze del mercato, che si evolve a ritmi decisamente più sostenuti. Questa condotta appare piuttosto inadeguata, se solo si pensa al modo in cui l'impianto normativo era stato concepito in origine, con l'obiettivo cioè di regolamentare ex ante un nuovo settore industriale.

Queste osservazioni inducono a chiedersi se non sia auspicabile una rilettura a monte dell'intero impianto normativo, con l'ambizione di elaborare una strategia di intervento del tutto diversa, che tenga conto del mutato ambiente a cui si rivolge, oltrepassando quindi il pur legittimo dibattito intorno al bilancio

sull'efficacia dell'attuazione delle Direttive TSF e SMAV in materia di promozione delle opere europee. È infatti innegabile che alcuni risultati siano stati realmente raggiunti – ad esempio lo sviluppo di una florida industria della produzione e distribuzione audiovisiva europea –, come è altrettanto evidente che alcuni obiettivi siano ancora lontani – ad esempio un effettivo pluralismo nell'offerta o una sufficiente circolazione dei contenuti transfrontalieri all'interno dell'Unione.

Un punto di partenza può essere il dibattito che si sta sviluppando negli ultimi anni intorno alla figura del produttore indipendente, elemento imprescindibile del sistema definito ab origine nel contesto del mercato televisivo, che le recenti evoluzioni dello scenario stanno rendendo difficile da perimetrare: la tendenza di queste società, una volta consolidate sul mercato, a farsi acquisire da grandi gruppi media internazionali, che spesso hanno al loro interno anche uno o più SMAV, pur se da un certo punto di vista può essere inteso come un successo del vecchio sistema, rischia di compromettere la sussistenza stessa dei criteri che ne avevano ispirato la definizione (in particolare il primo, riguardante l'assetto proprietario). I casi sono numerosi: quasi tutte le più importanti società di produzione indipendenti che hanno dominato il mercato in Italia, come ad esempio Cattleya, Wildside, Groenlandia, Indiana⁵⁵, sono già state acquisite nell'arco dell'ultimo decennio e la lista è destinata ad allungarsi. La soluzione attualmente adottata dal legislatore italiano per salvare questa fattispecie riguarda il territorio dove agiscono gli SMAV collegati a tali imprese: se questi non operano nel paese in cui ha sede la società, il problema non sussiste. Ma è evidente che si tratta di una scelta emergenziale e provvisoria. Se il mercato audiovisivo tende a travalicare i confini politici e a formare gruppi integrati che superano i confini nazionali e comunitari, diventa necessario che il produttore indipendente venga immaginato in modo completamente diverso: sempre che, nel nuovo scenario, se ne ritenga ancora funzionale la tutela. La normativa, come si è cercato di dimostrare in questo saggio, può creare un nuovo mercato, eventualmente può correggerne alcune derive, ma non è in grado di frenare un fenomeno impetuoso come la globalizzazione di cui è da tempo protagonista l'industria audiovisiva e i cui effetti si sono resi inequivocabilmente visibili nell'epoca post-pandemica.

⁵⁵ APA – ASSOCIAZIONE PRODUTTORI AUDIOVISIVI, *5° Rapporto APA sulla Produzione Audiovisiva Nazionale*, cit., p. 6.