

CAMERA DEI DEPUTATI

XVIII LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Martedì 2 agosto 2022

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI I MODELLI DI GOVERNANCE E IL RUOLO DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO, ANCHE CON RIFERIMENTO AL QUADRO EUROPEO E AGLI SCENARI DEL MERCATO AUDIOVISIVO

CAPITOLO 1

Genesi e finalità dell'indagine conoscitiva

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha promosso, nel corso del 2021, un'indagine conoscitiva avente ad oggetto i modelli di governance e il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo, anche con riferimento al quadro europeo e agli scenari del mercato audiovisivo.

L'indagine conoscitiva è stata motivata dalla necessità di sviluppare una riflessione sulle soluzioni da adottare per rafforzare e rilanciare la missione del servizio pubblico radiotelevisivo nell'attuale contesto multimediale, multiplatforma e multicanale.

Uno scenario complesso e reso ancora più problematico dalle trasformazioni avvenute nel corso della pandemia da Covid-19, durante la quale è significativamente aumentata sia la platea degli abbonati alle piattaforme Over-the-top (OTT) a pagamento sia quella degli utenti dei servizi streaming non a pagamento in parallelo, ad un incremento degli investimenti, in produzioni audiovisive originali italiane da parte dei player internazionali.

In aggiunta, è da notare una duplice dinamica che vede, da un lato, una sempre maggior convergenza tra le diverse piattaforme a pagamento, con l'obiettivo di offrire all'utente un unico punto di accesso per i diversi cataloghi non lineari e, dall'altro, una ancora più accentuata frammentazione del settore della produzione indipendente.

In tale contesto, si tratta di dare la possibilità al servizio pubblico non tanto o non solo di competere nell'attuale mercato dei media quanto di continuare ad esistere.

L'indagine conoscitiva e gli esiti della stessa si pongono altresì quale contributo alla legge di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo, attualmente al vaglio del legislatore presso le competenti commissioni permanenti di Camera e Senato.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sono stati auditi, in ordine cronologico, i seguenti soggetti i quali hanno altresì depositato contributi e documentazione di interesse:

1) ANICA – Associazione Nazionale Industrie Cinematografiche Audiovisive e Multimediali, nella persona del presidente, Francesco Rutelli (4 maggio 2021);

2) EBU – European Broadcasting Union, nella persona del direttore generale, Noel Curran (18 maggio 2021);

3) Confindustria radio televisioni, nella persona del presidente, Francesco Angelo Siddi (26 maggio 2021);

4) APA – Associazione produttori audiovisivo, nella persona del presidente Giancarlo Leone (26 maggio 2021);

5) MIA – Mercato internazionale audiovisivo, nella persona della direttrice Lucia Milazzotto (26 maggio 2021);

6) SIAE – Società Italiana degli Autori ed Editori, nella persona del vice direttore generale, Sergio Maria Fasano, e del direttore sezione cinema Andrea Marzulli (15 giugno 2021);

7) Italian Film Commissions, nella persona del presidente, Cristina Priarone (15 giugno 2021);

8) Banijay Group, nella persona dell'amministratore delegato, Marco Bassetti, e dell'amministratore delegato di Banijay Italia, Paolo Bassetti (14 settembre 2021);

9) AGCOM – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nella persona del Presidente, Giacomo Lasorella (5 ottobre 2021);

10) Stand by me S.r.l., nella persona dell'amministratore delegato, Simona Ercolani (9 novembre 2021).

CAPITOLO 2

I principali temi sviluppati nel corso delle audizioni

2.1. La mission del servizio pubblico nel nuovo ecosistema dei media.

Come osservato in premessa, è solo partendo dalla riflessione sulla perdurante esigenza di un servizio pubblico nel mondo dei media audiovisivi – e sui bisogni cui è chiamato a dare risposta – che si può ragionare sulle caratteristiche strutturali che tale servizio deve possedere e, conseguentemente, sugli aspetti specifici della governance e delle risorse.

Le ragioni che originariamente hanno legittimato il servizio pubblico – essenzialmente, la tutela del pluralismo in un ambito contraddistinto da scarsità di risorse tecniche e alti costi di produzione e trasmissione, unitamente a considerazioni sulla particolare «pervasività» del mezzo – oggi non ci sono più o sono molto attenuate.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, pur nella presa d'atto delle difficoltà sempre maggiori che è destinato ad incontrare il servizio pubblico, nessuno ne ha realmente messo in discussione l'utilità e il ruolo.

Nonostante le trasformazioni tecnologiche, le opportunità offerte dalla digitalizzazione, l'affermazione dei nuovi media e nonostante la presenza di emittenti televisive private che svolgono funzioni paragonabili a quelle previste dal contratto di servizio, si continua a ritenere che solo il servizio pubblico possa tutelare l'accesso universale a una programmazione di qualità e inclusiva, che rifletta gli interessi di tutti i gruppi sociali.

È questo un sentimento comune a livello europeo, come evidenziato dal direttore generale dell'EBU. Emblematico, in tal senso, è l'esito del referendum svizzero del 2018 che mirava alla sostanziale abolizione del servizio pubblico radiotelevisivo e che è stato rigettato con il 71,6 per cento dei voti.

Ciò detto, occorre rilevare che nel corso della procedura informativa è parimenti emersa la necessità che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo rafforzi la credibilità e la

riconoscibilità della propria offerta editoriale, puntando su contenuti che siano in grado di fornire allo spettatore modelli e visioni di alto livello qualitativo e a forte carattere innovativo.

In altre parole, per recuperare prestigio, anche internazionale, la Rai deve rafforzare la propria identità, i cui contorni sono tracciati dalla legge e dal contratto di servizio, tenendo altresì conto del nuovo contesto multimediale interattivo.

Di contro, è stato sottolineato che, se la Rai insegue i target pubblicitari o si appiattisce sul modello delle televisioni commerciali, l'identità del servizio pubblico rischia di sbiadire mettendo seriamente in dubbio il senso della propria esistenza.

Per quanto concerne i compiti specifici del servizio pubblico, la pandemia da Covid-19 ha fatto comprendere l'importanza di un'informazione affidabile, di qualità e pluralista, nonché la centralità della mediazione giornalistica ed editoriale, a discapito della disintermediazione.

La pandemia ha inoltre reso ancor più evidente il valore e l'importanza per l'informazione della rete di sedi regionali e locali, di cui in Italia soltanto la Rai dispone.

Le conseguenze economiche e sociali della pandemia hanno altresì dato rilievo all'obiettivo, che fa capo al servizio pubblico, della promozione dell'inclusione e della coesione nazionale.

Produzione e promozione dell'audiovisivo sono fondamenta della missione di servizio pubblico della Rai e della sua natura di industria culturale. L'ideazione, la produzione, la commercializzazione e la promozione dell'audiovisivo italiano ed europeo costituiscono altrettanti obiettivi della sua funzione pubblica, così com'è definita sia dalla normativa sia dal contratto di servizio. «La Rai valorizza le capacità produttive, imprenditoriali e culturali del Paese al fine di favorire lo sviluppo e la crescita del sistema di produzioni audiovisive indipendenti, italiane ed europee promuovendone l'efficienza e il pluralismo, nonché la ricerca di nuovi modelli produttivi e di nuovi linguaggi anche multimediali»: questa l'enunciazione, all'articolo 7, del Contratto di Servizio 2018-2022 tra la Rai e il Ministero dello Sviluppo Economico. Una prescrizione che, secondo quanto emerso dalle audizioni, attende di essere compiutamente tradotta in pratica, se guardiamo ai ritardi che la Rai ha accumulato sui vari fronti nei quali dovrebbe realizzarsi la sua missione pubblica in tema di audiovisivo.

Rinviando, per una trattazione più dettagliata, al seguito della relazione, in termini generali nel corso dell'indagine conoscitiva le società di produzione audite hanno chiesto che la Rai possa sostenere un ecosistema produttivo al servizio del Paese, contribuendo allo sviluppo dell'audiovisivo nazionale e dando la possibilità a chi ha capacità e ingegno di innovare il settore con prodotti creativi.

Accanto agli obblighi tradizionali, si è manifestata l'esigenza che la società concessionaria si faccia maggiormente carico di un servizio che assuma sempre più i contorni di un servizio essenziale per la cittadinanza, ossia l'alfabetizzazione digitale, inteso come sviluppo non solo di abilità digitali ma anche di una più diffusa e più solida consapevolezza civica nell'utilizzo degli strumenti digitali.

La Rai deve mettere in atto ogni sforzo per alfabetizzare verso le nuove tecnologie e accompagnare nella transizione digitale quelle fasce della popolazione che per motivi di reddito, per posizione geografica, per età, rischiano di essere tagliate fuori dalla rivoluzione tecnologica. E ciò in conformità al principio della nostra Carta costituzionale (articolo 3, secondo comma) che pone tra i compiti fondamentali dello Stato quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Così, l'offerta obbligatoria della concessionaria dovrebbe arricchirsi di contenuti e format, ideati per una fruizione attraverso diverse piattaforme di comunicazione, dedicati all'innovazione digitale, allo sviluppo tecnologico, alla divulgazione della cultura informatica, alla disciplina giuridica del web, alla sostenibilità digitale.

Quanto al tema della transizione alla diffusione non lineare dei prodotti audiovisivi, RaiPlay non appare essere ancora in grado di rispondere alla sfida di dotare l'Azienda di un servizio autenticamente

competitivo nel confronto con le nuove piattaforme commerciali OTT e di valorizzazione i contenuti audiovisivi realizzati da e per il servizio pubblico.

Da un lato, vi è il limite rappresentato dalla mancata produzione di contenuti originali per RaiPlay e dalla sua esclusione dagli accordi che permettono agli utenti di accedere attraverso un unico punto ai diversi cataloghi non lineari.

Dall'altro, non appare sufficiente la valorizzazione dei diritti di video on demand sul catalogo storico Rai di cui RaiPlay dispone: non tanto in termini direttamente commerciali, quanto piuttosto nel senso di un più ampio ed efficace utilizzo del potenziale di quello straordinario catalogo audiovisivo a supporto delle strategie industriali del servizio pubblico radiotelevisivo e di ogni altra iniziativa multimediale realizzata anche attraverso risorse pubbliche.

Il potenziamento della multimedialità è fondamentale per intercettare il pubblico più giovane, la cui fuga colpisce i broadcaster del servizio pubblico non solo in Italia ma in tutta Europa. Il tema è di importanza vitale perché, se non c'è audience, è compromesso lo stesso perseguimento degli scopi pubblici affidati alla Rai.

2.2 La governance dell'azienda concessionaria del servizio pubblico.

Il sistema di governance della Rai è senza dubbio cruciale per il funzionamento del servizio pubblico.

Se si effettua un'indagine di tipo comparatistico risulta che, benché non vi sia un modello unico di governance nei servizi pubblici dei diversi Paesi europei, in ogni caso il rapporto con le istituzioni appare necessario per la natura stessa del servizio e per il fatto che esso fa capo alla mano pubblica.

Nel corso della presente legislatura sono state avanzate varie proposte di riforma, che si possono essenzialmente ricondurre a due ispirazioni diverse.

Un gruppo di proposte mirano a creare un diaframma tra le istituzioni e la Rai. Altre proposte mantengono il legame tra la concessionaria del servizio pubblico e le istituzioni ma, per valorizzare il pluralismo, spostano l'asse verso il Parlamento, in conformità alle indicazioni della Corte costituzionale, a partire dalla nota sentenza n. 225/1974.

Si ricorda, infatti, che le pronunce della Corte costituzionale hanno dichiarato la centralità del ruolo del Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale, e della Commissione bicamerale alla quale sono attribuite le funzioni di indirizzo e vigilanza, proprio in considerazione dei caratteri di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare il servizio pubblico radiotelevisivo e al precipuo scopo di evitare che questo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo o preponderante».

In particolare, secondo la Corte «la rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone ... come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obbiettività e imparzialità» (sentenza n. 69/2009).

Senza entrare nel merito delle varie proposte di riforma della governance, dall'indagine conoscitiva è emersa la necessità di dare effettiva applicazione ad alcuni principi fondamentali, che sono gli stessi per ogni servizio pubblico delle democrazie europee e, in particolare: indipendenza, trasparenza, responsabilità, sostenibilità.

È stato evidenziato che occorre garantire alla concessionaria del servizio pubblico indipendenza editoriale e autonomia, escludendo ogni forma di controllo esterno ex ante sulla sua attività. Ciò, si è detto, non esclude che essa debba rispondere delle proprie scelte davanti all'organismo parlamentare,

che ben può orientarne l'azione salvaguardandone e, anzi, promuovendone l'autonomia e correggendo le storture che dovessero emergere. Quanto alle nomine interne all'Azienda, nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa l'opportunità che tutte le nomine dei direttori aventi una valenza editoriale siano condivise dall'amministratore delegato con il consiglio di amministrazione che dovrebbe, quindi, in ogni caso esprimere un parere obbligatorio e vincolante.

È stato altresì affermato che trasparenza nei metodi di nomina e nei rapporti con le istituzioni e con l'organo di vigilanza sono essenziali per il buon funzionamento del servizio pubblico.

Queste osservazioni sono in sintonia con i principi posti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha proposto le seguenti linee direttrici che gli organismi di servizio pubblico dovrebbero applicare per modernizzare il loro sistema di governance: indipendenza, assunzione di responsabilità, gestione efficiente, capacità di risposta e responsabilità deontologica, trasparenza e apertura (v. in particolare, Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance del 15 febbraio 2012).

Una necessità evidenziata da più parti nel corso dell'indagine conoscitiva è quella di allungare la durata del mandato dei vertici della concessionaria, in quanto gli attuali tre anni appaiono insufficienti a redigere e attuare interamente un piano industriale di un'Azienda così complessa.

Si è osservato che la durata del mandato dei vertici della maggior parte dei Servizi Pubblici europei è pari a cinque anni, che corrisponde, peraltro, alla durata del Contratto di servizio. Allineare i due termini permetterebbe di rendere la stessa governance che stipula il Contratto responsabile anche della sua completa attuazione.

2.3 I canali di finanziamento e le risorse.

La certezza e la stabilità delle risorse, reclamata da più parti nel corso dell'indagine conoscitiva, è una richiesta legittima per la programmazione di un'azienda di grandi dimensioni e che svolge un servizio di siffatta rilevanza e complessità.

È stato evidenziato, in particolare, che un livello adeguato di risorse è indispensabile al servizio pubblico radiotelevisivo per competere nel mercato sempre più globalizzato, multimediale e interconnesso della produzione audiovisiva.

D'altra parte, è innegabile altresì che la Rai debba garantire una gestione maggiormente oculata, l'attuazione di una razionalizzazione delle spese vera e propria – che non significa tagli indiscriminati e al di fuori di una strategia complessiva – e la riconversione del personale sottoutilizzato, anche attraverso la formazione specifica (in particolare, il passaggio al digitale richiede una modifica radicale dei processi e una conseguente ristrutturazione del lavoro e delle mansioni).

Infatti, una gestione tutt'altro che avveduta ha, nel tempo, prodotto l'attuale situazione di criticità del quadro economico finanziario della Rai, che appare tanto più grave in un momento in cui servono ingenti risorse per rimanere nel mercato.

Peraltro, se è vero che, tra i maggiori servizi pubblici europei, la Rai continua ad essere quello con il più basso costo per i cittadini, è anche quello con la più elevata incidenza dei ricavi pubblicitari.

Occorre rimarcare che la Rai non dovrebbe trarre alcun indebito vantaggio commerciale dal proprio ruolo di servizio pubblico e dal conseguente finanziamento.

Per questo serve, in primo luogo, un reale sistema di contabilità separata che impedisca di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo, tra le quali andrebbero espressamente annoverate la produzione, l'acquisizione o cessione, la distribuzione o comunicazione al pubblico,

sotto qualsiasi forma, di programmi che non costituiscono adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Senza alcune correzioni necessarie, l'attuale modello di separazione contabile non assicura il pieno rispetto degli obblighi assunti a livello europeo onde evitare che il finanziamento al servizio pubblico sia considerato un «aiuto di Stato» in violazione dell'articolo 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea, secondo quanto affermato anche dal Presidente dell'Agcom nel corso dell'indagine conoscitiva.

Si ricorda che proprio l'Agcom ha accertato la violazione del principio di trasparenza e non discriminazione in relazione ai listini pubblicitari e alla relativa scontistica applicati dalla Rai, con un provvedimento (delibera 61/20/CONS) giudicato legittimo in primo grado dal giudice amministrativo (a questa data, il ricorso è pendente in grado di appello davanti al Consiglio di Stato).

Dall'indagine conoscitiva è altresì emerso che il mix di risorse canone-pubblicità non sembra destinato a poter durare ancora a lungo nelle condizioni che abbiamo visto finora.

In primo luogo, occorre tener conto dei nuovi limiti di affollamento di cui al decreto legislativo 208/2021 – attuativo della direttiva (UE) 2018/1808 – che, è stato evidenziato, impatta in particolare sulla fascia 18-24 di Rai1, la più pregiata.

In secondo luogo, il mercato della pubblicità si è spostato dalla carta stampata e dalla tv generalista verso internet. La pubblicità sarà, quindi, un bene sempre più scarso sul quale la Rai non potrà fare affidamento.

I principali fattori che insieme hanno concorso ad una drastica riduzione delle risorse a disposizione del servizio pubblico sono: da un lato una contrazione della raccolta pubblicitaria televisiva a vantaggio principalmente della pubblicità on line, con un sorpasso di quest'ultima sulla prima nel corso della pandemia e una destinazione della raccolta pubblicitaria on line che in grandissima prevalenza afferisce a operatori multinazionali come Google, Facebook ed Amazon; dall'altro lato una riduzione del valore complessivo del canone di abbonamento alla radiotelevisione, in termini sia assoluti sia relativi nel confronto con altri servizi pubblici radiotelevisivi europei; in terzo luogo la sottrazione alla Rai di una quota annuale delle entrate derivanti dagli effettivi versamenti a titolo di canone (cosiddetto extra gettito).

Su tale sfondo, se è senz'altro opportuno garantire certezza di risorse al servizio

Pag. 203

pubblico radiotelevisivo ai fini di una migliore programmazione degli investimenti, quanto invece alla consistenza delle risorse stesse, una riflessione sulla destinazione – totale o parziale – dell'extra gettito non si può aprire senza, in parallelo, valutare condizioni e garanzie sull'utilizzo di queste somme.

Peraltro, l'extra gettito è attualmente impiegato, in particolare, per finanziare il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione per il quale, quindi, si dovrebbe preliminarmente reperire una fonte di finanziamento alternativa.

L'attribuzione alla Rai di una parte o dell'intero extra gettito dovrebbe opportunamente essere accompagnato dalla previsione della destinazione di una quota minima di investimenti nella produzione di contenuti audiovisivi originali di qualità, in sintonia con l'attività di riforma di cui al citato decreto legislativo n. 208/2021 e nel quadro di un aumento delle quote di investimento obbligatorio che avvicini la realtà italiana alla media europea e che tendenzialmente si orienti verso i livelli di eccellenza raggiunti dal caso francese.

Parimenti, si potrebbe introdurre una prescrizione di destinazione di una quota minima e non riducibile di investimenti nel settore digitale, che è cruciale per la sopravvivenza nell'attuale mercato dell'audiovisivo.

2.4 Produzione audiovisiva e tutela della proprietà intellettuale.

Una componente fondamentale dell'attività di servizio pubblico è l'offerta di contenuti culturali, in particolare, cinema, fiction e documentari.

In questo ambito, com'è noto, lo scenario è stato rivoluzionato negli ultimi anni: il servizio pubblico è piccolo rispetto ai giganti del digitale che dispongono di cifre estremamente importanti e riescono ad attrarre un pubblico ampio e variegato e sono i principali responsabili della fuga dei giovani dalla tv lineare e dai broadcaster tradizionali. In tal senso, appaiono significativi i dati forniti dall'EBU che, con riferimento al 2019, mettono in evidenza come i dieci principali «giganti» di internet e del tech dispongano di ricavi d'esercizio ben più considerevoli di quelli dei public service media europei e che tale divario risulti accresciuto negli ultimi anni.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso che la Rai, nonostante il mutato contesto competitivo, investe sempre meno nell'industria culturale dei contenuti.

Invero, la contrazione complessiva delle risorse a disposizione del servizio pubblico radiotelevisivo è stata interpretata dalla governance Rai in senso ulteriormente restrittivo in relazione alla produzione audiovisiva: a fronte di un investimento di circa 300 milioni di euro su serialità, cinema, documentari e animazione, la quota destinata a Rai Fiction per le produzioni audiovisive nel 2020 è stata di circa 190 milioni per il 2020 e di 160 milioni per il 2021.

Siamo dunque di fronte a una riduzione degli investimenti di circa il 20 per cento su base annua: una preoccupante tendenza al disimpegno del servizio pubblico sull'audiovisivo, che rischia di avere un effetto di trascinamento al ribasso anche per il 2022 e gli anni successivi.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata sottolineata l'utilità di incentivare e promuovere la diversità dell'offerta audiovisiva guardando al complesso dell'articolazione dei palinsesti e dei canali Rai, superando così la concentrazione di fiction originali italiane sulla sola Rai Uno, attraverso una loro più diffusa programmazione sugli altri canali generalisti del servizio pubblico: un metodo di diversificazione che potrebbe valorizzare presso il grande pubblico la promozione della produzione audiovisiva sostenuta dalla Rai.

Inoltre, è stato osservato che, nonostante la creazione di una direzione ad hoc per i documentari, il budget assegnato a questo prodotto è stato finora del tutto inadeguato.

Se la Rai vuole confermare l'assunto secondo il quale rappresenta la più importante industria culturale del Paese, si è detto, occorre modificare le tendenze negative.

È stata inoltre rilevata la necessità di investire maggiormente su prodotti per ragazzi, sia sui canali lineari che sulla piattaforma digitale. Se ad oggi la legislazione già prevede delle quote di investimento per il genere kids, al fine di massimizzare gli investimenti il prodotto andrebbe maggiormente valorizzato dal sistema Rai senza essere relegato su canali tematici. Espletare la funzione di servizio pubblico significa anche rivolgersi ad ogni tipo di audience: ripristinare strisce di programmazione di contenuto kids sui canali generalisti permetterebbe alla Rai di crescere ed educare il pubblico di domani, come ha fatto fin dalla sua nascita. Con l'avvento delle nuove tecnologie, inoltre, lo sfruttamento del prodotto per ragazzi su piattaforme digital – più facilmente fruibile dal pubblico più giovane – consentirebbe alla Rai di essere più competitiva rispetto agli attori del mercato streaming.

Le società di produzione audite hanno richiamato il modello BBC, la quale ha razionalizzato i costi interni per investire di più sul prodotto e valorizzare i produttori indipendenti, asserendo che una collaborazione fruttuosa e un rapporto trasparente tra broadcaster pubblico e produttori indipendenti giovano all'intero settore e innescano un circolo virtuoso.

È stato osservato che la Rai, invece, agisce, nella competizione con i privati, in termini difensivi.

Si è affermato che la Rai dovrebbe sempre scegliere il prodotto migliore, anche quando ciò significa affidarsi prevalentemente a società esterne, che siano le principali o quelle medio-piccole.

Quale sia il prodotto migliore è, tuttavia, una domanda che merita un approfondimento considerata l'anomalia della fattispecie Rai, un soggetto che sta contemporaneamente nel mercato e fuori dallo stesso e che, conseguentemente, dovrebbe scegliere il prodotto che più le consente di adempiere i propri compiti di servizio pubblico secondo canoni qualitativi e non di popolarità o successo.

È stata inoltre espressa la convinzione, soprattutto da parte di alcuni membri della Commissione, che si debba conservare un equilibrio tra produzione interna ed esterna dell'Azienda, che la Rai debba valorizzare le proprie risorse interne e, considerate le recenti esperienze, debba evitare di concedere in appalto la produzione di programmi, di rilievo nazionale, che hanno un impatto fondamentale per l'adempimento del contratto di servizio.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato messo in rilievo che, nel campo della promozione dell'audiovisivo nazionale, la Rai può svolgere una funzione preziosa e insostituibile attraverso l'acquisizione o la co-produzione di prodotti di qualità italiani, anche allo scopo di una loro valorizzazione sui mercati esteri attraverso l'utilizzo della propria rete di distribuzione.

Il tema della promozione della produzione audiovisiva si lega anche a quello della formazione e della valorizzazione delle competenze che alimentano l'autorialità italiana.

In questo senso, nel corso delle audizioni è stato espresso l'auspicio che la Rai, come editore televisivo e multimediale di servizio pubblico, riservi una voce di budget allo sviluppo di una linea d'intervento specifica per la formazione di autori nel settore dell'audiovisivo.

È stato, in particolare, citato l'esempio della Writersroom della BBC: un dipartimento specifico del servizio pubblico radiotelevisivo britannico, rivolto alla individuazione e allo sviluppo di nuovi talenti e alla valorizzazione di professionisti già attivi nel campo della sceneggiatura audiovisiva, con un accento sulla diversità e la multimedialità, orientato ad offrire a tutta l'industria dell'audiovisivo britannico un ampio spettro di opportunità di formazione e di indirizzo creativo.

Questo avrebbe un ritorno in termini di prodotto; con i talenti si vince, anche rispetto alle piattaforme.

Inoltre, il necessario sostegno alle eccellenze del settore è una premessa necessaria per intercettare il pubblico giovane.

Sul piano degli incentivi economici e fiscali, si potrebbe valutare un'estensione alle opere audiovisive del tax credit previsto dalla Legge 220/2016 che attualmente esclude dai propri benefici le aziende che producono programmi di informazione e attualità.

Un'azienda audiovisiva che investe nello sviluppo, nella scrittura, nell'assunzione di professionisti, nell'edizione di un programma di genere di intrattenimento (i cui ascolti e la cui coerenza editoriale con la rete magari sono superiori ad un prodotto di fiction) non ha diritto a credito di imposta, continuando ad essere considerata «ancillare» rispetto alla produzione culturale di un film. Per cui, proprio al fine di sostenere la produzione di contenuti culturali, anche maggiormente calati nella realtà della società, potrebbe essere opportuno estendere la misura del credito di imposta alla produzione ai format prodotti da produttori indipendenti.

Infine, la tutela della proprietà intellettuale è un tema reso più complesso dalle nuove condizioni produttive introdotte anche in Italia dagli OTT, che a fronte dell'offerta di nuove opportunità per la comunità dell'audiovisivo tendono a imporre cessioni di lungo periodo e comunque tali da indebolire l'emersione e il consolidarsi di nuovi talenti creativi e produttivi.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stato evidenziato che la Rai, quando commissiona la realizzazione di un programma tratto da un format originale proposto e ideato da un produttore indipendente italiano, tende ad acquisirne la proprietà intellettuale per intero o in parte, e comunque

senza mai scendere sotto la soglia del 50 per cento. In aggiunta, la Rai mantiene anche il controllo della distribuzione.

Ciò, analogamente a quanto accade con gli OTT, è suscettibile di produrre un effetto di disimpegno creativo e produttivo sia sui format originali sia sul complesso dei prodotti, mentre dal servizio pubblico radiotelevisivo ci si attende la messa in atto di pratiche virtuose di sostegno al produttore indipendente e un contributo allo sviluppo dell'industria audiovisiva italiana.

Si potrebbe ipotizzare di fare riferimento, ancora una volta, al modello della BBC e, nello specifico, al «Code of Practice» che il servizio pubblico radiotelevisivo britannico ha introdotto nel 2018 con l'obiettivo sia di «valorizzare il proprio ruolo di strumento e stimolo allo sviluppo del settore dei produttori indipendenti ... su basi di correttezza e trasparenza», e sia di «specificare in modo trasparente il processo di affidamento, dare ai fornitori esterni informazioni chiare sui requisiti e affidare i programmi in appalto ai produttori indipendenti con modalità aperte e leali in considerazione della qualità e del prezzo delle rispettive proposte».

Il protocollo varato dalla BBC prevede, tra l'altro, che vi sia ampia pubblicità sul calendario pubblico delle trattative per il calendario di appalto, sul tariffario con prezzi indicativi per ogni genere audiovisivo e sui diritti acquisiti e i relativi termini di pagamento. Gli obiettivi concretamente perseguiti dal Code of Practice – sotto la supervisione congiunta dell'OfCom e del PACT (la Producers Alliance for Cinema and Television, analoga al nostro APA) possono essere così riassunti: i diritti sul materiale commissionato rimangono in ultima istanza di proprietà del produttore che l'ha creato; la licenza BBC sul materiale commissionato è normalmente della durata di cinque anni, prorogabili per altri due; il produttore indipendente detiene i diritti di ultima istanza di sfruttamento commerciale, concedendo alla BBC durante il periodo di licenza una quota compresa tra il 25 per cento e il 50 per cento dei ricavi da distribuzione nazionale e del 15 per cento per lo sfruttamento internazionale.

Nel complesso, il modello «Code of Practice» appare coerente con una tradizione normativa britannica che nel corso degli anni ha protetto e valorizzato la produzione indipendente, in particolare attraverso la tutela della proprietà intellettuale e dei diritti di commercializzazione dell'opera, facendo dell'industria creativa audiovisiva britannica una storia di successo per tutta l'Europa.

I sopra menzionati principi e linee di condotta devono, tuttavia, tenere conto della specificità del nostro servizio pubblico radiotelevisivo. In particolare, per quanto concerne le produzioni di valore storico, artistico, e culturale o che comunque afferiscono all'offerta obbligatoria prevista dalla legge, è opportuno che la Rai conservi nel tempo i diritti di trasmissione, anche al fine di arricchire e consolidare il proprio archivio storico, che costituisce patrimonio essenziale per un efficace sviluppo della complessiva missione di servizio pubblico.

CAPITOLO 3

Conclusioni

L'indagine svolta ha consentito alla Commissione di rilevare la complessità e l'ampiezza dei temi trattati e di individuare alcuni punti critici sui quali intervenire.

È necessario che la Rai rafforzi la propria identità di servizio pubblico nell'attuale contesto multimediale interattivo e recuperi prestigio, anche a livello internazionale, puntando su contenuti innovativi di alto livello qualitativo e facendosi carico di nuovi servizi fondamentali, quali l'alfabetizzazione digitale della popolazione.

Occorre dare effettiva applicazione ai principi basilari di indipendenza, trasparenza, responsabilità e sostenibilità nella governance del servizio pubblico, escludendo ogni forma di

controllo esterno ex ante sulla gestione dell'Azienda, fermi restando i poteri di indirizzo e vigilanza della Commissione.

Si ravvisa l'utilità di estendere l'attuale durata triennale del mandato dei componenti del consiglio di amministrazione dell'Azienda, in linea con gli standard europei, al fine di assicurare una gestione più efficace ed efficiente e una pianificazione di ampio respiro.

Occorre garantire alla concessionaria del servizio pubblico risorse certe e adeguate, ferma restando la necessità di una razionalizzazione delle spese, nell'ambito di una strategia complessiva, che preveda anche una ristrutturazione del lavoro e delle mansioni per soddisfare le esigenze derivanti dalla trasformazione digitale.

È urgente che la Rai metta in atto un reale e trasparente sistema di contabilità separata che impedisca di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico.

L'incremento delle risorse, derivante dall'assegnazione, in tutto o in parte, dell'extra gettito, dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di una quota minima di investimenti nella produzione di contenuti originali di qualità e nel settore digitale, oltre che dalla già citata razionalizzazione delle spese.

La Rai deve accrescere gli investimenti nella produzione interna, valorizzando le proprie risorse, con particolare riferimento ai contenuti strategici per l'adempimento dei compiti del servizio pubblico.

È necessario che la Rai adotti criteri di maggiore correttezza e trasparenza nella gestione della proprietà intellettuale delle opere audiovisive, in particolare per quanto attiene il controllo e la durata dei diritti di commercializzazione, al fine di tutelare l'industria nazionale dell'audiovisivo e di valorizzare la creatività originale e le produzioni indipendenti, avendo attenzione anche alla promozione della nostra cultura nazionale e dei nostri territori. Inoltre, si pone l'esigenza che la concessionaria conservi nel tempo i diritti di trasmissione dei contenuti afferenti l'offerta obbligatoria prevista dalla legge, anche al fine di arricchire e consolidare l'archivio storico dell'Azienda.

La Rai – anche attraverso il prossimo Contratto di servizio – dovrebbe porre in essere le azioni idonee a contribuire allo sviluppo e al sostegno del settore audiovisivo nazionale, all'individuazione e alla formazione dei talenti in tale ambito e alla valorizzazione sui mercati esteri dei prodotti italiani attraverso la propria rete di distribuzione.

Infine, la Rai dovrebbe promuovere l'innovazione tecnologica e mantenere un ruolo di guida nella ricerca e sviluppo che supporti l'effettivo adempimento della sua missione in una logica condivisa e di collaborazione, anche in forma societaria o associativa con gli altri operatori del settore radiotelevisivo, al fine di creare le condizioni per un rafforzamento del sistema radiotelevisivo italiano in una prospettiva multiplatforma.