

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive

(2002/C 43/04)

[COM(2001) 534 def.]

1. INTRODUZIONE

Le opere audiovisive, e in particolare il cinema, svolgono un ruolo essenziale nel formare le identità europee, sia per gli elementi che accomunano i vari paesi d'Europa, sia per la varietà di culture che caratterizza le nostre diverse tradizioni e la nostra storia. Data l'ampia influenza che esercitano sulla società, si tratta di un fattore fondamentale per il buon funzionamento delle nostre democrazie. Esse sono inoltre al centro delle trasformazioni derivanti dall'evoluzione della società dell'informazione: gli sviluppi tecnologici offrono nuove opportunità per promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio e per accrescere la comprensione reciproca in tutta Europa. Tuttavia, il moltiplicarsi dei canali disponibili per la distribuzione delle opere audiovisive non comporta necessariamente un aumento dei contenuti di qualità.

I principi della politica audiovisiva della Comunità, illustrati in una comunicazione presentata dalla Commissione nel dicembre 1999 ⁽¹⁾, rimangono pienamente validi. La normativa relativa al settore audiovisivo mira essenzialmente a salvaguardare alcuni obiettivi di interesse pubblico, quali il pluralismo, la varietà culturale e linguistica e la tutela dei minori. A livello europeo occorre mantenere il necessario equilibrio per garantire la sussidiarietà in un settore che rientra principalmente nelle competenze nazionali o regionali, facendo in modo che le società europee possano trarre pienamente vantaggio dalla dimensione europea. I principali strumenti europei specificamente elaborati in questo settore, vale a dire la direttiva «televisione senza frontiere» per quanto attiene agli aspetti normativi e il programma Media Plus per i meccanismi di sostegno, sono intesi soprattutto a permettere alle imprese europee del settore di trarre pienamente beneficio dal mercato unico europeo.

Le opere audiovisive hanno caratteristiche peculiari dovute alla loro duplice natura. Sono beni economici che offrono notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione: secondo alcune stime, nel 1999 il valore del mercato audiovisivo europeo ⁽²⁾ era di 58,3 miliardi di EUR (+ 8,7 % rispetto al 1998). Sono anche beni culturali che, al tempo stesso, rispecchiano e modellano la nostra società. Per tale motivo lo sviluppo di questo settore non è mai stato affidato alle sole forze di mercato.

L'avvento di nuove tecnologie non ha ostacolato la rinascita del cinema in Europa ma, al contrario, è stato evidenziato come esse, più che sostituirsi ai media esistenti, abbiano consentito agli operatori del settore audiovisivo di incrementare i propri introiti. Il numero complessivo di ingressi nelle sale cinematografiche europee è passato da 662 milioni nel 1995 ad 844 milioni nel 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Tale incremento sembrerebbe riconducibile almeno in parte all'aumento del numero delle sale, in particolare dei cinema multisala (+ 22 % nel 1999 rispetto al 1995) e a un miglioramento del servizio offerto dalle sale cinematografiche. Dati recenti ⁽⁴⁾ evidenziano che lo scorso anno l'ascolto televisivo in Europa è aumentato in gran parte degli Stati membri.

Tra le opere audiovisive hanno particolare rilievo quelle cinematografiche per i costi di produzione e per l'importanza culturale: il bilancio per la produzione di opere cinematografiche è considerevolmente più elevato di quello riservato ad altri tipi di contenuto audiovisivo; tali opere sono più spesso il risultato di coproduzioni internazionali, vengono sfruttate più a lungo e possono usufruire di tutti i canali di distribuzione: cinema, DVD e videocassette (vendita e noleggio), scaricamento da Internet e televisione (pay-per-view, canali a pagamento e canali in chiaro). Le opere cinematografiche devono far fronte alla pesante concorrenza di opere non europee ⁽⁵⁾. Al di fuori del paese di origine le opere europee circolano poco, anche se il fenomeno appare in aumento: secondo alcune stime, nel 1999 i film europei non nazionali hanno superato il 10 % ⁽⁶⁾ degli ingressi totali, rispetto a meno dell'8 % nel 1996.

Vista la particolare situazione che caratterizza il cinema, nel 1999 la comunicazione della Commissione sulla politica audiovisiva aveva indicato la necessità di esaminare in maniera più approfondita una serie di questioni onde chiarire il quadro giuridico del settore cinematografico, ivi compresa l'applicazione della politica degli aiuti di Stato. Tale esame sarebbe stato finalizzato a individuare i possibili interventi per migliorare la circolazione delle opere cinematografiche in Europa.

⁽¹⁾ Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale, COM(1999) 657 def. del 14 dicembre 1999.

⁽²⁾ Osservatorio europeo dell'audiovisivo. Il dato comprende televisione, cinema, video (cassette e DVD) ma non i giochi.

⁽³⁾ Osservatorio europeo dell'audiovisivo.

⁽⁴⁾ Osservatorio europeo dell'audiovisivo; la media dell'ascolto televisivo in Europa va dai 144 minuti al giorno dell'Austria ai 239 minuti al giorno dell'Italia. In quasi tutti gli Stati membri tale media tende ad aumentare.

⁽⁵⁾ Osservatorio europeo dell'audiovisivo: nel 2000 la quota di mercato delle opere cinematografiche americane in Europa superava il 73 %.

⁽⁶⁾ Osservatorio europeo dell'audiovisivo; banca dati Lumiere. I dati comprendono le coproduzioni internazionali tra paesi UE e con paesi terzi.

Conformemente ai principi del Libro bianco sulla governance⁽⁷⁾, i servizi della Commissione hanno organizzato una consultazione pubblica sulla base di un documento di lavoro⁽⁸⁾ al fine di offrire a tutte le parti interessate l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista prima che la Commissione adottasse la presente comunicazione. Il 15 giugno si è svolta un'audizione cui hanno partecipato circa 250 soggetti interessati. Oltre a permettere alla Commissione di individuare le questioni essenziali tra quelle affrontate nel già ricordato documento di lavoro, essa ha dato modo ai soggetti interessati di conoscere i punti di vista altrui e di commentarli.

Alla Commissione sono pervenuti 49 commenti scritti⁽⁹⁾ da Stati membri, enti nazionali di regolamentazione e di autoregolamentazione, autori, artisti, produttori e registi cinematografici e televisivi, gestori di sale cinematografiche, editori/distributori di video e DVD, emittenti televisive, associazioni del settore, rappresentanti dei consumatori e sindacati.

La presente comunicazione illustra gli indirizzi programmatici e le proposte elaborate dalla Commissione sulla base di tale attività di consultazione. Essa espone i principi da seguire nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al settore cinematografico e individua i prossimi provvedimenti da adottare e i settori in cui è necessario esaminare in maniera più approfondita le modalità per creare un clima propizio alla produzione e alla distribuzione delle opere audiovisive.

2. POSIZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE RIGUARDO AGLI AIUTI DI STATO AL SETTORE CINEMATOGRAFICO

Il cinema e i programmi televisivi sono due delle fonti di intrattenimento più universalmente diffuse ed hanno un notevole impatto su un numero elevato di persone. Nell'attuale fase di sviluppo, viste le particolari caratteristiche della produzione audiovisiva della CE, risulta difficile per i produttori ottenere un sostegno commerciale iniziale tale da permettere la costituzione di un pacchetto finanziario che consenta di portare avanti i progetti di produzione. L'attività degli Stati membri volta a promuovere la produzione audiovisiva è quindi di importanza fondamentale per consentire alla cultura e alla capacità creativa locale di esprimersi rispecchiando la varietà e la ricchezza della cultura europea.

Il trattato di Maastricht ha riconosciuto a livello comunitario l'estrema importanza della promozione della cultura per l'Unione europea e i suoi Stati membri inserendo la cultura tra le politiche comunitarie cui fa espressamente riferimento il trattato CE (cfr. articolo 151 CE). Allo stesso tempo esso ha introdotto all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato CE la possibilità specifica di un'eccezione al principio generale

di incompatibilità previsto dall'articolo 87, paragrafo 1, dello stesso trattato in relazione agli aiuti concessi dagli Stati membri per promuovere la cultura.

Gli Stati membri applicano un'ampia gamma di misure di sostegno alla produzione audiovisiva di film e programmi televisivi. Tale sostegno è incentrato sulle fasi di creazione e di produzione di opere cinematografiche ed assume generalmente la forma di sovvenzioni o di anticipi rimborsabili. La giustificazione logica di tali misure è basata su considerazioni di tipo culturale e sulle caratteristiche del settore. Il principale obiettivo culturale delle disposizioni in questione è quello di garantire l'espressione della cultura e del potenziale creativo nazionali e regionali attraverso gli strumenti audiovisivi rappresentati dal cinema e dalla televisione. Esse puntano inoltre a generare la massa critica di attività necessaria per innescare una dinamica di sviluppo e consolidamento del settore attraverso la costituzione di imprese di produzione dalle basi solide e di un serbatoio permanente di competenze umane ed esperienza.

La presente comunicazione non riguarda l'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE (pratiche anticoncorrenziali delle imprese) al settore audiovisivo⁽¹⁰⁾.

2.1. Compatibilità dei regimi di aiuti alla produzione cinematografica e televisiva con il trattato CE

Le norme fondamentali sugli aiuti di Stato contenute nel trattato CE sono le seguenti: l'articolo 88, paragrafo 3, fa obbligo agli Stati membri di informare la Commissione di ogni progetto diretto a istituire o modificare aiuti prima di dare esecuzione alle misure in questione; l'articolo 87, paragrafo 1, vieta gli aiuti, concessi dagli Stati o mediante risorse statali, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e gli scambi tra gli Stati membri. La Commissione può tuttavia esonerare da tale divieto alcuni aiuti di Stato: in particolare, l'articolo 87, paragrafo 3, del trattato CE elenca alcuni tipi di aiuti che la Commissione può autorizzare in considerazione dei loro effetti. Una delle eccezioni è quella prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), per gli aiuti destinati a promuovere la cultura, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.

2.2. Applicazione delle disposizioni del trattato CE in materia di aiuti di Stato alla produzione cinematografica e televisiva

Nel 1997 la Commissione ha ricevuto una denuncia relativa alle esclusioni cui dà luogo il regime francese di aiuti alla produzione cinematografica. La fondatezza della denuncia è stata confermata dalla valutazione della Commissione. Gli effetti anticoncorrenziali erano dovuti a disposizioni che condizionavano la concessione degli aiuti allo svolgimento di determinate attività di realizzazione cinematografica nello Stato membro (cosiddetta «territorializzazione»).

⁽⁷⁾ COM(2001) 428 del 25 luglio 2001.

⁽⁸⁾ SEC(2001) 619 dell'11 aprile 2001.

⁽⁹⁾ In rappresentanza di oltre il 95 % dell'industria di produzione, di registi cinematografici, gestori di sale, titolari di diritti, emittenti, sindacati dei lavoratori del settore audiovisivo, club video e DVD, istituti cinematografici e Stati membri. Per l'elenco dei commenti e il testo integrale di quelli trasmessi elettronicamente in via non riservata, cfr. il seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm

⁽¹⁰⁾ Ad esempio pratiche che potrebbero essere incompatibili con il trattato CE, quali il blockbooking (imporre il noleggiamento in blocco di una serie di film minori insieme a una pellicola di successo) o l'accorpamento di diritti.

Su richiesta della Commissione, le autorità francesi hanno modificato una serie di disposizioni del proprio regime di aiuti alla produzione cinematografica incompatibili con le norme sulla concorrenza, e il 3 giugno 1998 la Commissione ha autorizzato detto regime. Nella sua decisione (N 3/98) la Commissione ha enunciato quattro specifici criteri di compatibilità (cfr. di seguito il punto 2.3 b) per autorizzare gli aiuti alla produzione cinematografica e televisiva in conformità della «deroga culturale» prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato CE. La Commissione si è inoltre impegnata a rivedere i regimi vigenti in altri Stati membri alla luce dei criteri adottati nella decisione relativa alla Francia.

La Commissione ha avviato un'indagine chiedendo a tutti gli Stati membri di fornire informazioni sui propri regimi di sostegno al settore audiovisivo. Da tale indagine è emerso che la maggior parte delle norme in questione non era stata notificata alla Commissione per ottenere l'autorizzazione preventiva.

2.3. Valutazione dei regimi di sostegno alla produzione cinematografica e televisiva

Nel valutare i regimi di sostegno alla produzione cinematografica e televisiva la Commissione deve verificare:

- in primo luogo, se il regime di aiuti rispetti il principio di «legalità generale», appurando che esso non contenga elementi in contrasto con disposizioni del trattato CE relative a settori diversi da quello degli aiuti di Stato (comprese le disposizioni in materia fiscale),
- in secondo luogo, se il regime in questione soddisfi i criteri specifici di compatibilità relativi agli aiuti, enunciati dalla Commissione nella sua decisione del 1998 sul regime francese di aiuti automatici ⁽¹¹⁾.

La seconda condizione riguarda in maniera specifica i regimi di sostegno alla produzione cinematografica e televisiva, mentre l'altra è utilizzata per le verifiche relative agli aiuti statali a prescindere dal settore.

a) Rispetto del criterio di legalità generale

La Commissione deve verificare che i criteri di ammissibilità previsti dai regimi di aiuti di Stato non contengano elementi in contrasto con le disposizioni del trattato CE in settori diversi da quello degli aiuti di Stato. La Commissione deve verificare, tra l'altro, che siano rispettati i principi del trattato CE che vietano la discriminazione in base alla nazionalità e sanciscono la libertà di stabilimento, la libera circolazione delle merci e la libertà di prestare servizi (articoli 12, 28, 30, 39, 43, 48 e 49 CE). Quando le disposizioni che violano detti principi non siano scindibili dal funzionamento del sistema di aiuti, la Commissione fa rispettare i principi in questione applicando le norme sulla concorrenza.

⁽¹¹⁾ Al fine di stabilire se gli sgravi fiscali ai produttori possano essere considerati aiuti, si tiene conto dei principi enunciati nella comunicazione presentata dalla Commissione nel 1998 sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU L 384 del 12.12.1998).

In osservanza dei suddetti principi i regimi di aiuti non devono, ad esempio, riservare gli aiuti ai soli cittadini dello Stato in questione; stabilire che i beneficiari debbano essere imprese nazionali costituite a norma del diritto commerciale nazionale (devono poter usufruire degli aiuti anche le imprese costituite in uno Stato membro ed operanti in un altro tramite una filiale o agenzia permanente, e il requisito di avere un'agenzia dovrebbe esser fatto valere solo al momento del versamento del sussidio); esigere per i dipendenti di imprese straniere che forniscono servizi cinematografici il rispetto delle norme del lavoro nazionali.

Alcuni regimi di aiuti alla produzione cinematografica e televisiva sono finanziati mediante tributi parafiscali. In base alla prassi seguita dalla Commissione e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, perché vi sia compatibilità con il trattato, i prodotti importati non possono essere soggetti a tributo e la produzione nazionale non può usufruire di riduzioni dell'aliquota fiscale all'esportazione quando i regimi che contengono le disposizioni in materia avvantaggino soltanto i produttori nazionali o li favoriscano rispetto ai loro concorrenti di altri Stati membri.

Utilizzando nel corso della revisione le disposizioni sugli aiuti di Stato per valutare la compatibilità dei regimi di aiuti, la Commissione affronta anche i problemi individuati dal gruppo «Codice di condotta — tassazione delle imprese» (il cosiddetto «gruppo Primarolo») istituito dal Consiglio ⁽¹²⁾.

b) Criteri specifici di compatibilità per gli aiuti di Stato alla produzione cinematografica e televisiva

I criteri specifici in base ai quali la Commissione valuta attualmente gli aiuti di Stato alla produzione cinematografica e televisiva conformemente alla deroga culturale prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato CE sono stati enunciati nella sua decisione del giugno 1998 sul sistema francese di aiuti automatici alla produzione cinematografica. Si tratta dei criteri seguenti:

- 1) gli aiuti riguardano un prodotto culturale. Ogni Stato membro deve garantire che il contenuto della produzione sovvenzionata sia di natura culturale in base a criteri nazionali verificabili (in osservanza del principio di sussidiarietà);
- 2) il produttore deve essere libero di spendere almeno il 20 % del bilancio del film in altri Stati membri senza subire riduzioni della sovvenzione prevista dal regime. In altre parole, la Commissione ha accettato come criterio di ammissibilità la territorializzazione in termini di spesa fino ad un massimo dell'80 % dei costi di produzione di un film o di un'opera televisiva che usufruiscano di sovvenzioni;

⁽¹²⁾ Questo gruppo ha compilato un inventario di misure nocive per la concorrenza, comprendente alcuni regimi di aiuti di Stato alla produzione cinematografica e televisiva.

- 3) in linea di massima, l'intensità degli aiuti deve essere limitata al 50 % del bilancio di produzione, onde stimolare le normali iniziative commerciali proprie di un'economia di mercato ed evitare una corsa agli aiuti tra gli Stati membri. I film difficili e con risorse finanziarie modeste non sono soggetti a questo limite. La Commissione ritiene che, in base al principio di sussidiarietà, spetti a ciascuno Stato membro definire il concetto di «film difficile e con risorse finanziarie modeste» secondo i parametri nazionali;
- 4) onde garantire la neutralità dell'effetto incentivante degli aiuti e per evitare che lo Stato membro che eroga la sovvenzione attiri o protegga le attività in questione, non sono consentiti ulteriori aiuti a specifiche attività cinematografiche (ad esempio la postproduzione).

In relazione ai criteri appena indicati è opportuno formulare una serie di considerazioni.

La Commissione ritiene che gli aiuti debbano interessare il bilancio generale di uno specifico progetto cinematografico e che il produttore debba essere libero di scegliere le voci del bilancio da spendere in altri Stati membri. I regimi di aiuti che soddisfano tale requisito dovrebbero così sostenere la creazione di un prodotto audiovisivo e non concorrere allo sviluppo di un'attività economica. Tali aiuti debbono essere pertanto valutati alla luce della deroga culturale prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato CE, e non della deroga economica di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c). Le imprese che producono film e programmi televisivi possono inoltre usufruire di altri tipi di sovvenzioni concesse nell'ambito dei regimi di aiuti nazionali orizzontali, approvati dalla Commissione in virtù delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CE (ad esempio aiuti regionali, aiuti alle PMI, a ricerca e sviluppo, formazione e occupazione).

La Commissione accetta che gli Stati membri richiedano, quale criterio di ammissibilità per la concessione delle sovvenzioni, che una determinata percentuale del bilancio della produzione cinematografica venga spesa sul proprio territorio. Ciò in considerazione del fatto che una certa dose di territorializzazione della spesa può risultare necessaria per garantire il mantenimento delle competenze umane e tecniche occorrenti per realizzare opere a carattere culturale⁽¹³⁾. Tale percentuale dovrebbe essere mantenuta al livello minimo occorrente per promuovere obiettivi culturali.

Viste inoltre le particolari caratteristiche della produzione cinematografica, la Commissione ritiene che il bilancio complessivo di una produzione audiovisiva corrisponda alla cifra messa in gioco per realizzarla ed ammette pertanto che, ai fini del calcolo degli aiuti, vada preso come riferimento il bilancio complessivo, indipendentemente dalla natura delle singole voci di spesa che esso contiene. Il fatto di sovvenzionare voci specifiche del bilancio di un film potrebbe trasformare tali aiuti in una preferenza nazionale per i settori interessati da dette voci, il che potrebbe rivelarsi incompatibile con la normativa comunitaria.

⁽¹³⁾ Cfr. la risposta all'interrogazione scritta 3173-00 dell'on. Veltroni (GU C 163 E del 6.6.2001, pag. 50).

I fondi forniti direttamente da programmi comunitari quali Media Plus non sono risorse statali, e la loro presenza non incide pertanto sul calcolo del tetto massimo del 50 %. I programmi in questione, inoltre, promuovono la distribuzione di film nazionali all'estero, e di conseguenza i loro effetti non si aggiungono a quelli prodotti dai regimi nazionali, che si concentrano invece sulla produzione e sulla distribuzione.

Gli obblighi giuridici di investimento nella produzione audiovisiva imposti dagli Stati membri alle emittenti televisive non costituiscono aiuti di Stato qualora tali investimenti comportino un compenso ragionevole per le emittenti. Per valutare in che misura tali obblighi giuridici possano essere propriamente considerati aiuti di Stato, occorre tenere conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in seguito alla sentenza emessa il 13 marzo 2001 nella causa C-379/98 (PreussenElektra).

Secondo la Commissione i suddetti criteri consentono di raggiungere un equilibrio tra gli obiettivi di creazione culturale, lo sviluppo della produzione audiovisiva comunitaria e il rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato.

2.4. Riesame dei regimi

A seguito della decisione del 1998 sul regime francese di aiuti automatici alla produzione cinematografica, la Commissione ha passato in rassegna, alla luce dei suddetti criteri di valutazione, i regimi adottati da altri Stati membri. La Commissione ha già esaminato ed approvato i regimi di alcuni Stati membri⁽¹⁴⁾ e sta ultimando le discussioni con gli Stati rimanenti per ottenere che adeguino i propri regimi alla normativa comunitaria. La Commissione intende concludere tale esame entro la fine del 2001. La conclusione di tale verifica porterà certezza giuridica nel settore.

L'esame ha messo in evidenza i seguenti aspetti essenziali dei regimi nazionali di aiuti di Stato:

- vi è una notevole varietà di regimi di aiuti in seno alla Comunità, sia per quanto riguarda i tipi di aiuti che per la loro portata,
- molti dei regimi contenevano disposizioni in contrasto con il principio di legalità generale,
- sono molto pochi gli Stati membri che impongono requisiti di territorialità ai fini della concessione degli aiuti,
- solo in via eccezionale gli Stati membri concedono aiuti di Stato per importi superiori al 50 % dei costi del film,
- in quest'ultimo caso, le eccezioni sono generalmente riconducibili alla categoria dei «film difficili e con risorse finanziarie modeste».

⁽¹⁴⁾ Francia, Paesi Bassi, Germania (e taluni Länder tedeschi), Irlanda e Svezia: cfr. http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5. Evoluzione futura

I criteri specifici di compatibilità per la concessione di sovvenzioni alla produzione cinematografica e televisiva precedentemente illustrati resteranno validi fino al giugno 2004 (è questa la scadenza fissata nelle decisioni finora adottate). Con la revisione alla quale si è accennato, i regimi degli altri Stati membri verranno autorizzati fino alla stessa scadenza.

La Commissione non intende modificare tali criteri, a meno che essi si dimostrino inadeguati ad evitare un'indebita distorsione della concorrenza all'interno della Comunità. Alla luce della revisione, la Commissione esaminerà ulteriormente la questione del livello massimo di territorializzazione ammissibile. I requisiti di territorialità frammentano il mercato interno dei beni e dei servizi di produzione audiovisiva, ostacolando lo sviluppo. L'eventuale distorsione della concorrenza generata dagli aiuti alla produzione cinematografica e televisiva deriverebbe più dai requisiti di territorialità che dal livello degli aiuti in sé. Quando tali requisiti superino il livello che può essere considerato accettabile in base ai criteri di necessità e di proporzionalità, essi oltrepassano di fatto i confini della promozione culturale ed hanno essenzialmente finalità di tipo economico. Nella sua decisione sul regime di aiuti francese, la Commissione ha quindi ritenuto che gli Stati membri dovessero essere incoraggiati a ridurre le preferenze nazionali riguardo al luogo di spesa per una parte significativa dei costi.

Tenuto conto della diffusione geografica relativamente limitata di alcune lingue e culture e della limitata circolazione dei prodotti culturali in questione sui mercati comunitario e mondiale, la Commissione potrebbe accettare per gli Stati membri interessati, ove ne fosse dimostrata la necessità, aiuti di intensità superiore al 50 % in casi diversi da quello dei film difficili e con risorse finanziarie modeste.

La Commissione intende proseguire il dialogo multilaterale con gli Stati membri per discutere le questioni di rilievo connesse con il sostegno statale alla produzione cinematografica e televisiva. Tale dialogo ha avuto inizio a Parigi nell'ottobre 2000, con la conferenza organizzata dal Centre national de la cinématographie alla quale hanno partecipato funzionari della Commissione esperti in materia e rappresentanti dei ministeri competenti e degli istituti per il cinema dell'Unione europea. Il dialogo è proseguito nel giugno 2001 con una seconda conferenza organizzata a Stoccolma dall'Istituto svedese per il cinema.

3. TUTELA DEL PATRIMONIO E SFRUTTAMENTO DELLE OPERE AUDIOVISIVE

In relazione alla tutela del patrimonio, alla trasparenza e all'efficace sfruttamento dei diritti sono state sollevate varie questioni⁽¹⁵⁾: il deposito legale di opere audiovisive, la creazione di un registro europeo (o il collegamento dei registri nazionali

tra loro) ed altre eventuali forme e impieghi di banche dati a fini commerciali. Si tratta di questioni che potrebbero avere notevoli conseguenze sulla circolazione delle opere audiovisive in Europa e sulla conservazione del patrimonio audiovisivo europeo.

3.1. Deposito legale delle opere audiovisive

Questo tema è stato affrontato in varie sedi e sotto varie angolature. Nel maggio 2000⁽¹⁶⁾ il Consiglio ha adottato una risoluzione sulla conservazione e la valorizzazione del patrimonio cinematografico europeo, in cui ha invitato la Commissione a tener conto delle esigenze specifiche di questa forma particolare di patrimonio culturale e a sostenere e promuovere uno studio transnazionale, che dovrà essere svolto dagli Stati membri, riguardo alla situazione degli archivi cinematografici europei.

Dai contributi presentati nel corso dell'audizione pubblica e per iscritto emerge un chiaro consenso sulla necessità di conservare e di salvaguardare il patrimonio audiovisivo europeo. I pareri sono invece discordi sul modo migliore per conseguire tale obiettivo e sulla necessità, o addirittura l'opportunità, di interventi normativi a livello europeo.

A livello paneuropeo vi sono state iniziative di organizzazioni professionali⁽¹⁷⁾ e del Consiglio d'Europa, che dovrebbe presto adottare il progetto di Convenzione europea sulla tutela del patrimonio audiovisivo. Questa convenzione disporrà il deposito legale obbligatorio di «materiale costituito da immagini in movimento facente parte del suo patrimonio audiovisivo, prodotto o coprodotto sul territorio dello Stato firmatario interessato».

Riguardo a un'eventuale adesione dell'Unione europea a questo strumento e/o alla possibilità di incoraggiare gli Stati membri ad aderirvi, sono stati espressi pareri contrastanti. Secondo molti dei pareri espressi la Convenzione costituisce un ragionevole compromesso per gli interventi nel settore, rendendo superfluo l'intervento comunitario; per altri, invece, essa rappresenta un buon punto di partenza per un'iniziativa comunitaria. Secondo altri punti di vista, oltre alla Convenzione sarebbe comunque necessaria un'iniziativa comunitaria, che potrebbe fornire un valore aggiunto in termini di tutela del patrimonio e di promozione del pluralismo culturale. Alcuni ritengono che ogni impostazione comunitaria debba concentrarsi sulle migliori prassi, mentre altri sono dell'opinione che l'autoregolamentazione e la coregolamentazione non funzionino in maniera adeguata e possano provocare disparità in relazione alla preservazione delle opere audiovisive.

⁽¹⁶⁾ 2261^a riunione del Consiglio (16 maggio 2000), Press 154 — n. 8394/2000.

⁽¹⁷⁾ Sono state avanzate proposte dalla Federazione europea dei realizzatori dell'audiovisivo (FERA) e dalla Federazione internazionale delle associazioni di produttori di film (FIAPF); quest'ultima ha proposto un deposito «volontario» delle opere cinematografiche sulla base di un contratto modello da essa redatto: «Norme generali relative al deposito fiduciario di pellicole in archivi cinematografici» (1971).

⁽¹⁵⁾ In particolare nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2001) 428 dell'11 aprile 2001.

Sono state espresse opinioni contrastanti sulla obbligatorietà o meno di tale sistema. Secondo alcuni il deposito legale obbligatorio costituisce una misura minima. Secondo altri, tale obbligo non dovrebbe comportare alcun costo aggiuntivo per il produttore e dovrebbe quindi essere coperto da finanziamenti pubblici; l'obbligatorietà dovrebbe valere solo per le opere nuove (per le altre il deposito dovrebbe essere facoltativo). Molti sono favorevoli a un sistema facoltativo limitato alle opere nazionali, con caratteristiche particolari definite a livello di Stati membri e collegabile a incentivi.

Nei commenti è stata operata una distinzione tra le opere cinematografiche e le opere di tipo diverso. Secondo le emittenti non è opportuno che le produzioni televisive siano soggette a deposito obbligatorio; se venisse ritenuto necessario un intervento normativo per la preservazione delle produzioni televisive, il sistema risultante dovrebbe essere di tipo volontario e collegato a importanti meccanismi di sostegno finanziario. Secondo altri è opportuno includervi tutte le opere audiovisive, mentre un terzo gruppo di pareri è favorevole a un sistema che si concentri inizialmente sulle opere cinematografiche, con la possibilità di estenderlo poi alle altre categorie di opere.

Per quanto riguarda la conservazione del materiale, le cineteche hanno sottolineato l'esigenza che le opere depositate siano di qualità elevata (l'originale o una copia di qualità analoga) e la necessità di costituire una banca dati dei diversi supporti materiali delle opere audiovisive.

La Commissione osserva che è ampiamente condivisa l'esigenza di preservare le opere audiovisive onde tutelare il patrimonio e promuovere il pluralismo culturale. I risultati della consultazione evidenziano la necessità di interventi volti a preservare il nostro patrimonio audiovisivo, e ciò risulta particolarmente importante per le opere cinematografiche. Le opinioni sono tuttavia discordi in relazione al tipo di misure da adottare.

Prima di avanzare proposte la Commissione intende quindi fare il punto della situazione negli Stati membri. A tal fine essa trasmetterà alle autorità nazionali, nell'anno in corso, i punti di un'indagine intesa a valutare il ruolo delle disposizioni di carattere legislativo e di altra natura e ad analizzare in maniera più approfondita le condizioni da rispettare. La Commissione intende altresì promuovere la cooperazione tra i soggetti interessati e la diffusione delle migliori prassi. Essa rileva che i soggetti interessati sono concordi nel ritenere che non debba esservi un unico archivio europeo, ma che invece il deposito delle opere vada organizzato a livello nazionale o regionale, con l'opportuna trasparenza per quanto riguarda il luogo di conservazione delle opere. La Commissione intende inoltre esaminare ulteriormente l'idea, emersa dalla consultazione, di costituire una banca dati dei diversi supporti materiali delle opere audiovisive.

3.2. Creazione di un sistema di registrazione

In relazione alla validità di un sistema di registrazione per i film e le altre opere audiovisive vi sono opinioni divergenti. Attualmente solo pochi Stati membri hanno istituito un registro di questo tipo. Un'iniziativa volta a istituire un registro internazionale nell'ambito dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) ha incontrato consensi limitati.

Un'iniziativa europea in questo campo potrebbe incoraggiare la trasparenza, contribuendo in tal modo a tutelare i titolari di diritti e ad agevolare la circolazione delle produzioni europee. Data la complessità del settore questo potrebbe risultare particolarmente importante. Tale sistema non dovrebbe avere ripercussioni sulla problematica relativa alle differenti norme in tema di identificazione dell'autore o sull'esercizio di diritti in conformità delle norme sul diritto d'autore, ma potrebbe mirare a fornire alcune informazioni sulle opere audiovisive registrate.

Sebbene, secondo alcuni dei pareri espressi, tale sistema sia inutile e costoso, la maggioranza si è detta favorevole alla sua realizzazione. È stato espresso parere favorevole all'istituzione di un registro pubblico nazionale dei film in ogni Stato membro, a patto che vengano stabiliti alcuni criteri. Secondo alcuni ciò costituisce un aspetto essenziale di qualsiasi strategia atta a promuovere la diffusione delle opere audiovisive. Alcuni ritengono addirittura che l'assenza di tale registro (o registri) ostacoli lo sfruttamento delle opere.

Per quanto riguarda il tipo di intervento più opportuno, sono state espresse diverse opinioni. Alcuni dei pareri sono favorevoli alla creazione di un sistema di riconoscimento reciproco sulla base di singoli registri in ciascuno Stato membro. Secondo altri occorre valutare le esigenze del mercato prima di decidere quale tipo di intervento sia opportuno. Diversi commenti sono favorevoli alla costituzione, a livello europeo, di una rete dei vari registri nazionali: ciò presenterebbe il vantaggio della trasparenza, che agevolerebbe l'individuazione delle opere; ma secondo alcuni tale meccanismo, oltre che molto scomodo, sarebbe difficile da istituire.

Molti sono concordi sui vantaggi di una identificazione chiara e sull'importanza dei metadati⁽¹⁸⁾. Le emittenti pubbliche hanno sottolineato che l'Europa trarrebbe beneficio dalla presenza di sistemi noti e ben congegnati di metadati riguardanti la produzione, la diffusione, la classificazione, la protezione e l'archiviazione delle opere audiovisive. Per quanto riguarda le norme da seguire, esse ritengono importante incoraggiare lo sviluppo di una rete che renda disponibili in modo più capillare i numeri di registrazione dei media per garantire l'interoperabilità tra tali numeri e per ridurre i costi di registrazione per i realizzatori di programmi europei. Alcuni operatori vedono positivamente l'uso della norma ISAN⁽¹⁹⁾ o di un'altra norma stabilita nell'ambito del settore; altri sono invece contrari all'uso della norma in questione, pur essendo favorevoli a sistemi standardizzati di metadati.

⁽¹⁸⁾ Informazioni digitali su un'opera audiovisiva con la funzione di facilitare il processo di produzione e di distribuzione (si parla anche di Digital Asset Management — DAM).

⁽¹⁹⁾ Elaborata dalla Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO). La versione attuale è designata dalla sigla IVID (International Version Identifier) o V-ISAN.

Alcuni hanno proposto che il sistema registri tutti i contratti relativi alla produzione e allo sfruttamento dei film prodotti nel paese, in particolare l'identità delle diverse parti, la proprietà e l'esercizio dei diritti d'autore, i termini di sfruttamento previsti dal contratto, la durata della licenza e la sua natura esclusiva o meno. Secondo alcuni pareri espressi le risorse finanziarie dovrebbero essere fornite a livello europeo oppure da un insieme di finanziamenti pubblici e privati. Altri hanno invece espresso preoccupazione per il costo di tale sistema o per i possibili inconvenienti se le informazioni non sono esatte o aggiornate.

La Commissione osserva che vi è un notevole sostegno per la creazione di un registro pubblico dei film negli Stati membri, in quanto tale sistema migliorerebbe la circolazione dei film garantendo la pronta disponibilità delle informazioni necessarie, anche se rimangono da chiarire alcuni punti. La Commissione intende pertanto fare il punto della situazione negli Stati membri. A tal fine, nell'anno in corso essa trasmetterà alle autorità nazionali i punti di un'indagine intesa a valutare il ruolo delle disposizioni di carattere legislativo e di altra natura e ad analizzare in maniera più approfondita le condizioni da rispettare.

3.3. Banca dati dei titolari di diritti

È stata prospettata la possibilità di creare una nuova banca dati che permetta l'individuazione dei «diritti» o «accordi di licenza» in tutta l'Unione europea. Sono state espresse opinioni discordanti sulla difficoltà o meno di ottenere informazioni sui diritti e sugli accordi di licenza. La disponibilità di tali informazioni potrebbe avere effetti positivi sulla circolazione dei film. Va osservato che la Commissione sta analizzando la questione della gestione dei diritti nell'ambito del seguito al proprio Libro verde sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione⁽²⁰⁾, pubblicato nel 1995.

I pareri sono discordanti circa la mancanza o meno di trasparenza su questo tipo di informazioni. Secondo la maggior parte dei pareri espressi, i produttori e le società di riscossione garantiscono sufficiente trasparenza. È stata indicata la necessità di impegnarsi per una codificazione standardizzata dei diritti, affinché questi ultimi possano essere rappresentati in maniera coerente e le informazioni necessarie possano essere scambiate secondo modalità giuridicamente affidabili. Uno dei vantaggi di tale banca dati potrebbe essere quello di aiutare i produttori e i distributori a trovare partner in altri paesi europei.

Secondo molti dei pareri espressi, tale banca dati non sembrerebbe necessaria per migliorare la circolazione delle opere audiovisive: essa potrebbe rivelarsi molto lenta, costosa e scomoda e non essere in grado di seguire i continui e rapidissimi passaggi di proprietà, il che non garantirebbe la flessibilità necessaria per un efficace sfruttamento delle opere audiovisive. La presenza di informazioni erranee o superate potrebbe avere notevoli ripercussioni: potrebbe diventare impossibile far fronte

alle formalità necessarie e, in un mercato caratterizzato da scambi molto rapidi, i ritardi nella registrazione dei diritti e dei relativi contratti potrebbero ostacolare la libertà di movimento. Vi sarebbe inoltre il pericolo che truffatori ottengano la convalida di diritti a scapito dei legittimi titolari. È stata altresì espressa la preoccupazione che la creazione di tale banca dati possa interferire con la norma internazionale ben radicata (cfr. l'articolo 5, paragrafo 2, della Convenzione di Berna) secondo la quale il godimento e l'esercizio dei diritti d'autore e dei diritti connessi non dev'essere soggetto ad alcuna formalità. Secondo altri, importanti differenze nella normativa contrattuale relativa al diritto d'autore hanno gravi ripercussioni sulla competitività dei produttori audiovisivi di un paese rispetto a quelli di altri paesi, e tale banca dati potrebbe avere un ruolo importante ai fini della circolazione delle opere audiovisive garantendo la possibilità di ottenere informazioni sulle opere audiovisive di altri paesi; la banca dati potrebbe facilitare l'identificazione dei titolari dei diritti, ma le trattative dovrebbero continuare ad essere svolte su base contrattuale.

La Commissione ha preso nota delle opinioni espresse nel corso della consultazione, e in particolare dell'assenza di un sostegno a favore della costituzione di una banca dati dei titolari di diritti. Essa continuerà ad esaminare la questione della gestione dei diritti, che sta analizzando nell'ambito del seguito al proprio Libro verde sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione, pubblicato nel 1995, onde valutare il possibile impatto delle attuali differenze a livello di normativa nazionale sul mercato interno.

3.4. Lo sfruttamento dei diritti

La normativa sul diritto d'autore e i diritti connessi permette ad autori, interpreti o esecutori, produttori di fonogrammi, emittenti ed altri titolari di diritti di autorizzare o vietare determinate attività di sfruttamento delle proprie opere o di altro materiale. In genere gli utenti acquisiscono diritti tramite contratti individuali diretti con i titolari di diritti o con i loro rappresentanti.

Il tema dello sfruttamento dei diritti è stato sollevato da emittenti che sostengono di avere problemi nello sfruttare alcune delle proprie produzioni immagazzinate negli archivi: desidererebbero riproporle soprattutto nel nuovo ambiente online. Secondo le emittenti è praticamente impossibile individuare e rintracciare tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di un programma o i relativi eredi per trattare con loro, soprattutto se si tratta di vecchie produzioni; e ciò impedirebbe quindi alle emittenti di sfruttare oggi i propri archivi. Le emittenti pubbliche chiedono pertanto interventi legislativi che semplifichino la situazione. Anche le cineteche hanno dichiarato di non essere in grado di utilizzare una serie di opere, e che ciò impedisce al pubblico di fruire del proprio patrimonio audiovisivo.

⁽²⁰⁾ COM(95) 382 def.

I produttori e alcune emittenti private, d'altro canto, ritengono che la questione sia già stata risolta nell'ambito della nuova direttiva sul diritto d'autore⁽²¹⁾ e che non debba essere riaperta in questo contesto.

Secondo vari commenti la creazione dei registri e banche dati anzidetti potrebbe facilitare l'attività di individuazione. È stato detto anche che di ciò si potrebbe tener conto nel corso della revisione della direttiva «televisione senza frontiere» (TVSF). Va tuttavia osservato che essa non riguarda le questioni relative al diritto d'autore e ai diritti connessi.

La Commissione è favorevole alla collaborazione tra tutte le parti interessate per risolvere difficoltà specifiche che potrebbero verificarsi in determinate situazioni. Tale collaborazione dovrebbe essere anzitutto finalizzata alla stesura di un inventario delle opere per le quali potrebbero esservi problemi connessi all'identificazione dei titolari di diritti.

4. CINEMA ELETTRONICO

La questione del cinema elettronico è stata sollevata in relazione alle nuove possibilità di distribuzione paneuropea che le tecnologie digitali stanno aprendo. Tali tecnologie possono permettere, tra l'altro, lo sviluppo di centri locali polivalenti in zone non densamente popolate⁽²²⁾. Il termine «cinema elettronico» sta ad indicare la proiezione elettronica su uno schermo cinematografico. Si parla anche di «cinema digitale» per sottolineare il fatto che l'immagine finale è il risultato di una serie di operazioni svolte interamente con mezzi digitali, oppure la proiezione digitale di materiale registrato su una pellicola cinematografica e trasferito su un supporto digitale. È stata inoltre sollevata la questione dell'impatto sull'analisi costi/benefici per i distributori di film e i proprietari di sale cinematografiche.

I commenti formulati sono ampiamente a favore di un intervento guidato dal settore per la standardizzazione del cinema elettronico; non è invece ritenuto necessario l'intervento delle autorità nazionali o dell'Unione europea. Vari contributi hanno indicato il Forum europeo del cinema digitale, recentemente istituito a Stoccolma su iniziativa della presidenza svedese, come l'organo adatto per la realizzazione di interventi e chiedono che i suoi obiettivi e progetti siano adeguatamente sostenuti.

La Commissione è stata invitata a promuovere lo sviluppo del cinema elettronico attraverso il programma MEDIA Plus e ad aprire il proprio «programma quadro pluriennale 2002-2006 di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione per la realizzazione dello spazio europeo della ricerca» (il Sesto programma quadro) alle industrie europee impegnate nel raggiungimento di un livello qualitativo elevato nella distribuzione del cinema elettronico.

⁽²¹⁾ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (GU L 167 del 22.6.2001).

⁽²²⁾ Un esempio è dato dal Folket Hus svedese.

Attraverso i progetti pilota nell'ambito del programma MEDIA, le decisioni 2000/821/CE e 2001/163/CE del Consiglio fanno in modo che i programmi MEDIA Plus⁽²³⁾ e MEDIA-formazione⁽²⁴⁾ rispondano ai rapidi cambiamenti tecnologici. Ciò rispecchia le previsioni secondo le quali l'uso delle tecnologie digitali renderà più accessibili le opere audiovisive europee grazie alle nuove modalità di trasporto del contenuto audiovisivo, aumentando quindi le opportunità di fruizione di tali opere al di fuori del loro paese di origine. La competitività, in un contesto di globalizzazione, dipenderà sempre più dall'uso delle nuove tecnologie nelle fasi di sviluppo, produzione e distribuzione.

I programmi MEDIA sono tuttavia rivolti all'industria audiovisiva, e non al mondo della ricerca. La Commissione garantirà un adeguato ed efficace coordinamento con le iniziative intraprese nel campo delle nuove tecnologie, ed in particolare con il Sesto programma quadro, concentrandosi sulle esigenze e sul potenziale delle PMI che operano sul mercato audiovisivo.

La finalità generale della Commissione è quella di rafforzare, attraverso lo sviluppo e l'uso di nuove tecnologie, l'industria europea dei contenuti migliorando le opportunità, per questi ultimi, di essere prodotti, incoraggiandone la distribuzione transnazionale e migliorando le potenzialità degli operatori tramite un'adeguata formazione professionale continua. L'obiettivo dovrebbe essere quello di sviluppare sistemi standard di cinema elettronico aperti e riconosciuti in tutto il mondo attraverso iniziative guidate dall'industria. Alcuni aspetti di tale processo potrebbero essere: l'elaborazione di adeguati algoritmi per la compressione di contenuti digitali di qualità destinati ad essere presentati; lo sviluppo di tecnologie in grado di proiettare tali contenuti; la messa a punto di metodi per proteggere l'uso dei contenuti tramite criptazione; la messa a punto di metodi che consentano di fatturare i contenuti consumati su una rete; la messa a punto di metodi per la digitalizzazione, il miglioramento della qualità dei supporti, il restauro e la conservazione dei contenuti.

Secondo la Commissione il cinema elettronico offre importanti nuove opportunità per aumentare la circolazione delle opere audiovisive europee. Essa ritiene che, sotto tale aspetto, la priorità sia costituita dalla diffusione nelle sale cinematografiche, vale a dire dalla fase interimprese, senza escludere di tenere conto in un secondo tempo anche della diffusione presso i consumatori. La Commissione accoglie con favore l'istituzione del Forum europeo del cinema digitale. Essa appoggia gli obiettivi perseguiti da tale forum, che consistono nel definire le esigenze degli utenti europei in relazione a tutti gli anelli della catena elettronico/digitale, nonché nell'agevolare la tempestiva elaborazione di norme mondiali per il cinema elettronico.

⁽²³⁾ GU L 13 del 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ GU L 26 del 27.1.2001.

5. QUESTIONI FISCALI

Le differenze tra i vari tipi di «prodotti» culturali presenti negli Stati membri e gli effetti delle disposizioni fiscali vigenti negli Stati membri in relazione alla produzione e alla circolazione delle opere audiovisive sollevano alcune questioni. È stato osservato che gli incentivi fiscali nazionali potrebbero essere determinanti ai fini dello sviluppo di coproduzioni, così come l'armonizzazione delle pratiche fiscali per evitare la doppia imposizione. I produttori e i registi sono dell'opinione che la Commissione debba chiedere a tutti gli Stati membri di agevolare la costituzione di banche o di fondi specializzati in capitali di ventura, nazionali o europei, con finanziamenti privati, e incoraggiare gli Stati membri che ne sono privi a introdurre disposizioni fiscali intese a promuovere gli investimenti nel settore audiovisivo. Vari commenti hanno fatto riferimento a disposizioni fiscali (in particolare tax shelter), che vengono utilizzate per finanziare la produzione non europea. Secondo i gestori delle sale la Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a ridurre le imposte indirette sugli ingressi al cinema, portandole allo stesso livello di quelle applicate ad altri prodotti culturali.

Le diverse parti interessate concordano ampiamente nel ritenere che ai prodotti e ai servizi culturali audiovisivi andrebbe applicata un'aliquota IVA ridotta o nulla. Alcuni di coloro che hanno formulato osservazioni hanno proposto di estendere l'allegato H della sesta direttiva IVA⁽²⁵⁾ ad alcuni rami del settore (video e servizi online) o all'intero settore. Alcune autorità nazionali hanno tuttavia messo in dubbio la necessità di un intervento europeo, mentre altre ritengono che tale tema debba essere discusso a livello europeo.

La procedura stabilita dalla direttiva prevede che la revisione sia fondata su una relazione della Commissione. Sulla base di tale relazione il Consiglio riesamina ogni due anni il campo di applicazione delle aliquote ridotte. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può decidere di modificare la lista dei beni e dei servizi contenuta nell'allegato H. La Commissione ha presentato la propria politica in materia di IVA nella comunicazione del 7 giugno 2000⁽²⁶⁾, in cui afferma che esaminerà l'armonizzazione delle aliquote e valuterà l'impatto della loro struttura sul funzionamento del mercato interno. Verranno stabilite linee direttrici sulla base di tale analisi una volta completata la valutazione dell'attuale progetto pilota per i servizi ad alta intensità di lavoro⁽²⁷⁾ (ai quali può essere applicata un'aliquota ridotta fino al dicembre 2002). Verrà riservata particolare attenzione all'applicazione di aliquote IVA ridotte nel contesto delle priorità della Comunità in questo settore.

⁽²⁵⁾ Direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, modificata da ultimo dalla direttiva 2001/41/CE del 19 gennaio 2001. L'allegato H contiene una serie di voci di interesse culturale quali libri e giornali (compresa la loro locazione), i diritti di ingresso a manifestazioni culturali o di altro tipo (cinema, teatro, fiere, musei ecc.) e la ricezione di servizi radiotelevisivi.

⁽²⁶⁾ Strategia volta a migliorare il funzionamento del regime IVA nel mercato interno [COM(2000) 348 def.].

⁽²⁷⁾ Introdotto dalla direttiva 1999/85/CE del 22 ottobre 1999.

La Commissione prende nota delle opinioni espresse in relazione all'imposizione dei prodotti e dei servizi culturali, e in particolare della richiesta di permettere agli Stati membri che lo desiderino di applicare un'aliquota IVA ridotta a tutti i prodotti e servizi culturali, senza discriminazioni tra le varie forme di distribuzione. Essa valuterà se rispondere a tale richiesta nel contesto della revisione, da tenersi dopo il 2002, dell'allegato H della sesta direttiva IVA. La Commissione desidera rammentare che gli Stati membri hanno attualmente la possibilità di applicare un'aliquota ridotta agli ingressi nei cinema.

6. CLASSIFICAZIONE

Esistono due questioni collegate tra loro che riguardano le differenze nella classificazione relativa alle opere audiovisive all'interno degli Stati membri per mezzi di distribuzione diversi, e tra i vari Stati membri per gli stessi mezzi di distribuzione. Le opere audiovisive sono generalmente soggette a una classificazione in base al contenuto, che fornisce indicazioni sulle fasce di età per le quali esse sono considerate adatte.

Per quanto riguarda le differenze tra gli Stati membri, secondo alcuni commenti (formulati in particolare da autorità nazionali) esse sarebbero il risultato di differenze culturali e non inciderebbero in maniera significativa sulla circolazione delle opere: andrebbero quindi affrontate a livello nazionale. Altri si sono espressi a favore di interventi al riguardo, pur riconoscendo che un'armonizzazione dei sistemi di classificazione delle opere audiovisive in Europa potrebbe risultare difficile a motivo delle diverse tradizioni e sensibilità culturali. È visto con favore l'aumento della collaborazione tra le autorità competenti e gli organi incaricati della classificazione, allo scopo di ridurre le disparità tra Stati membri e tra diversi mezzi di diffusione e di sviluppare il riconoscimento reciproco. Secondo alcuni dei commenti il ruolo delle autorità pubbliche nazionali ed europee potrebbe essere quello di sostenere la collaborazione tra le autorità competenti, eventualmente con l'elaborazione di criteri descrittivi comuni a livello europeo.

Per quanto riguarda le differenze tra i diversi mezzi di distribuzione, molti sono del parere che i contenuti debbano ricevere lo stesso trattamento a prescindere dal canale di distribuzione usato. Sono state formulate richieste di armonizzazione dei criteri allo scopo di agevolare la circolazione delle opere europee. È stato affermato che i giudizi sull'adeguatezza del materiale dovrebbero essere espressi secondo modalità più coerenti per tutti i supporti, in base a una serie di obiettivi e principi giuridici relativi ai contenuti. Una possibile soluzione potrebbe essere data dall'istituzione di uno standard europeo uniforme di classificazione valido per tutti i supporti audiovisivi, che offrirebbe vantaggi per i consumatori e per gli operatori e si ripercuoterebbe quindi positivamente sulla produzione e sulla circolazione delle opere audiovisive europee.

Nel suo rapporto sulla raccomandazione riguardante la protezione dei minori e della dignità umana ⁽²⁸⁾, la Commissione ha sottolineato la necessità di seguire un'impostazione coerente per tutti i mezzi di comunicazione. Essa ha intenzione di continuare il lavoro in tal senso e di valutare quali sistemi possano essere istituiti per affrontare questo problema tenendo conto delle differenze culturali tra gli Stati membri. La Commissione riconosce l'importanza degli aspetti culturali delle classificazioni, in merito ai quali occorre pervenire a decisioni in conformità dei principi di sussidiarietà e di «governance» illustrati nel suo recente Libro bianco ⁽²⁹⁾, ma ritiene che occorra approfondire l'analisi del ruolo svolto da sistemi di autoregolamentazione quali il NICAM dei Paesi Bassi.

La Commissione incoraggerà gli scambi di esperienze in relazione alla classificazione (ivi compresa l'autoregolamentazione) per fare in modo che aumenti la cooperazione su questo tema. A tale riguardo la Commissione ha intenzione di avviare uno studio sulla classificazione dei film nello Spazio economico europeo per il cinema, la televisione, i DVD e le videocassette. Detto studio valuterà i motivi delle differenze tra le varie normative e misure di autoregolamentazione nazionali per la classificazione dei film, nonché l'impatto di tali differenze sulla commercializzazione. Esso valuterà inoltre se tali differenze di classificazione siano una potenziale fonte di confusione per le persone responsabili dei minori.

7. ALTRI PROVVEDIMENTI PER MIGLIORARE LA CIRCOLAZIONE DEI FILM

Sono state presentate varie idee per aumentare la produzione e la circolazione delle opere audiovisive europee vari autori dei commenti presentati ritengono che la Commissione debba promuovere il finanziamento del settore della produzione e/o incoraggiare gli Stati membri o altre istituzioni a farlo. Vale la pena di osservare che la Commissione, insieme alla Banca europea per gli investimenti (BEI) e al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ha lanciato l'iniziativa «i2i Audiovisivo», che integra il programma MEDIA Plus per il periodo 2001-2005 e si concentra sia sugli obiettivi industriali di competitività, sia sulla promozione del pluralismo culturale, strettamente connessa con la promozione dello sviluppo dei contenuti audiovisivi europei. La Commissione continuerà ad esaminare ogni adeguata misura finanziaria per migliorare la produzione e la circolazione delle opere audiovisive europee.

A tale riguardo la Commissione sottolinea la positiva impostazione adottata nella recente comunicazione su aiuti di Stato e capitale di rischio ⁽³⁰⁾ e che verrà mantenuta per i prossimi cinque anni. Il testo in questione è coerente con l'impegno assunto a favore del capitale di rischio quale obiettivo comunitario più ampio in occasione del Consiglio europeo di Li-

sbona, nonché con la politica generale della Commissione volta a promuovere il capitale di rischio nella Comunità ⁽³¹⁾. La Commissione ha approvato una serie di meccanismi avviati dagli Stati membri per costituire tali fondi. Occorre incoraggiare gli scambi di informazioni e di migliori prassi tra gli Stati membri e la Commissione per individuare quali siano gli strumenti migliori attraverso i quali i diversi Stati membri possano fornire un aiuto al settore cinematografico, e per esaminare le opportunità di sviluppare detti strumenti in ogni Stato membro. Sotto tale aspetto potrebbe essere utile creare reti transnazionali di professionisti europei dell'industria cinematografica. Altri commenti hanno sottolineato l'esigenza che la Commissione definisca principi generali per gli Stati membri e che affronti questioni fondamentali quali la necessità di evitare che le impostazioni nazionali ostacolino la produzione o la circolazione transfrontaliera delle opere.

È stato proposto che la Commissione europea utilizzi la propria iniziativa eLearning, volta a mobilitare il mondo dell'istruzione e della cultura, per accelerare i cambiamenti nei sistemi di istruzione, onde iniziare a far conoscere ai giovani cittadini europei i classici della cinematografia europea.

Vi sono inoltre stati commenti favorevoli alla creazione di un canale televisivo dell'Unione europea che trasmetta «film europei».

La Commissione ritiene estremamente importante in questo settore lo scambio di informazioni e di migliori prassi. L'industria della produzione audiovisiva è estremamente complessa e deve affrontare varie sfide, sia sul piano tecnologico che su quello del mercato. La Commissione ha intenzione di costituire un gruppo di esperti con il compito di dibattere su questi temi e di fornirle elementi utili per l'elaborazione della politica in questo settore. Si tratterebbe di un gruppo con competenze pluridisciplinari e con l'obiettivo di fornire informazioni e idee sugli sviluppi tecnologici e di mercato nel settore della produzione audiovisiva; esso non dovrebbe rappresentare gli Stati membri in quanto tali, ma attingere all'esperienza e alle conoscenze presenti in tutti gli Stati membri.

La Commissione esaminerà quali siano, nel contesto della propria iniziativa eLearning, gli interventi possibili per sviluppare nei giovani cittadini europei l'educazione all'immagine e la conoscenza della cinematografia europea.

La Commissione intende inoltre avviare uno studio sull'individuazione e la valutazione dei flussi finanziari nell'ambito dell'industria cinematografica europea sulla base dell'analisi dei risultati finanziari di un determinato gruppo di film presenti sul mercato tra il 1996 e il 2000. Tale studio individuerà e valuterà gli elementi essenziali che determinano le caratteristiche economiche dell'industria cinematografica; in particolare, esso analizzerà le diverse fasi relative ai progetti: preproduzione, sviluppo, produzione, postproduzione, promozione, distribuzione, nonché importazione ed esportazione. Verranno inoltre descritte le ripercussioni sulla redditività di un film che possono avere le relazioni tra specifici investitori e l'entità degli incassi.

⁽²⁸⁾ Rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio, del 24 settembre 1998, riguardante la protezione dei minori e della dignità umana, COM(2001) 106 del 27 febbraio 2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_en.htm

⁽²⁹⁾ Cfr. nota 7.

⁽³⁰⁾ GU C 235 del 21.8.2001.

⁽³¹⁾ Il capitale di rischio: una soluzione per la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea, SEC (1998) 552 def. del 31 marzo 1998.

8. QUESTIONI DA TENERE IN CONSIDERAZIONE NELLA REVISIONE ⁽³²⁾ DELLA DIRETTIVA «TELEVISIONE SENZA FRONTIERE» IN PROGRAMMA PER IL 2002

8.1. Definizioni

Definizione di «opera europea»: di questo concetto esistono varie definizioni a livello internazionale, comunitario e nazionale. I principali problemi individuati riguardano l'esigenza o meno di una definizione concordata a livello europeo, il grado di precisione che tale definizione dovrebbe avere e la sua natura vincolante o meno per i vari usi previsti. A livello di Stati membri esistono numerose definizioni differenti di «opera europea». È stato osservato che le differenze possono creare ostacoli alla circolazione delle produzioni europee. Le definizioni in questione sono state adottate a livello di Stati membri sia per attuare le disposizioni della direttiva TVSF, sia per applicare piani nazionali di sostegno alle opere audiovisive.

È stata ampiamente riconosciuta l'importanza della questione delle definizioni per ogni tipo di produzione. Molti dei commenti hanno sottolineato che tali definizioni devono tenere conto del contesto in cui vengono introdotte, in particolare i regimi di sostegno, le coproduzioni e così via, ed hanno messo in rilievo i collegamenti con la revisione della direttiva TVSF in programma per il 2002. Secondo alcuni, il conseguimento di determinati obiettivi programmatici verrebbe agevolato da una definizione armonizzata oppure dal coordinamento o dal riconoscimento reciproco delle definizioni adottate negli Stati membri; ciò renderebbe più semplice dar vita a coproduzioni europee e combinare tra loro diversi regimi di sostegno (nazionali o europei).

Secondo molti dei commenti espressi (anche da emittenti e da autorità nazionali), le differenze riscontrate nelle definizioni non creano difficoltà per la produzione transfrontaliera. Secondo altri commenti (espressi in particolare da produttori cinematografici e televisivi), la presenza di diverse definizioni, come pure le differenti interpretazioni che di esse vengono date negli Stati membri, ostacola ogni tentativo inteso a valutare con chiarezza l'evoluzione economica dell'industria europea della produzione nel suo insieme. Pareri contrastanti sono stati espressi anche in relazione alla necessità di inserire una definizione più dettagliata nel diritto comunitario: alcuni lo ritengono superfluo, mentre altri invocano l'armonizzazione.

Per quanto riguarda i criteri da adottare sono stati espressi vari punti di vista. Gli elementi di contrasto riguardano i vantaggi della definizione più ampia possibile rispetto a un'impostazione più rigorosa e l'adozione di criteri culturali in contrapposizione a quelli di carattere economico. Alcuni criteri, quali quello del controllo dei diritti, sono oggetto di disaccordo. In altri commenti sono stati proposti criteri quali l'uso di una definizione basata sull'impiego di manodopera o elementi «culturali».

Definizione di «produttore indipendente»: in Europa esistono varie definizioni dei termini «produttore indipendente» e «produzione indipendente». Molti Stati membri usano il concetto di «produttore indipendente» per delimitare i beneficiari dei regimi nazionali di aiuti. Si è discusso del significato di «indipendenza»

e dei criteri per stabilire se un produttore sia indipendente o meno.

È ampiamente condivisa la convinzione che occorra chiarire gli obiettivi programmatici fondamentali, tenendo conto in particolare delle nuove strutture che caratterizzano il settore. In alcuni dei commenti è stato osservato che vi è un potenziale contrasto tra l'obiettivo di aumentare la competitività europea e quello di promuovere il pluralismo culturale in Europa; quest'ultimo traguardo sembrerebbe coerente con gli obiettivi originariamente fissati nella direttiva TVSF, vale a dire stimolare la creazione di nuove fonti di produzione televisiva, in particolare favorendo la costituzione di PMI che competano con i produttori già affermati. A tal fine occorrerebbe concentrare sulle PMI la protezione offerta dall'attuale sistema, e non estenderla invece a gruppi più ampi collegati alle emittenti. Sotto questo aspetto è stato osservato inoltre che la distinzione tra produttori ed emittenti non è più chiara come in passato, in quanto spesso essi sono parte di gruppi integrati verticalmente, il che rende sempre più complessa la relazione tra queste due figure. Qualsiasi definizione dovrebbe pertanto contenere collegamenti con interessi situati a diversi livelli della catena di valori audiovisiva. Vi è stato chi ha espresso il proprio sostegno per una definizione europea che garantisca l'adozione della stessa interpretazione da parte degli Stati membri. È convinzione generale che si debba tenere conto della questione nel corso della revisione della direttiva TVSF.

Produttori e registi hanno evidenziato la differenza tra i concetti di «produttore indipendente» e di «produzione indipendente». Molti dei commenti hanno sottolineato l'importanza del contributo dei produttori indipendenti, in particolare rispetto all'esigenza di promuovere il pluralismo culturale. In relazione agli eventuali criteri da utilizzare, vari commenti hanno indicato come punto di partenza il considerando 31 della direttiva TVSF.

Emittenti e produttori si sono trovati in disaccordo circa l'opportunità di inserire nei criteri una limitazione della durata del trasferimento di diritti dai produttori alle emittenti. Secondo le emittenti qualsiasi intervento a livello europeo per porre un limite temporale o di altra natura alla titolarità dei diritti da parte delle medesime, oltre ad avere ripercussioni negative per la concorrenza, sarebbe ingiustificato e in contrasto con gli obiettivi della politica audiovisiva europea. Secondo i produttori, il ritrasferimento dei diritti tradizionali ai produttori e la ricerca di un accordo equo in relazione ai nuovi diritti sui media (cfr. 2.4) non farebbe che favorire la circolazione delle opere audiovisive ed aumentare la quantità e la qualità dei contenuti europei disponibili attraverso nuove piattaforme di diffusione.

Tra i criteri essenziali indicati vi è la libertà di scelta delle strutture, la libertà di scelta della distribuzione internazionale, i legami con gli azionisti di maggioranza, la proprietà e il possesso di azioni di una società. Secondo altri, qualsiasi definizione dovrebbe essere imperniata sul concetto di «indipendenza» per mantenere la distinzione tra emittenti e produttori. Diverse emittenti (pubbliche e private) ritengono opportuno modificare l'attuale definizione del concetto di «indipendenza da un'emittente» per tener conto dell'evoluzione del settore, e in particolare della crescente tendenza alla concentrazione e alla costituzione di conglomerati nel settore dei media e della presenza di altre piattaforme collegate alle emittenti.

⁽³²⁾ Revisione prevista dall'articolo 26 della direttiva; cfr. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm

Per quanto attiene all'impiego della definizione in questione ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza, è stato proposto di tenere conto della questione della produzione indipendente esaminando le fusioni e le joint venture, onde assicurarsi che il settore (costituito prevalentemente da PMI) non subisca effetti negativi. In particolare occorrerebbe esaminare aspetti quali il controllo della produzione, l'accesso ai canali di distribuzione e il mantenimento di diritti per gli indipendenti in relazione ai cataloghi.

La Commissione ritiene che il dibattito avviato in questo contesto possa fornire elementi utili per gli studi che sono stati avviati al fine di preparare il riesame della direttiva TVSF nel 2002 e intende sviluppare questa problematica in tale contesto. Essa osserva che il riesame dovrebbe dedicare particolare attenzione agli obiettivi da conseguire, specialmente per quanto attiene all'esigenza di promuovere il pluralismo culturale, al ruolo svolto dalla definizione in tal senso e all'ampia gamma di criteri possibili da valutare.

8.2. Questioni relative alla cronologia dei media e ai diritti online

Questo aspetto riguarda l'ordine cronologico delle modalità di sfruttamento economico di film negli Stati membri dell'Unione europea, che si basa su accordi tra i soggetti economici interessati⁽³³⁾. Ai sensi della normativa comunitaria, gli Stati membri hanno l'obbligo di far sì che le emittenti televisive soggette alla propria giurisdizione non trasmettano opere cinematografiche al di fuori dei periodi concordati con i titolari dei diritti⁽³⁴⁾.

Molti dei pareri espressi concordano nel considerare sufficiente tale obbligo e nel ritenere che, se il principio della cronologia dei media è garantito a livello europeo, le scadenze relative allo sfruttamento dei film debbano essere disciplinate solo dagli accordi contrattuali tra le parti. Alcuni ritengono che un'armonizzazione delle pratiche sarebbe controproducente; altri si sono espressi a favore dell'autoregolamentazione.

Sono state messe in rilievo le nuove questioni connesse alla definizione dei diritti online e dei nuovi diritti creati nel campo dei media dalla distribuzione online della produzione europea ed è stato chiesto di commentarne le conseguenze per i diversi soggetti della catena dei valori (accorpamento di diritti ecc.). Le emittenti e i produttori sono in disaccordo sull'esigenza di suddividere i diritti in categorie: i produttori ritengono necessario stabilire diverse categorie di diritti e procedere a una loro definizione.

In linea generale i produttori ritengono che le emittenti abbiano già acquisito senza costi aggiuntivi nuovi diritti sui media, in quanto tali diritti non sono stati definiti chiaramente nei contratti e non sono stati oggetto di trattative separate. Le emittenti concordano nel ritenere che le trattative sui diritti debbano riconoscere la gamma di piattaforme che presentano un potenziale di sfruttamento e che gli accordi debbano includere o escludere in maniera chiara tali diritti supplementari in

funzione della corresponsione di un adeguato compenso (pratica attuale). Esse ritengono inoltre che un intervento limiterebbe la libertà commerciale di entrambe le parti.

La Commissione ritiene che la consultazione abbia confermato che la soluzione migliore rimane quella attualmente prevista dalla normativa comunitaria, che consente scelte flessibili sull'uso dei diritti per le diverse modalità di sfruttamento sui mezzi di diffusione. Essa prende atto delle preoccupazioni espresse dai produttori in relazione all'accorpamento di diritti e intende esaminare la questione, in quanto collegata alla definizione del concetto di «produttore indipendente», nell'ambito della revisione della direttiva TVSF in programma per il 2002.

9. PROSSIME FASI

I principi fondamentali della politica comunitaria in materia di audiovisivi rimangono pienamente validi. La Comunità svilupperà tale politica sulla base degli attuali strumenti normativi e meccanismi di sostegno, esaminando inoltre la possibilità di utilizzare nuovi strumenti o iniziative per conseguire gli obiettivi. Gli sviluppi tecnologici e del mercato devono essere visti alla luce dell'esigenza di rafforzare il pluralismo culturale e linguistico europeo e di preservare il nostro patrimonio audiovisivo. A tale proposito la Commissione ha individuato una serie di iniziative che potrebbero essere adottate per promuovere la circolazione delle opere, e realizzerà pertanto gli interventi seguenti:

Calendario degli interventi

Oggetto	Intervento	Data di ultimazione
Classificazioni	Studio indipendente sulla valutazione delle pratiche di classificazione	2002
Altre questioni	Costituzione di un gruppo di esperti sul cinema	2002
Altre questioni	Studio indipendente sui flussi finanziari nell'industria cinematografica europea	2002
Tutela del patrimonio e sfruttamento delle opere audiovisive	Punto della situazione prima di avviare l'iniziativa	Metà del 2002
Definizioni di «opera europea» e di «produttore indipendente»	Riesame della direttiva «televisione senza frontiere»	Fine del 2002
Questioni fiscali	Riesame della sesta direttiva IVA	Dopo il 2002
Cinema elettronico	Inserimento in MEDIA Plus e nel Sesto programma quadro	2002-2006

⁽³³⁾ Integrati dalla legislazione in Germania, Francia e Portogallo.

⁽³⁴⁾ Articolo 7 della direttiva TVSF modificata.