

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**"LE PROSSIME FASI DELLA POLITICA AUDIOVISIVA"**

**1. INTRODUZIONE**

1.1 In quest'ultimo anno, la Commissione ha effettuato un riesame generale della politica audiovisiva, procedendo tra l'altro alle seguenti iniziative:

- l'organizzazione di un seminario di alto livello, tenutosi sotto la presidenza del Lussemburgo, sul tema "L'avvento delle radiotelecomunicazioni digitali"<sup>1</sup>;
- l'istituzione di un gruppo di alto livello sul futuro della politica audiovisiva, presieduto dal Commissario Marcelino OREJA<sup>2</sup>;
- l'organizzazione della conferenza europea sull'audiovisivo, tenutasi sotto la presidenza britannica, dal titolo "Sfide e possibilità dell'era digitale"<sup>3</sup>.

1.2 Parallelamente, nel Libro verde del 3 dicembre 1997<sup>4</sup> la Commissione aveva esaminato l'ampiezza e la rapidità della convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione e le relative implicazioni normative. In seguito, si è proceduto a un'ampia consultazione, con audizione dei rappresentanti dei settori interessati e degli Stati membri, i cui contributi e risultati sono attualmente oggetto di un'analisi in vista degli sviluppi successivi (il cosiddetto "follow-up"). Il Parlamento europeo dovrebbe esprimere il suo parere nell'ottobre 1998.

1.3 Un altro elemento di rilievo è il riesame intermedio del programma MEDIA II (programma di incentivazione dello sviluppo e della distribuzione delle opere audiovisive europee). Il 30 giugno 1998 si è conclusa la prima metà di questo

---

<sup>1</sup> Il seminario si è svolto il 17-18 novembre 1997; gli atti sono stati pubblicati.

<sup>2</sup> Il gruppo dovrebbe approvare nel luglio 1998 la relazione finale, che sarà trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio.

<sup>3</sup> La conferenza si è tenuta a Birmingham dal 6 all'8 aprile 1998. Vi hanno partecipato vari parlamentari europei; il presidente della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione e i mezzi di informazione ha pronunciato uno dei discorsi di chiusura. In sede di Consiglio, i ministri hanno discusso degli esiti e del seguito da dare alla conferenza, in base a un documento della presidenza del 28 maggio 1998, e hanno adottato le conclusioni del Consiglio (cfr. infra).

<sup>4</sup> COM(97) 623 del 3/12/1997

programma quinquennale e, secondo le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio su cui il programma è basato, entro sei mesi da tale data<sup>5</sup> la Commissione dovrà presentare una relazione valutativa, corredata di eventuali proposte

1.4 Il 28 maggio 1998, dopo aver discusso i risultati della conferenza di Birmingham e riflettuto sul futuro della politica audiovisiva, il Consiglio ha adottato le sue conclusioni, esortando la Commissione e la presidenza austriaca a dare seguito alla conferenza e rilevando in particolare le possibilità offerte:

- dalla prevista valutazione intermedia di MEDIA II, il cui obiettivo è favorire il rafforzamento e la competitività del settore audiovisivo, tenendo conto della diversità culturale europea e delle condizioni particolari delle zone linguistiche isolate. (Il Consiglio ha anche notato l'interesse manifestato dai professionisti del settore per la creazione di strumenti finanziari atti ad attirare capitale privato e per la promozione delle produzioni audiovisive europee sui mercati esterni);
- dalle consultazioni riguardo al Libro verde sulla convergenza, sulle cui basi la Commissione potrà formulare a fine 1998 il previsto piano d'azione, nel rispetto del quadro normativo esistente e tenendo conto delle eventuali necessità di sviluppo dei servizi digitali emergenti.

1.5 Obiettivo della presente comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio è proporre loro un dibattito politico sulle conclusioni preliminari della Commissione riguardo al processo di riesame della politica audiovisiva a cui già si è accennato e alle sue prospettive sulle fasi future.

La presente comunicazione tratta soprattutto gli aspetti connessi con i meccanismi di sostegno, il futuro del programma MEDIA II e la riformulazione della proposta della Commissione volta ad attirare maggiormente i capitali privati nel settore della produzione audiovisiva<sup>6</sup>. La scelta dei temi trattati è motivata dalle seguenti considerazioni:

- la conferenza di Birmingham ha confermato che MEDIA II ha pressoché raggiunto gli obiettivi stabiliti nel 1995, dimostrandosi una componente essenziale della strategia audiovisiva comunitaria. Nondimeno, può essere necessario qualche aggiustamento, che la Commissione proporrà in base alla relazione valutativa e alle consultazioni in corso, per esempio quelle nell'ambito del gruppo di alto livello, nonché in base agli orientamenti politici che si paleseranno in Parlamento e in Consiglio per effetto della presente comunicazione (la principale decisione per l'istituzione di

---

<sup>5</sup> Articolo 7, paragrafo 4 e articolo 6, paragrafo 4 rispettivamente delle decisioni 95/563 e 564/CE.

<sup>6</sup> La proposta della Commissione per l'istituzione del Fondo europeo di garanzia per la promozione dell'industria cinematografica e televisiva (COM(95) 546) è ancora in fase di esame, non avendo raggiunto la necessaria unanimità in sede di Consiglio.

MEDIA II è fondata sull'articolo 130 TCE e, pertanto, richiede l'unanimità);

- i risultati della conferenza di Birmingham hanno confermato la necessità di uno strumento finanziario comunitario specifico atto a promuovere gli investimenti nella produzione audiovisiva (un settore che non rientra nell'ambito di MEDIA II) e nuove idee, quali l'attribuzione di un premio europeo del cinema in grado di svolgere il ruolo catalizzatore proprio degli Oscar negli Stati Uniti;
- i problemi della normativa futura sono trattati prevalentemente nei lavori attinenti al Libro verde sulla convergenza: nella presente comunicazione, quindi, si fa riferimento a tali aspetti solo ove è necessario per presentare un quadro completo della situazione.

È opportuno ricordare che, in base all'esito dei negoziati dell'Uruguay Round che hanno portato all'adozione dell'accordo generale sugli scambi di servizi (GATS), la Comunità e gli Stati membri conservano la facoltà di definire liberamente le politiche di sviluppo del settore audiovisivo. Di recente, la Commissione ha colto l'occasione per reiterare l'intenzione di difendere tale suo diritto acquisito<sup>7</sup>.

## **2. TENDENZE ECONOMICHE**

2.1 Non è negli intenti della presente comunicazione fornire un'analisi completa delle tendenze del settore, che sono state ampiamente presentate e discusse durante il processo di riesame, in particolare nelle relazioni preliminari per la conferenza di Birmingham e nelle conclusioni dei quattro gruppi di lavoro. Un aspetto caratteristico del settore audiovisivo è la sua capacità di rapida espansione, specialmente in risposta alle nuove tecnologie. Per la sua stessa natura, è un settore avente un'incidenza culturale particolarmente vivace; inoltre, ha un potenziale economico non indifferente. Basti pensare alla crescita spettacolare del numero di canali televisivi, precedente persino l'avvento delle trasmissioni digitali. In uno studio sui mercati futuri dell'audiovisivo, svolto per conto della Commissione nel 1997, si è stimata a circa il 70% la crescita del fatturato globale dell'industria audiovisiva entro il 2005<sup>8</sup>.

2.2 Tale potenziale è stato confermato in un recente studio sull'occupazione nel settore audiovisivo. Secondo un recente documento della Commissione<sup>9</sup>, nel 1995 erano un milione le persone attive nei settori del cinema e della televisione dell'Unione europea. In tale documento si evidenzia inoltre la solidità qualitativa di tali posti di lavoro, concludendo che le dinamiche

---

<sup>7</sup> Cfr. la comunicazione sul nuovo mercato transatlantico (COM(98) 125), sezione D.10(i) (versione italiana non disponibile).

<sup>8</sup> Norcontel: "Economic implications of New Communication Technologies on the Audiovisual Markets" (Le implicazioni economiche delle nuove tecnologie di comunicazione sui mercati audiovisivi).

<sup>9</sup> Documento di lavoro della Commissione (SEC(98) 837) del 14/5/1998.

interne ed esterne del settore, se adeguatamente convogliate, potrebbero trasformarlo in un'importante fonte di occupazione. Il potenziale insito nel settore audiovisivo trova conferma anche in uno studio pubblicato negli Stati Uniti nell'aprile del 1998, sul tema dell'incidenza economica dell'industria dello spettacolo in California<sup>10</sup>.

Le precedenti considerazioni assumono particolare rilevanza dato l'alto grado di priorità attribuito, ai massimi livelli, alla creazione di posti di lavoro nell'Unione europea, come è stato confermato al Vertice di Lussemburgo sull'occupazione, e sono in stretto nesso con le decisioni adottate da questo Consiglio europeo speciale, soprattutto per quanto riguarda i riferimenti allo sviluppo di qualifiche e specializzazioni d'importanza vitale per la crescita economica e il miglioramento del tenore di vita. Inoltre, esse contribuiscono ad assicurare la stabilità dei posti di lavoro nel settore. Nella sua comunicazione sulle politiche comunitarie di sostegno all'occupazione<sup>11</sup>, preparata per il Consiglio europeo di Cardiff, la Commissione ha evidenziato l'importanza di trarre il massimo profitto dalle nuove possibilità offerte dalla digitalizzazione, con particolare riferimento alla necessità di prevedere sostegni pubblici intesi a facilitare l'accesso al finanziamento e a migliorare la formazione.

2.3 Nello studio americano menzionato al punto precedente l'esplosione della domanda di programmi audiovisivi è attribuita all'esorbitante crescita dei mercati, specialmente quelli del cinema multisala, delle televisioni multicanali e delle videoregistrazioni. In Europa si è verificata una crescita analoga: nel 1997, per esempio, il numero di ingressi nei cinema (748 milioni) è aumentato del 6,6%, raggiungendo il livello più alto dal 1984 grazie sia allo sviluppo del cinema multisala, sia al crescente successo del cinema europeo in alcuni dei maggiori mercati interni<sup>12</sup>. Secondo studi recenti, il numero degli ingressi aumenterà ancora del 30% nei prossimi cinque anni<sup>13</sup>.

2.4 Quanto si è detto mostra l'importanza di una strategia di produzione basata sulla distribuzione. L'industria americana eccelle sia nella produzione che nella distribuzione; in Europa, invece, nella produzione si registrano buoni livelli quantitativi, ma la capacità di distribuzione del settore audiovisivo lascia molto a desiderare. Nel 1996 sono stati girati 669 film (412 produzioni

---

<sup>10</sup> Motion Picture Association of America (MPA): "State of the Industry: the Economic Impact of the Entertainment Industry on California" (La situazione nel settore: l'incidenza economica dell'industria dello spettacolo in California), aprile 1998. Da tale studio risulta che nel settore in oggetto il tasso di occupazione è cresciuto del 38% fra il 1992 e il 1996, a un ritmo sette volte superiore a quello di tutta l'economia californiana e che tale settore ha portato alla creazione di oltre 450.000 posti di lavoro (226.000 direttamente, gli altri in forma indiretta). Lo studio si conclude con la considerazione che "resta ancora da stabilire se l'attività economica futura che potrebbe risultare da tale crescita si situerà in California o altrove. È essenziale adottare una politica pubblica di sostegno permanente all'espansione dell'industria dello spettacolo perché essa possa continuare a produrre posti di lavoro, retribuzioni, gettito fiscale e altri importantissimi vantaggi economici per la California." Lo studio è stato approvato dal governatore della California.

<sup>11</sup> COM(98) 354 del 3/6/1998

<sup>12</sup> Osservatorio europeo dell'audiovisivo, Annuario 1998.

<sup>13</sup> "Cinemascope in Europe" (L'affluenza del pubblico nei cinema in Europa), ricerca Dodona, maggio 1998.

nazionali e 242 coproduzioni) rispetto a 421 film negli USA e 279 in Giappone<sup>14</sup>. Eppure, per i film europei vi sono gravi difficoltà di distribuzione, specialmente fuori dei rispettivi paesi. I tassi di esportazione all'interno dell'Unione (ossia la percentuale di ingressi sui mercati non nazionali rispetto agli ingressi in tutta l'Unione, incluso il mercato nazionale) sono alquanto mediocri in Germania (8,8%), Francia (16,2%) e Italia (27,9%). I due terzi degli ingressi totalizzati dai film britannici sono dovuti invece all'esportazione in altri paesi dell'UE<sup>15</sup>: paradossalmente, infatti, i film britannici hanno molte più difficoltà di distribuzione nel Regno Unito, dove predominano i distributori americani (nel 1997 i cinque massimi distributori americani si sono spartiti il 78% del totale degli incassi sul mercato britannico<sup>16</sup>). Nell'insieme, il deficit commerciale UE/USA sta aggravandosi a ritmo più accelerato: dall'11% nel 1995 al 18% nel 1996. Il passivo della bilancia commerciale per quanto riguarda film, programmi televisivi e video è arrivato a un totale di 5,6 miliardi di dollari nel 1996 a favore degli USA<sup>17</sup>. Nel 1996 l'industria cinematografica americana ha incassato di più sul mercato esterno (12.095 milioni di dollari) che sul mercato interno (9.083 milioni di dollari)<sup>18</sup>. **Queste recenti cifre mostrano il potenziale di un'industria di produzione/distribuzione audiovisiva integrata di successo, un potenziale che non è stato ancora realizzato in Europa, ma soprattutto aggiungono credibilità alla ferma richiesta della conferenza sull'audiovisivo di Birmingham che siano potenziati i sostegni pubblici al settore europeo dell'audiovisivo e pongono in evidenza la necessità di passare da strutture frammentarie incentrate sulla produzione a un'impostazione integrata basata sulla distribuzione.**

### 3. I RISULTATI DELLA CONFERENZA DI BIRMINGHAM

I quattro gruppi di lavoro<sup>19</sup> della conferenza hanno apportato un contributo essenziale allo sviluppo degli orientamenti futuri per la politica audiovisiva, attualmente all'esame dei servizi della Commissione. L'allegato I contiene una sintesi delle loro conclusioni.

Nondimeno, ai fini della presente comunicazione è opportuno sottolineare che il gruppo n. 2 ha raccomandato di potenziare il programma MEDIA II allo scopo primario di apportare le modifiche strutturali necessarie perché il settore audiovisivo

---

<sup>14</sup> EUROSTAT: "The Audiovisual sector in the European Economic Area in the 1990's" (Il settore audiovisivo nello Spazio economico europeo negli anni Novanta), in "Statistics in Focus" 98/2 del 10/2/1998.

<sup>15</sup> Fonte: Osservatorio europeo dell'audiovisivo, dati 1997.

<sup>16</sup> Ministero britannico della cultura, dei media e dello sport: "A Bigger Picture: The Report of the Film Policy Review Group" (Un panorama più ampio: la relazione del gruppo di esame della politica cinematografica), marzo 1998.

<sup>17</sup> Osservatorio europeo dell'audiovisivo, Annuario 1998.

<sup>18</sup> Osservatorio europeo dell'audiovisivo, Annuario 1998.

<sup>19</sup> Gruppo n. 1: "L'occupazione e la creazione di posti di lavoro nel settore audiovisivo"  
 Gruppo n. 2: "Il sostegno europeo allo sviluppo della competitività del settore audiovisivo"  
 Gruppo n. 3: "Il quadro normativo adeguato per un'economia creativa dei media"  
 Gruppo n. 4: "La proprietà intellettuale".

europeo diventi competitivo a livello globale pur contribuendo a preservare la diversità culturale in Europa. Come mezzi per conseguire un simile obiettivo, il gruppo raccomanda d'incentrarsi in particolare sui sistemi automatici di sostegno alla distribuzione, di porre l'accento sullo sviluppo e d'incentivare le esportazioni.

Il gruppo numero 3 ha formulato varie raccomandazioni, indicando la necessità di procedere gradualmente a modifiche normative mantenendo la normativa settoriale specifica e incentrandosi sulla distinzione fra infrastrutture e contenuti. Altre raccomandazioni riguardano le emittenti pubbliche (gli Stati membri devono definire i compiti di servizio pubblico e assicurare la trasparenza finanziaria), la necessità di garantire "gateway aperti", specialmente per quanto riguarda i sistemi di accesso condizionato e l'utilità di un'impostazione improntata sull'autoregolamentazione nel settore dei servizi on-line.

Oltre ai risultati dei gruppi di lavoro, dalla conferenza sono emerse altre due idee:

- Per il settore audiovisivo europeo è necessaria una manifestazione di prestigio che possa contribuire a incentivarne lo sviluppo: negli Stati Uniti è questa la funzione degli "Oscar" cinematografici e degli "Emmy" televisivi. L'idea, sostenuta dal presidente Santer nel discorso di apertura a Birmingham, ha suscitato notevole interesse ed è stata discussa dal Consiglio il 28 maggio sulla scorta di un documento della delegazione italiana. Si è chiesto alla Commissione di sviluppare tale idea in stretta collaborazione con i professionisti del settore.
- Da questa conferenza è risultata chiara la necessità di consultare il settore e le altre parti interessate (quali le associazioni di spettatori) riguardo agli sviluppi politici con maggiore regolarità piuttosto che ogni quattro anni, tramite altre conferenze, anche se di dimensioni più ridotte. Tali consultazioni regolari potrebbero svolgersi secondo un dispositivo formale di consultazione da istituire sotto l'egida della Commissione, mediante riunioni la cui frequenza dipenderebbe dagli imperativi dell'ordine del giorno.

Le successive azioni di "follow-up" dovranno seguire le **due seguenti direzioni**:

- **lo sviluppo dei meccanismi di sostegno;**
- **il riesame del quadro normativo.**

#### 4. LO SVILUPPO DEI MECCANISMI DI SOSTEGNO

promuovere il processo di armonizzazione della politica audiovisiva nel contesto del diviso 336(51) 2.48 - 1

da molti che le politiche nazionali e comunitarie potrebbero benissimo completarsi a vicenda se la Comunità si incentrasse sugli obiettivi industriali e strutturali e gli Stati membri su quelli culturali. È necessario che la Comunità continui a tener conto delle esigenze specifiche dei paesi con limitate capacità di produzione audiovisiva e/o aree geografiche e linguistiche ristrette. **L'opinione generale, che trova conferma nell'entusiasmo manifestato a Birmingham dai professionisti del settore, è che il programma MEDIA II stia per conseguire gli obiettivi stabiliti nel 1995. Nondimeno, come hanno insistito i professionisti, sarà necessario potenziarlo in misura considerevole, se l'intento è prolungarne i benefici effetti sulle strutture del settore audiovisivo europeo.**

- 4.2 La Commissione condivide l'opinione espressa alla conferenza di Birmingham secondo la quale è importante rafforzare la funzione dei sistemi automatici di sostegno, specialmente a favore della distribuzione delle opere europee (cinema, televisione, video). I sistemi automatici sono strettamente connessi con l'effettivo successo di mercato; pertanto, ai fini dei miglioramenti strutturali sono più efficaci dei sistemi selettivi<sup>20</sup>. Come si è visto nella sezione "Tendenze economiche", il progresso strutturale è ciò di cui ha bisogno l'Europa se intende coniugare il suo indubbio potenziale produttivo con un effettivo successo di mercato, mediante una distribuzione efficace dei suoi prodotti, specialmente su mercati diversi da quelli nazionali. I sistemi automatici di sostegno presentano inoltre il vantaggio di poter essere gestiti con minor costo. Ne esistono, a livello nazionale o regionale, in 11 paesi europei; in Francia, per esempio, costituiscono il 71% delle sovvenzioni globali concesse al settore e in Spagna il 47%<sup>21</sup> (è utile rammentare che il 3 giugno 1998 la Commissione ha approvato il sistema francese di aiuti a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera d) del TCE).
- 4.3 Il programma MEDIA II (sezione distribuzione) prevede anch'esso un sistema automatico di sostegno. Poiché l'obiettivo è promuovere la diffusione in Europa dei film europei, la sovvenzione è concessa in funzione degli ingressi totalizzati dai film europei fuori del rispettivo territorio nazionale. Il sistema comporta un meccanismo di "discriminazione positiva" inteso a compensare il fatto che gli Stati membri più piccoli tendono a produrre meno film.

Questo programma, istituito per un periodo sperimentale di due anni, si è rivelato un autentico successo<sup>22</sup>. Una sua eventuale proroga e ogni nuova

---

<sup>20</sup> Sono sistemi automatici quelli tramite i quali il sostegno finanziario (in forma di contributo, prestito, ecc.), viene erogato automaticamente al produttore (o distributore) per singoli film o per pacchetti di film (o programmi), in base a criteri obiettivi. Per esempio, se un film realizza un milione di ingressi e il sistema prevede una sovvenzione, sempre a titolo di esempio, di 1 ECU per ingresso, la società di produzione/distribuzione riceverà un milione di ECU da investire nella produzione del prossimo film. I sistemi automatici premiano il successo.

<sup>21</sup> Osservatorio europeo dell'audiovisivo/Centre National du Cinéma: "Analisi comparativa dei sistemi nazionali di aiuti", maggio 1998.

<sup>22</sup> Nel 1997 123 distributori hanno dichiarato 29,5 milioni di ingressi per 245 film europei, il che corrisponde a un sostegno potenziale di 8,6 milioni di ECU reinvestibili nella distribuzione o produzione di nuovi film entro la fine del 1998 (al 30 maggio 1998, sono stati già investiti 4 milioni di ECU).

Nel 1998 i distributori hanno dichiarato 54 milioni di entrate, pari a un aumento dell'86% del pubblico

ripartizione interna delle risorse fra sistemi selettivi e automatici vanno decise in base a una proposta trasmessa dalla Commissione al comitato istituito a norma dell'articolo 5 della decisione del Consiglio 95/563/CE. Per ampliare il campo di applicazione dei sistemi (quelli automatici si applicano attualmente solo al cinema ma se ne auspica l'estensione a nuovi settori della distribuzione di contenuti, quali il video e la TV) è necessaria invece una proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione 95/563/CE. Inoltre, il potenziamento dei sistemi mediante l'aumento degli stanziamenti dipenderebbe dall'autorità di bilancio, nell'ambito dell'esercizio annuale. Sulla scorta dei risultati della vasta consultazione effettuata, la Commissione reputa che una tale proposta sia necessaria per consentire al programma MEDIA II di conseguire gli obiettivi strutturali per i quali è stato istituito. In ogni modo, l'eventuale potenziamento del sostegno automatico alla distribuzione tramite il programma MEDIA II non può andare a discapito del sostegno allo sviluppo<sup>23</sup> e alla formazione, poiché entrambi questi elementi sono essenziali per consentire al settore di sviluppare la capacità, a monte dell'effettivo processo produttivo, di creare film e altre opere audiovisive di potenziale successo internazionale.

- 4.4 Alla conferenza di Birmingham i professionisti del settore hanno manifestato vivo interesse per la creazione di uno strumento finanziario inteso a attirare investimenti privati nella produzione audiovisiva europea: è questo un riferimento alla proposta della Commissione di istituire un Fondo europeo di garanzia<sup>24</sup> che, pur avendo suscitato l'entusiasmo del settore, del Parlamento europeo e della maggioranza degli Stati membri, non ha ottenuto l'unanimità richiesta in sede di Consiglio. La Commissione ritiene peraltro che anche gli Stati membri che non si sono uniti alla maggioranza a favore della proposta hanno mostrato in linea di principio un interesse (per uno strumento comunitario inteso ad attirare maggiori investimenti privati nella produzione di opere europee di potenziale successo internazionale) sufficiente perché non si abbandoni tale idea. Pur mantenendo la proposta di creazione di un Fondo europeo di garanzia, si devono esplorare nuove ipotesi nel corso del riesame di MEDIA II. Una possibilità promettente è il cosiddetto "piano di finanziamento mediante titoli", che costituisce essenzialmente un mezzo di ottenere fondi per la produzione cedendo in prevendita a istituti finanziari i futuri proventi di un pacchetto di film (cfr. allegato II).

---

di film europei non nazionali. Il sostegno potenziale a beneficio dei distributori europei è stimato a 9,5 milioni di ECU, che potranno essere reinvestiti sino a tutto il 1999.

<sup>23</sup> Nel settore audiovisivo, per "sviluppo" si intende la fase del ciclo vitale di un'opera audiovisiva prima della produzione vera e propria: vi rientrano attività quali la redazione di sceneggiature (compreso l'adattamento e la riscrittura degli abbozzi), la pianificazione, la raccolta di fondi per la produzione, la promozione e la commercializzazione. Insieme, queste attività concorrono a determinare il potenziale della produzione per la distribuzione internazionale.

<sup>24</sup> Cfr. nota 6.



**La Commissione proseguirà l'analisi della fattibilità di tali sistemi e della possibilità di ricorrere ai meccanismi esistenti, quali il Fondo europeo per gli investimenti e lo strumento di garanzia a favore delle PMI<sup>25</sup>.**

4.5 Un altro riorientamento strategico emerso dalle consultazioni è la necessità di promuovere con maggiore impegno sui mercati non europei i film e i programmi audiovisivi europei. Il programma MEDIA II ha già contribuito a sostenere la presenza collettiva di produttori europei su alcuni dei principali mercati non europei (Toronto, Hong Kong, Los Angeles) e nell'ambito di alcune iniziative europee rivolte ai mercati d'esportazione (per esempio MEDIA a Madrid). Nondimeno, si avverte la necessità di affiancare a questi interventi promozionali di tipo classico nuovi provvedimenti a orientamento più strutturale, per esempio:

- un sistema di garanzie all'esportazione a copertura dei rischi inerenti alla promozione delle opere europee sui mercati esterni;
- un regime misto di assicurazione/prestiti per l'apertura di uffici di vendita e distribuzione in mercati strategici (per esempio, Nord e Sud America);
- la creazione di una base dati sui principali mercati esterni a beneficio degli esportatori europei<sup>26</sup>.

**La Commissione intende approfondire tali idee nel contesto del riesame di MEDIA II.**

4.6 Nella sezione 3 si è parlato dell'importanza di istituire una manifestazione di prestigio che dia impulso allo sviluppo del settore audiovisivo europeo. La Commissione intende lavorare su tale idea nei prossimi mesi e riferire in seguito al Consiglio. Si può anticipare sin d'ora che spetterà al settore gestire, organizzare e finanziare la manifestazione, anche se la Comunità potrà svolgere un importante ruolo propulsore. Ogni proposta concreta al riguardo, come anche le proposte intese a conferire una solida base giuridica alle attività promozionali in corso (per esempio i contributi erogati ai festival cinematografici), dovrà inserirsi nell'ambito del riesame del programma MEDIA II.

4.7 In compendio, si sono evidenziati validi motivi per potenziare i sistemi comunitari di sostegno allo sviluppo del settore audiovisivo europeo. Dalle vaste consultazioni in corso stanno già emergendo varie possibili iniziative in tal senso. Scopo della sommaria descrizione che se ne dà nella presente comunicazione è consentire il dibattito politico in Parlamento e in Consiglio prima che la Commissione presenti le proposte concrete che ritenga necessarie. In termini istituzionali, il carattere essenziale dell'impostazione adottata dalla Commissione consiste nell'inserire nel riesame del programma MEDIA II, previsto verso la fine del 1998, tanto le misure di potenziamento

---

<sup>25</sup> Cfr. COM(98) 222 del 7/4/1998: "Promuovere lo spirito imprenditoriale in Europa: priorità per il futuro", sezione 2.4: "Migliorare l'accesso al finanziamento".

<sup>26</sup> È evidente che simili provvedimenti dovranno essere compatibili con gli obblighi internazionali della Comunità (WTO/GATS).

dei sistemi esistenti quanto le nuove iniziative. La Commissione si adopererà anche perché sia tratto il massimo beneficio dalla complementarità tra MEDIA II e gli altri programmi comunitari pertinenti, quali il quinto programma quadro di ricerca e sviluppo (in particolare il programma sulle tecnologie della società dell'informazione) e INFO 2000.

## 5. IL QUADRO NORMATIVO

5.1 Anche se il quadro normativo richiede riesami regolari ed eventuali modifiche, a giudizio della Commissione le attuali esigenze normative del settore audiovisivo in generale risultano già soddisfatte a livello comunitario mediante una serie di direttive (più una raccomandazione), adottate di recente o il cui iter legislativo è tuttora in corso, alle quali si deve dare piena attuazione. Le direttive sono le seguenti:

- nuova direttiva “televisione senza frontiere”, entrata in vigore il 30 luglio 1997 e da recepirsi nel diritto interno entro il 30 dicembre 1998<sup>27</sup>; la prima relazione valutativa è prevista per il 2001;
- direttiva per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo, recepita nel diritto interno il 1° gennaio 1995; la prima relazione valutativa è prevista per il 1° gennaio 2000<sup>28</sup>;
- direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche; tale direttiva, adottata il 29 giugno 1998<sup>29</sup>, estende ai “servizi della società dell'informazione” il dispositivo normativo di trasparenza istituito nel 1983;
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato, sulla quale il Consiglio ha adottato una posizione comune il 29 giugno 1998<sup>30</sup>;
- direttiva relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi<sup>31</sup>, che formerà presto oggetto di una prima relazione di attuazione, con speciale attenzione agli sviluppi digitali; su eventuali modifiche del campo di applicazione di tale direttiva si stanno svolgendo

---

<sup>27</sup> Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive; GU L 202 del 30/7/1997, pag. 60.

<sup>28</sup> Direttiva 93/83/CEE del Consiglio; GU L 248 del 6/10/1993, pag. 15.

<sup>29</sup> COM(97) 392

<sup>30</sup> COM(97) 356

<sup>31</sup> Direttiva 95/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; GU L 281 del 23/11/1995, pag. 51.

consultazioni nell'ambito dei lavori attinenti al Libro verde sulla convergenza;

- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione<sup>32</sup>.

Alla serie di direttive e proposte di direttiva basate su comprovati principi di mercato interno si è aggiunta, il 28 maggio 1998, una raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo della competitività dei servizi audiovisivi e di informazione europei mediante la promozione di quadri normativi nazionali atti a garantire un livello comparabile ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana<sup>33</sup>. Tale raccomandazione costituisce un notevole passo avanti, in quanto primo atto comunitario riguardante i contenuti dei servizi di informazione on-line, in particolare su Internet, impostato nel senso dell'autoregolamentazione<sup>34</sup>.

Da quanto esposto sinora è chiaro che il settore audiovisivo dispone già a livello comunitario di un corpus normativo completo basato su quel principio fondamentale del mercato interno che è la libera prestazione dei servizi intracomunitari, in risposta alle esigenze di un'attività che consiste nella comunicazione al pubblico. È in atto un lavoro di riflessione, soprattutto nel contesto del Libro verde sulla convergenza e senza che ciò formi ostacolo all'attuazione della normativa comunitaria vigente e delle iniziative in corso<sup>35</sup>, sulle future proposte eventualmente necessarie per assicurare che il corpus normativo continui a favorire lo sviluppo del mercato perseguendo al tempo stesso obiettivi di interesse pubblico. Oggetto di tale riflessione è tra l'altro la transizione dall'analogico al digitale delle telecomunicazioni europee (radiofoniche e televisive). **La Commissione intende presentare tra breve una relazione riassuntiva dell'esito delle consultazioni sul Libro verde e verso la fine del 1998, previo parere del Parlamento europeo, una nuova comunicazione comprendente un'analisi esauriente e proposte concrete per il "follow-up".**

In conclusione, come confermato dalla conferenza sull'audiovisivo di Birmingham, lo sviluppo del settore audiovisivo non richiede un rilevante intervento normativo a breve termine. Il contesto normativo futuro forma oggetto attualmente di ampie consultazioni nell'ambito del Libro verde sulla convergenza ed è troppo prematuro trarre conclusioni al riguardo, specialmente per quanto riguarda l'opportunità e le modalità di adeguare i provvedimenti descritti al punto 5.1. Nel frattempo, si presterà particolare attenzione perché:

---

<sup>32</sup> COM(97) 628 del 10/12/1997

<sup>33</sup> COM(97) 570; il testo adottato dal Consiglio non è ancora stato pubblicato.

<sup>34</sup> Complementare a tale raccomandazione è la proposta di decisione del Consiglio, presentata dalla Commissione, per l'adozione di un piano pluriennale di azione comunitaria per promuovere l'uso sicuro di Internet: COM(97) 582 def.

<sup>35</sup> Cfr. Libro verde, Introduzione.

- siano garantite la corretta attuazione della normativa comunitaria vigente e l'applicazione coerente del Trattato, così da creare un contesto normativo stabile e prevedibile per le esigenze di sviluppo del settore audiovisivo;
- nei negoziati per l'ampliamento, si provveda a un grado soddisfacente di uniformità fra la normativa pertinente dei paesi candidati e il consolidato comunitario.

Al buon esito di tali lavori potrà contribuire una maggiore cooperazione a livello europeo fra le autorità legislative nazionali, come si è raccomandato alla conferenza di Birmingham.

## **6. CONCLUSIONI E FOLLOW-UP**

- 6.1 La conclusione generale della Commissione è che, in questa fase, il riesame della politica audiovisiva e l'esito della conferenza di Birmingham evidenziano l'esigenza di potenziare il sostegno pubblico, tra l'altro a livello comunitario, per accrescere la competitività del settore audiovisivo europeo. Particolare rilievo va dato, allo stadio attuale, ai dispositivi di sostegno, da considerare a livello comunitario nell'ambito del riesame del programma MEDIA II. Occorre potenziare ed ampliare il campo di applicazione dei sistemi automatici di sostegno del programma MEDIA per la distribuzione delle opere europee non nazionali; attirare più capitali privati nella produzione di opere audiovisive europee aventi ampie possibilità di successo internazionale; promuovere le produzioni europee sui mercati esterni e incoraggiare il settore a istituire una prestigiosa competizione a premi. La Commissione presenterà le sue eventuali proposte in concomitanza con la relazione valutativa, a fine 1998. Potrebbe esservi inclusa una proposta intesa ad apportare determinate modifiche al programma MEDIA II, comprendente anche una sua eventuale proroga oltre l'attuale scadenza del 31 dicembre 2000.
- 6.2 In ambito normativo, si darà rilievo all'attuazione della normativa comunitaria vigente o di prossima adozione e all'applicazione coerente delle disposizioni del Trattato. In particolare, si provvederà perché sussistano condizioni adeguate per l'avvio della televisione digitale in un ambiente competitivo. Le future esigenze normative saranno valutate nelle consultazioni relative al Libro verde sulla convergenza. Al riguardo, due questioni hanno importanza cruciale: da un lato, la disponibilità dei diritti sui programmi e dall'altro l'apertura e la trasparenza dei gateway (sistemi di accesso condizionato, guide elettroniche di programmi - EPG - e interfacce per programma applicativo - API). La Commissione presenterà una relazione, con il compendio dei risultati delle consultazioni, a cui dovrà seguire un'analisi completa ed eventuali proposte concrete, previo parere del Parlamento europeo sul Libro verde, previsto per l'ottobre 1998.
- 6.3 In tutto questo iter, la Commissione continuerà a chiedere il parere del settore audiovisivo, anche tramite il dispositivo di consultazione che essa intende istituire per favorire lo slancio impresso dalla conferenza di Birmingham. L'attività consultiva sarà molto avvantaggiata dal miglioramento strutturale delle organizzazioni rappresentative del settore audiovisivo a livello europeo.



**COMPENDIO DELLE CONCLUSIONI DEI GRUPPI DI LAVORO DELLA  
CONFERENZA EUROPEA SULL'AUDIOVISIVO DI BIRMINGHAM**

**Gruppo di lavoro n. 1: "L'occupazione e la creazione di posti di lavoro nel settore audiovisivo"**

L'avvento delle radiotelecomunicazioni digitali offre grandi possibilità. Le piattaforme digitali possono costituire forti "poli di attrazione" in Europa, creando posti di lavoro e molteplici attività specializzate ausiliari. Le piccole imprese che crescono intorno a tali poli diventano a loro volta creatrici di posti di lavoro. Le principali attività dei "poli" consistono nel confezionare e distribuire contenuti e nel reinvestire gli utili nella produzione. Nell'era digitale, l'Europa ha bisogno di solide piattaforme digitali di distribuzione, che diventino elementi caratterizzanti del panorama audiovisivo. Attualmente vi sono in Europa condizioni propizie per la creazione di piattaforme valide. Le attività svolte in materia di occupazione hanno confermato anch'esse la necessità di riservare un trattamento prioritario alle esigenze di formazione nell'ambito delle iniziative politiche a livello europeo. Poiché la digitalizzazione richiederà maggiore flessibilità della manodopera, la formazione continua diventa sempre più necessaria: le iniziative al riguardo vanno quindi adattate e potenziate. La Comunità può apportare il proprio contributo in tal senso mediante iniziative di politica audiovisiva che presentino uno specifico valore aggiunto:

- potenziando e adattando le iniziative di formazione decentrate sovvenzionate tramite il programma MEDIA II;
- valutando la possibilità di istituire un "centro di eccellenza" europeo.

**Gruppo di lavoro n. 2: "Il sostegno europeo allo sviluppo della competitività del settore audiovisivo"**

Il gruppo ha convenuto che oggi, più che mai, è essenziale proseguire l'intervento pubblico europeo a favore del settore audiovisivo. In particolare, si è insistito su sette elementi necessari:

1. Potenziare il programma MEDIA

Il gruppo ha riconosciuto che MEDIA II ha conseguito in gran parte gli obiettivi stabiliti nel 1995 e sta mostrando la propria utilità quale componente essenziale della strategia comunitaria nel settore audiovisivo. Per rendere duraturi gli effetti sulle strutture del settore audiovisivo europeo, è necessario consolidare il programma su base permanente e aumentarne in misura considerevole le risorse finanziarie.

È possibile migliorare ancora i risultati complessivi del programma:

- dotandolo di sistemi di gestione finanziaria *ad hoc*;
- potenziandone il personale;
- adoperandosi perché gli stanziamenti effettivi raggiungano ogni anno il livello stabilito.

Il gruppo di lavoro ha confermato la solidità e il buon funzionamento dei pilastri su cui poggia il programma (formazione, sviluppo e distribuzione).

## 2. Apportare modifiche strutturali per una competitività globale

L'idea è convogliare l'intervento pubblico verso progetti atti a integrare gli effetti strutturali del programma MEDIA nel settore audiovisivo europeo, consentendo in particolare lo sviluppo di esercizi commerciali in grado di elaborare, finanziare e commercializzare grandi quantitativi di contenuti europei.

## 3. Preservare la diversità culturale

Perché vi sia collegamento fra i progetti realizzati dai piccoli paesi e il resto dell'Europa è essenziale offrire sostegno allo sviluppo su scala europea mediante un incentivo iniziale alla collaborazione fra produttori dei diversi Stati membri.

## 4. Privilegiare i sistemi automatici di sostegno

Gli ambienti professionali sono apparsi particolarmente soddisfatti dei risultati ottenuti sinora con il sistema pilota di sostegno automatico alla distribuzione in sala previsto da MEDIA II. Il gruppo ha formulato due raccomandazioni fondamentali:

- mantenere l'attuale sistema e stanziare maggiori risorse per accrescerne gli effetti sul settore della distribuzione in Europa;
- estendere tale meccanismo automatico ad altre aree di distribuzione dei contenuti, quali il video e i programmi televisivi.

## 5. Porre l'accento sullo sviluppo

Si è delineato un netto consenso sulla necessità di attribuire pari priorità a livello nazionale ed europeo al sostegno finanziario alle attività di sviluppo. Inoltre, è stata ampiamente appoggiata l'idea di stabilire interconnessioni fra i due bracci di MEDIA, lo sviluppo e la formazione, specialmente per quanto riguarda la redazione di sceneggiature e la relativa formazione.

## 6. Incentivare le esportazioni

Il gruppo è stato concorde nel ritenere che sia giunto il momento di incentivare le esportazioni dei prodotti audiovisivi europei verso i principali mercati esterni (Nord e Sud America, Asia ed Europa centro-orientale).

Le iniziative potrebbero assumere diverse forme:

- un sistema coerente di garanzia al credito all’esportazione;
- la raccolta e la diffusione presso gli esportatori di dati e informazioni relativi ai mercati esterni;
- l’assunzione dei rischi commerciali associati alla creazione di servizi di distribuzione e vendita fuori del territorio comunitario;
- iniziative comuni di marketing riguardanti, per esempio, mercati o azioni *ad hoc* esterni all’Unione.

#### 7. Incentivare la produzione delle nuove emittenti

Nel periodo 1990-1996 il fatturato delle nuove emittenti si è raddoppiato, ma non è aumentata di pari passo l’entità dei loro investimenti in nuove produzioni europee. L’opinione generale è che fra gli elementi della futura politica europea debbano figurare incentivi agli investimenti nella produzione audiovisiva da parte di questi fornitori di servizi. A giudizio dei sostenitori di tali incentivi, le emittenti europee finiranno del tutto naturalmente per privilegiare i contenuti europei rispetto alle importazioni, data la popolarità dei contenuti locali presso il pubblico locale.

#### **Gruppo di lavoro n. 3 : “Il quadro normativo adeguato per un’economia creativa dei media”**

Il gruppo ha formulato una serie di raccomandazioni. In sintesi:

- riguardo alle opzioni sul futuro quadro normativo espone dalla Commissione nel Libro verde sulla convergenza, nel prossimo futuro si dovranno combinare l’opzione 1 (sviluppare il quadro vigente) e l’opzione 2 (creare nuove categorie normative). Sarà anche opportuno conservare e ampliare la normativa settoriale specifica, operando un’adeguata distinzione fra le infrastrutture ed i contenuti;
- reinvestire gli utili nella creazione e produzione di contenuti deve costituire un obiettivo politico prioritario. Uno dei modi per conseguirlo è imporre obblighi equi e ragionevoli in materia di investimenti nei contenuti europei. Occorreranno opportuni provvedimenti per agevolare l’accesso ai diritti;
- tutti gli Stati membri devono definire le funzioni dei rispettivi servizi pubblici di radiotelecomunicazioni e garantire la trasparenza finanziaria dei servizi commerciali prestati dalle emittenti pubbliche;
- ove l’autoregolamentazione e la tecnologia non siano in grado di garantire l’apertura e la trasparenza dei gateway, specialmente dei sistemi di accesso condizionato, dei sistemi di navigazione e delle interfacce per programma applicativo (API), si dovrà considerare l’ipotesi di un intervento normativo;
- per quanto riguarda i servizi on-line, l’autoregolamentazione è forse il metodo migliore, ma va sostenuta con provvedimenti normativi che ne garantiscano l’efficacia. Va anche incoraggiata l’autoprotezione da parte



degli utenti tramite l'etichettatura dei contenuti e il ricorso a sistemi di filtraggio;

- la Commissione deve insistere perché gli Stati membri adottino quanto prima un calendario per il passaggio dall'analogico al digitale (transizione a un ambiente completamente digitalizzato) e promuovere il coordinamento a livello europeo nell'assegnazione delle frequenze. Gli Stati membri devono garantire che i servizi analogici esistenti siano in grado di migrare verso le nuove frequenze digitali<sup>36</sup>;
- i legislatori europei devono avvalersi delle strutture di cooperazione esistenti per promuovere lo scambio di informazioni, l'elaborazione di regole per la "prassi migliore" e la coerenza fra gli Stati membri.

#### **Gruppo di lavoro n. 4: "La proprietà intellettuale"**

I diritti d'autore e i diritti connessi costituiscono la sostanza economica dell'attività e della creazione audiovisive. I diritti di proprietà intellettuale sono "la moneta dell'era dell'informazione". Lungi dal costituire un ostacolo, preparano il terreno alla competitività dell'intero settore. La tutela della proprietà intellettuale svolge infatti una funzione fondamentale per la crescita, l'occupazione e la diversità culturale dell'Unione europea. Alla proprietà intellettuale devono applicarsi i vantaggi derivanti dal mercato interno comunitario, specialmente per quanto riguarda i nuovi servizi della società dell'informazione. In concreto, il gruppo ha riconosciuto l'importanza della proposta di direttiva presentata dalla Commissione sui diritti d'autore e diritti connessi nella società dell'informazione, nonché dei lavori che si stanno effettuando presso l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI/WIPO). A questo riguardo è emerso un consenso sulla necessità di rivolgere particolare attenzione al consolidamento dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori audiovisivi e alla tutela internazionale delle radiotelecomunicazioni. Dai dibattiti sulla natura della paternità di un'opera e sulla gestione dei diritti è scaturita la raccomandazione di promuovere e agevolare lo sviluppo di sistemi di concessione delle licenze e di gestione dei diritti per le licenze collettive e individuali. Si sono anche trattate le questioni di giurisdizione della normativa da applicare e di affidabilità dell'ambiente digitale: si è sottolineato che, in linea di principio, si applica il diritto generale. Si deve favorire la tendenza all'autoregolamentazione negli accordi contrattuali.

---

<sup>36</sup> Tale questione è tuttora oggetto di esame nell'ambito del Libro verde sulla convergenza e formerà oggetto della prossima comunicazione della Commissione sulla politica delle frequenze.

**IL “PIANO DI FINANZIAMENTO MEDIANTE TITOLI “ (“SECURITISATION”) PROPOSTO**

L’idea è nata nell’ambito del gruppo di alto livello ed è stata poi discussa a Birmingham. Il piano prevede che un gruppo, per esempio cinque società di produzione e/o distribuzione (oppure consorzi comprendenti varie società minori) presentino ciascuna, in tre anni, un pacchetto di, per esempio, dieci film potenzialmente commerciabili a livello internazionale. La Comunità contribuirebbe a uno stanziamento di 500 milioni di ECU nella misura del 4% , come base per ottenere dalle banche gli altri 475 milioni di ECU per il finanziamento dei film, con copertura assicurativa integrata dalle società in questione, quindi con garanzia parziale. I fondi sarebbero poi ripartiti in quote di 100 milioni di ECU per ciascuna delle cinque società o consorzi, per le spese di preparazione, produzione e distribuzione dei film. Ogni società o consorzio dovrebbe fornire la garanzia di spendere in risorse proprie, nella confezione materiale e in pubblicità, l’equivalente del 60% dei costi negativi dei loro film (ovvero i costi effettivi di produzione). Le società o consorzi potrebbero inoltre garantirsi contro la perdita di questo 60% pagando il premio assicurativo con la rispettiva quota dello stanziamento. Oltre ad essere relativamente poco onerosa, questa forma di finanziamento non figurerebbe nel bilancio delle società in questione, il che costituisce un vantaggio notevole in termini contabili (per esempio evitando inutili preoccupazioni da parte degli azionisti).

Il piano proposto potrebbe risultare in un apporto di altri 800 milioni di ECU a favore della produzione e distribuzione europea, con un contributo comunitario di 20 milioni di ECU. I piani di questo tipo si sono già mostrati efficaci nel caso di grandi società in grado di fornire il numero di film necessario. In questo modo la Universal ha ottenuto di recente 1,1 miliardi di dollari, la Fox 1 miliardo e la Polygram 690 milioni. Perché ciò sia realizzabile in Europa è necessario che si costituiscano consorzi, possibilmente comprendenti società di più Stati membri, in grado di offrire complessivamente il potenziale produttivo e distributivo necessario. Se ciò fosse possibile, secondo la Commissione un simile piano avrebbe un’incidenza strutturale di grande portata e di conseguenza risulterebbe redditizio, specialmente se la Comunità stessa figurasse fra i primi due o tre beneficiari degli utili realizzati da ciascun pacchetto di film. Ciò le consentirebbe infatti di ricostituire il proprio investimento iniziale per garantirsi contro eventuali perdite o per reinvestire. Poiché il contributo comunitario sarebbe relativamente esiguo, si potrebbe evitare di presentare una proposta distinta, inserendo le necessarie disposizioni nella proposta globale di riesame del programma MEDIA II.