



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.1.2009
SEC(2008) 3097 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**CHE ISTITUISCE UN PROGRAMMA DI COOPERAZIONE NEL SETTORE
AUDIOVISIVO CON I PAESI TERZI**

MEDIA MUNDUS

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

{COM(2008) 892 definitivo}
{SEC(2008) 3098}
{SEC(2008) 3102}

1. INTRODUZIONE

Il settore audiovisivo è un vettore fondamentale che consente di creare posti di lavoro altamente qualificati orientati al futuro nonché di trasmettere e sviluppare valori culturali. Nel quadro dell'agenda di Lisbona, il settore audiovisivo è particolarmente importante in quanto offre un contributo al programma di Lisbona, promuovendo la formazione, la prosperità, la crescita e l'occupazione in un'economia basata sulla conoscenza. Il settore audiovisivo svolge un ruolo fondamentale nell'ambito dell'i2010, un'iniziativa che prevede orientamenti strategici per le politiche della società dell'informazione e dei media dell'UE, nell'ambito dell'agenda di Lisbona.

Il settore audiovisivo è importante anche nel quadro della *convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*. Questa convenzione pone l'accento sulla natura specifica e duplice (culturale ed economica) dei beni e dei servizi culturali.

Il problema principale affrontato dall'industria audiovisiva europea sui mercati internazionali è la scarsa circolazione delle opere audiovisive. I film stranieri, escluse le pellicole degli studi di Hollywood, si trovano di fronte a un analogo problema di circolazione limitata nei mercati europei, malgrado l'esistenza di una domanda di contenuti audiovisivi più diversificati.

Negli ultimi due decenni lo scenario audiovisivo internazionale è notevolmente cambiato, in particolare in conseguenza di progressi tecnologici come la televisione digitale pluricanale, la proiezione cinematografica digitale e i video su richiesta. In alcuni mercati stranieri ciò ha generato una forte crescita finanziaria e investimenti promettenti e, di riflesso, una domanda crescente di maggiori contenuti audiovisivi. Le carenze strutturali che intralciano la circolazione delle opere europee nei mercati stranieri e l'inadeguatezza dei finanziamenti concessi alle imprese audiovisive europee impediscono all'industria di beneficiare pienamente di queste nuove maggiori opportunità internazionali.

A fronte di questo scenario la valutazione di impatto ha individuato due traguardi strategici comuni e una serie di obiettivi generali per la cooperazione internazionale:

- aumentare la competitività dell'industria audiovisiva dell'UE nei mercati mondiali;
- ampliare la scelta del fruitore e la diversità culturale nei mercati europei e internazionali.

Sono state condotte ampie consultazioni con i principali interlocutori e professionisti, fra cui i partecipanti all'attuale programma MEDIA 2007, i professionisti dei paesi terzi e i membri del comitato MEDIA; una consultazione online aperta al pubblico è stata avviata nell'aprile 2008, e le parti interessate hanno fornito ampi contributi nell'ambito di un dibattito pubblico e di varie conferenze e riunioni. Inoltre, alcuni servizi della Commissione sono stati consultati e la direzione generale della Società dell'informazione e dei media, autrice della presente valutazione, ha stipulato un contratto di servizi con *Technopolis/Media Consulting Group* allo scopo di acquisire competenze esterne e nuove idee per la valutazione di impatto integrando requisiti della valutazione *ex ante*.

2. CONTESTO DELL'INIZIATIVA

Alla luce dei problemi e delle sfide che interessano il settore audiovisivo europeo derivanti dall'internazionalizzazione dei mercati, il Parlamento europeo ha adottato, in data 13 dicembre 2007, per il bilancio 2008, un'azione preparatoria denominata MEDIA International, incentrata sullo sviluppo delle relazioni dell'UE con i mercati audiovisivi dei

paesi terzi. Invitati da Viviane Reding e Gilles Jacob, presidente del Festival cinematografico di Cannes, e in presenza di José Manuel Barroso, i ministri responsabili del settore audiovisivo nell'UE e nei paesi EFTA hanno preso parte a una riunione informale svoltasi a Cannes il 19 maggio 2008, dove hanno adottato una dichiarazione che accoglie favorevolmente l'iniziativa del Parlamento europeo sull'azione preparatoria "MEDIA International" e che esorta la Commissione a perseguirne lo sviluppo oltre che a esaminare l'opportunità e la possibilità di presentare, entro la fine dell'anno, la proposta di un programma teso a promuovere la cooperazione tra i professionisti europei dell'industria audiovisiva e quelli dei paesi terzi, a vantaggio reciproco di tutti i partecipanti. I risultati dell'invito a presentare proposte per l'azione preparatoria sono la testimonianza della capacità dei professionisti di rispondere in maniera rapida e vigorosa, con progetti riguardanti la formazione, la promozione e la rete di sale cinematografiche nei principali mercati dell'America latina e dell'Asia.

Allo scopo di proporre una base giuridica successiva all'azione preparatoria MEDIA International, la direzione generale della Società dell'informazione e dei media ha predisposto la presente valutazione di impatto su un eventuale futuro programma MEDIA Mundus.

3. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI E LOGICA D'INTERVENTO

Il problema principale individuato dalla valutazione di impatto per l'industria audiovisiva europea sui mercati internazionali è la scarsa circolazione delle opere audiovisive, un problema che colpisce non solo i professionisti europei, che non possono beneficiare appieno dell'internazionalizzazione dei mercati audiovisivi, ma anche i fruitori, che si trovano di fronte a una scelta e a una diversità culturale limitate. La stessa Unione europea, che è stata uno dei principali protagonisti nei negoziati della convenzione UNESCO sulla diversità culturale, si deve pertanto confrontare con le grandi aspettative legate dall'attuazione della convenzione, con il rischio di perdere la propria credibilità in questo settore.

Le ragioni alla base della scarsa circolazione delle opere audiovisive sono le seguenti: i vari mercati europei sono frammentati non solo linguisticamente ma anche strutturalmente. Il problema risiede nella dimensione del mercato: la dimensione del mercato originario determina la forza dell'industria sullo scenario internazionale. Singolarmente, tutti gli Stati membri (e la maggior parte delle loro controparti straniere) dispongono di mercati relativamente piccoli rispetto al mercato statunitense. La struttura della distribuzione in Europa si compone di singole piccole imprese che, diversamente dalle loro controparti statunitensi, non sono costituite da grandi studi multinazionali integrati verticalmente, con una conseguente mancanza di competitività del settore audiovisivo europeo. Inoltre, le imprese europee devono fare i conti con il problema dei finanziamenti insufficienti. Le opere audiovisive sono finanziate essenzialmente con risorse pubbliche nazionali, che limitano l'esigenza di investimenti stranieri e di esportazione. Peraltro, un ostacolo importante alla trasmissione di una reale diversità è dato dalla domanda e dalle abitudini del pubblico in ambito cinematografico, che sono dominate da prodotti statunitensi e/o nazionali di successo. Se è vero che la domanda di maggior diversità è ben documentata, altrettanto certo è che il pubblico (in particolare quello giovanile) non è a conoscenza dell'ampia varietà culturale delle pellicole disponibili.

Gli attuali programmi dell'UE di sostegno al settore audiovisivo come MEDIA 2007, pur avendo un impatto positivo sull'industria e sulla circolazione delle opere cinematografiche europee all'interno dell'Europa, non possono tuttavia affrontare le sfide poste dalla rapida internazionalizzazione del settore audiovisivo. Programmi come EUROMED Audiovisual II o il programma di sostegno UE-ACP per il cinema e l'industria audiovisiva sono iniziative di

sviluppo regionale e come tali hanno priorità e obiettivi differenti. Un nuovo programma potrebbe creare importanti sinergie con questi programmi.

Altre attività internazionali, come i fondi destinati alle pellicole internazionali, hanno per lo più dotazioni finanziarie ridotte. Gli accordi di coproduzione beneficiano raramente di sovvenzioni e pertanto sono poco efficaci nel risolvere questi problemi.

4. OBIETTIVI

Gli obiettivi generali mirano a intensificare la cooperazione internazionale per accrescere la competitività del settore audiovisivo europeo, nonché per ampliare la scelta del fruitore e accrescere la diversità culturale nei mercati europei e internazionali.

Sono stati individuati quattro obiettivi specifici:

- (1) Intensificare lo scambio di informazioni, arricchire le conoscenze del mercato, in particolare attraverso attività di formazione, incentivare il collegamento in rete tra professionisti europei e dei paesi terzi del settore audiovisivo per migliorare l'accesso ai mercati stranieri e sviluppare relazioni commerciali di fiducia e durature.
- (2) Contribuire all'agevolazione delle coproduzioni internazionali nei mercati degli audiovisivi.
- (3) Incrementare la distribuzione transnazionale di opere audiovisive e migliorare la visibilità delle opere europee nei paesi terzi e viceversa, nonché ampliare la scelta del pubblico fruitore europeo e dei paesi terzi.
- (4) Raggiungere un nuovo pubblico e promuovere l'alfabetizzazione cinematografica.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Tre diverse opzioni strategiche (compresi due diversi scenari per attuare questi obiettivi specifici) sono state valutate dal punto di vista del loro impatto economico, sociale, culturale e ambientale e della loro efficacia rispetto ai costi.

- (1) *Status quo* (nel senso di garantire il proseguimento delle attività europee in corso nel settore audiovisivo).
- (5) *Estensione degli strumenti esistenti.*
- (6) *Creazione di un nuovo strumento MEDIA Mundus.*

Riguardo all'opzione *status quo*, alla luce dell'evoluzione rilevata nei mercati mondiali e delle sfide tecnologiche, la situazione delle imprese audiovisive europee sarebbe destinata a peggiorare sensibilmente nel tempo. Lo *status quo* non comporterebbe nuove spese, ma avrebbe un costo negativo se le imprese europee non riuscissero a cogliere le opportunità di internazionalizzazione nei nuovi mercati in rapida crescita.

Un'estensione degli strumenti esistenti, con l'apertura del programma MEDIA 2007 a una partecipazione e cooperazione più ampie, comporterebbe una serie di difficoltà legate alle norme dell'OMC nonché negoziati che richiederebbero un notevole dispendio di risorse a livello governativo, e per tali motivi è stata considerata un'opzione poco efficace. È stata presa in considerazione anche un'apertura del programma MEDIA 2007, intesa nel senso non tanto della piena adesione o cooperazione, quanto della possibilità di introdurre nell'attuale programma elementi per la cooperazione internazionale. In termini di costi e procedura, si tratta di due opzioni simili. Tuttavia, questa opzione strategica, pur essendo un'alternativa alla creazione di un nuovo strumento, è stata scartata perché un programma che si concentra contemporaneamente su strategie interne ed esterne diventerebbe molto complesso, determinerebbe una confusione di marchio e sarebbe meno efficace nel conseguire gli obiettivi strategici definiti.

Nel quadro dell'opzione *creazione di un nuovo strumento*, i quattro *obiettivi specifici* sono stati suddivisi in *obiettivi operativi/linee d'azione* più dettagliati, ciascuno collegato a risultati effettivi:

- (1) Intensificare lo scambio di informazioni, arricchire le conoscenze del mercato, in particolare attraverso attività di formazione, incentivare il collegamento in rete tra professionisti europei e dei paesi terzi del settore audiovisivo per migliorare l'accesso ai mercati stranieri e sviluppare rapporti commerciali di fiducia e duraturi.
 - Creazione di siti Internet e banche dati (allo scopo di raccogliere e divulgare informazioni riguardo ai mercati audiovisivi europei e dei paesi terzi)
 - Rete di punti di contatto (in varie regioni del mondo per monitorare l'industria audiovisiva regionale)
 - Attività di formazione (allo scopo di sostenere varie misure di formazione come la certificazione degli istituti di formazione, borse di studio o progetti di formazione permanente e iniziale)
 - Meccanismi per l'accesso ai mercati ed eventi (per promuovere l'accesso al mercato cinematografico e altri eventi chiave)
- (2) Agevolare le coproduzioni internazionali nei mercati degli audiovisivi.
 - Sostenere la fase di sviluppo della coproduzione (allo scopo di promuovere l'elaborazione di sceneggiature, la ricerca di partner o altre attività proprie di questa fase come il finanziamento o la scelta degli attori)
 - Promuovere il finanziamento delle coproduzioni (per un finanziamento diretto destinato alle coproduzioni o a misure che potrebbero facilitare l'accesso al finanziamento commerciale delle coproduzioni)
- (3) Incrementare la distribuzione transnazionale delle opere audiovisive. Migliorare la visibilità delle opere europee nel mondo e viceversa, e ampliare la scelta del pubblico fruitore europeo e dei paesi terzi.
 - Supporto alla distribuzione (allo scopo di sostenere i costi di acquisizione, stampa, pubblicità, doppiaggio e sottotitolazione, ecc.)
 - Reti cinematografiche (per sostenere le reti cinematografiche in Europa e nei paesi terzi che si impegnano a programmare una quantità/percentuale significativa di opere audiovisive europee e viceversa)
 - Supporto alle emittenti e alle piattaforme digitali (allo scopo di incentivare la trasmissione di opere europee in televisione e su piattaforme come VOD, TV mobile, ecc. nei paesi terzi e viceversa)

(4) Raggiungere un nuovo pubblico e promuovere l'alfabetizzazione cinematografica

- Festival ed eventi speciali (allo scopo di sostenere i festival che programmano opere audiovisive europee e di paesi terzi o eventi di sensibilizzazione)
- Reti, destinate ad un pubblico giovane, che comprendono attività didattiche
- Sostegno a programmi televisivi dedicati a un pubblico giovane

La definizione degli obiettivi specifici e operativi si basa ampiamente sulla consultazione delle parti interessate e sulle analisi dei costi-benefici svolte dalle varie valutazioni *ex post* dei programmi MEDIA e dalla valutazione *ex ante* di MEDIA 2007.

Nell'ambito degli obiettivi specifici "facilitazione delle coproduzioni internazionali" e "supporto alla distribuzione", sono stati esaminati due diversi scenari. Per quanto concerne la facilitazione delle coproduzioni, gli scenari alternativi hanno riguardato l'istituzione di fondi da parte della Commissione (fondo di sviluppo per le coproduzioni, fondi di coproduzione per film, documentari e film d'animazione, fondo per un finanziamento ponte) o il finanziamento della formazione in materia di elaborazione di sceneggiature, i meccanismi per l'accesso ai mercati e i fondi esistenti per la coproduzione. La creazione di strumenti di finanziamento alla coproduzione da parte della Commissione non ha avuto seguito dato il notevole onere amministrativo insito in questa scelta. Riguardo al sostegno alla distribuzione, uno degli scenari era maggiormente orientato all'approccio MEDIA classico. Si è riscontrato, tuttavia, che le esigenze di cooperazione internazionale in materia di distribuzione erano diverse nei mercati interni e in quelli esterni. Pertanto, è stata considerata più efficace e appropriata un'opzione che si concentra sul sostegno a partenariati tra titolari dei diritti e distributori.

Il calcolo delle implicazioni sui costi impiegato per mettere a confronto i vari scenari si è basato, in particolare, sulle valutazioni dei programmi MEDIA precedenti, sulle esperienze di MEDIA 2007, sulle consultazioni pubbliche e sull'azione preparatoria MEDIA International.

In sintesi, la valutazione di impatto è giunta alla conclusione che sarebbe opportuno procedere con lo scenario seguente per conseguire gli obiettivi individuati:

Obiettivo specifico 1: Scambio di informazioni e conoscenze del mercato
1) Creazione di siti Internet e banche dati
2) Rete di punti di contatto
4) Formazione iniziale
5) Formazione permanente
6) Meccanismi per l'accesso ai mercati
Obiettivo specifico 2: Agevolazione delle attività di coproduzione internazionale
1) Sviluppo
a) <i>Elaborazione di sceneggiature</i>
b) <i> Mercati della coproduzione/ricerca di partner (lancio)</i>
2) Coproduzione
a) <i>Integrazione dei fondi per la coproduzione esistenti</i>
b) <i>Accesso ai finanziamenti</i>
Obiettivo specifico 3: Supporto alla distribuzione e alla circolazione
1) Sostegno a partenariati tra titolari dei diritti, agenti di vendita e distributori
2) Rete di sale cinematografiche
3) Sostegno alle emittenti e alle piattaforme digitali
Obiettivo specifico 4: Raggiungere un nuovo pubblico e promuovere l'alfabetizzazione

cinematografica
1) Festival
2) Eventi speciali
3) Reti, destinate al pubblico giovane, che comprendano attività didattiche
4) Sostegno ai programmi televisivi dedicati a un pubblico giovane

Per tenere conto dell'attuale crisi economica, è stato elaborato un terzo scenario fondato su uno stanziamento ridotto rispetto agli scenari 1 e 2. Lo scenario "di crisi" mira ad ottimizzare l'efficacia dell'intervento alla luce dei vincoli di bilancio. Pertanto sono stati selezionati le azioni e gli obiettivi operativi più efficaci analizzati nell'ambito degli scenari 1 e 2. Sono stati raccolti in un contesto più ristretto, limitato a tre obiettivi specifici. Questa opzione garantirebbe la continuità a seguito dell'azione preparatoria e potrebbe aprire la strada verso un programma più ampio alla luce di nuove prospettive finanziarie.

Obiettivo specifico 1: Scambio di informazioni e conoscenze del mercato
1) Formazione continua
Obiettivo specifico 2: Competitività e distribuzione
1) Mercati della coproduzione/ricerca di partner (lancio)
2) Sostegno a partenariati tra titolari dei diritti, agenti di vendita e distributori
Obiettivo specifico 3: Circolazione
1) Rete di sale cinematografiche
2) Sostegno alle emittenti e alle piattaforme digitali
3) Sostegno a reti/partenariati destinati all'alfabetizzazione cinematografica

6. CONCLUSIONE

La valutazione di impatto sull'istituzione di un programma di cooperazione nel settore audiovisivo con i paesi terzi è giunta alle conclusioni seguenti: la mancanza di circolazione delle opere audiovisive europee nei paesi terzi, e viceversa, incide sulla competitività del settore audiovisivo europeo e, di conseguenza, le imprese europee non possono beneficiare appieno delle opportunità offerte dall'internazionalizzazione. Inoltre, i fruitori non possono godere di un'ampia scelta di film e pertanto l'offerta in termini di diversità culturale è limitata. Un nuovo strumento dovrebbe quindi perseguire i due obiettivi generali intesi ad accrescere la competitività del settore audiovisivo europeo e ampliare la scelta del fruitore e la diversità culturale.