



COMMISSIONE EUROPEA

DOCUMENTO DI DISCUSSIONE

Valutazione degli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive

Il presente documento non rappresenta una posizione ufficiale della Commissione europea. Si tratta di uno strumento per esplorare i diversi punti di vista dei soggetti interessati. I suggerimenti ivi contenuti non pregiudicano la forma o il contenuto di qualsivoglia proposta futura da parte della Commissione europea.

VALUTAZIONE DEGLI AIUTI DI STATO A FAVORE DELLE OPERE CINEMATOGRAFICHE E DI ALTRE OPERE AUDIOVISIVE

1. INTRODUZIONE E SCOPO DEL DOCUMENTO

- (1) Le opere audiovisive, in particolare il cinema, svolgono un ruolo essenziale nel formare le identità europee, per la varietà di culture delle diverse tradizioni e della storia degli Stati membri e delle regioni dell'UE¹. Le opere audiovisive hanno una duplice natura: sono beni economici che offrono notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione e sono anche beni culturali che, al tempo stesso, rispecchiano e modellano la nostra società.
- (2) Nell'ambito del SEE, qualsivoglia finanziamento concesso da un ente pubblico alle imprese che abbia il potenziale di falsare la concorrenza e di incidere sugli scambi fra gli Stati membri dell'UE è disciplinato dalle norme sugli aiuti di Stato. Di norma questo avviene anche per il sostegno pubblico alle opere audiovisive.
- (3) Nel 2001 la Commissione europea ha adottato una comunicazione che stabiliva i criteri di valutazione degli aiuti di Stato relativamente alle misure di sostegno alla produzione di opere cinematografiche e audiovisive (la comunicazione sul cinema)². La validità di tali criteri è stata estesa nel 2004, nel 2007 e nel 2009.
- (4) Con la proroga del 2009³ è stata annunciata l'entrata in vigore di nuove norme sugli aiuti di Stato per le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive entro e non oltre il 31 dicembre 2012, alla scadenza delle norme attualmente in vigore. Inoltre, la comunicazione ha osservato che la Commissione ha effettuato uno studio approfondito sull'impatto economico e culturale delle spese legate alla territorializzazione, previste dai piani di sostegno alla produzione cinematografica. I risultati hanno sottolineato la necessità di riflettere ulteriormente prima di proporre la modifica, in una maniera che sia compatibile con i principi del trattato, dell'attuale criterio di compatibilità degli aiuti di Stato per le spese legate alla territorializzazione previsto dalla comunicazione sul cinema del 2001.
- (5) Al contempo, la Commissione ha dichiarato che “successivamente alla comunicazione sul cinema del 2001, sono emerse diverse tendenze che richiederanno, a tempo debito, il perfezionamento dei criteri [per la valutazione degli aiuti di Stato]. Tali tendenze comprendono il finanziamento di aspetti diversi dalla produzione cinematografica e televisiva (quali la distribuzione dei film e la proiezione digitale), ulteriori piani

¹ Come indicato nella convenzione UNESCO per la protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005).

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni relativa a taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, COM(2001)0534 definitivo, GU C 43 del 16.2.2002, pagg. 6–17.

³ Comunicazione della Commissione relativa ai criteri di valutazione degli aiuti di Stato di cui alla comunicazione della Commissione relativa a taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema) del 26 settembre 2001, GU C 31 del 7.2.2009, pag. 1.

regionali di sostegno al cinema, nonché la concorrenza tra alcuni Stati membri per l'utilizzo degli aiuti di Stato per attirare gli investimenti esteri di imprese produttrici di film su vasta scala, prevalentemente statunitensi”.

- (6) Al fine di dare seguito a questa e ad altre questioni emerse dalla recente prassi seguita nell'analisi dei casi, e alla luce di tali sviluppi, la Commissione dovrebbe completare il riesame della comunicazione entro la fine del 2012.
- (7) Il presente documento di discussione intende definire il contesto futuro delle opere cinematografiche e audiovisive, individuare gli ambiti in cui è necessario un esame più approfondito e indicare possibili orientamenti per la definizione di norme future in materia di aiuti di Stato al settore. La Commissione prenderà come riferimento i commenti sul documento di discussione che perverranno durante il periodo trimestrale di consultazione che si concluderà il *** luglio 2011.
- (8) Saranno pubblicati tutti i contributi, se del caso in forma sintetica, a meno che gli autori chiedano di non essere identificati pubblicamente. In tal caso, il loro contributo potrà essere pubblicato in forma anonima. Altrimenti, il contributo non verrà né pubblicato, né preso in considerazione.
- (9) Le organizzazioni dovrebbero fornire alla Commissione europea e al pubblico in generale, tramite il Registro dei rappresentanti di interessi⁴ informazioni sui loro obiettivi, sulle loro fonti di finanziamento e sulle loro strutture. Le comunicazioni trasmesse dalle organizzazioni che non hanno provveduto alla registrazione saranno trattate come contributi individuali.
- (10) I contributi alla consultazione e qualsivoglia eventuale richiesta dovranno riportare il numero di riferimento HT.2950 ed essere inviati tramite e-mail all'indirizzo: stateaidgreffe@ec.europa.eu.

2. CONTESTO

2.1. Il settore europeo dell'audiovisivo

- (11) Si stima che gli Stati membri dell'UE ogni anno eroghino a favore del settore cinematografico sostegni per un ammontare complessivo di 2,3 miliardi di euro, di cui 1,3 miliardi di sovvenzioni e prestiti agevolati e 1 miliardo sotto forma di incentivi fiscali⁵. L'80% circa di tali importi è destinato alla produzione cinematografica.
- (12) L'UE è diventata uno dei maggiori produttori cinematografici al mondo: nel 2009 sono stati prodotti 1 168 lungometraggi nell'UE (a fronte dei 677 prodotti degli USA e dei 456 prodotti in Cina)⁶. I maggiori finanziatori delle produzioni cinematografiche fra gli Stati membri sono la Francia, la Germania, l'Italia, il Regno Unito e la Spagna.
- (13) La maggior parte delle produzioni cinematografiche europee riceve un sostegno finanziario. Spesso esse conseguono una quota di mercato assai limitata, persino nei propri mercati interni. I film prodotti o finanziati dai principali distributori statunitensi,

⁴ www.ec.europa.eu/transparency/regin.

⁵ [“Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions e Corrigendum”](#) (2008).

⁶ Osservatorio europeo dell'audiovisivo – Focus 2010.

infatti, raccolgono mediamente circa il 70% degli incassi nell'UE⁷. La quota di mercato delle produzioni statunitensi è anche maggiore in alcuni Stati membri e nel mercato dell'home video.

- (14) Una delle cause della scarsa circolazione delle opere europee è la forte frammentazione del settore audiovisivo europeo, costituito da un gran numero di piccole e medie imprese (PMI). Nel 2007 si contavano oltre 600 società di produzione cinematografica in Francia, 400 nel Regno Unito e 200 in Germania.
- (15) Spesso tali imprese producono un esiguo numero di film e possono addirittura essere costituite per la produzione di singoli progetti. Le risorse disponibili a sostegno dello sviluppo di progetti audiovisivi sono limitate. Risulta pertanto 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'alto rischio inerente le attività economiche e i progetti avviati, insieme alla percezione di una scarsa redditività del settore, hanno rafforzato la dipendenza dagli aiuti di Stato.
- (16) Spesso gli aiuti di Stato a favore della produzione di opere cinematografiche e audiovisive sono condizionati a obblighi di effettuare spese a livello territoriale, potenzialmente con l'involontaria conseguenza di aumentare la frammentazione del settore.
- (17) Tuttavia, si potrebbe pensare che finanziare soprattutto le produzioni cinematografiche possa essere stato all'origine di una certa sovrapproduzione, rispetto ai canali di distribuzione tradizionali disponibili (cioè, il cinema, l'home video, la TV). Il programma della Commissione MEDIA e alcuni Stati membri sostengono la distribuzione e la promozione della produzione cinematografica europea, sia tramite le piattaforme tradizionali che facendo uso di quelle più innovative.
- (18) Gli aiuti di Stato a favore di attività diverse dalla produzione non sono trattati dalla comunicazione sul cinema, ma sono stati approvati direttamente dalla Commissione a norma dell'articolo 107 del TFUE.

2.2. Attuali criteri di valutazione degli aiuti di Stato

- (19) L'attuale comunicazione sul cinema definisce le motivazioni e i criteri specifici in base ai quali si valutano gli aiuti di Stato alla produzione di opere cinematografiche e audiovisive conformemente alla deroga culturale prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE. In particolare, si applicano i quattro criteri di seguito indicati:
 - gli aiuti riguardano un “prodotto culturale”; gli Stati membri devono garantire che il contenuto della produzione sovvenzionata sia di natura culturale in base a criteri nazionali verificabili (conformemente all'applicazione del principio di “sussidiarietà”);
 - il produttore deve essere libero di spendere almeno il 20% del bilancio del film in altri Stati membri; può quindi essere imposto al beneficiario di spendere fino all'80% del bilancio di produzione di un film o di una produzione televisiva che

⁷

Cfr. nota 6.

ha ricevuto il sostegno finanziario nello Stato membro che ha erogato tale sostegno (territorializzazione);

- in linea di principio, l'intensità degli aiuti deve essere limitata al 50% del bilancio di produzione. I film difficili e con risorse finanziarie modeste non sono soggetti a questo limite;
- per garantire che la sovvenzione erogata abbia un effetto d'incentivazione neutro e non protegga solo determinate attività, non sono consentiti aiuti destinati ad attività cinematografiche specifiche (ad esempio, la postproduzione).

3. TEMI DI DISCUSSIONE

3.1. Sono necessarie modifiche?

- (20) Nel riesaminare il funzionamento della presente comunicazione, sono emerse varie importanti questioni che la Commissione ritiene debbano essere valutate. La presente sezione tratta tali questioni e formula una serie di interrogativi sui quali i soggetti interessati sono invitati a presentare la propria posizione alla Commissione.

3.2. Perché finanziamo le produzioni cinematografiche?

- (21) Fin dall'adozione da parte della Commissione del Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato, nel 2005, le norme sugli aiuti di Stato sviluppate dalla Commissione hanno seguito un quadro comune, che parte dall'individuazione dell'obiettivo che si intende conseguire con l'aiuto proposto. Qualsiasi misura d'aiuto volta a conseguire l'obiettivo dichiarato deve essere necessaria, proporzionata ed efficace.
- (22) Gli Stati membri sembrano concordi nel ritenere che le sovvenzioni pubbliche sono importanti per sostenere la produzione cinematografica europea. Considerando l'ammontare dei fondi spesi dall'Europa negli anni passati per sovvenzionare la produzione di oltre 1 000 lungometraggi ogni anno e considerando che solo una minoranza verrà mai vista al di fuori del paese d'origine, è importante valutare l'efficacia dell'attuale erogazione dei finanziamenti pubblici.
- (23) Ogni fondo a favore delle produzioni cinematografiche ha i suoi propri criteri di selezione e obiettivi, a seconda della sua dimensione internazionale, nazionale, regionale o locale. Sulla base delle notifiche di aiuti di Stato pervenute alla Commissione, i fondi per le produzioni cinematografiche costituiti a livello nazionale, regionale e locale in Europa non sembrano avere un obiettivo o una strategia comuni. Per quanto questo sia un segno di diversità e indipendenza culturale, secondo il principio di "sussidiarietà", ciò non dovrebbe portare a politiche di finanziamento incoerenti.
- (24) La scarsità di dati confrontabili ed esaustivi sul settore audiovisivo europeo che siano pubblicamente disponibili ostacola l'adozione di decisioni efficaci e razionali da parte dei soggetti pubblici preposti.
- (25) Ad esempio, gli Stati membri raccolgono i dati relativi agli incassi delle sale cinematografiche, ma la quota principale dei proventi e degli utili del cinema oggi proviene da altre fonti, come i DVD. Infatti, molti film europei non vengono distribuiti

nelle sale cinematografiche. I bilanci di produzione dettagliati dei film sono considerati alla stregua di segreti aziendali anche se i film sono realizzati grazie a sovvenzioni pubbliche. Mancano statistiche strutturali sulle imprese per valutare meglio le dimensioni economiche del settore e le tendenze che lo caratterizzano.

- (26) Il settore audiovisivo europeo si trova ad un punto di svolta decisivo. A fronte dell'esigenza di consolidare le finanze pubbliche a seguito della crisi economica e finanziaria, svariati Stati membri hanno già operato dei tagli ai rispettivi fondi di sostegno al settore cinematografico. Persino taluni organismi di finanziamento rischiano la soppressione.
- (27) Un chiarimento sugli obiettivi perseguiti dagli Stati membri nel sostenere il cinema europeo consentirebbe anche di valutare se il sostegno produce effettivamente risultati dimostrabili a fronte degli obiettivi.
- (28) Inoltre, una maggiore chiarezza su questi temi aiuterebbe la Commissione a sviluppare norme comuni in materia di aiuti di Stato al settore. Obiettivi quali accrescere le possibilità di scelta per gli spettatori, aumentare il pubblico dei film europei, garantire la diversità culturale dei contenuti e promuovere l'innovazione, l'apertura e la creatività sono presenti in molti regimi di finanziamento e potrebbero costituire un'utile base di riflessione al riguardo.

Quale dovrebbe essere l'obiettivo degli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e audiovisive?

Come si dovrebbe valutare se tale obiettivo è stato raggiunto?

3.3. Come si dovrebbe controllare la gara alle sovvenzioni volta ad attrarre le grandi produzioni cinematografiche?

- (29) Come indicato al punto (5), nel 2009 la Commissione ha individuato “la concorrenza tra alcuni Stati membri per l'utilizzo degli aiuti di Stato per attirare gli investimenti esteri di imprese produttrici di film su vasta scala, prevalentemente statunitensi” (cioè la corsa alle sovvenzioni) come una tendenza che avrebbe richiesto il perfezionamento dei criteri di valutazione degli aiuti di Stato. Da allora, tale tendenza non sembra essersi arrestata.
- (30) Le società internazionali di produzione cinematografica, per lo più statunitensi, operano a livello mondiale e sono in grado di scegliere fra un ventaglio molto ampio di siti in cui realizzare le riprese. I film di cassetta e altre importanti produzioni internazionali sono estremamente mobili.
- (31) I paesi dotati di studi di produzione cinematografica di grandi dimensioni e adatti allo scopo cercano di attirarvi le grandi produzioni commerciali e di massimizzare la redditività grazie all'impiego delle società locali di servizi cinematografici nonché di personale, tecnici, strutture e a una vasta gamma di servizi accessori locali. Di norma, gli strumenti per attrarre delle produzioni commerciali comprendono incentivi fiscali ed altre misure volte a favorire la produzione di lungometraggi e programmi televisivi internazionali in determinati territori. Il risultato è un efficace incontro tra le esigenze delle produzioni internazionali e l'offerta locale.⁸

⁸ *The Film Studio – Film production in the global economy (2005)* di Ben Goldsmith e Tom O'Regan.

- (32) Le grosse produzioni cinematografiche statunitensi mediamente hanno bilanci che si aggirano sui 65 milioni di dollari (46 milioni di euro), con punte che superano i 200 milioni di dollari (141 milioni di euro)⁹ per le produzioni più costose; si tratta di cifre di gran lunga superiori a quelle di una tipica produzione cinematografica europea. Per quanto una politica di attrazione basata sulle sovvenzioni possa indurre le grandi produzioni a preferire l'Europa rispetto ad altre aree geografiche, essa ha altresì un effetto distorsivo sulla concorrenza fra i siti di produzione europei. In questi casi, la questione non è *se* il film sarà prodotto, ma solo *dove*.
- (33) Nella misura in cui genera concorrenza con altri Stati membri, questo uso delle sovvenzioni pubbliche va a discapito sia del settore che dei contribuenti europei. Questo aspetto non era stato previsto all'epoca della prima definizione delle norme sugli aiuti di Stato per la promozione della cultura cinematografica europea. Evitare la corsa alle sovvenzioni è proprio uno degli obiettivi delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato.
- (34) L'intensità massima di aiuti del 50% prevista dalle norme in vigore consente di erogare finanziamenti molto elevati a queste produzioni. Da un punto di vista economico, si potrebbe affermare che il sostegno a tali produzioni vada indirettamente a sostegno dei servizi europei del settore, possa generare un travaso di competenze nell'industria cinematografica europea e produrre vantaggi accessori (ad esempio, nel turismo). Tuttavia, è possibile che la maggior parte di questi utili vada al di fuori dell'UE e pertanto non contribuisca necessariamente alla sostenibilità a lungo termine del settore. Inoltre, i film commerciali finanziati e distribuiti dall'industria di produzione statunitense non dovrebbero avere gli stessi problemi di accesso ai finanziamenti pubblici cui fanno fronte i loro concorrenti europei. Se ne deduce che non è evidente il carattere di necessità di tali aiuti.
- (35) Nel tentativo di affrontare la corsa alle sovvenzioni, si è dato maggior rilievo al criterio del valore culturale del film. Un esempio è l'incentivo fiscale al cinema del Regno Unito¹⁰, che prevede un "test culturale" per evitare che il sostegno vada anche a produzioni prive di contenuti culturali cinematografici. In seguito, diversi altri Stati membri hanno adottato un approccio analogo, basato sui criteri culturali dei regimi di sostegno alle produzioni cinematografiche promossi su scala limitata, già approvati dalla Commissione.
- (36) Tuttavia, sulla base dell'esperienza maturata ad oggi, la Commissione ritiene che i criteri indicati dalla comunicazione sul cinema siano inadeguati ad impedire la concorrenza tra regimi di aiuti per attirare produzioni estere. Inoltre, l'attenta e sistematica valutazione delle condizioni culturali ha sollevato perplessità da parte degli Stati membri in quanto, in virtù del principio di "sussidiarietà", la Commissione non è nella posizione di valutare adeguatamente le definizioni nazionali del concetto di "cultura". Evidentemente, poiché non sono stati concepiti per questo tipo di sostegno, i criteri attuali si rivelano inadeguati ad affrontare la "corsa alle sovvenzioni".
- (37) È difficile individuare disposizioni di riferimento che potrebbero escludere o per lo meno limitare la distorsione del mercato causata dagli aiuti a grandi produzioni estere. Si potrebbe, ad esempio, limitare gli aiuti erogati a una singola produzione a un dato

⁹ Fonte: <http://www.the-numbers.com/glossary.php>. Tasso di cambio al 7 aprile 2011: EUR 1,00 = USD 1,42.

¹⁰ Caso SA.19919 (ex-N461/05) – Incentivo fiscale britannico al cinema.

importo, sulla base del presupposto che produzioni cinematografiche dotate di bilanci molto elevati sono in grado di ottenere il necessario finanziamento iniziale a condizioni commerciali. Un'altra possibilità sarebbe di subordinare la concessione di tutti gli aiuti, o per lo meno di quelli che superano la soglia indicata, alla condizione che siano reinvestiti o rimborsati qualora la produzione generi utili.

Quale sarebbe il modo più efficace in cui la Commissione potrebbe controllare la gara alle sovvenzioni?

3.4. Quali attività diverse dalla produzione dovrebbero essere incluse nel campo di applicazione della comunicazione e quali criteri sugli aiuti di Stato sono appropriati per tali attività?

- (38) Come indicato al punto (5), nel 2009 la Commissione ha individuato “il finanziamento di aspetti diversi dalla produzione cinematografica e televisiva (quali la distribuzione dei film e la proiezione digitale)” come una tendenza che avrebbe richiesto il perfezionamento dei criteri di valutazione degli aiuti di Stato.
- (39) Alcuni Stati membri offrono sostegno ad attività diverse dalla produzione cinematografica e audiovisiva, quali la redazione di sceneggiature, lo sviluppo, la distribuzione, la promozione dei film, i festival del cinema, la formazione, lo sviluppo della cultura cinematografica, la conservazione e l'archiviazione delle opere cinematografiche. Benché tali forme di sostegno non siano contemplate dalla comunicazione sul cinema, qualora il sostegno ecceda la soglia *de minimis*¹¹, per valutare la necessità, la proporzionalità e l'adeguatezza dell'aiuto la Commissione applica come riferimento i criteri della comunicazione sul cinema.
- (40) Può essere opportuno estendere l'ambito di applicazione della comunicazione sul cinema a tutti gli aspetti compresi tra l'ideazione del soggetto cinematografico e la programmazione in sala, quali ad esempio lo sviluppo del film e la distribuzione. Inoltre, la comunicazione potrebbe forse trattare del sostegno alle piattaforme di promozione e di distribuzione, come i festival del cinema, le modalità di *video-on-demand*, la proiezione digitale e le sale cinematografiche nelle zone rurali. In tal modo, si potrebbe evitare di stimolare l'offerta di contenuti audiovisivi senza verificare se la relativa distribuzione e promozione soddisfino la domanda. Si rafforzerebbe, inoltre, anche la certezza del diritto relativa al sostegno alle attività che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE qualora esse riguardino film ammissibili agli aiuti in quanto prodotti culturali. Ciò potrebbe garantire che tali film raggiungano il pubblico.

Quali fattori dovrebbero essere presi in considerazione ai fini dei criteri di valutazione degli aiuti di Stato per le attività diverse dalla produzione?

- (41) Nel settembre 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione sulle possibilità e sulle sfide per il cinema europeo nell'era digitale¹². La comunicazione ha osservato che sono state approvate sovvenzioni destinate a cinema che proiettano una determinata quota di film europei o d'*essai* ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE e sono stati concessi aiuti di Stato a piccoli cinema e a cinema

¹¹ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione.

¹² http://ec.europa.eu/culture/media/programme/overview/consultations/docs/COMM_PDF_CO_M_2010_0487_F_EN_COMMUNICATION.pdf

situati in zone isolate ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE. Inoltre, i finanziamenti a singole sale cinematografiche possono rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento "de minimis". I regimi di sostegno pubblico per gli impianti di proiezioni digitali dovrebbe seguire il principio della neutralità tecnologica.

Come potrebbero le future regole relative agli aiuti favore della produzione cinematografica comprendere il passaggio delle sale cinematografiche al digitale?

3.5. Quali tipologie di prodotti dovrebbero beneficiare del sostegno?

- (42) In vista dei cambiamenti tecnologici intervenuti dal 2001, potrebbe essere necessario rivedere la definizione di opera audiovisiva ammissibile agli aiuti ai sensi della comunicazione sul cinema. La definizione di "opere audiovisive" cui fanno riferimento i criteri sugli aiuti di Stato dell'attuale comunicazione sul cinema si limita alle produzioni cinematografiche e televisive.
- (43) Tuttavia, attualmente esistono anche nuovi tipi di opere audiovisive, come i cosiddetti "crossmedia"¹³. Alcuni Stati membri ritengono che occorra valutare diversi tipi di opere audiovisive, in particolare le opere interattive come i videogiochi, utilizzando gli stessi criteri delle produzioni cinematografiche e televisive. Tuttavia, poiché si tratta di settori con caratteristiche diverse da quelle delle produzioni cinematografiche e televisive, possono essere appropriati altri criteri di valutazione degli aiuti di Stato.

Il campo di applicazione della comunicazione si dovrebbe estendere, oltre alle produzioni cinematografiche e televisive, ad altri tipi di progetti audiovisivi? In caso affermativo, quale sarebbe la definizione di "progetto audiovisivo" da utilizzare?

3.6. Quali dovrebbero essere le intensità massime degli aiuti?

- (44) Le intensità massime degli aiuti compatibili a norma della comunicazione sul cinema sembrano essere state accettate dal settore. Un chiarimento che si è rivelato necessario nella prassi della Commissione è che l'intensità massima degli aiuti è riferita agli aiuti di Stato totali concessi alla singola produzione, a prescindere dal fatto che provengano da un altro regime di aiuti o da un diverso Stato membro.

L'attuale intensità massima degli aiuti dovrebbe rimanere al 50% del bilancio di produzione, con maggiori intensità di aiuti per i film difficili e con risorse finanziarie modeste?

Qualora la comunicazione dovesse contemplare anche attività diverse dalla produzione, sarebbe appropriato fissare l'intensità massima complessiva degli aiuti al 50% del bilancio totale del progetto (inclusi i costi di sceneggiatura, sviluppo, pre-produzione, lavorazione, postproduzione, distribuzione, promozione e commercializzazione)?

Sarebbe appropriato promuovere la cooperazione transfrontaliera permettendo una maggiore intensità di aiuti (per esempio il 60%) per i progetti cinematografici che prevedono lo svolgimento di attività in più di uno Stato membro, incluse le coproduzioni?

¹³ I progetti cinematografici crossmedia sono storie che si sviluppano tramite film, televisione, online, dispositivi mobili e videogiochi. Cfr. caso SA.31720 – Francia: aiuti ai progetti di nuovi media.

Se la comunicazione dovesse contemplare altri tipi di progetti audiovisivi, quale dovrebbe essere l'intensità massima totale degli aiuti?

3.7. In che misura sono giustificate le condizioni territoriali?

- (45) Per quanto concerne il sostegno alle produzioni audiovisive, il criterio della territorialità dell'attuale comunicazione consente agli Stati membri di imporre alle produzioni cinematografiche sovvenzionate di spendere fino all'80% del bilancio di produzione nello Stato membro che eroga l'aiuto.¹⁴ Tuttavia, ciò pone dei problemi di coerenza con i principi fondamentali del mercato interno, che garantiscono la libera circolazione di beni, persone e servizi. Per tale ragione altri tipi di sostegno, di cui alla sezione 3.4, non possono essere subordinati alle condizioni di territorialità.
- (46) Inoltre, non è spiegato in che modo si dovrebbe applicare il criterio nel caso delle coproduzioni. Nella prassi, la Commissione lo interpreta applicando la soglia dell'80% all'importo corrisposto dal coproduttore al bilancio totale di produzione.
- (47) Uno studio del 2008 sulle condizioni di territorialità¹⁵ ha rivelato la grande varietà delle condizioni di territorialità imposte dai regimi di sostegno alle produzioni cinematografiche, distinguendo fra condizioni di territorialità esplicite e implicite. Il numero e la complessità di tali condizioni possono causare conflitti fra le norme applicate da diversi regimi che possono finanziare lo stesso film, nonché situazioni di incertezza giuridica; ciò è causa di difficoltà e costi aggiuntivi, non solo per i produttori cinematografici ma anche per i decisori politici e gli organismi di finanziamento che cercano di realizzare un approccio coerente.
- (48) Lo studio ha inoltre rilevato che, negli Stati membri con requisiti di territorialità particolarmente rigorosi, l'industria audiovisiva registra un fatturato superiore¹⁶. Inoltre, i costi delle produzioni cinematografiche sembrano maggiori nei paesi che applicano le condizioni di territorialità rispetto a quelli che non le applicano.
- (49) Riguardo alle coproduzioni, dallo studio è emerso anche che le condizioni territoriali possono causare loro taluni problemi rendendole meno efficienti. Inoltre, secondo lo studio un eventuale divieto di imporre condizioni di territorialità esplicite potrebbe causare un aumento di quelle implicite, diminuendo la trasparenza per i produttori cinematografici.
- (50) La comunicazione del 2001 sul cinema fa osservare che una certa dose di territorializzazione può "risultare necessaria per garantire il mantenimento delle competenze umane e tecniche occorrenti per realizzare opere a carattere culturale. Tale percentuale dovrebbe essere mantenuta al livello minimo occorrente per promuovere obiettivi culturali". Le tecniche digitali di produzione sono oggi ampiamente diffuse in

¹⁴ Ad esempio, se uno Stato membro offre 500 000 euro a una produzione cinematografica da 3 milioni di euro, può richiedere che fino a 2,4 milioni di euro del bilancio di produzione vengano spesi nello Stato membro, quale condizione di erogazione dell'aiuto. Si fa osservare che taluni Stati membri esprimono il criterio di territorialità come una percentuale dell'importo sovvenzionato (ossia il 150% dell'importo dell'aiuto deve essere speso nello Stato membro – cioè 750 000 euro nell'esempio citato).

¹⁵ Cfr. nota 5.

¹⁶ Tuttavia, non è chiaro se il maggior fatturato pro capite sia causato dal maggior livello di territorializzazione, o se l'interesse politico per la territorializzazione sia dovuto al maggior peso del settore audiovisivo in quei paesi dove questo comparto ha una certa importanza.

tutto il settore audiovisivo europeo e riducono l'esigenza di avere nello stesso territorio tutte le competenze necessarie per la realizzazione di un'opera culturale.

- (51) La forte frammentazione del settore cinematografico europeo, che da molti anni costituisce il suo principale svantaggio in termini di concorrenza, può essere ulteriormente aggravata dalle condizioni di territorialità. Tuttavia, la ragione principale per cui i produttori cinematografici hanno finora sostenuto le condizioni di territorialità era la convinzione che esse aiutassero gli organismi di finanziamento a incoraggiare i ministeri delle Finanze ad aumentare i finanziamenti all'industria cinematografica.
- (52) Limitare la possibilità per gli Stati membri di imporre criteri di territorialità, per esempio al 100% dell'importo sovvenzionato, potrebbe rispondere alle preoccupazioni di carattere giuridico, pur mantenendo l'incentivo a fornire sostegno alle produzioni cinematografiche¹⁷. Al contempo, ciò dovrebbe consentire la promozione degli obiettivi culturali. Questo potrebbe altresì condurre a un certo consolidamento del settore, potenziandone la sostenibilità.

Si dovrebbe consentire agli Stati membri di imporre condizioni di territorialità sugli aiuti per i progetti audiovisivi? In caso affermativo, sarebbe equo limitare tale possibilità al 100% dell'importo dell'aiuto o si può indicare un parametro più adeguato?

3.8. La rivoluzione digitale influisce sulle norme in materia di aiuti di Stato?

- (53) Il settore audiovisivo sta affrontando la sfida rappresentata dalle nuove tecnologie e dal cambiamento del comportamento dei consumatori, che hanno radicalmente mutato il settore della musica 15 anni fa¹⁸. Sono inoltre comparsi nuovi concetti creativi, come i "crossmedia"¹⁹ con cui si sta cimentando una nuova generazione di cineasti.
- (54) Le strutture e i modelli commerciali esistenti risentono del problema di sovrapproduzione di film europei rispetto alla domanda che può essere soddisfatta dai canali di distribuzione convenzionali. Pertanto, forse è opportuno che l'Europa esplori alternative innovative che utilizzano internet e le tecniche di produzione e distribuzione digitale. Va notato che la maggior parte dei cineasti indipendenti che utilizzano con successo questi approcci alternativi ha la propria sede negli Stati Uniti.
- (55) Una questione da dibattere è se le norme specifiche sugli aiuti di Stato nel settore audiovisivo possano o debbano essere adeguate a tale evoluzione. L'esperienza della nuova generazione di cineasti suggerisce che sarebbe opportuno fornire un certo sostegno che comprenda lo sviluppo, la produzione, l'offerta di strumenti di marketing e l'erogazione di formazione sulle tecniche per aumentare la presa sul pubblico.

Si dovrebbero imporre condizioni per il sostegno alla produzione volte a facilitare la transizione al digitale, per esempio richiedendo che sia realizzato un master digitale

¹⁷ Nell'esempio dato alla nota 14, che contempla l'ipotesi che uno Stato membro offra 500 000 euro a una produzione cinematografica da 3 milioni di euro, questo implica che esso possa richiedere, quale condizione di erogazione dell'aiuto, che fino a 500 000 euro del bilancio di produzione vengano spesi nello Stato membro.

¹⁸ Cfr. la recente relazione [Digital revolution:engaging audiences](#) preparata per l'organizzazione Cine-Regio.

¹⁹ Cfr. la nota 13.

dell'opera e che le opere realizzate con fondi pubblici vengano diffuse con licenze Creative Commons Attribution-ShareAlike²⁰?

Il supporto alla distribuzione dovrebbe coprire la distribuzione a tutte le piattaforme (cioè non solo, ad esempio, la programmazione nelle sale cinematografiche)?

- (56) In talune circostanze, può essere opportuno sostenere anche la produzione in 3D, la post-produzione digitale e il cinema digitale. Durante questo periodo di transizione, potrebbe essere necessario sostenere modelli aziendali innovativi, fornire consulenza, formazione e capitali di avviamento, nonché sostegno all'archiviazione, ivi incluse la costituzione di basi di dati e la digitalizzazione di vecchi contenuti e in formato analogico.
- (57) Considerata l'alta percentuale di PMI nel settore audiovisivo europeo, forse sarebbe opportuno applicare altre norme esistenti in materia di aiuti di Stato. Esiste già un regolamento generale di esenzione per categoria²¹ che reca disposizioni per l'esenzione dalla notifica come aiuti di Stato di taluni tipi di sovvenzioni pubbliche alle PMI, ai capitali di rischio, alla ricerca, allo sviluppo, all'innovazione e alla formazione; Vi sono inoltre norme specifiche a sostegno della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione²², sull'erogazione dei capitali di rischio²³ e sull'offerta di formazione²⁴. Tali norme dovrebbero consentire agli Stati membri di aiutare le imprese e i singoli del settore dell'innovazione audiovisiva a sviluppare nuovi modelli aziendali e/o sperimentare nuove tecniche cinematografiche.

Poiché la maggior parte delle produzioni cinematografiche europee riceve finanziamenti pubblici, si potrebbe contribuire a sviluppare la cultura/divulgazione cinematografica e garantire che i film sovvenzionati siano preservati per le future generazioni subordinando l'erogazione di tali finanziamenti all'obbligo per le produzioni cinematografiche beneficiarie di depositare e rendere disponibili i film per scopi culturali ed educativi. La nuova comunicazione dovrebbe esortare gli Stati membri ad agire in tal senso, specialmente nel caso in cui i finanziamenti pubblici superino il 50% del bilancio del film?

La nuova comunicazione dovrebbe comprendere ulteriori norme sugli aiuti di Stato a sostegno delle iniziative volte ad incoraggiare le imprese a trarre vantaggio dalla rivoluzione digitale?

3.9. Eventuali ulteriori temi di discussione

- (58) Potrebbero esservi ulteriori temi di discussione concernenti gli aiuti di Stato per il settore audiovisivo europeo non individuati nel presente documento.

Vi sono altre questioni che la Commissione dovrebbe prendere in considerazione nella nuova comunicazione?

²⁰ <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0800:IT:NOT>

²² [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230\(01\):IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230(01):IT:NOT)

²³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207\(02\):IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207(02):IT:NOT)

²⁴ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811\(01\):IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811(01):IT:NOT)

4. PROSPETTIVE FUTURE

- (59) Le norme sugli aiuti di Stato che andranno a sostituire l'attuale comunicazione sul cinema dovranno disciplinare una situazione in rapida evoluzione a causa dei mutamenti in corso delle preferenze dei consumatori e degli sviluppi tecnologici. Lo stesso dicasi per il sostegno che sarà erogato a partire dal 2013 dal programma che andrà a sostituire l'attuale programma della Commissione MEDIA.
- (60) Oltre al finanziamento della creazione e della distribuzione di opere cinematografiche e audiovisive, probabilmente continuerà ad essere necessario il sostegno volto a promuovere tra il pubblico la cultura cinematografica (ad esempio, con i festival del cinema) e l'interazione con i film e i cineasti, in particolare tra il pubblico più giovane, nonché la presentazione di film rari.
- (61) Oltre a fornire sostegno finanziario, le amministrazioni pubbliche potrebbero dover intervenire anche con strumenti non finanziari per ottimizzare l'impatto degli aiuti di Stato erogati. Possibili aspetti da regolamentare includono i diritti digitali, i requisiti sui contenuti²⁵, la neutralità della rete²⁶, le barriere artificiali fra il pubblico e i film che esso desidera vedere (come le finestre di programmazione²⁷ e le licenze territoriali), nonché la risoluzione dei conflitti fra diversi attori del settore.

²⁵ L'articolo 16 della direttiva 2010/13/UE relativa alla fornitura di servizi di media audiovisivi prevede che le emittenti riservino ad opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione. Inoltre, l'articolo 17 impone loro di riservare alle opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse il 10% almeno del loro tempo di trasmissione. Inoltre a norma del nuovo articolo 13, i servizi di media audiovisivi a richiesta devono promuovere la produzione di opere europee e l'accesso alle stesse.

²⁶ L'essenza del dibattito sulla "neutralità della rete" concerne i modi per preservare al meglio l'apertura della Rete e garantire che Internet possa continuare a fornire servizi di qualità elevata per tutti, stimolando anche l'innovazione.

²⁷ Il calendario di distribuzione tradizionale delle produzioni cinematografiche prevede la concessione di una finestra "esclusiva" a vari canali di distribuzione, compresi le sale cinematografiche, i DVD, la pay-TV e i canali televisivi in chiaro. A norma dell'articolo 8 della direttiva relativa alla fornitura di media di servizi audiovisivi, gli Stati membri assicurano che i fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non trasmettano opere cinematografiche al di fuori dei periodi concordati con i titolari dei diritti.