

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(94) 96 def.

Bruxelles, 06.04.1994

SCELTE STRATEGICHE PER POTENZIARE L'INDUSTRIA EUROPEA DEI PROGRAMMI NELL'AMBITO DELLA POLITICA AUDIOVISIVA DELL'UNIONE EUROPEA

LIBRO VERDE

(presentato dalla Commissione)

PREMESSA

Il Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 1993 ha aperto il dibattito sui grandi processi evolutivi della nostra società agli albori del XXI secolo. Tra i settori nei quali più alta è la posta in gioco, il Libro bianco ha identificato la società dell'informazione e in particolare il settore audiovisivo come quelli che racchiudono in sé il più gran potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro.

Elemento essenziale di questa evoluzione, il settore audiovisivo è in piena fase di trasformazione, in particolare per effetto del continuo, rapido sviluppo delle tecnologie.

Vettori privilegiati delle culture europee e testimonianze vive delle tradizioni e dell'identità di ciascun paese, i programmi cinematografici e televisivi meritano pertanto un'attenzione particolare. Strumenti di importanza strategica nell'evolversi del settore audiovisivo, essi costituiscono oggi la base della futura diversificazione del settore.

L'Unione europea deve guardare decisamente verso l'avvenire, prendere parte a questi sviluppi in corso su scala mondiale e svolgere pienamente il suo ruolo nel controllo e nell'utilizzazione delle nuove tecnologie. Gli operatori europei devono essere in grado di adattare le loro strategie e di stringere alleanze per trarre tutti i vantaggi possibili dalla crescita globale del settore.

Addentrando in questi grandi mutamenti di cui oggi è ancora difficile misurare tutta la portata, il presente Libro verde indaga sull'avvenire di un'industria specifica: l'industria europea dei programmi cinematografici e televisivi.

Come rendere più competitiva e più aperta sul mercato mondiale questa industria europea? Come farla partecipare alla crescita globale del settore audiovisivo? Come permetterle di tradurre in atto le sue potenzialità in termini di creazione di posti di lavoro? Come promuovere le culture europee nel rispetto dell'identità di ciascun paese?

Il Libro verde esplora tutte queste questioni per lanciare un vasto dibattito nell'Unione europea e definire le scelte per l'avvenire attorno a tre grandi linee d'azione: le regole del gioco, l'incentivazione finanziaria e la convergenza dei sistemi nazionali di sostegno.

La Commissione auspica che sulla base di questo documento si svolga una consultazione ampia e approfondita, all'altezza di quello sforzo collettivo che il rafforzamento dell'industria europea dei programmi richiede.

Ben graditi saranno i contributi di tutti coloro che sono interessati al problema.

INDICE

1	INTRODUZIONE	1
2	SVILUPPI FONDAMENTALI DELL'INDUSTRIA DEI PROGRAMMI	8
2.1	La diagnosi	6
2.1.1	L'industria cinematografica	6
	<i>i) il calo della quota di mercato dei film europei</i>	6
	<i>ii) la compartimentazione dei mercati nazionali</i>	6
	<i>iii) la spirale del deficit</i>	8
	<i>iv) gli effetti perversi dei sistemi di sostegno</i>	8
2.1.2	L'industria televisiva	8
	<i>i) Esplosione della domanda dei costi di produzione</i>	9
	<i>ii) la scarsa circolazione intraeuropea dei programmi</i>	9
	<i>iii) la debolezza delle strutture di produzione e dei cataloghi</i>	9
2.2	La nuova situazione tecnologica	10
2.2.1	L'individualizzazione dell'offerta	12
2.2.2	L'internalizzazione e la globalizzazione	12
2.2.3	L'esplosione della domanda di programmi e il bisogno di cataloghi	13
2.2.4	Nuovi prodotti	14
2.2.5	L'esigenza di seguire una logica industriale	16
3	RISCHI E OPPORTUNITÀ PER L'INDUSTRIA EUROPEA DEI PROGRAMMI	18
3.1	Il settore audiovisivo della nuova "società dell'informazione"	18
3.1.1	Gli obiettivi della strategia europea	18
3.1.2	Le implicazioni per il settore audiovisivo	19

3.2	I rischi	21
3.2.1	Il pericolo di asfissia	21
3.2.2	Il rifiuto della modernizzazione	21
3.3	Le opportunità	22
3.3.1	Superare le barriere linguistiche	22
3.3.2	Valorizzare le diversità	23
3.4	Finalità di una politica industriale per l'industria europea dei programmi	24
3.4.1	Porre fine alla compartimentazione dei mercati nazionali	25
3.4.2	Tener maggiormente conto del pubblico europeo	25
3.4.3	Favorire un ramo industriale con ottime prospettive di sviluppo	25
3.4.4	Rendere remunerativo, a termine, un settore deficitario	25
4	GLI STRUMENTI ESISTENTI	27
4.1	Il quadro normativo vigente nell'Unione europea	27
4.1.1	Il ruolo degli Stati membri	27
4.1.2	Il ruolo dell'Unione europea	28
4.2	Un contesto favorevole allo sviluppo dei servizi	28
4.2.1	Lo sviluppo delle infrastrutture e la liberalizzazione dei servizi	28
4.2.2	La soppressione degli ostacoli al mercato interno	29
4.3	Misure volte a favorire i programmi europei	30
4.3.1	Maggioranza di opere europee	32
4.3.2	Promuovere la produzione indipendente	33
4.3.3	Termini per la trasmissione televisiva di film	34
4.4	Gli incentivi finanziari a livello europeo	34
4.4.1	Gli strumenti comunitari	34
	i) <i>Il programma MEDIA</i>	34
	ii) <i>Il Piano d'azione</i>	36
4.4.2	Gli altri strumenti europei	36
4.5	Gli incentivi finanziari nazionali	37

4.6	Il contesto nazionale	38
5.	OPZIONI PER IL FUTURO	39
5.1	Le regole del gioco	40
5.1.1	Lo sviluppo del mercato	40
	<i>i) infrastrutture e servizi</i>	40
	<i>ii) mercato interno</i>	41
	<i>iii) l'applicazione delle norme sulla concorrenza</i>	41
5.1.2	Le misure di promozione dei programmi europei	42
	<i>i) Un controllo più efficace dell'applicazione del diritto comunitario</i>	43
	<i>ii) Come fornire incentivi più efficaci?</i>	44
	<i>iii) Ordine di passaggio attraverso i media</i>	46
5.1.3	Bisogna prendere in considerazione i nuovi tipi di servizi?	47
5.2	Gli incentivi finanziari a livello di Unione europea	48
5.2.1	Impostazione orizzontale del settore o priorità settoriali?	48
	<i>i) L'impostazione orizzontale</i>	49
	<i>ii) I settori prioritari</i>	49
5.2.2	Priorità alle imprese o ai progetti?	50
5.2.3	Quale impatto prefiggersi in termini geografici, temporali e finanziari?	51
	<i>i) La dimensione dei mercati</i>	51
	<i>ii) Il fattore tempo</i>	52
	<i>iii) Il livello di finanziamento</i>	52
5.2.4	Mercato europeo e diversità culturale	52
5.2.5	Partecipazione allo sviluppo di nuovi mercati	53
	<i>i) L'aiuto alla ricostruzione e allo sviluppo</i>	54
	<i>ii) L'apertura di meccanismi comunitari d'incentivazione finanziaria</i>	54
	<i>iii) Una nuova associazione operativa</i>	55
5.3	Verso una convergenza dei sistemi nazionali di sostegno?	55

5.3.1	Il quadro di una riflessione e di uno scambio di esperienze	56
5.3.2	Quali temi prioritari per riflessione e scambi di esperienze?	56
i)	<i>Convergenza in fatto di priorità nei sistemi nazionali di sostegno</i>	57
ii)	<i>Convergenza in fatto di finanziamento dei sistemi nazionali di sostegno</i>	58
CONCLUSIONI		61
SINTESI		62
1	Opzioni per il quadro normativo	65
2	Opzioni per gli incentivi finanziari	66
3	Convergenza dei sistemi nazionali di sostegno	67

1 INTRODUZIONE

Il settore audiovisivo considerato nella sua interezza è un settore complesso che sta attualmente attraversando una fase di trasformazione profonda, soprattutto per effetto di una rapida evoluzione tecnologica.

Questa trasformazione in corso determina nuove interazioni tra le varie componenti del settore, culturali, tecnologiche e industriali.

Al tempo stesso essa induce la comparsa di nuovi prodotti e di nuovi servizi audiovisivi nella logica multimediale e interattiva della società dell'informazione.

Questi sviluppi schiudono nuove possibilità per gli operatori del settore, i quali devono adattare le loro strategie e stringere nuove alleanze. Questa convergenza coinvolgerà l'industria cinematografica, i servizi di diffusione radiofonica e televisiva e l'industria dei programmi televisivi, gli operatori delle comunicazioni via cavo o delle telecomunicazioni, l'editoria nonché i fabbricanti di tecnologie d'informazione e di comunicazione.

L'impetuosa crescita del settore audiovisivo è destinata a proseguire e a generare grandi potenzialità in termini di posti di lavoro che richiedono un alto livello di qualificazione.

Tutti questi fenomeni si manifestano su scala mondiale e ancora non è possibile valutarne appieno la dimensione.

Il presente Libro verde e la riflessione che esso propone si concentrano su un aspetto specifico del settore audiovisivo: lo sviluppo dell'industria europea dei programmi cinematografici e televisivi.

La Commissione è ben consapevole della difficoltà di isolare questo aspetto tra le molteplici problematiche connesse alla trasformazione del settore audiovisivo. Ma essa ritiene che questa operazione sia necessaria per tener conto di due caratteristiche dell'industria dei programmi:

- da un lato, i programmi cinematografici e televisivi non sono dei prodotti come gli altri: in quanto vettori privilegiati di cultura, conservano la loro specificità in mezzo a tutti i nuovi tipi di prodotti audiovisivi che si vanno moltiplicando, e in quanto testimonianze vive delle tradizioni e dell'identità di ciascun paese, meritano di essere incoraggiati;
- dall'altro, l'industria dei programmi è, e sempre di più lo sarà, un elemento strategico nello sviluppo del settore audiovisivo: come mostra l'evoluzione recente, gli operatori più potenti sul mercato mondiale (fabbricanti di attrezzature od operatori di comunicazioni via cavo e di telecomunicazioni) cercano di controllare i cataloghi di programmi più importanti.

Il dibattito avviato da questo Libro verde sul futuro dell'industria europea dei programmi dovrà naturalmente tener conto dell'andamento globale del settore audiovisivo. In particolare sarà alimentato dalla riflessione sullo sviluppo della società dell'informazione.

Ma già ora l'analisi della Commissione, che tiene conto dell'evoluzione tecnologica, della convergenza delle industrie e dell'evoluzione delle strutture del mercato, permette di fissare quattro prospettive fondamentali per l'avvenire dell'industria europea dei programmi. Questa deve:

- essere competitiva nel contesto dell'apertura e dell'estensione mondiale del settore;
- essere rivolta al futuro e beneficiare dello sviluppo della società dell'informazione;
- illustrare la creatività e la personalità dei popoli europei;
- essere capace di tradurre la propria crescita in creazione di nuovi posti di lavoro in Europa.

Tenendo conto degli apporti del Trattato di Maastricht, il quale completa gli strumenti dell'Unione europea con disposizioni relative alla cultura, nonché delle realizzazioni della politica audiovisiva comunitaria e delle tendenze che si manifestano nel settore, questo Libro verde ambisce a schiudere possibilità di scelta secondo le linee fondamentali sopra indicate.

La sua problematica centrale può quindi essere sintetizzata come segue:

In quali modi l'Unione europea può contribuire allo sviluppo di un'industria europea dei programmi cinematografici e televisivi che sia competitiva sul mercato mondiale, rivolta verso l'avvenire e capace di garantire l'irradiarsi delle culture europee e di creare posti di lavoro in Europa?

L'approccio è quindi centrato sul contributo dell'Unione europea. Ma è evidente che solo con una mobilitazione coordinata di tutti gli operatori, ai vari livelli, questi obiettivi potranno essere raggiunti.

Inoltre, questo Libro verde si inserisce logicamente in una serie di riflessioni e dibattiti complementari avviati dalla Commissione per determinare il ruolo che l'Unione europea deve assumere di fronte alle sfide cui è confrontato il settore audiovisivo in Europa.

In prima linea in questa serie di analisi, il Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione"¹ adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 1993 forniva il quadro d'azione e di riflessione dell'Unione sullo sviluppo della società dell'informazione sottolineando le potenzialità di crescita del settore audiovisivo, in special modo in termini di occupazione. In tale quadro di orientamento a medio e lungo termine, le questioni relative agli obiettivi dell'Unione europea in materia di sviluppo delle infrastrutture e delle applicazioni hanno dato luogo alla costituzione di un gruppo di riflessione ad alto livello sulla società dell'informazione. L'Unione europea intende infatti svolgere pienamente il proprio ruolo nel controllo e nell'utilizzazione delle nuove tecnologie.

¹ Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo - Libro bianco", doc. COM(93) 700 def. del 5.12.1993, capitolo V, punti A e C.
Per la presentazione di questi aspetti del Libro bianco, vedi più avanti, punto 3.1.

I problemi tecnologici e industriali connessi alla "rivoluzione digitale" nella diffusione televisiva sono oggetto di una comunicazione specifica della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio.² Oltre a seguire sul piano istituzionale le ripercussioni di questo documento (nonché l'iter della proposta di direttiva sulle norme di diffusione via satellite³), la Commissione segue con attenzione i lavori dell'"European Digital Video Broadcasting Group" che riunisce la maggior parte degli operatori interessati⁴.

Infine, nel contesto dell'evoluzione delle strutture del mercato audiovisivo e dell'evoluzione delle strategie degli operatori, il Libro verde "Pluralismo e concentrazione dei media nel mercato interno - Valutazione della necessità di un'azione"⁵ analizza la questione della necessità di un intervento dell'Unione europea in materia di regole relative alla proprietà dei media stessi.

Il seguito dato a questi vari studi contribuirà a determinare le condizioni in cui emergeranno progressivamente in Europa un nuovo ambiente per il settore audiovisivo e una nuova società di comunicazione. La Commissione si sforzerà di coordinare strettamente gli sviluppi in una visione globale.

Per tener conto delle analisi e dei suggerimenti dell'insieme degli operatori dell'Unione, la Commissione, nell'elaborare questo Libro verde, ha voluto basarsi su una consultazione preliminare che ha permesso di raccogliere tre tipi di contributi:

Da un lato, gli operatori del settore hanno presentato le loro analisi e i loro suggerimenti:

- alle organizzazioni di categoria rappresentative a livello europeo, nonché ai vari organismi di operatori incaricati di gestire gli incentivi comunitari nell'ambito del programma MEDIA⁶, è stato sottoposto un questionario;

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "La televisione digitale - Quadro di una politica comunitaria - Progetto di risoluzione del Consiglio", doc. COM(93) 557 def. del 17.11.93.

³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi (abroga la direttiva 92/38/CEE), doc. COM(93) 556 def. del 15.11.93.

⁴ Per la presentazione dei lavori di questo gruppo DVB, vedi più avanti, punto 4.2.

⁵ Doc. COM(92) 480 def. del 23.12.1992. Questo Libro verde è stato oggetto di una vasta consultazione i cui risultati saranno presentati in primavera in una comunicazione al Consiglio e al Parlamento nella quale la Commissione prenderà posizione sull'azione necessaria.

⁶ Decisione 90/685/CEE del Consiglio, del 21.12.1990, per l'attuazione di un programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea (MEDIA) (1991-1995); GU CE n. 380 del 31.12.1990 (pagg. 37-44).

- inoltre, tutte le imprese o organizzazioni che hanno fatto sapere di voler contribuire sono state invitate a presentare le loro analisi e i loro suggerimenti per iscritto.

Dall'altro, un "Gruppo di riflessione sulla politica audiovisiva"⁷ è stato istituito nel novembre scorso su iniziativa della Commissione e incaricato di presentare una diagnosi sulla situazione del settore e formulare suggerimenti sulle possibilità di sviluppo. La relazione sui lavori di questo gruppo rispecchia le opinioni dei suoi autori e non costituisce, pertanto, un documento della Commissione o approvato da essa.

Infine, si sono invitate le autorità competenti degli Stati membri a comunicare le loro analisi.

Dai numerosi contributi raccolti⁸, al di là di posizioni contrastanti o addirittura contraddittorie in merito agli strumenti di politica audiovisiva che l'Unione europea dovrebbe porre in essere, emergono alcune indicazioni pressoché unanimi che confermano la necessità di un ampio dibattito sul futuro del settore audiovisivo in Europa:

Al settore audiovisivo viene riconosciuta una posizione di spicco tra i settori industriali che presentano un forte potenziale di crescita, segnatamente in termini di creazione di posti di lavoro.

Il problema della tutela della diversità culturale nazionale e regionale, spesso spiegato col fatto che il pubblico deve poter continuare a scegliere, è ormai chiaramente legato allo sviluppo di un'industria dei programmi, prevalentemente europea e, a termine, redditizia.

La tecnologia della compressione digitale viene percepita come "rivoluzionaria" in quanto sembra destinata a trasformare radicalmente l'economia del settore, in particolare accentuando il ruolo strategico dell'industria dei programmi.

Se l'Unione europea intende potenziare la propria politica audiovisiva, deve agire con tempestività, sia per stare al passo con tecnologie in rapida evoluzione, sia per tener conto dell'inevitabile liberalizzazione del settore a livello internazionale.

⁷ Il Gruppo di riflessione, presieduto da Antonio-Pedro Vasconcelos (produttore cinematografico e televisivo ed ex-coordinatore del segretariato nazionale per l'audiovisivo di Lisbona) era costituito da David Puttnam (produttore cinematografico, direttore di ANGLIA TV e dirigente della ENIGMA Productions), Michèle Cotta (giornalista e produttrice televisiva a France 2, ex-presidente dell'Alta autorità francese per l'audiovisivo ed ex-redattrice capo a TF1), Peter Fleischmann (regista cinematografico, dirigente presso la Hallelujah Films e fondatore della Federazione europea dei registi dell'audiovisivo) e da Enrique Balmaseda Arias-Davila (avvocato, ex-consigliere giuridico presso la televisione spagnola ed ex-direttore generale dell'Istituto delle arti cinematografiche e audiovisive di Madrid).

Il gruppo si è anche avvalso dell'esperienza e competenza in materia di Gaetano Stucchi (RAI), segnatamente nel campo delle nuove tecnologie.

⁸ Cfr. elenco dei contributi - Allegato 1

Questo Libro verde rispecchia in larga misura il consenso manifestatosi su questi punti, ma principalmente mira a lanciare un vasto dibattito sulle conseguenze da trarre nell'Unione europea in termini di scelte per l'avvenire.

In questo spirito, esso sarà oggetto di larghissima diffusione e di consultazioni approfondite.

2 LE TENDENZE FONDAMENTALI DELL'INDUSTRIA DEI PROGRAMMI

La diagnosi dell'industria europea dei programmi mette in risalto le sue carenze strutturali e i suoi vizi di comportamento in un momento in cui nuove tendenze si affermano, dovute alla nuova situazione tecnologica.

2.1 La diagnosi

I contributi del Gruppo di riflessione, degli operatori e degli Stati membri hanno fornito un'analisi spesso molto circostanziata dell'attuale situazione dell'industria europea dei programmi. Al di là di alcune differenze di valutazione, soprattutto per quel che riguarda le cause dei fenomeni esaminati, la diagnosi è ampiamente concorde.

La Commissione è dunque in grado di delineare un quadro dei principali sviluppi nel settore, prima di illustrare i principali mutamenti - connessi con la digitalizzazione - che prevedibilmente saranno generati dall'evoluzione tecnologica in corso.

2.1.1 L'industria cinematografica

L'andamento del settore cinematografico in Europa è segnato da una flessione manifesta della quota di mercato dei film europei. Le cause di questo calo sono complesse, ma alcune costanti sono universalmente riconosciute.

i) Il calo della quota di mercato dei film europei

Di fronte a una riduzione costante del numero di spettatori nelle sale cinematografiche (che in alcuni Stati membri si sta stabilizzando), la diffusione dei film è affidata sempre più alla televisione (soprattutto attraverso le reti a pagamento) e alle videocassette. Sebbene il successo di un film, anche attraverso questi canali alternativi, dipenda spesso in larga misura dal successo riscosso al cinema, la maggior parte delle entrate del settore proviene ormai dalla distribuzione di videocassette (noleggio o vendita).

A prescindere dal supporto, comunque, la quota di mercato dei film europei continua a diminuire a vantaggio di film extraeuropei, soprattutto nordamericani.

In realtà, il calo del numero di spettatori nei cinema ha colpito solo i film europei, mentre quelli nordamericani sono riusciti a mantenere il loro pubblico, attestandosi su una quota media di mercato vicina all'80% sull'intero territorio dell'Unione europea. Il successo riscosso nei cinema si ripercuote naturalmente sui risultati della diffusione televisiva e video.

ii) La compartimentazione dei mercati nazionali

La diversità delle culture e delle lingue costituisce innegabilmente un fattore di compartimentazione dei mercati. Alla scarsa circolazione dei film cinematografici europei all'interno della Comunità fa tuttavia riscontro una distribuzione su vasta scala, in tutta Europa, dei film nordamericani. Il risultato di questa situazione paradossale è una

polarizzazione dell'offerta tra film nazionali (il cui numero e la cui potenzialità economica dipendono dalle dimensioni dei rispettivi mercati nazionali) e film extraeuropei.

Una delle cause di questo fenomeno è, come sottolineano tutti gli osservatori, la debolezza delle reti di distribuzione europee. Ma al di là di questa realtà strutturale, alcuni denunciano il fatto che nel processo complessivo di creazione, produzione e distribuzione non si tiene conto del mercato.

* **L'atomizzazione delle strutture di distribuzione**

L'industria cinematografica nordamericana investe a piene mani nella distribuzione e promozione dei suoi film su tutto il territorio comunitario. Poiché le entrate provenienti dal mercato europeo le sono ormai indispensabili per coprire costi di produzione in costante aumento, essa sviluppa strategie paneuropee appoggiandosi a potenti reti di distribuzione.

Invece l'industria cinematografica europea urta contro l'atomizzazione delle strutture di distribuzione. Con quasi 1000 imprese di distribuzione in Europa per circa 400 film europei prodotti ogni anno, questo settore è sovradimensionato e non offre vere reti europee di distribuzione internazionale.

La conseguenza è che soltanto il 20% dei film europei escono dalle frontiere nazionali. I film vengono lanciati in alcuni paesi senza seguire una strategia globale. Soltanto il successo sui primi mercati serviti determinerà eventualmente un'estensione della distribuzione. Ma questo sistema per tappe successive toglie ai distributori la possibilità di beneficiare delle economie di scala che possono essere realizzate nel quadro di una strategia globale di promozione.

Inoltre questa atomizzazione ha reso il settore della distribuzione progressivamente incapace di investire nella produzione cinematografica, privando così l'industria non soltanto di risorse, ma anche di un'indispensabile legame col mercato.

* **Carente considerazione del mercato**

La rottura dei legami essenziali col mercato si manifesta principalmente a due livelli:

Allo stadio della creazione, i progetti europei già soffrono di una carente preparazione. È infatti nel corso di questa prima tappa, fondamentale, che le idee originarie devono essere rielaborate per tener meglio conto della varietà del pubblico, sia europeo che mondiale. A questo riguardo è deplorabile che alcuni meccanismi di sostegno pubblico, troppo esclusivamente orientati verso la produzione locale, non incitino sufficientemente a tener conto dei mercati europei e transnazionali.

Questa fase creazione/sviluppo è fondamentale: anche con i meccanismi di distribuzione più sofisticati, se non si tiene conto dei gusti e delle esigenze del pubblico, l'industria cinematografica europea non potrà diventare competitiva.

Allo stadio della promozione e della commercializzazione, di fronte ai massicci investimenti degli operatori nordamericani (i "blockbusters" hanno spesso un bilancio di promozione pari

al bilancio di produzione), le campagne europee sono sottodimensionate e soffrono di mancanza di esperienza in materia di commercializzazione paneuropea e mondiale.

iii) La spirale del deficit

L'aumento dei costi di produzione, unito all'insufficiente sfruttamento dei vari mercati, travolge l'industria cinematografica europea nella spirale di un disavanzo cronico.

La crescente partecipazione delle emittenti al finanziamento della produzione cinematografica non ha finora mutato sostanzialmente questa logica. Investendo in coproduzioni, esse mirano essenzialmente a garantirsi l'accesso a programmi che il più delle volte attraggono solo telespettatori nazionali.

L'insufficienza di sbocchi della produzione cinematografica europea, rinchiusa in mercati nazionali troppo stretti per poter assicurare investimenti progressivi e redditizi, si ripercuote negativamente su tutti i livelli, a monte e a valle, della produzione propriamente detta. Ne consegue una crisi di fiducia che fa sì che i capitali europei si dirigano altrove, segnatamente verso l'industria dei programmi nordamericana.

iv) Gli effetti perversi dei sistemi di sostegno

Al di là delle insufficienze connesse alla dimensione troppo spesso esclusivamente locale dei meccanismi di sostegno, il moltiplicarsi dei fondi nazionali e regionali di aiuto alla produzione cinematografica, con modalità di funzionamento che spesso non tengono conto, o non tengono conto abbastanza, degli imperativi del mercato, può incoraggiare l'emergere nell'industria europea di comportamenti "da assistiti".

Dove questo fenomeno si produce, gli operatori europei diventano esperti nell'attivare questi fondi, a danno però della loro capacità di correre rischi finanziari proporzionati alle entrate pur prevedibili sul mercato. Essi sviluppano quindi progetti senza preoccuparsi del pubblico potenziale, sapendo che una parte sostanziosa dei costi di produzione potrà essere coperta da aiuti pubblici.

Un chiaro esempio è costituito dal fatto che certi film prodotti grazie a finanziamenti pubblici non siano oggetto di alcuna diffusione nelle sale cinematografiche.

Il fenomeno non è dovuto all'aiuto pubblico in sé, il quale può essere uno stimolante efficace per sviluppare progetti redditizi, sempre che esso preveda, nelle sue modalità, che si tenga conto della dimensione del mercato. Si constata anche talvolta il fenomeno inverso, e cioè che dove qualsiasi aiuto pubblico è soppresso, l'industria cinematografica scompare quasi totalmente. Per questo è essenziale riflettere sulle priorità, sul volume e sui meccanismi del sostegno finanziario pubblico nell'Unione europea.

2.1.2 L'industria televisiva

Nel settore televisivo, l'esplosione della domanda di programmi non ha portato a un rafforzamento dell'industria europea dei programmi, che resta compartimentata in mercati troppo esigui.

i) Esplosione della domanda e aumento dei costi di produzione

Il moltiplicarsi delle emittenti televisive negli anni '80, insieme all'aumento del numero quotidiano di ore di trasmissione, ha determinato un boom della domanda di programmi.

L'incremento delle entrate del settore non ha permesso di compensare l'aumento dei costi di produzione o la rapida ascesa dei prezzi dei diritti di trasmissione per manifestazioni sportive. I fondi destinati alla programmazione sono diminuiti e le emittenti televisive hanno dovuto ricorrere in larga misura all'importazione di programmi extraeuropei scelti su cataloghi già ammortizzati su altri mercati.

ii) La scarsa circolazione intraeuropea dei programmi

Inoltre, poiché la maggior parte delle nuove emittenti si è sviluppata su base esclusivamente nazionale, la produzione televisiva ha cercato di soddisfare soprattutto le esigenze di un pubblico nazionale mediante programmi che circolano ben poco all'interno della Comunità (tutt'al più all'interno di aree linguistiche omogenee).

Il volume di coproduzioni e di cofinanziamenti che coinvolgono operatori di più Stati membri è insufficiente per permettere lo sviluppo di progetti capaci di interessare ampie fasce di pubblico a livello europeo o mondiale. Si risente di questa carenza nella produzione di telefilm, ma soprattutto di "serial", cartoni animati e documentari, data l'importanza di questo tipo di programmi nella costituzione di cataloghi. Si tratta di programmi "di stock", che in genere si prestano a molteplici usi nel corso del tempo. Ma sono proprio i cataloghi di questo tipo di programmi quelli che costituiscono il patrimonio economico di una industria di programmi televisivi.

iii) La debolezza delle strutture di produzione e dei cataloghi

Le strutture di produzione restano frammentate, dipendono spesso da una o due emittenti nazionali e non sono sufficientemente grandi per imporsi su mercati più vasti. Non possiedono abbastanza capitali e le loro risorse limitate riducono le possibilità di costituire cataloghi, giacché la maggior parte dei diritti relativi ai programmi viene generalmente ceduta alle emittenti che garantiscono il finanziamento della produzione.

Oggi che l'affermarsi della televisione a pagamento ha messo in luce il ruolo strategico dei cataloghi nel lancio di nuovi servizi, l'industria televisiva europea risente di queste debolezze strutturali.

Parallelamente, si nota una tendenza all'integrazione verticale delle emittenti, non solo a livello di produzione, ma anche per quel che riguarda - a valle del ciclo produttivo - le

tecnologie di accesso condizionato e i dispositivi di ricezione individuale⁹. Le recenti alleanze in Europa mostrano che questa tendenza è destinata ad accentuarsi per far convergere in gruppi di comunicazione operatori di telecomunicazione, detentori di cataloghi e fabbricanti di attrezzature.

In linea di massima, quindi, nonostante le differenze tra i settori cinematografico e televisivo, l'industria europea dei programmi è caratterizzata:

- dalla frammentazione in mercati nazionali che consentono a malapena la sopravvivenza di imprese troppo piccole per imporsi sui mercati europei e mondiali;
- dalla compartimentazione dei mercati nazionali accentuata dalle carenze della distribuzione e dall'insufficiente circolazione transnazionale dei programmi;
- dal fatto di essere presa in una spirale di deficit cronico;
- dall'incapacità di attirare i capitali europei pur disponibili per investimenti nelle industrie di programmi extraeuropee;

2.2 La nuova situazione tecnologica

Il passaggio, sempre più imminente, dalla diffusione analogica alla diffusione digitale, presenta potenzialità tali da giustificare l'uso della parola "rivoluzione".

Basata sulla compressione digitale, le cui prodezze crescono continuamente (l'enorme quantità di informazioni necessaria alla diffusione di un'immagine in movimento è "compressa", cioè ridotta, mediante algoritmi), la diffusione digitale consente di:

- convogliare molte più informazioni su un medesimo vettore di comunicazione;
- distribuire le stesse informazioni attraverso molteplici vettori (fascio hertziano, cavo, satellite, linee telefoniche, ecc.) sviluppando vari livelli di interattività con l'utente finale;
- accedere alle informazioni, memorizzarle, rielaborarle e combinarle a piacere, secondo le esigenze dell'utente finale;
- combinare sulle stesse reti servizi per i consumatori e per le imprese. I forti investimenti necessari si giustificano sul piano economico e sociale per la vastità degli usi e per i vantaggi che possono derivarne sia per gli utenti che per le imprese che forniscono i servizi.

⁹ I dispositivi di ricezione individuale sono essenzialmente (oltre ai decodificatori) le antenne paraboliche.

* Nel primo caso i servizi audiovisivi¹⁰ potranno scegliere tra due possibilità, tra la diffusione quantitativa o quella qualitativa, oppure potranno combinarle insieme.

L'opzione quantitativa permetterà di utilizzare un medesimo vettore per offrire serie di servizi diversi (una scelta di servizi sempre più mirati), oppure per trasmettere uno stesso servizio in momenti diversi (Near Video on Demand).

L'opzione qualitativa consentirà di "giocare" con i diversi parametri qualitativi della diffusione audiovisiva, dai servizi ad alta definizione alla televisione mobile, attraverso tutte le qualità e i formati di immagine, i vari canali audio e i servizi connessi (televideo, ecc.), su un medesimo vettore di diffusione.

* La seconda possibilità mette in aperta concorrenza tutte le forme di diffusione di programmi audiovisivi, collegando strettamente trasmissione televisiva e telecomunicazione. Grazie alle tecnologie digitali, l'accesso a un vettore di comunicazione diventerà sempre meno costoso. Queste tecnologie permettono di attenuare il vincolo imposto dal numero insufficiente di frequenze. Se la diffusione via satellite o via cavo è facilmente in grado di sfruttare le potenzialità della diffusione digitale, nel caso della diffusione hertziana terrestre molto dipende dalle strategie seguite dagli Stati membri in materia di pianificazione delle frequenze. Le forme di diffusione verranno selezionate in base al livello di interattività con il consumatore finale richiesto da ciascun tipo di servizio.

* La terza possibilità consente virtualmente di accedere a qualsiasi informazione in qualunque momento. Essa si configura come "sistema multimediale", che permette di combinare a piacere immagini, testi e suoni consentendo all'utente finale di spaziare attraverso tutte le informazioni disponibili.

Data l'importanza e la rapidità della rivoluzione tecnologica (digitale) in corso, le industrie europee di hardware e di software (in senso lato) avranno probabilmente bisogno di studiare e sviluppare nuove forme di cooperazione e alleanze strategiche, per sfruttare appieno le proprie forze. Se le opportunità multimediali devono tornare a vantaggio delle imprese europee, tutti gli operatori dovranno essere adeguatamente stimolati a cooperare in questo senso.

* La quarta possibilità rende inaccettabile che dei ritardi nell'instaurazione di infrastrutture digitali avanzate compromettano non solo la possibilità per l'utente in generale di disporre di tutta una gamma di servizi culturali, ricreativi e informativi, ma anche lo sviluppo di servizi di utilità economica per gli utenti professionisti, cosa essenziale per la competitività delle imprese europee.

Le potenzialità della tecnologia digitale interessano tutti i nostri sistemi di comunicazione, ma avranno un impatto decisivo soprattutto sull'economia del sistema dell'immagine. Pur lasciando aperte varie ipotesi, è possibile individuare le tendenze principali generate da

¹⁰ Il termine "servizio audiovisivo" riguarda in questo contesto le attività televisive, nonché tutti i servizi di telecomunicazione che possono trasmettere programmi audiovisivi (cfr. sopra).

questa evoluzione tecnologica, tanto più che la maggior parte di esse consiste nel potenziare e accelerare tendenze già evidenti del mercato audiovisivo.

2.2.1 L'individualizzazione dell'offerta

Sebbene il pubblico sia sempre stato la ragion d'essere del programma o del servizio audiovisivo, le diverse forme di distribuzione o di diffusione di tali programmi e servizi, nonché le logiche economiche su cui esse si basano, permettono al consumatore di influire in misura maggiore o minore sull'intero processo.

Accanto alla logica dei mezzi di comunicazione di massa, che offre una televisione generica finanziata attraverso il canone o la pubblicità, con lo sviluppo della televisione a pagamento, tematica o no, si è venuta affermando una logica basata sulla fedeltà di telespettatori meno numerosi ma disposti a finanziare direttamente il servizio al quale decidono di abbonarsi.

L'introduzione di nuovi tipi di servizi accelererà questo processo di personalizzazione dell'offerta in base alle scelte e al potere d'acquisto del consumatore. Ecco alcuni esempi:

- le reti Pay-per-View (PPV; servizi pagati a consumo) consentono al consumatore di scegliere una trasmissione in una griglia di programmi limitata sia per il numero di programmi trasmessi, sia per l'orario di inizio delle trasmissioni, che è fisso (ad esempio, 10 film che iniziano a intervalli di 15 minuti); l'utente paga soltanto il programma selezionato;
- i servizi Video-on-Demand (servizi video a richiesta) permettono all'utente di selezionare, in qualsiasi momento, il programma (o la parte di programma) prescelto da un catalogo potenzialmente illimitato (le limitazioni sono di natura sia economica - e dipendono dalla capacità di acquistare i diritti di trasmissione dei programmi - che tecnica - capacità di memorizzazione e di gestione del server centrale); l'utente paga soltanto il programma (o l'estratto) selezionato;
- potrebbero svilupparsi numerosi tipi di servizi interattivi (che consentono vari livelli di dialogo tra il pubblico e il servizio audiovisivo) e multimediali (che combinano tipi di informazioni diversi), che permetterebbero un consumo sempre più personalizzato.

Il passaggio da un ruolo più o meno passivo ad un ruolo attivo del consumatore incide ovviamente sull'economia del settore audiovisivo. Finanziato sempre più attraverso la spesa individuale, esso funzionerà in modo sempre più simile a quello del mercato cinematografico o delle videocassette. Per conquistare lo spettatore sarà quindi indispensabile rafforzare soprattutto l'elemento promozione/distribuzione dei programmi.

2.2.2 L'internazionalizzazione e la globalizzazione

L'affermarsi di nuove possibilità tecniche per lo sviluppo di servizi audiovisivi transnazionali o addirittura transcontinentali (satellite, cavo, telefono) e per la diversificazione dei supporti

(videocassetta, videodisco, CD-ROM¹¹, CD-I¹²) è solo una delle forme in cui si manifesta la crescente internazionalizzazione e globalizzazione generata dall'economia di questo settore.

L'aumento costante dei costi di produzione ha reso indispensabile ampliare il mercato dei programmi audiovisivi, estendendolo a nuovi paesi o diversificando le forme di distribuzione. Questo ampliamento richiede a sua volta nuovi investimenti, soprattutto a livello di promozione e distribuzione, che a termine costringono a sviluppare una strategia globale su scala mondiale.

L'industria europea dei programmi ha spesso subito più che seguito tale tendenza. Non avendo ancora sfruttato le potenzialità del suo mercato interno, essa non possiede strutture adeguate per trarre vantaggio da questa componente fondamentale della crescita del settore.

2.2.3 L'esplosione della domanda di programmi e il bisogno di cataloghi

Una visione analitica del settore audiovisivo nella prospettiva della rivoluzione digitale, consente di distinguere tre funzioni diverse:

- il detentore di diritti fornisce i programmi;
- il servizio audiovisivo struttura un'offerta specifica in funzione della sua conoscenza dei diversi mercati;
- il vettore di comunicazione fornisce un supporto ai servizi.

La scomparsa delle limitazioni dovute alla scarsità delle frequenze, grazie alla compressione digitale le cui potenzialità a breve termine possono essere sfruttate con la diffusione via cavo o via satellite, modificherà radicalmente i rapporti di potere all'interno del settore. Chiaramente, nel processo di espansione del mercato potranno accrescere la propria influenza gli operatori in grado di sviluppare nuove applicazioni e di fornire ai consumatori servizi diversificati. Ma ciò presuppone che questi operatori fondino le loro strategie sui contenuti: il potenziale di un servizio dipenderà direttamente dai diritti esclusivi che esso sarà riuscito ad acquisire nel settore audiovisivo.

Questa strategia di contenuto, che vale sia per i gruppi di comunicazione, sia per i fabbricanti di attrezzature o per gli operatori di telecomunicazione, è chiaramente illustrata dalle alleanze che si stanno stringendo, in particolare negli Stati Uniti: le integrazioni verticali di MCA e Matsushita, di Columbia e Sony, di Polygram e Philips o di Paramount e Viacom, mostrano che gli operatori più potenti sul mercato mondiale cercano di controllare i cataloghi di programmi di massimo richiamo.

¹¹ Inventato dalla Philips nel 1985, il CD-ROM (Compact Disc Read Only Memory) è un compact disc in grado di memorizzare un'enorme quantità di informazioni multimediali (immagini, suoni, testi, ecc.) che possono essere lette su un microcomputer.

¹² Inventato dalla Philips e dalla Sony, il CD-I (Compact Disc Interactive) è, come il CD-ROM, un supporto di applicazioni multimediali, il cui lettore è però direttamente collegato alla televisione e può essere azionato mediante i telecomandi. Numerosi titoli di programmi destinati al grande pubblico (giochi, istruzione, cultura, cinema) sono già disponibili sul mercato.

Le nuove opportunità che questa logica offre ai detentori di diritti verranno misurate in termini sia qualitativi che quantitativi. Da un lato, infatti, la qualità di un programma è determinata dal rapporto tra il numero di utenti che esso può conquistare e il prezzo che essi sono disposti a pagare; dall'altro, il lancio di nuovi servizi sarà favorito dal volume di programmi riuniti in un catalogo adeguato a un determinato segmento di mercato. La regolarità della produzione (in termini sia quantitativi che qualitativi) sarà inoltre determinante nello strutturare relazioni tra industria dei programmi e servizi audiovisivi.

È quindi fondamentale organizzare cataloghi e potenziare la capacità produttiva delle industrie di programmi europei.

La capacità di offrire una vasta gamma di programmi diversi, una delle principali conseguenze della rivoluzione digitale, consentirà di far fronte ad esigenze e tipi di utilizzatori estremamente vari. Le economie di scala nella produzione di programmi resteranno importanti, ma sorgeranno numerose opportunità per programmi destinati a gruppi limitati e specializzati del pubblico. Si tratta di un elemento importante, dato che la frammentazione culturale dell'Europa ha rappresentato un fattore negativo per la competitività dell'industria audiovisiva europea: sfruttare la diversità culturale può diventare un'opportunità.

2.2.4 Nuovi prodotti

La digitalizzazione non comporterà soltanto una diversificazione dei mezzi di distribuzione, in senso lato, dei programmi audiovisivi. I nuovi supporti (CD-I, CD-ROM) e i nuovi servizi (servizi video a richiesta, basi di dati, ecc.) trasformano radicalmente il concetto di programmi audiovisivi per giungere a una vasta gamma di nuovi prodotti nel settore.

La funzione educativa, informativa e ricreativa tradizionalmente conferita - con modalità diverse nei vari Stati membri - alla televisione, sarà sviluppata su nuove applicazioni sfruttando le potenzialità dell'universo multimediale e dell'interattività.

Ad esempio, il settore dell'insegnamento e della formazione a distanza, individuato come uno dei vettori fondamentali, in particolare per le regioni alla periferia della Comunità, nonché per la formazione continua del personale delle piccole e medie imprese, rappresenta un importante contesto per lo sviluppo di nuovi tipi di servizi e di prodotti¹³.

In tutti questi settori, l'ampliamento della gamma di prodotti già presenti sul mercato lascia intravedere alcune nuove logiche all'interno dell'industria dei programmi.

Da un lato, il rapporto tra programmi classici (cinematografici e televisivi) e nuovi prodotti può essere definito in termini di sinergie nell'ambito della globalizzazione dell'industria. Ad

¹³

L'importanza di questi mezzi audiovisivi (in particolare della televisione) ai fini dell'istruzione e della formazione è stata sottolineata anche nella proposta di programma scientifico sulle ricerche socio-economiche che la Commissione ha appena adottato nell'ambito del 4° programma quadro Ricerca e sviluppo. L'interattività e la personalizzazione sono infatti due caratteristiche essenziali delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e vale la pena di approfondire le loro potenzialità a fini pedagogici.

esempio, una pellicola cinematografica (o un cartone animato) che ha riscosso successo a livello mondiale potrà benissimo essere utilizzata come base per un nuovo videogioco (i personaggi e le scene possono venire direttamente integrati nel gioco in forma digitale); analogamente, la produzione di immagini per videogiochi mediante computer consente di sviluppare un'esperienza fondamentale per la produzione di programmi di animazione o di effetti speciali per film. In breve, ogni immagine tradotta e ogni esperienza acquisita in un qualsiasi sottosectore audiovisivo potranno dar vita a nuovi prodotti nell'intero sistema.

Dall'altro, questo rapporto può essere definito in termini di sostituzione. Vista l'impossibilità di aumentare indefinitamente il tempo dedicato giornalmente alle attività ricreative, è possibile che al maggior tempo dedicato dagli utenti ai videogiochi, ai servizi educativi o di altro genere (alla televisione o su un "home computer") corrisponda, a termine, un calo delle ore da essi dedicate ai programmi classici. In quest'ottica è difficile prevedere la rispettiva collocazione (in termini economici ma anche culturali) dei vari tipi di prodotti audiovisivi.

Alla luce di questo rapido accenno alla problematica multimediale, se è impossibile definire le frontiere del settore audiovisivo, diventa indispensabile definire l'industria dei programmi alla quale si riferisce il presente Libro verde.

Per industria dei programmi si intende l'industria che produce le pellicole cinematografiche e i programmi televisivi.

All'interno di quest'ultima categoria, privilegiamo la produzione di una scorta di programmi ("fiction", animazione, documentari) che potranno essere utilizzati più volte nel tempo e costituiscono quindi la base dei cataloghi. Gli altri tipi di programmi televisivi (di flusso) sono estremamente importanti per le emittenti televisive e i produttori sotto il profilo economico, ma il loro valore si esaurisce (o quasi) alla prima trasmissione.

Quest'industria dei programmi "classici" è chiamata a diversificarsi e a sfruttare le nuove possibilità tecniche. Ma la ricchezza dei suoi cataloghi "classici" costituirà un elemento determinante per il successo e la redditività di tale diversificazione.

Dato che oggi le nuove tecnologie rendono possibili nuove forme di produzione e di comunicazione dell'immagine, è fondamentale concentrarsi su questi programmi cinematografici e televisivi, perché essi:

- * costituiscono la base del cosiddetto "sistema dell'immagine";
- * sono essenziali per varare sul mercato mondiale nuove tecnologie in questo settore, giacché la scelta del pubblico è dettata dal contenuto dei programmi e non dalla tecnologia utilizzata per trasmetterli;
- * sono un elemento centrale della dimensione culturale di questo settore economico, poiché l'impatto culturale di un paese o di una regione dipende in larga misura dall'efficacia della sua industria dei programmi, i cui prodotti tramandano non solo un retaggio culturale, ma anche modi di vivere che influenzano a loro volta la vita quotidiana dei cittadini/"consumatori di immagini";

- * sono l'anello fondamentale che collega una serie di creatori e di imprese nel ciclo creazione-produzione-distribuzione-impiego.

I programmi cinematografici e televisivi europei rappresentano quindi un capitale culturale ed economico essenziale, e il Libro verde propone una riflessione sui modi per salvaguardare, sviluppare e sfruttare questo capitale.

2.2.5 L'esigenza di seguire una logica industriale

Gli elementi dianzi illustrati concorrono tutti a rendere necessario che l'organizzazione delle strutture non meno che il loro funzionamento siano improntate a una logica industriale.

La mondializzazione del mercato e l'aumento dei costi di produzione e di promozione richiedono non solo talento, ma anche strutture industriali abbastanza grandi da attrarre i finanziamenti necessari e proporre cataloghi di programmi di grande richiamo sui vari mercati.

Le future reti digitali a grande velocità verranno condivise da servizi totalmente diversi: telefonia vocale, informazione, servizi video a richiesta, programmi educativi, ecc. L'impiego di tecnologie comuni e l'affinità delle attività potranno influenzare la struttura di industrie attualmente indipendenti. Convergenze di interessi e accordi di natura tecnica interesseranno l'industria cinematografica, gli operatori dei settori della comunicazione via cavo o delle telecomunicazioni, l'edizione, nonché i produttori di tecnologie d'informazione e di comunicazione. Questo fenomeno potrà sortire effetti estremamente importanti per la struttura finanziaria dell'industria audiovisiva e per le opportunità di diversificazione offerte all'industria.

Al di là delle dimensioni delle imprese, anche a livello di funzionamento dell'industria è indispensabile perseguire economie di scala. Dato che l'economia del settore poggia sempre più sulle scelte dei singoli consumatori, è importante, affinché ogni programma trovi il proprio pubblico, che per ciascuna produzione vengano definiti i segmenti di mercato nei quali essa può diventare redditizia. A tal fine, la strutturazione dei flussi di informazione tra i diversi mercati e le industrie di programmi¹⁴ è essenziale quanto l'informazione del pubblico. La produzione audiovisiva non è infatti soggetta agli stessi vincoli a seconda che essa si rivolga al mercato mondiale, a un mercato locale o a un segmento estremamente specializzato di un mercato transnazionale.

¹⁴ L'esperienza, soprattutto nel settore dei servizi codificati e di tutti i servizi che si basano sullo sviluppo e sul mantenimento di una base di abbonati, si rivelerà fondamentale per conoscere i vari tipi di pubblico. I creatori e i produttori europei devono poter lavorare in stretta collaborazione con gli specialisti per sviluppare e commercializzare i propri progetti in modo più mirato. Analogamente, le informazioni relative agli sviluppi tecnologici che interessano la produzione e la distribuzione di programmi audiovisivi devono essere efficacemente convogliate verso i creatori, i produttori e gli altri operatori del sistema dell'immagine.

3 RISCHI E OPPORTUNITÀ PER L'INDUSTRIA EUROPEA DEI PROGRAMMI

Al di là dei problemi già individuati, l'industria europea dei programmi deve affrontare i rischi e cogliere le opportunità legati all'affermarsi di una nuova società dell'informazione: da un lato, il rischio di trovarsi relegata su mercati locali senza trarre vantaggio dalla crescita globale del settore e, dall'altro, lo sviluppo di un'industria competitiva che valorizzi la diversità delle nostre culture e possa creare nuovi posti di lavoro in Europa.

3.1 Il settore audiovisivo nella nuova "società dell'informazione"

Il Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione", in una prospettiva di medio/lungo periodo, nel suo capitolo "L'evoluzione della società, le nuove tecnologie" analizza - per la loro importanza - la società dell'informazione e il settore audiovisivo¹⁵.

Mettendo in evidenza quanto siano importanti la gestione, la qualità e la rapidità dell'informazione ai fini della crescita economica, il Libro bianco individua i principi di base per definire e porre in essere uno spazio di informazione comune articolato su vari livelli strettamente correlati tra loro:

- le attrezzature, i componenti e i programmi informatici che permettono il trattamento dell'informazione da parte degli utenti;
- le infrastrutture fisiche (reti di comunicazione, satelliti, ecc.);
- i servizi di telecomunicazione di base;
- le applicazioni che offrono agli utenti una grande varietà di servizi;
- l'utenza.

Il Libro bianco sottolinea l'importanza dell'instaurazione di uno spazio comune d'informazione per la crescita, la competitività e l'occupazione in Europa. Questa analisi risulta indispensabile per potenziare il settore audiovisivo europeo, giacché consentirà di allargare le possibilità di scelta del consumatore e di sviluppare nuove occasioni per le industrie dei programmi.

Le conseguenze della "rivoluzione digitale" che abbiamo qui tratteggiato per il settore audiovisivo, sono soltanto una delle manifestazioni della nuova "società dell'informazione" che sta emergendo, la quale è destinata a trasformare radicalmente numerosi aspetti della vita economica e sociale. L'espansione fulminea delle tecniche d'informazione e di comunicazione che la tecnologia digitale rende possibile, risulta un fattore determinante di miglioramento economico e sociale: fattore di crescita, di coesione economica e sociale, di efficienza delle altre grandi infrastrutture, di sviluppo di nuovi servizi e, quindi, di creazione di posti di lavoro.

3.1.1 Gli obiettivi della strategia europea

Di fronte alle strategie sviluppate negli Stati Uniti e in Giappone, basate in gran parte sullo sviluppo delle infrastrutture d'informazione (le "autostrade digitali") e sulle nuove tecnologie

¹⁵ Capitolo V, punti A e C.

d'informazione e di comunicazione, l'Unione europea deve potenziare la propria azione per consentire la rapida creazione di un'autentico spazio comune d'informazione.

Il Libro bianco individua tre obiettivi fondamentali di questa strategia europea:

- impostare fin dall'inizio le strategie in una prospettiva mondiale, in particolare mediante alleanze internazionali;
- tener conto delle caratteristiche specifiche dell'Europa (multilinguismo, diversità culturale, eterogeneità economica);
- creare le condizioni affinché, in un sistema internazionale aperto e concorrenziale, l'Europa possa conservare una sufficiente padronanza delle tecnologie di base e un'industria efficiente e competitiva.

Perseguire questi obiettivi facendo in modo che essi garantiscano la creazione del maggior numero di posti di lavoro, lo sviluppo di nuovi mercati e un contesto concorrenziale, presuppone la realizzazione di una politica europea incentrata su cinque temi prioritari indipendenti:

- spronare le imprese a sfruttare nel miglior modo possibile le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, e sviluppare applicazioni europee in questo settore;
- creare e realizzare un contesto regolamentare e politico atto a stimolare l'iniziativa privata, promuovendo la libera concorrenza, l'universalità dei servizi, la normalizzazione e la trasparenza, senza tralasciare di garantire la tutela dei dati e della vita privata, nonché la sicurezza dei sistemi d'informazione e di comunicazione;
- dotare la Comunità di servizi di telecomunicazione di base, privilegiando la compatibilità operativa tra le reti;
- sviluppare azioni di formazione adeguate;
- padroneggiare le tecnologie e potenziare le prestazioni dell'industria europea delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promuovendo in particolare la vigilanza strategica e il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo.

3.1.2 Le implicazioni per il settore audiovisivo

I servizi audiovisivi, che rappresentano soltanto una categoria particolare di una gamma sempre più ampia di servizi d'informazione destinati alle imprese e ai consumatori, figurano ovviamente tra i primi beneficiari di una strategia di questo tipo. Il loro "fornitore", l'industria dei programmi, è quindi altrettanto interessato al rapido sviluppo di uno spazio comune di informazione. Se non vi fosse "a valle" questa attesa di uno sviluppo massimo di servizi (espansione della domanda), qualsiasi incentivo all'industria europea dei programmi (incentivi all'offerta) sarebbe destinato al fallimento.

Al di là delle tendenze legate alla nuova realtà tecnologica ma già riscontrabili sul mercato dei programmi audiovisivi (in particolare, la mondializzazione e la globalizzazione dell'industria), la maggior parte dei temi prioritari inerenti all'attuazione di uno spazio comune di informazione trova facilmente riscontro nel settore audiovisivo.

La diffusione delle tecnologie, in particolare presso le imprese di produzione, è essenziale nel momento in cui il concetto stesso di programma va riveduto alla luce dell'evoluzione multimediale. Sotto questo profilo, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione spingono non solo a rivedere le modalità di sviluppo e di fabbricazione di nuovi "prodotti audiovisivi", ma altresì a imparare a sfruttare e a riciclare in vari modi i cataloghi esistenti, per dare una nuova diffusione alle tradizioni culturali europee.

La creazione di un contesto concorrenziale deve consentire l'affermarsi di nuovi tipi di servizi, in grado di valorizzare economicamente la diversità della produzione audiovisiva europea.

Lo sviluppo delle infrastrutture sotto forma di reti transeuropee di comunicazione deve permettere l'espansione dei nuovi mercati, per rendere più remunerativi gli investimenti sia nei servizi audiovisivi che nelle industrie di programmi.

Opportune azioni di formazione all'interno dell'industria dei programmi sono indispensabili, non soltanto per sensibilizzare gli operatori alle esigenze di mercato, ma anche per metterli in grado di sfruttare le potenzialità delle nuove tecnologie.

Tutti questi orientamenti servono a preparare condizioni favorevoli affinché l'industria europea dei programmi possa trarre vantaggio dalla convergenza con i settori delle telecomunicazioni, dell'edizione, dell'elettronica di grande diffusione e dell'informatica. L'arrivo sulla scena audiovisiva di nuovi operatori, finanziariamente più potenti, offre prospettive di nuovi investimenti e di nuovi sbocchi per l'industria europea dei programmi.

Il Libro bianco (che annuncia il presente Libro verde¹⁶) illustra altresì le possibilità concrete di questo potenziale di sviluppo del settore audiovisivo in termini di occupazione. Esso precisa in particolare quanto segue:

"Il settore audiovisivo è un settore ad alta intensità di manodopera. ... Esso fornisce di per sé numerosi posti di lavoro di alto livello per tecnici specializzati o professionisti quali artisti, sceneggiatori, registi, ecc. È quindi meno esposto alla concorrenza proveniente da mercati caratterizzati da un basso costo del lavoro. Malgrado la scarsità di statistiche attendibili sull'occupazione nel settore, si valuta che almeno 1,8 milioni di persone lavorino nei servizi audiovisivi comunitari. Poiché nel software audiovisivo vi è una forte tendenza alla crescita sul piano della domanda, accentuata d'altra parte dal progresso tecnico, e considerati il

¹⁶

Nel Libro bianco (capitolo V, punto C) si precisava che:
"Nel corso del primo semestre 1994 la Commissione presenterà inoltre un Libro verde sulla politica audiovisiva. Questo Libro verde conterrà proposte sul modo in cui si potrebbero sviluppare e migliorare gli strumenti attualmente applicati in questo campo, per massimizzare i loro effetti e contribuire a garantire, al volgere del secolo, non solo la sopravvivenza ma anche la crescita di un'industria europea sana del software audiovisivo."

carattere e la struttura dell'occupazione che esso può fornire, in Europa il potenziale di creazione di posti di lavoro è notevole. Se la maggiore crescita prevista per il settore riuscirà a tradursi nella creazione di posti di lavoro in Europa anziché in trasferimenti finanziari dall'Europa verso altre parti del mondo -, entro il 2000 si potrebbero creare 2 milioni di nuovi posti di lavoro, sempre che persistano le condizioni attuali. Se si considera inoltre il fatto che, a patto di impiegare le risorse adeguate, la nostra quota di mercato ha buone prospettive di allargarsi, si può prevedere con un certo realismo che il settore dei servizi audiovisivi potrà fornire lavoro, direttamente o indirettamente, a 4 milioni di persone".

Quest'ultima deve però contribuire ad accelerare la realizzazione di uno spazio europeo dell'informazione. Qualsiasi ritardo porrà infatti la nostra industria dei programmi in posizione di grave svantaggio nei confronti di industrie extraeuropee che conoscono bene le future logiche multimediali e che hanno accumulato un'esperienza e una capacità innovativa che garantiranno la loro crescita e la loro competitività sul mercato mondiale.

3.2 I rischi

Alla luce delle varie tendenze individuate in precedenza, quali rischi corrono le industrie europee e quali opportunità vengono offerte loro?

Il rischio più grave cui le industrie europee di programmi sono esposte si può riassumere in poche parole: trovarsi relegate su segmenti di mercati locali, senza trarre vantaggio dalla crescita globale del settore audiovisivo.

3.2.1 Il pericolo di asfissia

L'industria europea dei programmi è condannata a soffocare a poco a poco all'interno di frontiere nazionali troppo strette, se non verrà ristrutturata a livello dell'intera Comunità e se non si supererà la compartimentazione dei mercati.

È vero che in alcuni Stati membri l'industria è riuscita a trarre vantaggio, almeno in parte, dallo slancio iniziale impresso dal moltiplicarsi del numero di servizi audiovisivi e dallo sviluppo del mercato delle videocassette, ma nella maggior parte dei casi si è trattato di vantaggi a breve termine, che non hanno consentito di contenere il deficit cronico della produzione e di costituire cataloghi che riescano a esercitare un grande richiamo su altri mercati. L'industria nordamericana ha invece saputo beneficiare appieno di questa espansione del mercato europeo, e ha investito senza indugio nel suo sviluppo (mercato delle videocassette, servizi televisivi pagati a consumo, ricostituzione di reti di sale, ecc.). Le sue quote di mercato si sono consolidate e, grazie ai suoi cataloghi, essa è divenuta un partner indispensabile per lanciare qualsiasi nuovo tipo di servizi.

Con la "rivoluzione digitale", è sul mercato europeo che si scatenerà la concorrenza mondiale. Solo un'industria realmente europea, sostenuta dai suoi operatori più potenti, potrà far fronte all'inevitabile concorrenza tra i giganti mondiali della comunicazione.

3.2.2 Il rifiuto della modernizzazione

In mancanza di un'industria di questo tipo, e tenuto conto del fallimento economico e culturale che ne conseguirebbe, alcuni potrebbero essere tentati di ostacolare la realizzazione di queste nuove reti di distribuzione, rese più efficaci dall'uso generalizzato del linguaggio digitale.

È giocoforza constatare che, oltre alle conseguenze disastrose che la scelta di rifiutare il progresso avrebbe sulle industrie europee collegate (telecomunicazioni, informatica, elettronica di grande diffusione, editoria, ecc.), una strategia di questo genere ipoticherebbe definitivamente le possibilità di sviluppo delle nostre industrie di programmi. Se è vero che il coordinamento degli scadenziari e delle misure di ristrutturazione industriale dell'intero ciclo della comunicazione risulta essenziale per consentire il potenziamento dell'industria europea dei programmi, lo sviluppo di tutte le reti di distribuzione (segnatamente delle reti tecnicamente più avanzate) è indispensabile per garantire la crescita del settore.

3.3 Le opportunità

L'Europa sembra possedere tutti gli elementi necessari per sviluppare un'industria dei programmi forte e competitiva: essa dispone del talento (che del resto si esporta più facilmente delle opere ...), di un mercato interno con oltre 300 milioni di consumatori, di risorse finanziarie sufficienti, oltre a padroneggiare le nuove tecnologie di produzione¹⁷ e di distribuzione (soprattutto la compressione digitale, al cui sviluppo negli Stati Uniti contribuiscono ampiamente imprese europee).

3.3.1 Superare le barriere linguistiche

Al di là delle evidenti carenze strutturali dell'industria audiovisiva europea, da una trentina d'anni si invoca generalmente la diversità linguistica e culturale europea per spiegare o giustificare lo stato di crisi perpetua e di sottosviluppo del settore.

Non discuteremo in questa sede la validità di questo tipo di argomentazione, ma occorre sottolineare che le potenzialità della "rivoluzione digitale" consentono di eludere o addirittura di sfruttare quella che fino ad oggi è stata percepita come una limitazione strutturale.

Per quanto riguarda le lingue, la compressione digitale permette di ottenere l'edizione e la distribuzione di programmi in lingue diverse in condizioni economicamente ottimali. Che si tratti di aggiungere varie bande sonore o sottotitoli in più lingue, sempre che ve ne sia bisogno, la compressione riduce notevolmente i costi e consente di combinare tutte le possibilità su un medesimo supporto o su uno stesso vettore di trasmissione, offrendo al pubblico maggiori possibilità di accedere ai programmi europei.

È indispensabile sfruttare al massimo queste nuove possibilità tecniche per porre fine alla compartimentazione dei mercati nazionali e favorire la circolazione transfrontaliera dei

¹⁷ Per la produzione di programmi televisivi ad alta definizione il sistema europeo, già digitale, fornisce un'ottima resa - anche nelle fasi di post-produzione (montaggio, effetti speciali, ecc.) - ed è uno strumento apprezzato da produttori e registi televisivi e sempre più spesso anche da quelli cinematografici.

programmi. Ciò presuppone uno sforzo particolare per diffondere tali tecnologie presso le imprese del settore, nonché la necessità di sviluppare doppiaggio e sottotitoli di qualità. I problemi legati alla diffusione delle opere e al rifiuto da parte del pubblico sono infatti spesso dovuti alla cattiva qualità delle versioni doppiate o sottotitolate, piuttosto che all'assenza di tali versioni.

Nell'ottica dello sfruttamento del mercato europeo, è fondamentale investire nel doppiaggio e nei sottotitoli.

3.3.2 Valorizzare la diversità

Quanto alle "barriere culturali", si può dimostrare che, in una certa misura, l'evoluzione verso un'offerta personalizzata consente all'Europa di sviluppare un mercato di qualità nel quale la diversità dei programmi diventa un vantaggio economico prezioso.

In un mercato in cui il pubblico vede aumentare a un ritmo esponenziale l'offerta su supporti e secondo modalità sempre più vari, è infatti essenziale diversificare i prodotti. Se in un primo tempo si registrerà una tendenza ad uniformare l'offerta di servizi per raggiungere il numero più elevato possibile di utenti, la frammentazione del mercato indurrà i servizi a sviluppare una strategia di diversificazione per soddisfare un'utenza sempre più ridotta, ma disposta a pagare per un'offerta specifica.

In tale contesto, la diversità e la qualità della produzione audiovisiva europea devono potersi sviluppare in condizioni economicamente sane.

L'evoluzione recente della vendita di videocassette offre un esempio significativo del fenomeno¹⁸. Mentre il noleggio di videocassette riguarda quasi esclusivamente pellicole cinematografiche, le vendite si sono rapidamente orientate verso programmi di altro genere (programmi per bambini, documentari, programmi sportivi, storia naturale, musica, turismo, ecc.)¹⁹.

Mentre nel campo delle pellicole cinematografiche le quote di mercato rispecchiano il dominio dell'industria nordamericana (sebbene l'esperienza dimostri che il settore delle vendite consente di distribuire film europei il cui noleggio sarebbe stato difficilmente redditizio), sul mercato di programmi diversi dai film la quota europea registra una progressione costante. Solo in questo segmento di mercato, che dimostra che il pubblico europeo ha bisogno di programmi diversificati, le nostre quote di mercato riescono d'altronde ad aumentare!

¹⁸ Nonostante il suo sviluppo recente, il settore delle vendite di videocassette (sell-through) ha ormai superato, in termini di volume, quello del noleggio: in Germania esso rappresenta il 55% del mercato complessivo delle videocassette.

¹⁹ In Gran Bretagna, ad esempio, dal 1991 al 1993 la vendita di videocassette di film ha subito un calo (dal 44% al 30%), mentre per i programmi di interesse generale e per quelli della fascia sport-salute le vendite sono passate rispettivamente dal 6% al 22% e dal 6% al 19%. Anche se, attualmente, la progressione avvantaggia essenzialmente programmi locali, questa sezione di mercato offre la possibilità di utilizzare programmi provenienti da vari paesi europei.

La stessa logica si applica alle possibilità offerte dallo sviluppo dei nuovi supporti, soprattutto di quelli multimediali. Si pensi solo a quale opportunità offre all'industria dei programmi la presentazione su supporti multimediali della straordinaria ricchezza del patrimonio culturale europeo (musei, biblioteche, siti architettonici, ecc.).

Estrapolare questa analisi al mercato globale del XXI secolo è allettante, ma occorre tenere a mente due considerazioni preliminari:

- lo sfruttamento di "nicchie di mercato" può permettere di mantenere e sviluppare la diversità, ma non può sostituire una strategia volta a sviluppare cataloghi di programmi di grande richiamo su segmenti più estesi dei mercati europeo e mondiale;
- lo sfruttamento di queste "nicchie di mercato" presuppone un'impostazione pan-europea: più il gruppo destinatario di un servizio è limitato (in termini di pubblico potenziale), più il servizio avrà bisogno di potersi estendere su un territorio vasto.

Un'altra opportunità, culturale ed economica, viene offerta inoltre dallo sviluppo (o dalla ricostruzione) del settore audiovisivo nei paesi dell'Europa centrale ed orientale. Un'industria europea dei programmi forte e competitiva può contribuire a tale sviluppo e trarne vantaggio al tempo stesso.

Solo se sarà in grado di offrire programmi competitivi su qualsiasi tipo di mercato e valorizzare la diversità del Vecchio continente sul suo territorio, l'industria europea dei programmi potrà mettere a frutto lo straordinario potenziale descritto nel Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione".

3.4 Finalità di una politica industriale per l'industria europea dei programmi

Conformemente ai suoi obiettivi e nell'ambito delle sue competenze, l'Unione europea intende agevolare la circolazione dei programmi audiovisivi e stimolare lo sviluppo dell'industria. È chiaro tuttavia che una politica europea per l'industria dei programmi sarà frutto di un'azione collettiva condotta da tutti gli operatori dell'Unione.

Al termine dell'analisi precedente, si delineano gli orientamenti di una siffatta politica:

Sotto il profilo dell'espansione del mercato, l'industria europea dei programmi deve trarre vantaggio dal potenziale di crescita che offre lo sviluppo di uno spazio europeo dell'informazione, in termini di creazione di nuovi servizi e di investimenti da parte di industrie collegate che dispongono di maggiori risorse finanziarie.

In questa prospettiva l'Unione europea deve accelerare l'introduzione in Europa di infrastrutture d'informazione tecnologicamente avanzate per offrire al consumatore una più ampia scelta e creare nuove opportunità per le industrie di programmi.

Sotto il profilo dell'offerta di programmi, lo sviluppo di vaste reti di distribuzione non deve andare a esclusivo vantaggio delle industrie di programmi extraeuropee e costringere

l'industria europea a ritirarsi su mercati locali, che non dispongono di un potenziale economico e di un prestigio culturale sufficienti.

L'Unione europea deve dunque mobilitarsi nello sviluppo di un'industria dei programmi competitiva sul proprio mercato e sul mercato mondiale, in grado di esprimere la sua diversità culturale, di creare posti di lavoro e di generare profitti.

Occorre perseguire una politica a medio/lungo termine, il cui obiettivo ultimo sia la ritrovata redditività dell'industria europea dei programmi in un mercato mondiale aperto e dinamico.

Le finalità di questa mobilitazione collettiva risultano evidenti.

3.4.1 Porre fine alla compartimentazione dei mercati nazionali

La politica dell'Unione deve mirare principalmente all'apertura dei mercati nazionali, affinché l'industria europea possa approfittare dell'ampiezza del mercato europeo e sfruttare i suoi prodotti dando loro massima diffusione. Questa apertura deve anche permettere alle imprese del settore di rafforzarsi, in particolare mediante la costituzione di cataloghi attinenti anche su scala mondiale.

3.4.2 Tener maggiormente conto del pubblico europeo

La competitività dell'industria europea dei programmi è l'unico sistema per garantire, a termine, un'offerta differenziata di programmi audiovisivi. Considerata l'importanza del settore audiovisivo come veicolo di cultura (diffusione del retaggio culturale e delle nuove creazioni, ma anche influenza sulla vita quotidiana e sui comportamenti), è in gioco lo stesso futuro della società europea.

3.4.3 Favorire un ramo industriale con ottime prospettive di sviluppo

Il settore audiovisivo non è soltanto un settore industriale con uno dei maggiori potenziali di sviluppo, soprattutto in termini di occupazione. Esso è anche strettamente legato ad altre industrie (elettronica di grande diffusione, telecomunicazioni, informatica, ecc.) in cui si registrano le medesime tendenze all'internazionalizzazione e alla globalizzazione. In mancanza di partner europei nell'industria dei programmi, alle altre industrie europee non resterà che cercare partner oltreoceano, con il trasferimento di risorse che ciò comporta.

3.4.4 Rendere remunerativo, a termine, un settore deficitario

Se non si riuscirà a incentivare in modo efficace gli investimenti privati e a ridare fiducia all'industria europea dei programmi, si corre il rischio di istituzionalizzare meccanismi di sostegno tanto costosi quanto inefficaci sotto il profilo strutturale. In un contesto di liberalizzazione progressiva dei servizi su scala mondiale, urge ristrutturare un'industria che dovrà, a termine, svilupparsi senza protezione e senza aiuti. Investire oggi equivale a risparmiare domani.

4 GLI STRUMENTI ESISTENTI

In questa parte vengono rapidamente presentati gli strumenti che la Comunità e gli Stati membri hanno già posto in essere nel settore audiovisivo, con particolare riferimento a quelli intesi a rafforzare l'industria europea dei programmi.

4.1 Il quadro normativo vigente nell'Unione europea

Quando si vuole spiegare l'importanza del quadro normativo per la ristrutturazione dell'industria audiovisiva, si pensa inevitabilmente all'esperienza degli Stati Uniti: la completa separazione tra studi (produzione) e reti (distribuzione) ha senza dubbio contribuito sensibilmente a determinare la potenza delle principali case cinematografiche (le cosiddette Majors) sul mercato mondiale. Analogamente, i poteri conferiti alla Federal Communications Commission consentono di introdurre senza difficoltà una nuova tecnologia nel settore audiovisivo.

La realtà europea è diversa, ma anche qui come altrove l'incidenza dei dispositivi regolamentari sulle strutture industriali può essere illustrata con esempi lampanti.

4.1.1 Il ruolo degli Stati membri

Negli Stati membri, vari livelli di competenza (nazionale, regionale o di altro tipo²⁰) incidono direttamente e in modo determinante sulle strutture del settore audiovisivo.

Un elemento fondamentale dell'azione normativa in questo settore riguarda le condizioni alle quali è soggetta la concessione delle licenze per i servizi audiovisivi.

Citiamo, a mo' d'esempio, la creazione nel Regno Unito di Channel Four, che ha consentito lo sviluppo di un forte ramo indipendente di produzione televisiva, o la creazione di Canal+ in Francia, che ha offerto un notevole contributo all'industria cinematografica nazionale.

È evidente che il numero e il tipo di servizi autorizzati (segnatamente il modo in cui vengono finanziati), nonché la natura e la portata degli obblighi ai quali sono soggetti, hanno un impatto decisivo sulle strutture delle industrie di programmi televisivi e - in misura sempre maggiore - anche cinematografici.

Gli Stati membri dispongono inoltre di un ampio margine di manovra in materia di sviluppo di infrastrutture quali satellite o cavo, o ancora in materia di telecomunicazioni. Nell'ottica dell'espansione di un'ampia gamma di servizi d'informazione - che utilizzino immagini e suoni -, il livello di sviluppo (soprattutto tecnologico) di tali infrastrutture, nonché il regime d'accesso ad esse, in futuro risulteranno sempre più determinanti.

Infine, le politiche nazionali in materia di concorrenza e le norme volte a conservare il pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa possono influire profondamente sulle

²⁰ In alcuni Stati membri, per esempio, certe competenze sono trasferite direttamente alle emittenti.

dimensioni delle imprese di comunicazione e sull'ampiezza della loro integrazione verticale e orizzontale.

Oltre ai dati fondamentali costituiti da popolazione, lingue e situazione generale dell'economia dei singoli Stati membri, tutti questi tipi di intervento incidono in modo significativo sul modo in cui sono strutturate le industrie di programmi nazionali.

4.1.2 Il ruolo dell'Unione europea

L'Unione europea non dispone di mezzi per intervenire in modo così diretto sulle strutture industriali del settore audiovisivo. Essa contribuisce però in larga misura a creare un ambiente favorevole allo sviluppo del settore.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, essa agevola lo sviluppo dell'industria ponendo fine alla compartimentazione dei mercati nazionali, valorizzando la dimensione del mercato europeo e promuovendo la produzione e la distribuzione di programmi europei

Tali obiettivi sono stati conseguiti in particolare attraverso azioni di normalizzazione tecnica, di promozione e diffusione delle nuove tecnologie, di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, per agevolare l'accesso e l'esercizio transnazionale delle varie attività del settore o di applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza.

4.2 Un contesto favorevole allo sviluppo dei servizi

L'azione dell'Unione europea è intesa a creare un contesto favorevole allo sviluppo dei servizi, attraverso iniziative volte allo sviluppo delle infrastrutture, alla liberalizzazione dei servizi o all'abolizione degli ostacoli al mercato interno per agevolare le attività transfrontaliere dei servizi stessi.

4.2.1 Lo sviluppo delle infrastrutture e la liberalizzazione dei servizi

La Comunità e gli Stati membri hanno avviato numerose azioni in materia di sviluppo delle infrastrutture d'informazione. Oltre ai programmi volti a sostenere la ricerca e lo sviluppo nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché alla politica di normalizzazione in materia di attrezzature, il quadro normativo per le telecomunicazioni ha registrato importanti progressi grazie alla liberalizzazione dei servizi che producono valore aggiunto²¹ e all'adozione di un programma che dovrebbe portare alla liberalizzazione della telefonia vocale nel 1998.

La liberalizzazione in atto deve contribuire a creare un contesto favorevole all'evoluzione dell'iniziativa privata e allo sviluppo dei nuovi servizi i quali, operando in un clima di libera concorrenza, offriranno al pubblico una scelta più ampia e apriranno nuovi sbocchi per l'industria europea dei programmi.

²¹ Cfr. Open Network Provision.

Nel medesimo spirito, la Commissione segue con interesse anche i lavori del Gruppo europeo per la diffusione video digitale (European Digital Video Broadcasting Group). Questo organismo riunisce oltre 120 operatori europei con il compito di individuare i bisogni della categoria e di definire specifiche tecniche che possono essere trasmesse alle autorità europee di normalizzazione. Nel campo delle prescrizioni tecniche e della diffusione video digitale via satellite e via cavo si sono già ottenuti alcuni risultati, mentre le questioni riguardanti la trasmissione hertziana terrestre o i sistemi d'accesso condizionato²² richiederanno più tempo.

La questione dell'accesso condizionato è uno degli elementi essenziali dello sviluppo di nuovi servizi di radiodiffusione. Si vogliono creare in questo settore condizioni tali da garantire a tutti i potenziali servizi di televisione a pagamento un accesso al mercato equo e non discriminatorio, senza che il consumatore debba investire in molteplici decodificatori per poter accedere a un'ampia scelta di servizi. Parallelamente ai lavori di carattere tecnico svolti a tal fine dal Gruppo europeo, entro la fine del 1994 la Commissione valuterà in un Libro verde sulla protezione dei segnali di radiodiffusione codificati l'opportunità di un'azione normativa per dare attuazione al mercato interno.

Sulla definizione degli standard tecnici, la soluzione ottimale per permettere uno sviluppo armonico del mercato per la diffusione video digitale sarebbe il raggiungimento di un'intesa sottoscritta da tutte le parti economiche interessate. A questo proposito, saranno importanti gli accordi che le parti riusciranno a concludere di propria volontà.

Tuttavia,

in mancanza di un consenso sufficiente tra gli operatori economici per garantire uno sviluppo ordinato del mercato,

oppure

se ciò dovesse risultare necessario per garantire una concorrenza leale e aperta, nonché per salvaguardare la protezione dei consumatori o altre esigenze d'interesse generale,

potrebbe risultare necessario introdurre misure regolamentari per raggiungere più facilmente questo obiettivo e proteggere i diversi interessi.

4.2.2 La soppressione degli ostacoli al mercato interno

Inoltre, l'armonizzazione comunitaria delle normative nazionali favorisce lo sfruttamento del potenziale del mercato europeo poiché, eliminando gli ostacoli al mercato interno, agevola l'affermarsi e il diffondersi di nuove attività nell'Unione europea.

²²

I sistemi d'accesso condizionato comprendono i sistemi di codificazione e di decodificazione dei programmi utilizzati dalle emittenti che trasmettono servizi a pagamento: l'immagine viene trasmessa "in codice" ed è accessibile soltanto ai telespettatori in possesso di un decodificatore e dei codici di accesso.

Nel settore audiovisivo, varie direttive per il coordinamento delle normative nazionali hanno contribuito a sviluppare un mercato europeo per i servizi radiotelevisivi e, più in generale, a favorire lo sfruttamento dei programmi audiovisivi a livello transnazionale.

- * La direttiva "televisione senza frontiere"²³ fissa il quadro di riferimento per la libera circolazione dei servizi televisivi.

Essa istituisce in particolare norme comuni in materia di pubblicità. Essendo quest'ultima una delle risorse dei servizi radiotelevisivi, le implicazioni di tali norme trascendono ampiamente considerazioni d'interesse generale come la protezione del consumatore. I volumi orari massimi che è consentito dedicare alla pubblicità, nonché le norme relative al numero di interruzioni pubblicitarie e al momento in cui esse sono autorizzate, influiscono sulle entrate delle emittenti, e di conseguenza sulla loro capacità di investire nella produzione o nell'acquisto di programmi audiovisivi. Ecco perché occorre tener conto del quadro normativo nel suo complesso per determinare gli equilibri entro cui l'industria dei programmi possa svilupparsi.

- * La direttiva "radiodiffusione via satellite e via cavo"²⁴ fissa i requisiti minimi che consentono l'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi nell'ambito della radiodiffusione transnazionale via satellite e via cavo;

- * Due direttive²⁵ riguardanti, in generale, l'esercizio del diritto di autore e di alcuni diritti connessi (la cui applicazione non si limita quindi al solo settore audiovisivo) agevolano determinate attività transnazionali (ad esempio il noleggio di videocassette).

Lo sviluppo del mercato interno dei servizi offre sbocchi potenziali in Europa per i programmi cinematografici e televisivi europei. L'obiettivo da raggiungere è mutare questo potenziale in realtà.

4.3 Misure volte a favorire i programmi europei

Al di là di questa logica di crescita imperniata sui servizi (e voluta dal trattato), la particolare situazione delle industrie di programmi ha indotto la Comunità ad adottare norme specifiche che, sotto il profilo giuridico, vanno oltre le disposizioni strettamente necessarie per garantire la libera circolazione dei servizi.

²³ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive. GUCE n. L 298 del 17.10.1989.

²⁴ Direttiva 93/83/CEE 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.

²⁵ Direttiva 92/100/CEE concernente il diritto di noleggio, il diritto di prestito e taluni diritti connessi. Direttiva 93/98/CEE concernente l'armonizzazione della durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi.

La direttiva "televisione senza frontiere", ad esempio, ha dedicato un capitolo alla "promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi"²⁶, il quale stabilisce alcune norme (ciascuno Stato membro deve applicarle alle emittenti soggette alla sua giurisdizione) che si prefiggono gli obiettivi seguenti:

- trasmettere in maggioranza opere europee²⁷;
- favorire la produzione indipendente (a concorrenza del 10% del tempo di trasmissione o del bilancio destinato alla programmazione)²⁸;
- stabilire un periodo di tempo che i media devono lasciar passare prima di trasmettere opere cinematografiche²⁹.

L'attuazione delle prime due disposizioni è stata recentemente oggetto di una Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio³⁰ basata sulle relazioni inviate dagli Stati membri, in conformità del sistema di controllo previsto dalla direttiva stessa³¹.

²⁶ Capitolo III della sopracitata direttiva 89/552/CEE.

²⁷ L'articolo 4 sancisce in particolare che "gli Stati membri vigilano, ogniqualvolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, a che le emittenti televisive riservino ad opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione, escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità o servizi di televideo. Tenuto conto delle responsabilità dell'emittente televisiva verso il suo pubblico in fatto di informazione, educazione, cultura e svago, questa proporzione dovrà essere raggiunta gradualmente secondo criteri appropriati."

²⁸ Ai sensi dell'articolo 5 "gli Stati membri vigilano, ogniqualvolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, a che le emittenti televisive riservino alle opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse il 10% almeno del loro tempo di trasmissione - escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità o servizi di televideo - oppure, a scelta dello Stato membro, il 10% almeno del loro bilancio destinato alla programmazione. Tenuto conto delle responsabilità delle emittenti verso il loro pubblico in fatto di informazione, educazione, cultura e svago, questa percentuale deve essere raggiunta gradualmente secondo criteri appropriati; essa deve essere raggiunta assegnando una quota adeguata ad opere recenti, vale a dire quelle diffuse entro un termine di cinque anni dalla loro produzione."

²⁹ L'articolo 7 recita: "gli Stati membri vigilano a che le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione non trasmettano opere cinematografiche, salvo accordo contrario tra gli aventi diritto e l'emittente televisiva, prima che sia trascorso un termine di due anni dall'inizio della programmazione di tale opera nelle sale cinematografiche in uno degli Stati membri della Comunità; nel caso di opere cinematografiche coprodotte dall'emittente televisiva, tale termine è di un anno."

³⁰ Cfr. COM(94) 57 del 3.3.1994.

³¹ L'articolo 4 prevede un sistema di controllo in conformità del quale gli Stati membri trasmettono alla Commissione (ogni due anni a decorrere dal 3 ottobre 1991) un rapporto sull'applicazione delle disposizioni degli articoli 4 e 5. La Commissione porta a conoscenza degli Stati membri e del Parlamento europeo questi rapporti, eventualmente corredati di un parere.

Alla luce dei primi risultati, fatta salva la futura valutazione globale della direttiva, la Commissione è già in grado di formulare le osservazioni seguenti.

4.3.1 Maggioranza di opere europee

I risultati che emergono dal controllo dell'applicazione della direttiva dimostrano che, nel periodo 1991/1992, la maggior parte delle emittenti soggette alla giurisdizione degli Stati membri ha trasmesso in maggioranza opere europee.

Essi consentono quindi di affermare che nel complesso il bilancio è positivo sia per quel che riguarda il rispetto dei dispositivi istituiti dalla direttiva, sia per quanto riguarda la loro efficacia.

Nell'ottica di una maggiore circolazione transfrontaliera dei programmi e di un potenziamento degli effetti strutturali di tali dispositivi, sorgono alcune questioni. Dato che l'operazione di controllo prevista dalla direttiva si limita a qualche dato di base e che i dati forniti dagli Stati membri non sono sempre completi, mancano ancora alcuni indicatori fondamentali.

- *Qual è la percentuale di programmi europei che non verrebbero trasmessi in mancanza di un obbligo regolamentare? Stando alle informazioni disponibili, le punte di massimo ascolto si registrano durante la trasmissione di programmi nazionali, "fiction" in particolare. Inoltre, le trasmissioni realizzate in studio (varietà, "talk show", ecc. che, ai sensi della direttiva, rientrano nelle "opere europee"), le quali nella maggior parte dei casi non si prestano ad essere distribuite in altri Stati, possono competere con molti programmi extraeuropei in termini di rapporto costo/pubblico.*
- *All'interno dei programmi europei effettivamente trasmessi, qual è la percentuale di programmi non nazionali? Non disponiamo di dati attendibili per rispondere a questa domanda. Per quel che riguarda le fasce orarie di massimo ascolto (il "prime time") alcuni dati sembrano indicare una netta polarizzazione tra opere nazionali o nordamericane³².*
- *Qual è, in termini di bilancio di programmazione (o di percentuale del fatturato), il valore economico dei diritti di trasmissione di queste opere europee, rispetto a quello di opere extraeuropee?*

Se è possibile affermare che nel complesso il meccanismo è efficace, sarebbe prematuro trarre conclusioni in merito ai suoi effetti strutturali. Esso contribuisce chiaramente alla

Questo sistema non deve essere confuso con la valutazione complessiva della direttiva "televisione senza frontiere", che sarà oggetto di una relazione della Commissione (riguardante tutte le sue disposizioni) entro il 1994, ai sensi dell'articolo 26 della direttiva.

³² Un recente sondaggio della Media Business School sull'origine dei programmi trasmessi in "prime time" da una ventina di emittenti comunitarie, per un periodo di una settimana, conferma in maniera significativa questa tendenza.

distribuzione dei programmi europei ma resta ancora da valutare in quale misura favorisca l'affermarsi di un'industria europea dei programmi.

4.3.2 Promuovere la produzione indipendente

È interessante sottolineare innanzitutto che, di fronte all'alternativa offerta dalla direttiva tra una percentuale del tempo di trasmissione e una percentuale del bilancio di programmazione, quasi tutti gli Stati membri³³ optano per la prima soluzione.

La Commissione³⁴ ritiene che la seconda opzione sia la più adeguata per conseguire l'obiettivo dell'articolo 5 della direttiva, cioè l'investimento in nuove produzioni realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti.

I rapporti nazionali non forniscono però informazioni abbastanza dettagliate, in parte perché i dati non sono disponibili, in parte perché non sono state precisate le definizioni di "produttore indipendente" usate per la raccolta dei dati.

Ancora una volta, malgrado le evidenti finalità strutturali della misura, gli interrogativi sono più numerosi delle risposte. Oltre alle riflessioni espresse in merito al meccanismo precedente, e che si applicano perfettamente anche in questo caso, ci si può chiedere:

- *all'interno delle opere europee, quale percentuale viene dedicata ad opere recenti?*
Sebbene l'articolo 5 si riferisca espressamente alle opere recenti, i rapporti nazionali forniscono pochissimi dati al riguardo;
- *qual è il livello di indipendenza del produttore rispetto all'emittente che ha trasmesso il suo programma (o i suoi programmi)?* (In termini di capitali, percentuale di attività annuale con l'emittente in questione, durata e portata dei diritti ceduti, ecc.);
- *quanto incide l'obbligo regolamentare rispetto al prezzo pagato per un programma?*
Si tratta di scoprire se l'obbligo regolamentare migliori la posizione negoziale dei produttori indipendenti nei confronti delle emittenti, in particolare sotto il profilo dell'ampiezza dei diritti ceduti.

4.3.3 Termini per la trasmissione televisiva di film

La direttiva (articolo 7) prevede un terzo dispositivo (che non rientra nell'operazione di controllo), volto a stabilire un sistema elastico di termini da rispettare:

da un lato, esso si applica soltanto alla trasmissione televisiva delle opere cinematografiche, e non ad altre forme di distribuzione (videocassette);

³³ Soltanto la Francia ha optato per una percentuale del bilancio di programmazione.

³⁴ COM(94) 57 del 3.3.1994 sopracitato.

dall'altro, il periodo di due anni (o di un anno in caso di coproduzione con una emittente televisiva) che deve trascorrere tra l'inizio della programmazione di un film nelle sale cinematografiche e la sua trasmissione televisiva, può essere ridotto previo accordo dei detentori di diritti.

Inoltre, secondo la logica del mercato interno, l'inizio del termine scatta all'uscita del film in un qualsiasi Stato membro. Si tratta di un elemento essenziale nella prospettiva della diffusione su scala europea delle opere cinematografiche.

4.4 Gli incentivi finanziari a livello europeo

Gli incentivi finanziari servono in generale a catalizzare lo sviluppo di alcune attività che le imprese di un determinato settore non avvierebbero spontaneamente a causa di carenze strutturali di quel mercato. Essi sono generalmente destinati a scomparire non appena l'effetto strutturale desiderato consenta al mercato di svilupparsi naturalmente (altrimenti, si tratterebbe di sovvenzioni destinate a un'attività non redditizia per definizione). In linea di massima, inoltre, gli importi finanziari percepiti dalle imprese sono rimborsabili (tranne in settori quali ricerca e sviluppo o formazione) non appena l'attività raggiunga una soglia di redditività.

4.4.1 Gli strumenti comunitari

Finora la Comunità ha posto in essere due importanti strumenti volti specificamente a fornire incentivi finanziari al settore audiovisivo: il programma MEDIA e il piano d'azione per l'introduzione in Europa di servizi televisivi avanzati³⁵.

i) Il programma MEDIA

Il programma MEDIA, istituito con decisione del Consiglio per il periodo 1991-1995, nel 1993 ha formato oggetto - conformemente alle disposizioni della decisione stessa - di una valutazione effettuata dalla Commissione sulla base di uno studio presentato da un organismo indipendente³⁶.

³⁵ Decisione 93/424/CEE del Consiglio, del 22.7.1993, relativa ad un piano d'azione per l'introduzione in Europa di servizi televisivi avanzati. GUCE n. L 196 del 5.8.1993 (pagg. 48-54).

³⁶ Cfr. la Comunicazione della Commissione sulla valutazione del programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea "MEDIA" 1991-1995; COM(93) 364 def. del 23.7.1993. La Commissione ha tratto le prime conclusioni dal rapporto di valutazione, presentando una proposta di modifica (cfr. Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 90/685/CEE; COM(93) 462 def. del 29.10.1993) di natura essenzialmente tecnica.

Il Consiglio del 5 novembre 1993 ha tratto le conclusioni da questa valutazione del programma in corso, che scadrà il 31.12.1995.

- Esso ha sottolineato "l'esigenza di assicurare la continuità delle attività in corso sino alla fine del 1995, nonché il rispetto del carattere decentrato del programma";

La valutazione, realizzata dopo solo due anni di attuazione, non ha consentito di pronunciarsi in modo definitivo sull'incidenza del programma sull'industria. Essa ha comunque permesso di sottolineare alcuni punti:

- considerata la lunghezza dei cicli economici nel settore audiovisivo, l'impostazione microeconomica del programma, che investe tutti i settori dell'attività audiovisiva, potrà avere un impatto quantitativo soltanto in 5-10 anni;
- la creazione di nuove strutture nel settore audiovisivo, attraverso la cooperazione transnazionale e il raggruppamento di imprese, è considerata uno dei risultati più promettenti del programma;
- il programma svolge effettivamente un ruolo di catalizzatore, poiché il contributo di MEDIA alle attività avviate nell'ambito dei progetti rappresenta soltanto il 24% del volume finanziario complessivo;
- in alcuni settori, le risorse disponibili non consentono di raggiungere la massa critica degli interventi sul mercato e, in generale, i fondi del programma non sono sufficienti per procedere alle ristrutturazioni necessarie³⁷;
- considerate le restrizioni di bilancio del programma, l'impostazione orizzontale volta a tener conto di ciascuna fase del processo, dalla creazione all'impiego, aumenta la dispersione delle risorse.

L'esperienza acquisita attraverso il programma MEDIA conferma quindi i principali elementi messi in risalto dalla valutazione dell'industria dei programmi. La Commissione è quindi in grado di individuare quattro serie di obiettivi prioritari: formazione (orientata verso il mercato e le nuove tecnologie), preproduzione e sviluppo dei progetti, distribuzione e commercializzazione e, infine, incentivo all'investimento privato.

ii) Il Piano d'azione

-
- ha messo in luce la necessità di potenziare "il coordinamento ed il controllo finanziario delle attività";
 - ha infine invitato la Commissione a "studiare fin d'ora le misure che sarà necessario adottare onde consentire l'avvio del programma MEDIA 2 oltre il 1995".

³⁷

Il bilancio annuale del programma MEDIA ammonta attualmente a circa 50 milioni di ECU.

Il Piano d'azione³⁸ ha una portata più ridotta: si tratta di incentivare lo sviluppo di una massa critica di servizi televisivi nel nuovo formato 16:9³⁹, in grado di far decollare questo mercato in Europa.

Gli incentivi finanziari interessano due aspetti dell'introduzione dei nuovi servizi: il piano d'azione si fa carico, da un lato di una parte dei costi supplementari determinati dalla trasmissione di programmi nel nuovo formato, dall'altro di una percentuale dei costi supplementari sostenuti per l'adeguamento tecnico dei programmi in vista di una trasmissione nel formato 16:9 (sia per i programmi esistenti che per le nuove produzioni).

L'adozione di questo piano d'azione è troppo recente per valutarne l'efficacia. Tuttavia, al di là del fatto che a breve termine esso privilegia soprattutto l'introduzione di nuove tecnologie di diffusione, si può prevedere un impatto non trascurabile sulle industrie di programmi.

Incoraggiando, da un lato l'utilizzazione di supporti tecnici di produzione compatibili (in termini di formato ma anche di definizione di immagine) con le esigenze dell'alta definizione per la produzione di una riserva di programmi, esso contribuisce a garantire che i cataloghi europei resteranno tecnicamente validi nel tempo.

Mostrandosi attento a un nuovo mercato, esso costituisce inoltre un eccellente mezzo di osservazione degli sviluppi tecnici che l'industria dei programmi dovrà tenere presenti per soddisfare le necessità dei nuovi servizi.

Esso favorisce infine il ricorso al sistema europeo di produzione televisiva ad alta definizione per un'intera gamma di produzioni televisive e cinematografiche.

4.4.2 Gli altri strumenti europei

Vale la pena di citare ancora due strumenti europei tra quelli che intervengono a sostegno del settore audiovisivo.

Il Fondo EURIMAGES è stato istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa⁴⁰ per favorire le coproduzioni europee di film cinematografici e di "fiction" per la televisione.

³⁸ Gli stanziamenti considerati necessari per conseguire gli obiettivi del piano d'azione ammontano a 405 milioni di ECU. Tale importo è costituito da stanziamenti comunitari e da stanziamenti provenienti da altre fonti. I primi ammontano a 228 milioni di ECU.

³⁹ Il formato "classico" dello schermo televisivo è definito mediante un rapporto tra larghezza e altezza di 4:3. I servizi televisivi avanzati (compresa la televisione ad alta definizione), comportano miglioramenti sostanziali della qualità dell'immagine e del suono, ma offrono anche un nuovo formato di immagine, il 16:9, che si avvicina maggiormente a quello di uno schermo cinematografico.

⁴⁰ Il Fondo EURIMAGES, istituito nell'aprile 1989, conta attualmente 24 paesi membri.

EUREKA Audiovisivo⁴¹ costituisce una piattaforma intergovernativa volta ad agevolare la realizzazione di progetti transnazionali nel settore audiovisivo. Poiché non dispone di fondi propri, EUREKA Audiovisivo non è "un incentivo finanziario" vero e proprio, ma serve ad agevolare la cooperazione transnazionale per progetti che beneficiano di una mobilitazione di fondi nazionali o comunitari verso progetti specifici.

Esso offre inoltre la struttura per la creazione dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, chiamato principalmente ad agevolare la diffusione delle informazioni tra gli operatori del settore.

4.5 Gli incentivi finanziari nazionali

Di fronte alla crisi delle industrie cinematografiche e televisive gli Stati membri, che già riscuotono un canone per finanziare un servizio pubblico di radiodiffusione, hanno sviluppato, spesso più per motivi culturali che per ragioni economiche, una serie di incentivi finanziari a livello nazionale e regionale.

In funzione di realtà nazionali o regionali, da uno Stato membro all'altro variano notevolmente sia le somme stanziata⁴², le attività sostenute⁴³ e le modalità di sostegno⁴⁴, sia i metodi con cui questi incentivi vengono finanziati⁴⁵.

Essi sono destinati essenzialmente a produzioni ricollegabili che presentano un interesse per uno Stato membro, e nel caso di progetti transnazionali, complessi accordi bilaterali di coproduzione disciplinano l'accesso dei produttori ai vari dispositivi nazionali.

Nessuno di questi meccanismi tiene conto della dimensione transnazionale o europea del mercato: la selezione avviene essenzialmente in base a criteri culturali (anche linguistici) e gli incentivi automatici sono calcolati sui risultati conseguiti sul solo mercato nazionale.

4.6 Il contesto internazionale

⁴¹ EUREKA Audiovisivo è stato istituito mediante la "dichiarazione comune" adottata a Parigi al termine del Congresso dell'audiovisivo, nell'ottobre 1989.

⁴² A titolo d'esempio, nel 1990 la Danimarca ha destinato 400 000 ECU al sostegno delle sue industrie di programmi, mentre la Francia ha destinato al settore 268 milioni di ECU (vale a dire più della dotazione finanziaria complessiva del programma MEDIA per 5 anni).

⁴³ La maggior parte dei dispositivi nazionali è destinata alla produzione cinematografica, ma in alcuni Stati membri le attività finanziate sono molto più varie (distribuzione, sale cinematografiche, programmi televisivi, ecc.).

⁴⁴ La maggior parte dei meccanismi è selettiva; soltanto la Francia dispone di dispositivi automatici di grande portata.

⁴⁵ Se si escludono i dispositivi basati su agevolazioni fiscali, 5 Stati membri finanziano esclusivamente il contributo alle industrie di programmi attraverso il bilancio generale dello Stato, mentre 6 procedono, a livelli diversi, a una redistribuzione delle risorse del settore (prelievi vari sulle entrate delle sale cinematografiche, del noleggio di videocassette, delle emittenti, ecc.).

Queste considerazioni sul futuro dell'industria europea di programmi vanno poi reinserite nel contesto internazionale delineatosi con le recenti conclusioni dell'Uruguay Round.

Attraverso un dibattito spesso estremamente tecnico, i negoziati sulla liberalizzazione dei servizi nell'ambito dell'Uruguay Round hanno avuto il merito di mettere chiaramente in luce l'importanza strategica del settore audiovisivo in generale, nonché gli importantissimi risvolti dei futuri sviluppi del sistema dell'immagine in Europa.

L'analisi dell'accordo definitivo (General Agreement on Trade and Services - GATS) induce la Commissione a formulare tre considerazioni fondamentali, sulle quali dovrà basarsi qualsiasi riflessione in merito all'azione futura nel settore audiovisivo.

- * Le disposizioni del GATS riguardano l'intero settore audiovisivo senza conferirgli alcuno status specifico, culturale o di altro genere; esso è quindi soggetto alle disposizioni dell'articolo 19 dell'accordo che sancisce quanto segue: "Conformemente agli obiettivi del presente Accordo, i membri intavoleranno, non più tardi di cinque anni dall'entrata in vigore dell'Accordo che istituisce l'MTO, e in seguito periodicamente, altre serie di negoziati al fine di conseguire un grado sempre più alto di liberalizzazione. Tali negoziati saranno intesi a ridurre o eliminare gli effetti negativi, sul settore dei servizi, di misure volte a fornire un effettivo accesso al mercato".
- * L'Unione europea non si è impegnata ad adottare alcuna misura di liberalizzazione nel settore e i suoi obblighi nei confronti del GATS consistono esclusivamente nel garantire la trasparenza, e quindi nell'informare le altre parti contraenti in merito alle nuove misure eventualmente adottate dall'Unione o dai suoi Stati membri; inoltre, con alcune deroghe alla clausola della nazione più favorita, l'Unione europea è riuscita a salvaguardare i diversi aspetti della sua politica audiovisiva, compresi gli accordi bilaterali o multilaterali, segnatamente in materia di coproduzione.

È quindi evidente che l'Unione europea e i suoi Stati membri dispongono del margine di manovra necessario per elaborare i propri provvedimenti a favore dell'industria dei programmi, ma soltanto per una breve fase probabilmente transitoria.

Come altri settori dei servizi, l'audiovisivo deve affrontare i rischi e cogliere le opportunità dell'internazionalizzazione e della globalizzazione, soprattutto nell'ambito della "rivoluzione digitale". L'industria europea dei programmi deve quindi diventare competitiva in uno spirito di apertura mondiale.

5 OPZIONI PER IL FUTURO

Ancora una volta, tutte le parti interessate sono chiamate ad impegnarsi a raccogliere la sfida del futuro. A questo proposito, l'applicazione del principio di sussidiarietà è essenziale per definire una politica europea, quando le azioni previste riguardino settori che non sono di competenza esclusiva della Comunità. Si tratta di determinare a quale livello le misure necessarie per conseguire un determinato obiettivo saranno più efficaci. Va poi assicurata la complementarità delle misure adottate ai diversi livelli.

Se per definire le misure necessarie è fondamentale stabilire le responsabilità dell'Unione europea e i vari livelli di competenza negli Stati membri, la Commissione ritiene che durante la fase della riflessione strategica sia indispensabile discutere apertamente gli interessi in gioco e i vari tipi di soluzione possibili. Nello spirito di uno sforzo collettivo all'interno dell'Unione europea, questa impostazione globale fornisce numerosi spunti di riflessione in merito alle "scelte per il futuro". Il loro eventuale approfondimento in una fase successiva dipenderà dagli orientamenti adottati.

Questa parte del Libro verde lascia pertanto completamente impregiudicato l'esame dal punto di vista della sussidiarietà a cui dovrà essere preventivamente sottoposta ciascuna delle proposte concrete che la Commissione riterrà di dover presentare al termine del dibattito con gli operatori del settore e con le autorità degli Stati membri.

La Commissione non intende compilare, nell'ambito del presente Libro verde, un elenco di misure concrete che potrebbero essere proposte a livello di Unione europea. Il documento presenta piuttosto gli orientamenti di principio cui dovrà essere improntata l'azione dell'Unione europea o le possibili priorità strategiche per:

- aprire i mercati nazionali e favorire la diffusione dei programmi in una prospettiva europea e mondiale;
- salvaguardare le possibilità di scelta per il pubblico europeo;
- sviluppare un ramo produttivo con buone prospettive di successo;
- garantire la redditività di un settore deficitario.

L'industria europea dei programmi sta entrando in un periodo di transizione determinato dall'evoluzione tecnologica, dal quadro definito dagli accordi GATS e dalla trasformazione industriale in corso. La Commissione ritiene che ciò imponga un'azione tempestiva ed energica, in grado di consentire a questa industria di trarre vantaggio, a termine, dal libero gioco delle forze di mercato.

Si propone di imperniare il dibattito su tre linee d'azione:

- regole del gioco;
- incentivi finanziari;
- convergenza dei sistemi nazionali.

Queste tre linee d'azione sono complementari e interdipendenti. Il loro sviluppo e la loro applicazione vanno inoltre strettamente coordinati con tutte le azioni che l'Unione europea

avvierà nell'ambito della sua politica audiovisiva, nonché con qualsiasi altra azione che possa incidere sul settore audiovisivo.

I paragrafi seguenti propongono alcuni interrogativi che la Commissione considera essenziali per definire le linee di una politica industriale. Essi tratteranno uno dopo l'altro i tre elementi di questa politica, seguendo un'impostazione volutamente aperta per suscitare un ampio dibattito.

5.1 Le regole del gioco

Occorre analizzare le regole gioco, sotto il profilo sia del loro contributo allo sviluppo del mercato e alla salvaguardia della concorrenza, sia della promozione dei programmi europei. L'affermarsi di nuovi servizi solleva inoltre nuove questioni a riguardo.

5.1.1 Lo sviluppo del mercato

Per sviluppare il mercato europeo per i programmi audiovisivi occorre sviluppare le infrastrutture e liberalizzare i servizi, eliminare gli ostacoli al mercato interno e, infine, applicare le norme in materia di concorrenza.

i) Infrastrutture e servizi

La Commissione ritiene che tutte le azioni future dell'Unione europea volte a favorire un'impostazione paneuropea nella realizzazione delle nuove reti di comunicazione (in campi quali: libera prestazione di servizi, libertà di stabilimento, specificazioni tecniche comuni, standardizzazione, unificazione e apertura dei sistemi d'accesso condizionato oppure interconnessione delle infrastrutture) contribuiranno allo sviluppo di nuovi mercati per i programmi europei.

Attraverso tali reti potranno svilupparsi infatti nuovi tipi di servizi quali i servizi pagati a consumo, i servizi video a richiesta, i servizi educativi, ecc. Soltanto un'impostazione europea volta a potenziare tali reti consentirà di sfruttare nel contempo mercati di massa e nicchie di mercato in Europa. Si tratta di un requisito indispensabile per valorizzare la diversità delle nostre culture.

Analogamente, la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione e l'apertura del settore alla libera concorrenza contribuiscono efficacemente allo sviluppo di questi mercati.

In tale contesto, la durata della transizione verso uno spazio europeo d'informazione diventa una questione essenziale: se si tratterà di un periodo breve, la nostra industria dei programmi potrà rapidamente trarne vantaggio in termini di nuovi sbocchi, nuovi investimenti ed esperienza nel campo delle nuove tecnologie; parallelamente, occorrerà stimolare maggiormente e in modo più mirato il suo sforzo di adattamento.

In una prospettiva mondiale, nel settore dei servizi la tendenza generale - illustrata nel Libro bianco - è alla liberalizzazione e alla "deregulation". Questa tendenza è riscontrabile anche nel settore audiovisivo per l'accesso alle attività di informazione e di comunicazione. Il fatto

che per tener conto di alcuni aspetti d'interesse generale sia necessario definire alcune regole sul contenuto dei programmi trasmessi non è in contrasto con questa tendenza. Resta il problema di trovare la migliore corrispondenza tra queste regole e gli obiettivi perseguiti.

In breve:

L'Unione deve accelerare la realizzazione dello spazio europeo di informazione, in particolare sviluppando infrastrutture tecnologicamente avanzate, liberalizzando i servizi chiamati a servirsi di tali infrastrutture, introducendo misure di standardizzazione, nonché creando un sistema aperto in materia di accesso condizionato

ii) Mercato interno

La Commissione è altresì del parere che l'attuazione del mercato interno nel settore audiovisivo abbia già contribuito a facilitare l'affermarsi di una vera e propria industria europea dei programmi. Parallelamente alla definizione e all'attuazione di una politica industriale specifica, il corretto funzionamento del mercato interno, vale a dire l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, oltre alla libertà di stabilimento, resta un obiettivo fondamentale.

L'elaborazione di misure normative specifiche per il settore audiovisivo non deve compromettere il corretto funzionamento del mercato interno.

iii) L'applicazione delle norme sulla concorrenza

La politica di concorrenza svolge un ruolo importante nella strategia comunitaria per risanare durevolmente il settore audiovisivo. Una concorrenza sana, che stimoli gli adeguamenti strutturali e tecnologici, contribuisce alla competitività delle imprese europee del settore. Inoltre, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza costituisce uno strumento efficace per realizzare il mercato interno ed un rimedio alla frammentazione dei mercati nazionali cui è soggetta l'industria audiovisiva europea. Lo stesso dicasi per l'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato; in quest'ambito, il rispetto del principio di sussidiarietà implica l'indispensabile apertura dei regimi di aiuto ai cittadini di altri Stati membri. Infine, l'applicazione rigorosa delle norme in materia di concorrenza contribuisce ad assicurare un contesto ottimale per lo sviluppo delle imprese.

Nel settore audiovisivo, la Commissione viene invitata sempre più spesso ad applicare le norme comunitarie in materia di concorrenza, che si tratti di accordi tra imprese o di finanziamenti pubblici.

L'esperienza acquisita dalla Commissione al riguardo consente di formulare alcune osservazioni.

- Da un lato, numerose pratiche vengono presentate alla Commissione senza che gli interessati abbiano prima cercato di rivolgersi alle autorità nazionali

competenti in materia di concorrenza (e raramente queste espongono esse stesse direttamente un problema), e senza che sia stata avviata alcuna procedura presso i tribunali nazionali⁴⁶; troppo spesso si chiede in tal modo alla Commissione di sistemare questioni che avrebbero potuto essere risolte più facilmente a livello nazionale.

- Dall'altro, la mancanza generale di trasparenza in questo settore (dovuta al fatto che il settore viene sottoposto a osservazione in modo alquanto irregolare, da parte sia delle autorità nazionali che delle società specializzate in indagini di mercato, le quali partecipano alla raccolta dei dati a livello nazionale), complica notevolmente il compito della Commissione, contribuendo soprattutto ad allungare i tempi delle procedure.
- Infine, in mancanza di cooperazione tra la Commissione e le autorità competenti in materia di concorrenza nei paesi terzi, la mondializzazione e la globalizzazione del settore rendono sempre più delicata l'analisi delle strategie di affermazione sul mercato di gruppi audiovisivi o multimediali internazionali.

Per rispondere a questo stato di cose, la Commissione suggerisce di promuovere, in futuro, la cooperazione tra la Commissione e le autorità competenti in materia di concorrenza negli Stati membri o nei paesi terzi e soprattutto di favorire la trasparenza del mercato. In proposito, l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo istituito su iniziativa di Eureka Audiovisivo può fornire un valido contributo per raccogliere e diffondere le informazioni disponibili, ma anche per determinare le esigenze più impellenti.

In breve:

Per promuovere la trasparenza sul mercato audiovisivo, occorre una migliore cooperazione tra autorità nazionali e comunitarie incaricate dell'applicazione delle norme di concorrenza, nonché una collaborazione tra autorità comunitarie e autorità di paesi terzi incaricate dell'applicazione delle norme di concorrenza.

5.1.2 Le misure di promozione dei programmi europei

Abbiamo già visto che il capitolo III della direttiva "televisione senza frontiere" stabilisce inoltre, per l'Unione, norme specifiche volte a incentivare l'industria dei programmi. Sul piano dei principi, si tratta di un risultato positivo dell'azione comunitaria che sembra offrire un contesto favorevole allo sviluppo transnazionale dell'industria europea dei programmi e che, per ora, la Commissione ritiene di dover conservare.

Nella prospettiva di una politica industriale, la riflessione sul quadro normativo non rimette quindi in discussione il principio, ma riguarda le modalità della sua applicazione e, in

⁴⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione sulla cooperazione con i giudici nazionali. GUCE n. C 39 del 13.02.1993, pag. 5.

particolare, il modo per rendere più efficaci il controllo dell'applicazione del diritto comunitario e gli incentivi di natura regolamentare.

i) Un controllo più efficace dell'applicazione del diritto comunitario

La credibilità e l'efficacia del quadro normativo applicabile al settore audiovisivo e, in particolare, degli incentivi di natura regolamentare, dipendono in larga misura dall'efficacia con cui viene controllato il rispetto degli obblighi da parte degli operatori, nonché dalle eventuali sanzioni comminate in caso di inosservanza. Meglio adottare misure limitate ma chiaramente vincolanti, anziché meccanismi che vogliono essere ambiziosi, ma senza controllo effettivo.

Il controllo (nonché l'applicazione di eventuali sanzioni) rientrano innanzitutto nelle competenze delle autorità nazionali e la Commissione, nella sua recente comunicazione⁴⁷, ha indicato le principali carenze delle relazioni nazionali, illustrando in quale modo intenda controllare direttamente l'applicazione degli articoli 4 e 5. Il fatto che questi prevedano una certa flessibilità non esclude il graduale affermarsi di un'interpretazione comune, eventualmente sotto il controllo della Corte di giustizia.

L'attuazione delle norme comuni, il controllo dell'osservanza di tali norme da parte degli operatori e l'applicazione di sanzioni efficaci in caso di mancata osservanza sono fondamentali per uno sviluppo armonico della radiodiffusione in Europa. Una diversa applicazione negli Stati membri può infatti falsare la concorrenza nell'ottica della libera circolazione delle trasmissioni televisive stabilita dalla direttiva "televisione senza frontiere".

Trattandosi di un settore in rapidissima evoluzione, nel quale gli investimenti sono ripartiti su diversi anni e le quote di mercato si conquistano e si perdono talvolta molto in fretta, gli operatori devono beneficiare di un massimo di trasparenza e di certezza del diritto. Per evitare che, puntando sull'imprecisione dei loro obblighi, sulla mancanza di sanzioni e sulla durata delle procedure, gli operatori si insedino sul mercato più o meno "illegalmente", ponendo tutti di fronte al fatto compiuto e conquistando telespettatori fedeli, i quali diventeranno poi i loro migliori avvocati, occorre procedere a un controllo rigoroso ed efficace del diritto comunitario, rafforzando eventualmente i dispositivi di controllo e le sanzioni già esistenti.

In breve:

Come rendere più efficaci il controllo e l'applicazione del diritto comunitario?

Al di là dei dubbi già espressi sull'efficacia e sull'impatto strutturale degli incentivi di tipo normativo, bisogna affrontare vari problemi prima del termine fissato per la valutazione globale della direttiva "televisione senza frontiere".

⁴⁷

Cfr. la nota n. 28.

Da un lato, si tratta di garantire che i meccanismi di promozione vengano adeguati ai nuovi tipi di servizi, che dovrebbero affermarsi più rapidamente grazie alla "rivoluzione digitale".

Dall'altro, bisogna riflettere sull'opportunità e sulle possibilità di rendere più efficaci tali meccanismi, mantenendo al tempo stesso la flessibilità necessaria per tener conto della diversificazione del settore della radiodiffusione in senso lato.

ii) Come fornire incentivi più efficaci?

Il margine di manovra lasciato agli Stati membri in materia di modalità di applicazione ("mezzi appropriati") della direttiva, ha fatto sì che le limitazioni e i controlli ai quali sono soggette le emittenti dei vari Stati membri siano assai poco omogenei. In alcuni casi si riscontrano addirittura vari tipi di emittenti nello stesso Stato membro⁴⁸.

Vista l'incidenza economica di questi obblighi regolamentari sull'attività delle emittenti, è lecito temere che differenze troppo pronunciate tra i vari regimi possano falsare la concorrenza, data la libera circolazione dei servizi di radiodiffusione.

*** Tener conto della varietà di situazioni nell'ambito della radiodiffusione**

Quella che alcuni considerano la principale debolezza dei meccanismi della direttiva⁴⁹, proviene principalmente dalle esigenze di flessibilità dettate dalla diversità del settore audiovisivo europeo. I vincoli economici ai quali sono soggette le emittenti sono diversificati quanto i servizi di televisione:

- servizi generici o tematici
- trasmissioni "in chiaro" o "in codice"
- servizi finanziati attraverso il canone, la pubblicità, gli abbonamenti, servizi pagati a consumo o un sistema misto
- servizi istituiti da lungo tempo o di recente creazione
- servizi destinati a un pubblico nazionale o a un pubblico transnazionale
- servizi trasmessi in una lingua maggioritaria o minoritaria.

Sono differenze fondamentali che incidono sensibilmente sulle strategie degli operatori, anche in materia di acquisti di diritti o di politiche di produzione, motivo per cui occorre tenerne conto.

⁴⁸ In questa sede teniamo conto soltanto degli obblighi derivanti, a livello nazionale, dagli obiettivi di cui agli articoli 4 e 5 della direttiva, escluse le misure complementari che gli Stati membri possono adottare unilateralmente (in particolare per ragioni di politica linguistica) nei confronti delle emittenti soggette alla loro giurisdizione.

⁴⁹ Si tratta essenzialmente dei termini di cui agli articoli 4 e 5: "ogniquale sia possibile", "ricorrendo ai mezzi appropriati" e "gradualmente".

In tale contesto, va sottolineato che nella definizione di "trasmissione televisiva" data dalla direttiva⁵⁰ rientrano servizi pagati a consumo (Pay-per-View)⁵¹ o servizi affini a quelli video a richiesta ma non servizi di telecomunicazione come per esempio i servizi video a richiesta veri e propri (Video-on-Demand)⁵².

Per rendere più efficaci i meccanismi, si dovrà quindi tener conto di questa realtà, nonché della tendenza alla diversificazione del settore. Quest'ultima non è peraltro incompatibile con gli incentivi di natura regolamentare a favore dell'industria europea dei programmi. Dispositivi opportuni possono anzi favorire questa diversità (invocata dal pubblico europeo), garantendo al tempo stesso uno spazio adeguato ai programmi europei.

Inoltre, la diversità delle realtà nazionali sembra talvolta ostacolare l'adozione di definizioni precise a livello di Unione europea (per esempio la definizione di "produttore indipendente dalle emittenti", se deve consentire anche di porre in essere meccanismi in grado di strutturare il settore della produzione televisiva, si scontra con differenze sostanziali nel modo in cui quest'ultimo è organizzato nei vari Stati membri). Per garantire la certezza del diritto e l'equilibrio, è tuttavia auspicabile raggiungere un accordo su alcune definizioni di minima a livello comunitario, senza escludere definizioni più precise a livello nazionale per adeguare gli obiettivi strutturali alle realtà nazionali.

* **Precisare meglio gli obblighi**

Tenuto conto di quanto precede, vale forse la pena di chiedersi se sia possibile determinare con maggiore chiarezza alcuni requisiti in funzione dell'obiettivo di ristrutturazione industriale. Non si tratterebbe più soltanto di creare una struttura favorevole all'esercizio transnazionale di determinate attività, ma di sviluppare incentivi più mirati.

⁵⁰ Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva, per "trasmissione televisiva" si intende la "trasmissione via cavo o via etere, nonché la trasmissione via satellite, in forma codificata o no, di programmi televisivi destinati al pubblico. Il termine comprende la comunicazione di programmi effettuata tra imprese ai fini della ritrasmissione al pubblico. Il concetto non comprende invece i servizi di comunicazione che forniscono informazioni specifiche o altri messaggi su richiesta individuale, come la telecopiatura, le banche elettroniche di dati e i servizi analoghi".

⁵¹ I servizi pagati a consumo rientrano nel campo della trasmissione televisiva, in quanto il servizio trasmette programmi per il pubblico (anche se tale pubblico comprende soltanto i telespettatori che dispongono del materiale di ricezione adeguato), e la scelta del telespettatore consiste soltanto, sotto il profilo tecnico, nel determinare la percentuale delle trasmissioni che verrà decodificata e quindi effettivamente vista. Si tratta di un tipo di comunicazione "point to multipoint", vale a dire da un punto (di trasmissione) verso molteplici punti (di ricezione).

⁵² I servizi video a richiesta, come tutti i servizi "realmente interattivi", rientrano nel campo delle telecomunicazioni poiché il programma viene trasmesso su richiesta diretta del telespettatore. Si tratta di un tipo di comunicazione "point to point", vale a dire da un punto (di trasmissione) verso un solo punto (di ricezione).

Servizi di questo tipo non rientrerebbero nella definizione della direttiva, poiché questa sembrerebbe escludere i servizi che operano su richiesta individuale.

La riflessione dovrà incentrarsi soprattutto su due assi portanti:

- stimolare la circolazione transnazionale dei programmi audiovisivi (essenzialmente riserve di programmi che permetterebbero di costituire cataloghi utilizzabili per lunghi periodi su molteplici supporti e mercati);
- stimolare l'investimento nella produzione di nuovi programmi e l'acquisto di diritti su programmi recenti, privilegiando in particolare programmi di produttori indipendenti dalle emittenti.

In breve:

Come tener conto della diversità dei tipi di servizio?
 Come stimolare la circolazione dei programmi all'interno dell'Europa?
 Occorre adottare definizioni comuni più precise?
 Bisogna privilegiare incentivi all'investimento nella produzione di programmi o nell'acquisto di diritti rispetto ai meccanismi basati sul tempo di diffusione?

iii) Ordine di passaggio attraverso i media

A prescindere da ogni riferimento normativo, l'ordine di passaggio nei media (o sistema delle "finestre") è direttamente legato alla volontà di massimizzare le entrate che consentono le varie forme di diffusione di un programma cinematografico (o televisivo).

La decisione in merito al passaggio ad un nuovo mercato (dalle sale cinematografiche alle videocassette, dalle videocassette alla televisione a pagamento, dalla televisione a pagamento ai programmi televisivi "in chiaro", ecc.) può variare a seconda del tipo di programma e del pubblico al quale esso si rivolge, anche se l'obiettivo resta quello di ottimizzare le entrate. Inoltre, l'introduzione dei servizi pagati a consumo e dei servizi video a richiesta, nonché il moltiplicarsi di nuovi supporti (videodisco, CD-I, CD-ROM) determineranno nuove tappe nell'ordine di passaggio in funzione dei media e complicheranno ulteriormente le scelte dei detentori di diritti. In base a tale logica, la libertà di questi ultimi è un elemento essenziale della redditività dei programmi.

Accanto all'intento fondamentale di massimizzare le entrate per ciascuna produzione, considerazioni d'altro tipo possono condurre a relativizzare tale libertà.

Da un lato, l'importanza della proiezione nelle sale cinematografiche, dal cui esito dipende spesso in larga misura, non solo il successo sugli altri mercati, ma la stessa politica di promozione del cinema ("un film dev'essere visto al cinema"), spingono a un certo protezionismo a favore della diffusione cinematografica dei film.

Dall'altro, l'entità crescente degli investimenti delle emittenti nella produzione cinematografica fa temere ad alcuni lo sviluppo di una forma di "produzione televisiva

camuffata", all'interno della quale la programmazione in sala divenga meramente accessoria.

Altre forme di utilizzazione (ad esempio il settore delle videocassette), infine, sentendosi minacciate dai nuovi mezzi di distribuzione dei programmi audiovisivi, tendono a chiedere una protezione specifica.

L'ordine di passaggio deve inoltre conciliare i vari interessi in gioco, tenendo conto degli sviluppi futuri. Restano quindi da vedere sia l'opportunità di una normativa comunitaria che disciplini l'ordine di passaggio nei media, sia le eventuali modalità che essa può assumere.

In breve:

Tenendo conto della necessità di massimizzare i proventi della diffusione e incentivare nuovi supporti e nuovi servizi per permettere loro di affermarsi, bisogna mantenere un sistema comunitario di ordine di passaggio nei media?

Occorre modificare il sistema esistente, estendendolo soprattutto a forme di diffusione diverse dalla radiodiffusione?

5.1.3 Bisogna prendere in considerazione i nuovi tipi di servizi?

Con la "rivoluzione digitale" si affermeranno nuovi tipi di servizi audiovisivi da entrambi i lati del confine tra:

- radiodiffusione: comunicazione da un punto di trasmissione verso molteplici punti di ricezione;
- e telecomunicazioni: comunicazione da un punto di trasmissione verso un punto di ricezione.

Al di là della logica di liberalizzazione dei servizi ("deregulation" in materia di accesso degli operatori privati a queste attività) che si sviluppa in questi due settori, le norme in vigore, ma anche la logica predominante nell'impostazione di questi due settori della comunicazione, sono estremamente diverse: la radiodiffusione è stata tradizionalmente sottoposta a molteplici normative in materia di contenuti, mentre nel campo delle telecomunicazioni la normativa è alquanto modesta.

Questa dualità di regimi giuridici può portare a trattare in modo diverso servizi che, pur utilizzando tecniche di trasmissione distinte sono più o meno affini nella sostanza: ad esempio un servizio simile ai servizi video a richiesta che disponga di un elevato numero di canali di trasmissione sarebbe soggetto al regime della radiodiffusione mentre un servizio video a richiesta vera e proprio sarebbe soggetto al regime delle telecomunicazioni.

Una situazione di questo genere potrebbe falsare la concorrenza tra diversi tipi di servizi audiovisivi: radiodiffusione classica, televisione a pagamento, servizi pagati a consumo, servizi affini a servizi video a richiesta, servizi video a richiesta veri e propri, ecc.

Dato che i nuovi vettori di trasmissione dei programmi audiovisivi assorbiranno progressivamente entrate cospicue, alcuni ritengono che anch'essi, come i servizi di radiodiffusione classica, dovrebbero concorrere alla promozione dei programmi europei.

Per trattare tale questione occorre tener conto degli obiettivi fissati per uno sviluppo rapido dello spazio comune d'informazione. La necessità o meno di tener conto di questi nuovi servizi è quindi strettamente legata a considerazioni di opportunità. È essenziale raggiungere uno sviluppo massimo di questi nuovi servizi, garantendo nel contempo alla nostra industria dei programmi una percentuale equa dell'espansione del mercato europeo che ne deriverà.

Si dovrà altresì tener conto delle riflessioni sull'efficacia complessiva dei meccanismi di promozione dei programmi europei, nonché delle limitazioni tecniche: ai servizi pagati a consumo e a quelli affini ai servizi video a richiesta potrebbe teoricamente venire applicato un meccanismo di promozione basato sul tempo di trasmissione (distinto dal tempo di consumo effettivo), ma per i servizi video a richiesta occorre un'impostazione diversa⁵³. Alcuni raccomandano norme riguardanti il contenuto dei cataloghi, altri norme relative all'investimento nella produzione o l'acquisto di programmi europei.

In breve:

Come ottimizzare il rapporto tra lo sviluppo di nuovi tipi di servizi e dell'industria europea dei programmi?

Occorre elaborare norme specifiche per promuovere i nuovi modi di trasmissione dei programmi audiovisivi (soprattutto quelli che operano su richiesta individuale, distinti dai servizi di radiodiffusione in senso stretto, basati su un sistema di comunicazione "point to multipoint")? Quali sarebbero le disposizioni adeguate?

5.2 Gli incentivi finanziari a livello di Unione europea

5.2.1 Impostazione orizzontale del settore o priorità settoriali?

Nella prospettiva dello sviluppo del mercato europeo dei programmi cinematografici e televisivi occorre stabilire se gli incentivi finanziari debbano interessare ciascuna fase del ciclo audiovisivo (dalla sceneggiatura a tutte le forme di diffusione dei programmi audiovisivi), o se sia invece preferibile dirigere gli sforzi verso settori prioritari.

⁵³

Per i servizi pagati a consumo, il tempo di trasmissione e il suo contenuto riguardano tutti i programmi trasmessi, a prescindere dal consumo individuale. Per i servizi video a richiesta, invece, il tempo di trasmissione e il contenuto sono determinati dal consumo individuale e possono essere conosciuti solo a posteriori.

i) L'impostazione orizzontale

Poiché la "crisi" del settore in Europa colpisce tutti gli elementi del sistema audiovisivo, può essere giustificata la creazione di incentivi per ciascuna fase del processo di produzione e di diffusione dei programmi.

Attraverso un'impostazione settoriale, il programma MEDIA ha cercato di individuare le principali carenze dell'intero processo (tenendo conto della specificità di settori come quello dei cartoni animati o di questioni quali l'impiego delle nuove tecnologie nella produzione di programmi) e di definire gli incentivi necessari per tentare di porvi rimedio.

ii) I settori prioritari

Un'impostazione alternativa, di tipo più macroeconomico, consiste nell'individuare gli elementi prioritari del sistema audiovisivo e nel concentrare su questi la maggior parte delle risorse disponibili per far leva sull'intero sistema.

Dalle opinioni raccolte dalla Commissione durante le consultazioni preliminari risulta che, nell'ottica del potenziamento dell'industria europea dei programmi, si potrebbero privilegiare cinque settori:

- la realizzazione di programmi adeguati alle necessità del mercato europeo presuppone un notevole investimento nello sviluppo dei progetti, che tenga conto al tempo stesso dei vari tipi di pubblico e di tutti i supporti (soprattutto multimediali) che si possono prendere in considerazione;
- l'utilizzazione ottimale dei programmi sul mercato europeo (attraverso tutti i supporti e i mezzi di distribuzione possibili) presuppone, oltre a un grosso impegno sul piano della commercializzazione, la realizzazione di reti di distribuzione europee in grado di investire, a termine, nella produzione e di costituire cataloghi di diritti;
- la promozione della circolazione dei programmi all'interno dell'Europa, nonché la considerazione della specificità dei paesi che presentano un'area linguistica limitata richiede un notevole sforzo per sviluppare il doppiaggio e i sottotitoli, privilegiandone la qualità;
- lo sviluppo di un'industria europea dei programmi presuppone la mobilitazione di finanziamenti provenienti non soltanto dall'industria stessa, ma anche da investitori privati attivi in altri settori economici; tali finanziamenti possono essere attratti in parte attraverso meccanismi di ingegneria finanziaria;
- l'impostazione transnazionale della produzione e della distribuzione audiovisive, nonché la diversificazione delle reti di distribuzione, richiedono un'operazione globale di formazione che prenda in considerazione le tendenze del mercato e le nuove tecnologie dell'informazione.

Questi cinque orientamenti prioritari non precludono interventi in ambiti diversi, purché però sia dimostrabile l'efficacia del loro apporto allo sviluppo di un'industria europea dei programmi.

In breve:

Occorre predisporre gli incentivi finanziari in base a un'impostazione orizzontale che coinvolga ciascuna fase del processo di creazione/produzione/utilizzazione o è preferibile concentrare le risorse finanziarie su alcuni settori prioritari per avviare un processo complessivo di ristrutturazione? In caso affermativo, quali?

In particolare:

Come migliorare lo sviluppo dei progetti in una prospettiva europea?

Come incentivare una distribuzione paneuropea dei programmi e superare la compartimentazione dei mercati nazionali?

Come promuovere doppiaggio e sottotitoli di ottima qualità?

Come stimolare gli investimenti?

Come sviluppare una formazione che prenda in considerazione le tendenze del mercato e le nuove tecnologie?

5.2.2 Priorità alle imprese o ai progetti?

L'industria dei programmi è un'industria di prototipi, caratterizzata inoltre dal fatto che - solitamente - il consumatore "paga" per un prodotto che non conosce ancora (per esempio quando acquista un biglietto per una proiezione cinematografica). Essa dipende quindi notevolmente dal "talento" e ciascun prototipo comporta notevoli rischi.

Questa analisi del settore audiovisivo può condurre, schematizzando in termini estremi, a due impostazioni distinte in materia di incentivi finanziari.

La prima consiste nel sostenere un massimo di progetti per offrire al maggior numero possibile di persone la possibilità di esplicitare il proprio talento, aumentando in tal modo la diversità dei programmi. Secondo questa impostazione, gli incentivi finanziari mirano a diminuire i rischi della produzione senza approfondire l'aspetto delle condizioni di diffusione dei programmi che vengono realizzati. Spinta all'estremo, questa logica può innescare un effetto perverso; succede così che ogni anno vengano prodotti in Europa programmi che, nel migliore dei casi, vengono presentati solo nei festival, senza alcuna altra forma di diffusione.

La seconda impostazione privilegia azioni che potrebbero rafforzare imprese in grado di realizzare un certo numero di progetti, offrendo loro la possibilità di ripartire i rischi che comporta la produzione audiovisiva, purché lo sviluppo dei progetti tenga conto delle prospettive di mercato. Se si opta per questa via, non sono tanto importanti i tipi di attività sostenuti (per esempio la produzione) di per sé (per esempio l'aumento del numero di prodotti), ma le condizioni in cui queste attività vengono svolte: costituire i cataloghi, sfruttare

la massimo tutte le possibilità di diffusione, risanare e consolidare le imprese coinvolte. Anche questa logica, spinta all'estremo, può condurre a un effetto perverso: selezionare le imprese in funzione della loro attività globale può falsare la concorrenza tra operatori.

Ecco che l'impostazione per progetto (nella produzione o nella distribuzione) agevola le varie attività che si vogliono incoraggiare, senza sortire però effetti duraturi sulla struttura delle imprese beneficiarie.

Un'impostazione che tenga invece conto dell'attività globale delle imprese e dei suoi risultati sul mercato europeo, o volta a offrire incentivi a gruppi di imprese, consente di innescare una dinamica di crescita che aumenta progressivamente il potenziale delle imprese, per esempio in termini di cataloghi, di ripartizione dei rischi oppure di capacità di formazione.

In breve:

Occorre concedere incentivi finanziari continuando a selezionare singoli progetti (di creazione, produzione o diffusione)?

o

Bisogna privilegiare le imprese, tenendo conto di tutte le loro attività?

5.2.3 Quale impatto prefiggersi in termini geografici, temporali e finanziari?

Per sortire effetti strutturali commisurati all'ampiezza del mercato europeo, la definizione dei meccanismi d'incentivazione finanziaria deve fondarsi su criteri che tengano opportunamente conto dei mercati, del fattore tempo e del livello di finanziamento. Questi elementi, di natura chiaramente tecnica, sono fondamentali per evitare gli effetti negativi degli incentivi finanziari.

i) La dimensione dei mercati

Per conseguire un obiettivo di ristrutturazione di un'industria dei programmi europea, i meccanismi da porre in essere devono tener conto di una vera e propria dimensione europea. Un obiettivo territoriale di portata ridotta (limitato per esempio a progetti che interessino imprese o mercati di tre Stati membri, due dei quali appartenenti alla stessa area linguistica) favorisce certamente lo sviluppo di attività transfrontaliere, senza procurare però una reale "esperienza" del mercato europeo e senza modificare profondamente l'economia dei progetti finanziati.

ii) Il fattore tempo

Anche il fattore tempo costituisce un elemento fondamentale di qualsiasi politica industriale:

da un lato, la durata dei dispositivi deve coincidere con il termine della "fase transitoria", entro la quale dovrà essere conseguito l'obiettivo di ristrutturazione;

dall'altro, giacché il più delle volte gli incentivi finanziari prevedono il rimborso delle somme percepite non appena venga raggiunta una soglia di redditività, la programmazione del rimborso deve rispecchiare la portata dei rischi di cui le imprese si fanno carico come contropartita dell'incentivo finanziario.

iii) Il livello di finanziamento

Per riuscire a strutturare un dato settore, una politica di incentivi finanziari va poi attentamente calibrata in funzione della "massa critica", sia in termini di volume finanziario globale, sia per l'importo unitario degli aiuti concessi in base ai dispositivi posti in essere:

se gli importi sono troppo modesti, vengono assorbiti dal settore per compensare le proprie carenze senza modificare le strutture alla radice;

se gli importi sono troppo elevati, eliminano il rischio economico e sconvolgono il funzionamento del mercato.

Il tipo di meccanismi possibili è inoltre spesso legato alla somma disponibile:

importi limitati esigono in generale un'impostazione selettiva, mentre importi più elevati consentono meccanismi più automatici basati su indicatori direttamente collegati al mercato.

In breve:

Per strutturare efficacemente l'industria dei programmi su scala europea, i meccanismi da istituire devono poggiare su una dimensione realmente europea e disporre di risorse sufficienti, a concorrenza della massa critica necessaria per conseguire gli obiettivi entro un periodo di tempo ragionevole.

5.2.4 Mercato europeo e diversità culturale

Considerata l'importanza culturale del settore audiovisivo, la Commissione ritiene indispensabile assicurare che una politica industriale in questo settore non comporti uno sviluppo "a diverse velocità", che lascerebbe in disparte gli Stati membri (o alcune regioni) che presentano un potenziale audiovisivo più ridotto o un'area linguistica limitata⁵⁴. È importante che tutte le regioni dell'Unione possano partecipare allo sviluppo dell'industria audiovisiva.

Quanto alle industrie di programmi, occorre sottolineare che la creazione di un mercato europeo vero e proprio rappresenta, a termine, il modo migliore per far fronte ai vari svantaggi strutturali.

⁵⁴

Questa considerazione assume particolare rilievo nell'ottica dell'adesione all'Unione europea di nuovi paesi aventi un'area linguistica o una capacità produttiva limitata.

Grazie allo sviluppo del mercato europeo, i creatori non dovranno più tener conto della dimensione del mercato nazionale, ma dovranno invece - quale che sia il loro paese - sedurre il pubblico europeo.

Inoltre, il successo e la redditività sul mercato europeo consentiranno di accedere a nuovi mercati extraeuropei, nei quali i produttori di paesi di dimensioni e lingue diverse potranno trovare sbocchi naturali (le aree di lingua portoghese o spagnola sono relativamente limitate in Europa, ma sono molto più estese se si considera il mercato mondiale).

In quest'ottica, la necessità di potenziare il doppiaggio e i sottotitoli, in termini quantitativi ma anche qualitativi⁵⁵, per incrementare la circolazione dei programmi all'interno della Comunità diventa un obiettivo prioritario.

Tuttavia, durante la "fase intermedia" di sviluppo del mercato europeo si potrebbero prendere in esame meccanismi correttori.

Purché siano compatibili con il diritto comunitario, essi possono sia configurarsi come "discriminazione positiva" nell'ambito di misure a favore di tutte le imprese dell'Unione indistintamente, sia formare oggetto di misure specifiche.

In breve:

Come può l'Unione tener conto della specificità dei paesi con area linguistica o capacità di produzione limitate?

In particolare, è opportuno prendere in considerazione questa specificità nell'ambito di meccanismi d'applicazione generale o occorre sviluppare meccanismi specifici? In caso affermativo, quali?

5.2.5 Partecipazione allo sviluppo di nuovi mercati

Per un'industria che vuole essere competitiva sul mercato mondiale, la presenza sul maggior numero possibile di mercati nazionali e lo sfruttamento di tutti i supporti di distribuzione sono obiettivi altrettanto fondamentali. Nell'industria dei programmi, tale esigenza è resa più forte dal fatto che l'offerta di programmi audiovisivi sta gradualmente formando il gusto del pubblico europeo.

Fuori del mercato comunitario, all'interno del quale non si può parlare di esportazioni, alcuni mercati esterni sono solvibili ma difficilmente conquistabili (ad esempio il mercato degli Stati Uniti), altri sono in piena fase di costruzione o di riassetto. A prescindere comunque dal livello di sviluppo di questi mercati, tutti i legami che le imprese europee riusciranno ad instaurare per consentire l'accesso dei propri programmi a nuovi mercati costituiranno, a medio o a lungo termine, un vantaggio per l'industria europea.

⁵⁵

Cfr. il punto 3.3.1 "Superare le barriere linguistiche" pag. 22.

Tenuto conto dei profondi legami storici e culturali che ci uniscono a determinate aree europee, nonché delle tradizioni in campo cinematografico e audiovisivo ancora vive in quei paesi e della prospettiva di una progressiva integrazione economica regionale⁵⁶, la riflessione a livello di Unione europea deve comunque privilegiare i mercati dell'Europa centrale ed orientale.

i) L'aiuto alla ricostruzione e allo sviluppo

La logica fondamentale su cui poggiano le relazioni economiche tra l'Unione europea e detti paesi è quella dell'aiuto alla ricostruzione e allo sviluppo. Si tratta di un aiuto indispensabile, che potrebbe venir esteso all'audiovisivo, nel quadro di programmi come PHARE o TACIS, se le autorità dei paesi beneficiari lo includeranno tra i settori prioritari.

Lo sviluppo di un mercato audiovisivo nell'Europa centro-orientale interessa i creatori e le imprese sia dell'Unione europea sia di quei paesi, e l'azione dell'Unione europea può accelerare tale sviluppo.

ii) L'apertura dei meccanismi comunitari d'incentivazione finanziaria

In questo contesto, si potrebbero estendere innanzitutto i meccanismi di incentivo finanziario dell'Unione alle imprese dell'Europa orientale. Un'impostazione del genere (oltre ai problemi ben noti dell'inadeguatezza dei quadri normativi in pieno sviluppo in quei paesi, segnatamente in materia di diritti d'autore) si scontra con due problemi principali:

da un lato, il diverso livello di sviluppo delle industrie audiovisive e delle reti di diffusione riscontrabile ad est e ad ovest, fa sì che meccanismi adeguati alla situazione dell'Unione europea non necessariamente sarebbero adatti ai paesi dell'Europa centrale e orientale;

dall'altro, dato il modesto livello dei finanziamenti che quei paesi riuscirebbero ad apportare quale contributo ai meccanismi cui dovrebbero partecipare, rispetto al numero delle loro imprese capaci di presentare progetti sovvenzionabili, l'apertura rischia di tradursi in un trasferimento finanziario che comprometterebbe l'efficacia dei meccanismi stessi all'interno dell'Unione.

iii) Una nuova associazione operativa

Bisogna quindi prevedere misure di altro tipo. La Commissione propone di valutare l'opportunità e le possibilità di incentivare alcune attività delle imprese dell'Unione europea in quei paesi.

⁵⁶

Cfr. il quadro giuridico attuale fornito dagli "accordi europei" con Polonia, Ungheria, Romania, Repubblica ceca e Repubblica slovacca. Sono possibili misure di sostegno nel quadro degli "accordi di integrazione economica regionale", sempre che esse non si configurino come sovvenzioni all'esportazione.

Altre industrie - soprattutto quella nordamericana - hanno adottato una strategia di "occupazione del terreno", sia nel campo delle infrastrutture (reti di sale cinematografiche, dispositivi per la trasmissione via cavo, telecomunicazioni, ecc.) che in quello dell'offerta di programmi a prezzi simbolici.

Incentivando la costituzione di associazioni operative eque tra le imprese delle due parti dell'Europa, l'Unione europea potrebbe contribuire non solo a rianimare le nostre industrie - in particolare quella dei programmi -, ma anche a rinsaldare legami culturali fondamentali.

In breve:

Nella prospettiva di uno sviluppo del mercato audiovisivo nei paesi dell'Europa centrale e orientale:

L'azione dell'Unione europea deve limitarsi a dispositivi volti a sostenere lo sviluppo e la ricostruzione in tutti i settori industriali (e quindi, potenzialmente, nel settore audiovisivo)?

o

Bisogna rendere accessibili agli operatori del settore audiovisivo di quei paesi gli incentivi istituiti a livello comunitario?

o

Occorre sviluppare strumenti specifici, a seconda del paese, volti segnatamente a incoraggiare iniziative di imprese comunitarie in uno spirito di associazione operativa?

5.3 Verso una convergenza dei sistemi nazionali di sostegno?

L'azione degli Stati membri è per molti versi determinante per lo sviluppo delle strutture del settore audiovisivo. Lo è anche nel campo dell'incentivazione finanziaria, in quanto i meccanismi di sostegno nazionale presi nel loro insieme possono costituire una leva potente per rafforzare l'industria dei programmi.

Le loro politiche perseguono essenzialmente obiettivi nazionali:

- obiettivi culturali: mantenimento della diversità e della qualità nella programmazione, politica linguistica, sostegno alla creazione, promozione delle identità nazionali e locali;
- obiettivi industriali: sviluppo dell'industria nazionale dei programmi, sviluppo dei servizi e dei nuovi mercati, introduzione delle nuove tecnologie, ecc.

Il potenziamento dell'industria europea dei programmi non è affatto in contrasto con tali obiettivi. Esso sembra addirittura necessario per garantire, a termine, la redditività delle politiche culturali e industriali degli Stati membri.

Anzi, se appena appena perseguono una qualche ambizione europea per le industrie del loro paese, le politiche nazionali possono accrescere sensibilmente l'efficacia dei provvedimenti presi a livello di Unione europea. Un eccessivo ripiegamento del settore audiovisivo su strutture e mercati solo nazionali ipotecherebbe invece seriamente le possibilità di successo di una strategia europea, e a maggior ragione mondiale.

Così una riflessione comune sulla strategia globale sembra opportuna per ottimizzare l'impatto economico di questi sistemi.

5.3.1 Il quadro di una riflessione e di uno scambio di esperienze

Premesso che è escluso che si possa rimettere in questione l'autonomia di cui godono gli Stati membri, nello spirito di uno sviluppo dell'industria europea dei programmi attraverso uno sforzo collettivo di tutti gli operatori dell'Unione la riflessione dovrebbe riguardare il contributo che gli Stati membri, ai loro vari livelli di competenza, possono dare al conseguimento di obiettivi definiti in comune.

La Commissione si propone di animare questa riflessione con le varie autorità competenti degli Stati membri, in uno spirito di cooperazione. Si tratterebbe di instaurare un sistema di scambi su temi di interesse comune, scambi di esperienze, analisi dell'efficacia e dei limiti dei sistemi nazionali attuali, per studiare infine le prospettive e i vantaggi di una convergenza su obiettivi comuni.

Procedendo per gradi, la Commissione potrà poi formalizzare questi scambi o le loro conclusioni, avviando in particolare procedure istituzionali per l'adozione di raccomandazioni o di altre misure comuni.

5.3.2 Quali temi prioritari per riflessione e scambio di esperienze?

Abbiamo visto come il quadro normativo comunitario offra già norme comuni volte a favorire la distribuzione e la produzione di programmi europei. Inoltre, quanto ai contributi finanziari nazionali la Comunità si è sempre mostrata favorevole al loro mantenimento, purché le modalità di concessione non vadano contro l'interesse comune, e in particolare contro le disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle persone e dei servizi e al diritto di stabilimento.⁵⁰⁷

⁵⁰⁷ È opportuno ricordare che il trattato dell'Unione ha introdotto una nuova disposizione che conferma questa impostazione, cioè l'articolo 92.3.d, il quale tra gli aiuti che possono beneficiare di un'esenzione include "gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune".

Al di là di questa impostazione giuridica, per ottimizzare l'efficacia globale dei sistemi nazionali di sostegno la riflessione e lo scambio possono svilupparsi in modo pragmatico su due aspetti complementari: la convergenza in fatto di priorità in materia di sostegno all'industria dei programmi e la convergenza in fatto di finanziamento di tale sostegno.

i) Convergenza in fatto di priorità nei sistemi nazionali di sostegno

I vari sistemi nazionali contribuiscono, in diverso grado, al potenziamento dell'industria dei programmi. Scambi di esperienze e di analisi tra gli Stati membri sul funzionamento di questi sistemi e sul grado di priorità ad essi attribuito possono permettere un reciproco arricchimento capace di sfociare in un notevole miglioramento dell'efficacia.

In questa prospettiva si possono suggerire vari temi di riflessione.

La forza di un'industria nazionale dei programmi dipenderà dalla sua capacità di costituire ricchi cataloghi di programmi che possano essere utilizzati su svariati mercati (adatti quindi a una diversità, non solo di supporti, ma anche di territori).

Di fronte a questa esigenza, è evidente che il problema fondamentale non è la produzione in sé (soprattutto in termini quantitativi) ma le condizioni in cui il materiale viene prodotto e utilizzato⁵⁸.

In questo settore la Commissione propone di riflettere sul modo in cui i meccanismi nazionali di sostegno possono tener conto dell'orientamento di mercato fin dalla fase dello sviluppo dei progetti creativi e della necessità di stimolare la costituzione, il raggruppamento e l'utilizzazione massimale dei cataloghi di programmi.

Sempre su questa linea, la Commissione propone di affrontare questioni relative allo sviluppo della formazione dei professionisti del settore, con un orientamento di mercato e in vista della diffusione delle nuove tecnologie d'informazione e di comunicazione.

Accanto a questa riflessione sugli indirizzi dei meccanismi nazionali di sostegno, potrebbe rivelarsi utile anche uno scambio in materia di modalità di concessione del sostegno finanziario. Gli Stati membri utilizzano in effetti tutta una gamma di tecniche (anticipo su entrate, aiuto selettivo, aiuto automatico, ecc.) di cui sarebbe interessante confrontare l'efficacia.

Inoltre, per tener conto della dimensione europea del mercato, occorre riflettere su come rendere meno restrittivi i criteri che danno accesso agli aiuti nazionali: il successo di un programma cinematografico o televisivo fuori del territorio d'origine non può essere, per esempio, valido motivo per sostenere le ambizioni transnazionali degli operatori di un paese?

Anche altre considerazioni parlano a favore di un certo grado di convergenza dei dispositivi nazionali: una maggiore omogeneità tra i regimi di sostegno dei vari paesi contribuirà ad

⁵⁸

Nella strategia dei cataloghi occorre tener conto dei programmi esistenti, che è auspicabile inventariare soprattutto in vista della massima diffusione di mercato.

agevolare le attività di coproduzione o di codistribuzione a livello transnazionale. Per non fare che un esempio, la complessità degli accordi di coproduzione dipende principalmente proprio dalla grande diversità dei meccanismi nazionali di sostegno.

I temi qui proposti non vogliono avere valore limitativo. Poiché l'obiettivo è quello di individuare questioni di interesse comune, è chiaro che spetterà agli Stati membri precisare i settori nei quali ritengono che una riflessione comune possa arricchire la loro esperienza.

ii) Convergenza in fatto di finanziamento dei sistemi nazionali di sostegno

La nozione di "massa critica" applicata al finanziamento di una politica di tipo industriale, non significa che l'origine delle entrate oppure l'applicazione e la gestione dei meccanismi di distribuzione non vadano esaminate alla luce del principio di sussidiarietà.

In altre parole, per determinare tale massa critica occorre tener conto, al tempo stesso, dei dispositivi da realizzare a livello di Unione europea e di quelli che, sul piano nazionale, perseguono obiettivi analoghi o del tutto complementari. Il volume finanziario complessivo deve tener conto delle risorse provenienti dal bilancio comunitario, ma anche dei possibili contributi nazionali previsti per la ristrutturazione industriale.

Il passaggio da un'azione di tipo microeconomico ad una di tipo macroeconomico presuppone un salto qualitativo nella definizione degli incentivi finanziari, ma anche, in certi casi, un salto quantitativo a livello di finanziamenti.

Per far fronte a tale situazione e concedere finanziamenti commisurati alla "massa critica" bisogna riflettere sui vari mezzi di finanziamento possibili.

I meccanismi nazionali di sostegno sono finanziati o dal bilancio generale dello Stato o da meccanismi di riciclaggio di una parte delle risorse del settore.

Questa seconda formula, chiamata da qualcuno "autorisparmio", consiste nel prelevare in forma di tasse parafiscali una parte delle entrate di gestione dei programmi a determinati stadi del sistema audiovisivo (prelievo sul prezzo dei biglietti dei cinematografi, sulle entrate pubblicitarie o sulla cifra d'affari delle emittenti, sul gettito del noleggio di video, ecc.) per ridistribuirle ai vari operatori dell'industria dei programmi nel quadro di meccanismi di incentivazione. Questi prelievi devono tuttavia rispettare la politica generale seguita finora dalla Commissione in materia di tasse preassegnate.

Un sistema così concepito presenta un duplice vantaggio:

- da un lato, tiene conto della dimensione effettiva del mercato, in quanto i prelievi vengono effettuati su una parte significativa della gestione dei programmi audiovisivi;
- dall'altro, il coinvolgimento dei "contribuenti" (tutti i vari servizi soggetti al prelievo) nell'industria audiovisiva richiede (e in certa misura, garantisce) un funzionamento economicamente sano dei meccanismi di redistribuzione: per esempio, un'emittente sarà maggiormente disposta a cedere una parte delle sue entrate, se i meccanismi

di redistribuzione la ripagheranno offrendole in compenso una disponibilità più ampia di programmi di richiamo a prezzi competitivi.

Dato che un sistema di questo tipo già esiste, a vari livelli, in diversi Stati membri, e considerati i suoi pregi economici, la Commissione propone di riflettere con le autorità degli Stati membri e con gli operatori del settore sull'opportunità di svilupparlo ulteriormente nell'Unione.

L'instaurazione di un tale sistema da parte degli Stati membri, in tutta l'Unione, permetterebbe infatti, senza gravare troppo sui bilanci nazionali o su quello comunitario, di disporre di una leva finanziaria adeguata ai problemi strutturali delle industrie di programmi.

Se questo principio venisse accolto, si potrebbe contemplare a più lungo termine un certo grado di coordinamento comunitario.

La Commissione è pienamente consapevole della delicatezza sotto l'aspetto politico e delle difficoltà tecniche di tali orientamenti. Ma uno sforzo di riflessione è giustificato dall'importanza della posta in gioco.

Comunque sia, è opportuno sottolineare che le questioni dell'opportunità e fattibilità di un tale sistema in tutta l'Unione rimangono aperte e che si tratterebbe più di riflettere su un eventuale coordinamento delle azioni degli Stati membri che di proporre un nuovo strumento finanziario a livello dell'Unione. In un primo tempo, bisognerebbe fare un inventario dei sistemi esistenti e analizzarne le caratteristiche.

In breve:

È bene istituire un quadro cooperativo di scambi e di riflessione per migliorare i sistemi nazionali di sostegno all'industria dei programmi e promuovere una loro eventuale convergenza?

Quali dovrebbero essere i temi prioritari di riflessione e di scambi di esperienze?

Una iniziativa del genere dovrebbe promuovere:

- priorità comuni nei sistemi nazionali di sostegno?
- una loro apertura progressiva ad una dimensione europea?
- un dibattito sulle loro modalità di finanziamento?

CONCLUSIONI

La Commissione è consapevole del fatto che lo sforzo più importante per convincere l'Unione europea ad investire nel futuro della sua industria dei programmi, varando una politica volta a potenziare le strutture, dovrà consistere in primo luogo nel cambiare atteggiamento.

Questo cambiamento riguarda sì le istituzioni europee e le autorità nazionali, e in particolare il loro modo di elaborare politiche globali per il settore della comunicazione, ma riguarda in primo luogo gli operatori dell'industria dei programmi.

Riconciliare cultura ed economia, prodotto e pubblico, strutture artigianali e logica industriale ... non si tratta di una serie di slogan pubblicitari per nascondere la complessità della ristrutturazione che l'industria europea dovrà operare, se non vuole soccombere.

Si tratta di provare la fiducia dell'Europa nei suoi talenti, di offrire a questi i mezzi per affermarsi in Europa e nel mondo.

È in tale spirito che la Commissione trasmette questo Libro verde alle istituzioni europee e lo sottoporrà agli operatori del settore.

La consultazione degli ambienti interessati dovrà permettere di raccogliere le opinioni delle organizzazioni di categoria rappresentative a livello europeo, ma anche dei singoli operatori.

Nel settore audiovisivo, e soprattutto nell'industria dei programmi, la Commissione si trova in effetti di fronte a un moltiplicarsi di organizzazioni di categoria che differiscono enormemente tra loro per grado di rappresentatività sul piano europeo e per capacità di presentare posizioni comuni in nome delle imprese che rappresentano. A termine, il dialogo con i professionisti dovrebbe essere agevolato da una migliore strutturazione di queste organizzazioni.

Una prima fase di questo processo si svolgerà nella Conferenza europea dell'audiovisivo convocata a Bruxelles. I risultati di questa consultazione potranno essere successivamente approfonditi.

Da questo processo la Commissione trarrà infine le proprie conclusioni e ne informerà gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea, prima di presentare proposte concrete in merito alle azioni da avviare, potenziare o studiare a livello di Unione europea.

SINTESI

Nel contesto dei profondi e rapidi mutamenti del settore audiovisivo, in particolare per effetto dell'evoluzione tecnologica, il Libro verde "Scelte strategiche per il potenziamento dell'industria dei programmi nel contesto della politica audiovisiva dell'Unione europea" si concentra su un aspetto basilare del settore, che è il seguente:

L'industria dei programmi cinematografici e televisivi è caratterizzata da due peculiarità:

i programmi cinematografici e televisivi non sono dei prodotti come gli altri; in quanto vettori privilegiati della cultura e testimonianze vive delle tradizioni e dell'identità di ciascun paese, meritano di essere incoraggiati.

Inoltre, grazie ai mutamenti in corso, essi divengono uno strumento fondamentale nella strategia dei più potenti operatori del settore audiovisivo.

La convergenza delle industrie dei programmi, dei servizi di radiodiffusione, degli operatori delle comunicazioni via cavo o delle telecomunicazioni, dell'editoria e dei produttori di tecnologie di informazione e di comunicazione determina la comparsa di prodotti nuovi, di servizi audiovisivi nuovi che sfociano in una nuova società dell'informazione.

Per quanto non sia ancora possibile valutare in tutta la loro ampiezza questi fenomeni che si manifestano su scala mondiale, è certo che l'industria europea dei programmi deve seguire alcune linee fondamentali:

- deve essere competitiva in un contesto di apertura e di mondializzazione del settore;
- deve guardare al futuro e beneficiare dello sviluppo della società dell'informazione;
- deve illustrare la creatività e la personalità dei popoli europei;
- deve essere capace di tradurre la propria crescita in creazione di nuovi posti di lavoro in Europa.

In questa prospettiva il Libro verde mira ad aprire il dibattito sulla questione seguente:

In quali modi l'Unione europea può contribuire allo sviluppo di un'industria dei programmi cinematografici e televisivi forte e competitiva sul mercato mondiale, rivolta verso l'avvenire, capace di dare la massima risonanza alle culture europee e di creare posti di lavoro in Europa?

Sulla scorta di molteplici proiezioni, in prima fila quelle del Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione", la Commissione si sta adoperando per definire gli orientamenti fondamentali della futura politica dell'Unione europea nel settore della comunicazione, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica generata dalla digitalizzazione, della convergenza

delle industrie in funzione della creazione di uno spazio comune di informazione (informazioni, infrastrutture, applicazioni), nonché dell'evoluzione delle strutture del mercato (con particolare riferimento al fenomeno delle alleanze e delle concentrazioni).

Il Libro verde si colloca nel quadro di questi studi, ed è stato alimentato dai contributi provenienti da tre fonti: un gruppo di riflessione istituito dalla Commissione, gli ambienti professionali e gli Stati membri.

Una diagnosi dello stato attuale dell'industria europea dei programmi mostra che essa non è riuscita:

- a superare la sua compartimentazione in mercati locali, e neppure a sviluppare la circolazione intraeuropea dei programmi,
- a uscire da una situazione di disavanzo cronico né ad attirare investimenti europei o stranieri significativi.

Di fronte a questa situazione di crisi, gli sviluppi resi possibili dalla "rivoluzione digitale" rafforzeranno alcune tendenze già in atto sul mercato audiovisivo:

- la crescente individualizzazione dell'offerta e l'espansione dei consumi individuali come fonti di finanziamento del settore;
- l'internazionalizzazione e la globalizzazione dell'industria dei programmi e delle industrie collegate;
- il bisogno crescente di cataloghi di programmi, ricchi sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo.

Insieme, queste varie tendenze mostrano l'urgenza di un'impostazione strutturale che metta l'industria dei programmi in grado di soddisfare la domanda di ciascun segmento di mercato e di tutte le fasce del pubblico europeo, tenendo conto della varietà dei supporti e dei servizi destinati ad affermarsi.

Questa impostazione rientra nella strategia che il Libro bianco della Commissione "Crescita, competitività, occupazione" ha tratteggiato per la realizzazione di uno spazio europeo di informazione in grado di favorire lo sviluppo di nuovi mercati di servizi.

Al di là della prospettiva mondiale in cui le misure proposte si collocano e della volontà di tenere conto delle peculiarità europee, la politica audiovisiva dell'Unione deve integrare alcuni nuovi assi portanti:

- la diffusione delle nuove tecnologie presso le imprese del settore,
- la creazione di un clima competitivo per le imprese,
- lo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione,
- lo sviluppo di formazioni adeguate.

Di fronte al rischio di vedersi marginalizzata su segmenti di mercato troppo esigui per permetterle di trarre vantaggio dalla crescita globale del settore, l'industria europea dei

programmi dispone di notevoli risorse, e soprattutto la qualità e diversità della sua produzione potrebbe offrirle un vantaggio decisivo in un contesto di individualizzazione dell'offerta.

Nel quadro di uno sforzo collettivo di tutti gli operatori, la politica dell'Unione europea dovrà garantire lo sviluppo di un mercato europeo dei programmi diversificato e promuovere al tempo stesso una reazione adeguata dell'industria europea interessata.

In questa prospettiva:

L'Unione europea deve accelerare l'introduzione in Europa di infrastrutture di informazione tecnologicamente avanzate, per offrire al consumatore una più ampia scelta e creare nuove opportunità per le industrie di programmi.

Parallelamente, per evitare che lo sviluppo di vaste reti di distribuzione vada a esclusivo vantaggio delle industrie di programmi extraeuropee e costringa quella europea a ritirarsi su mercati locali, che non dispongono di un potenziale economico e di una risonanza culturale sufficienti, essa deve altresì investire nello sviluppo di un'industria dei programmi competitiva sul proprio mercato e sul mercato mondiale, in grado di esprimere la diversità delle sue culture, di creare posti di lavoro e di generare profitti.

Si tratta quindi di una politica di medio/lungo termine, con l'obiettivo ultimo di ridare a questo settore industriale una redditività in un mercato mondiale aperto e dinamico.

In materia di incentivi finanziari o di tipo normativo, gli strumenti esistenti - sul piano sia comunitario che nazionale - hanno permesso all'industria dei programmi di sopravvivere, senza riuscire però ad avviare la necessaria ristrutturazione del settore.

L'audiovisivo, soggetto come altri settori del mercato dei servizi a una logica di internazionalizzazione e globalizzazione, in particolare nell'ambito dell'evoluzione tecnologica, nei prossimi anni formerà oggetto di una pressione costante in vista di un'ulteriore liberalizzazione.

L'Unione deve quindi definire e porre in essere con tempestività una politica efficace, incentrata sugli obiettivi seguenti:

- aprire i mercati nazionali;
- garantire possibilità reali di scelta per il pubblico europeo;
- massimizzare le opportunità che offre un ciclo produttivo con prospettive di sviluppo molto promettenti;
- garantire, sul lungo periodo, la redditività di un settore deficitario.

Per definire gli orientamenti di una politica del genere, la Commissione desidera intavolare la discussione su una serie di scelte articolate attorno a tre linee d'azione: le regole del gioco, gli incentivi finanziari e il ravvicinamento dei sistemi nazionali.

1 Opzioni per il quadro normativo

Nella prospettiva di una politica dell'Unione europea per potenziare l'industria dei programmi, lo sviluppo del mercato grazie alla creazione delle infrastrutture, alla liberalizzazione dei servizi e alla soppressione degli ostacoli sul mercato interno, costituisce un obiettivo di primaria importanza.

Inoltre, la promozione della trasparenza sul mercato audiovisivo passa attraverso una migliore cooperazione tra autorità nazionali e comunitarie incaricate dell'applicazione delle regole di concorrenza, nonché attraverso una cooperazione tra le autorità comunitarie e le autorità dei paesi terzi incaricati dell'applicazione di dette regole.

Al di là di questa logica dello sviluppo del mercato, la Commissione ritiene che le regole di promozione dei programmi europei esistenti a livello dell'Unione costituiscano una buona cornice per lo sviluppo transfrontaliero dell'industria europea dei programmi, cornice che allo stadio attuale è opportuno preservare.

Tuttavia, numerose questioni rimangono aperte, per quanto riguarda il potenziamento dell'efficacia di questi meccanismi:

Come accrescere l'efficacia del controllo e dell'applicazione del diritto comunitario?

Come tener conto della diversità dei tipi di servizi?

Come stimolare la circolazione intraeuropea dei programmi?

Occorre adottare definizioni comuni più precise?

Bisogna privilegiare l'investimento nella produzione di programmi o l'acquisto di diritti rispetto a meccanismi basati sul tempo di diffusione?

Tenendo conto della necessità di massimizzare i proventi della diffusione e di incentivare nuovi supporti e nuovi servizi per permettere loro di affermarsi, bisogna mantenere un sistema comunitario di ordine di passaggio nei media?

Occorre modificare il sistema esistente, estendendolo soprattutto a forme di utilizzo diverse dalla radiodiffusione?

E nuove questioni sorgono anche per l'emergere di nuovi servizi audiovisivi dall'una e dall'altra parte del confine tra radiodiffusione e telecomunicazione:

Come ottimizzare il rapporto tra sviluppo di nuovi tipi di servizi e sviluppo dell'industria europea dei programmi?

Occorre elaborare norme specifiche per promuovere i nuovi modi di trasmissione dei programmi audiovisivi (soprattutto quelli che operano su richiesta individuale, distinti dai servizi di radiodiffusione in senso stretto, basati su un sistema di comunicazione "point to multipoint")?

2 Opzioni per gli incentivi finanziari

La politica industriale dell'Unione europea deve mirare a potenziare l'industria dei programmi.

A quali principi devono ispirarsi gli incentivi finanziari?

Occorre predisporre gli incentivi finanziari in base a un'impostazione orizzontale che coinvolga ciascuna fase del processo di creazione/produzione/utilizzazione oppure è preferibile concentrare le risorse finanziarie su alcuni settori prioritari per avviare un processo complessivo di ristrutturazione? In caso affermativo, su quali?

In particolare:

Come migliorare lo sviluppo dei progetti in una prospettiva europea?

Come stimolare una distribuzione paneuropea dei programmi e superare la compartimentazione dei mercati nazionali?

Come stimolare gli investimenti?

Come sviluppare una formazione che prenda in considerazione le tendenze del mercato e le nuove tecnologie?

Occorre mirare a concedere incentivi finanziari selezionando singoli progetti (di creazione, produzione, distribuzione, utilizzo)?

Bisogna privilegiare le imprese, tenendo conto di tutte le loro attività?

A parte la promozione del doppiaggio e dell'uso dei sottotitoli, sul piano quantitativo e qualitativo, per incoraggiare la circolazione intracomunitaria dei programmi europei, come garantire che la diversità culturale possa essere salvaguardata?

Come può l'Unione tener conto della specificità dei paesi con area linguistica o capacità di produzione limitate?

In particolare, si deve tener conto di questa specificità nell'ambito dei meccanismi d'applicazione generale?

Si devono sviluppare meccanismi specifici? In caso affermativo, quali?

L'orientamento inevitabilmente mondiale del potenziamento dell'industria dei programmi solleva una serie di questioni precise nel contesto della progressiva integrazione regionale con i paesi dell'Europa centrale e orientale.

Nella prospettiva di uno sviluppo del mercato audiovisivo nei paesi dell'Europa centrale e orientale:

L'azione dell'Unione europea deve limitarsi a dispositivi volti a sostenere lo sviluppo e la ricostruzione in tutti i settori industriali (e quindi, potenzialmente, anche nel settore audiovisivo)?

o

Bisogna rendere accessibili agli operatori del settore audiovisivo di quei paesi gli incentivi finanziari istituiti a livello comunitario?

o

Si devono sviluppare strumenti specifici volti segnatamente a incoraggiare iniziative di imprese comunitarie in uno spirito di associazione operativa?

3 Convergenza dei sistemi nazionali di sostegno

Considerato il ruolo determinante degli Stati membri, ai loro vari livelli di competenza, per le strutture del settore audiovisive, e considerato in particolare il potenziale impatto dei loro sistemi di sostegno all'industria dei programmi, la Commissione propone di animare una riflessione sull'opportunità di una convergenza di detti sistemi nazionali.

Si deve instaurare un quadro cooperativo di scambi e di riflessione per promuovere il miglioramento dei sistemi nazionali di sostegno all'industria dei programmi e una loro eventuale convergenza?

Quali sarebbero i temi prioritari per questi scambi e questa riflessione?

Questa operazione dovrebbe promuovere:

delle priorità comuni per i sistemi nazionali di sostegno?
una loro apertura progressiva a una dimensione europea?
un dibattito sulle modalità di finanziamento?

**CONTRIBUTI AL LIBRO VERDE
SULLA POLITICA NEL SETTORE AUDIOVISIVO**

I. ORGANIZZAZIONI PROFESSIONALI

1) Organizzazioni rappresentative dell'industria a livello europeo che hanno risposto al questionario inviato dal Sig. Pinheiro

- ACT: (Associazione delle Televisioni commerciali in Europa)

Comprese risposte di: TF1 & ANT 1 (Antenna TV - GR).
Altre, come ITV e Fininvest, hanno spedito i loro contributi direttamente.
- CEPI: (Coordinamento dei produttori europei indipendenti)
- ECCA: (Associazione europea comunicazioni via cavo)
- FEITIS: (Federazione europea delle industrie tecniche dell'immagine e del suono)

Contributi di membri francesi FITCA & SNVC
membro tedesco VTFF
membro italiano UNITC
- FERA: (Federazione europea dei registi dell'audiovisivo)
- FIAD: Federazione internazionale delle associazioni di distributori di film)
- EBU/UER: (Unione europea di radio-televisione)
(alcuni membri hanno inviato contributi a parte)
- FIAPF: (Federazione internazionale delle associazioni di produttori di film)
- IVF: (International Video Federation, Europa)

2) Organizzazioni partecipanti al programma MEDIA che hanno risposto al questionario inviato dalla Sig.ra Flesch

- EFA: (European Film Academy)
- BABEL: (Broadcasting Across the Barriers of European Language)
- CARTOON: (Associazione europea dei cartoni animati)
- DOCUMENTARY: (Progetto Documentario creativo)
- EAVE: (Imprenditori dell'Audiovisivo europeo)

- EURO AIM: (Associazione europea per un mercato dell'Audiovisivo indipendente)
- EMG: (Euro Media Guaranties)
- EFDO: (Ufficio europeo di distribuzione dei film)
- EVE: (Spazio Video Europeo - The Irish Film Institute)
- GRECO: (Gruppo europeo per la circolazione delle opere)
- LUMIERE: (Salvaguardia e sopravvivenza del patrimonio cinematografico europeo)
- MAP TV: (Memoria - Archivi - Programmi TV)
- MEDIA SALLES: (Incoraggiamento della gestione cinematografica in Europa)
- SCALE: (Small Countries improve their Audiovisual Level in Europe)
- SCRIPT: (European Script Fund)
- CLUB: (Club investimento media)
- SOURCES: (Stimulating Outstanding Resources for Creative European Screenwriting)

3) Altri enti e imprese che hanno inviato un contributo

- BT: (British Telecom)
- EPC: (Consiglio europeo degli editori)
- CEA: (Cinema Exhibitors Association)
- Central Television: (Regno Unito)
- Chambre Syndicale des Producteurs et Exportateurs de Films Français
- EACEM: (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)
- IFFS: (International Federation of Film Societies)
- Fédération Nationale des Cinémas Français
- Fininvest Comunicazioni: (Italia)
- France Telecom
- American Film Marketing Association
- EUREKA Audiovisivo
- GESAC: (Gruppo Europeo delle Società di Autori e Compositori)

- GNS: (Genootschap van Nederlandse Speelfilmmakers)
- ITV Network Centre: (Regno Unito)
- TV5: (Francia)

Nonché contributo del "Gruppo Bruges" di canali transnazionali di servizio pubblico europeo via satellite, comprendente:

- BBC TV World
- RAISAT
- DEUTSCHE WELLE TV
- RTVE INTERNATIONAL
- TRT INTERNATIONAL
- EURONEWS
- RTP INTERNATIONAL
- 3 SAT
- TV 5

- ZDF: (Germania)
- UNIC: (Unione internazionale dei cinematografi)

Ha inoltrato il questionario ai suoi membri europei, che hanno provveduto a rispondere direttamente.

II. STATI MEMBRI

- BELGIO:** Stato federale e sue comunità
- DANIMARCA:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- GERMANIA:** Ministero federale dell'Economia
- FRANCIA:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- IRLANDA:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- ITALIA:** Dipartimento Informazione
- LUSSEMBURGO:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- PAESI BASSI:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- PORTOGALLO:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea
- REGNO UNITO:** Rappresentanza permanente presso l'Unione europea

ISSN 0254-1505

COM(94) 96 def.

DOCUMENTI

IT

15

N. di catalogo : CB-CO-94-106-IT-C

ISBN 92-77-66765-6
