

Parere del Comitato delle regioni — Il cinema europeo nell'era digitale

(2015/C 019/15)

Relatore:	Jean-François ISTASSE (BE/PSE), consigliere comunale di Verviers
Testo di riferimento:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Cinema europeo nell'era digitale: Creare un ponte tra diversità culturale e competitività COM(2014) 272 final

IL COMITATO DELLE REGIONI

1. condivide l'analisi della Commissione europea secondo cui, per realizzare un ambiente stimolante che consenta all'industria cinematografica europea di raggiungere il suo pieno potenziale culturale ed economico, i soggetti attivi nel settore devono mobilitarsi a tutti i livelli: nel settore stesso come negli Stati membri, a livello locale come a quello nazionale, e spesso anche in un contesto transfrontaliero;
2. evidenzia il ruolo chiave degli enti locali e regionali al fine di promuovere e valorizzare la cultura, tutelando il patrimonio culturale e stimolando l'innovazione artistica ⁽¹⁾, definire strategie culturali, sviluppare iniziative settoriali ovvero ancora offrire infrastrutture adatte;
3. rileva che le industrie culturali contribuiscono notevolmente allo sviluppo locale e regionale, rendendo più attraenti le regioni europee, generando un turismo sostenibile e creando nuove opportunità di lavoro durature ⁽²⁾;
4. ricorda che il passaggio al digitale apre nuove prospettive di interconnessione tra le diverse regioni europee; questa transizione può costituire l'occasione di conquistare nuovo pubblico, beneficiare di contenuti che non sono quelli abituali, offrire nuovi servizi e assicurare maggiore visibilità a creazioni di regioni diverse, nonché sostenere la cooperazione culturale a livello interregionale; insiste altresì sul fatto che il passaggio al digitale comporta costi che possono rappresentare una sfida importante per gli enti territoriali, e di ciò occorrerà tenere debito conto.

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

Osservazioni generali

5. Si impegna a contribuire a sviluppare e perseguire la nuova strategia per il cinema europeo introdotta dalla Commissione nella comunicazione dal titolo *Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione nell'UE* ⁽³⁾, che punta al rafforzamento della competitività di tali settori a forte crescita e alla redistribuzione dei loro utili in altri settori, come l'innovazione o le tecnologie dell'informazione;
6. desidera partecipare attivamente ai lavori del Forum del cinema europeo al fine di promuovere un dibattito europeo sull'evoluzione sempre più rapida dell'audiovisivo e di avviare un dialogo con tutte le parti interessate dalla politica cinematografica. Gli scambi di buone pratiche devono consentire in particolare di accrescere i vantaggi dell'Europa in termini di competitività, di avviare progetti comuni e di garantire il rispetto della diversità culturale e dei cittadini/consumatori in funzione delle loro richieste. Dovrebbero inoltre promuovere la tutela dei minori, nonché la partecipazione di persone con deficit uditivi e visivi al mondo del cinema;
7. sottolinea l'importanza di inserire il presente dibattito nel contesto dell'iniziativa della Commissione denominata *Un'agenda digitale europea* ⁽⁴⁾;

⁽¹⁾ CdR 293/2010 final.

⁽²⁾ COM(2010) 183 final.

⁽³⁾ COM(2012) 537 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 245 final.

8. si felicita del momento scelto dalla Commissione per pubblicare la sua iniziativa, visto che il nuovo programma *Europa creativa* e, più in particolare, il sottoprogramma MEDIA relativo al settore audiovisivo hanno preso l'avvio nel 2014. Uno degli obiettivi principali del sottoprogramma è di fatto accrescere la domanda di film, favorirne la distribuzione oltrefrontiera e raggiungere altri pubblici potenziali nell'UE e nel mondo;

9. sottolinea la necessità di sviluppare un approccio coordinato al fine di raccogliere le nuove sfide derivanti dalla rapida evoluzione del settore cinematografico europeo; si tratta, da un lato, di rispondere efficacemente all'oggettivo scarto crescente tra pubblico europeo e offerta culturale in generale⁽⁵⁾ e, dall'altro, di adattarsi alle nuove abitudini di consumo digitale sviluppate da questo stesso pubblico⁽⁶⁾. Oggi è essenziale che il settore riesca a comprendere e sfruttare i diversi tipi di piattaforme interconnesse (*streaming, video on demand (VOD)* ecc.) e i nuovi supporti di consumo (smartphone, tablet, TV interconnesse) per accrescere il potenziale di diffusione dei film europei e raggiungere così nuovi pubblici;

10. in considerazione del principio intangibile della diversità culturale, da un lato, e degli aspetti connessi alla competitività, dall'altro, ritiene necessario sviluppare un approccio coordinato tra operatori locali, regionali, nazionali, interregionali ed europei per reagire alle difficoltà strutturali dell'industria cinematografica europea a raggiungere pubblici potenziali nell'UE e nel mondo, e che la Commissione ha così definito:

- la frammentazione della produzione e del finanziamento;
- le ridotte possibilità e i limitati incentivi per internazionalizzare i progetti;
- il peso preponderante sulla produzione e la scarsa attenzione per la distribuzione e la promozione;
- le carenze a livello delle competenze imprenditoriali e dei partenariati intersettoriali;

11. ritiene che, nella loro forma attuale, le azioni proposte nella comunicazione in esame non sollevino a prima vista alcun problema riguardo al loro rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Quanto alla *governance* multilivello, tuttavia, sarà bene coinvolgere sistematicamente gli enti regionali e locali al momento di avviare l'elaborazione, l'esecuzione e la gestione delle iniziative volte a far sviluppare il settore cinematografico europeo.

Rivedere il quadro dei finanziamenti — i regimi di finanziamento pubblico

12. Constatata che, applicando oltre 600 regimi di aiuti a livello nazionale, regionale e locale⁽⁷⁾, gli Stati membri hanno attuato un'ampia gamma di misure di sostegno a favore della produzione di film, programmi televisivi e altre opere audiovisive, invariabilmente sulla base di considerazioni di tipo sia culturale che imprenditoriale, e con l'obiettivo culturale primario di garantire l'espressione delle culture regionali e nazionali e del loro potenziale creativo nei media audiovisivi;

13. condivide il parere della Commissione quanto alla necessità di rafforzare la complementarità e la coerenza generali del sostegno pubblico per accrescerne l'efficienza generale, abbracciando i livelli regionale, nazionale, interregionale e sovranazionale di finanziamento e includendo le diverse attività finanziate;

14. insiste sull'importanza, per gli enti locali e regionali, di mantenere la possibilità di prevedere dei requisiti di ripartizione territoriale delle spese, essenziali per generare la massa critica di attività richiesta al fine di creare la dinamica in grado di garantire lo sviluppo e il consolidamento dell'industria cinematografica;

15. sottolinea l'effetto strutturante svolto a livello locale e regionale dai fondi d'investimento economici che puntano a sostenere il settore audiovisivo di livello regionale soprattutto tramite l'introduzione di meccanismi di finanziamento di produzioni e co-produzioni di opere audiovisive;

16. ricorda che, secondo lo studio sulle ripercussioni economiche e culturali delle condizioni di ripartizione territoriale nel quadro dei regimi di aiuto al cinema, ogni anno gli Stati membri stanziavano aiuti supplementari dell'ordine di un miliardo di euro sotto forma di incentivi fiscali per il cinema⁽⁸⁾;

⁽⁵⁾ Cfr. i risultati contenuti nel numero speciale di Eurobarometro dedicato all'accesso e alla partecipazione alla cultura (*Cultural access and participation*) e pubblicato nel novembre 2013: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf

⁽⁶⁾ Cfr. lo studio *A profile of current and future audiovisual audience*, di cui è disponibile una sintesi all'indirizzo: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=NC0114077

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione sugli aiuti di Stato per film ed altre opere audiovisive (GU C 332 del 15.11.2013), punto 6 e segg.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_fr.htm#territorialisation

17. invita gli enti pubblici a studiare nuovi incentivi fiscali per incoraggiare la produzione di opere audiovisive e cinematografiche tramite ad esempio meccanismi che consentano a partner privati di beneficiare di esenzioni fiscali sugli utili imponibili;
18. si associa alla Commissione quando questa constata che occorre un riequilibrio della spesa fra produzione, distribuzione e promozione dei film;
19. pensa che, se è vero che, in materia di ripartizione delle risorse finanziarie stanziata, la distribuzione/promozione appare sfavorita rispetto alla produzione, i bilanci impegnati in un mercato come quello degli Stati Uniti non possano essere presi come riferimento di base per sostenere l'opportunità di riequilibrare tale ripartizione; per generale ammissione, gli aiuti sono importanti per sostenere la produzione audiovisiva europea e i produttori hanno difficoltà a ottenere un sostegno commerciale iniziale sufficiente a raccogliere i mezzi finanziari necessari per realizzare i loro progetti, con la conseguenza diretta che taluni film risultano sottofinanziati e finiscono per risentirne dal punto di vista qualitativo. Un incremento delle spese di promozione e di uscita non potrebbe ovviare ai problemi legati al sottofinanziamento del film, né consentirebbe di raggiungere un pubblico più vasto; l'aumento dei budget di promozione e di distribuzione è auspicabile in termini assoluti, ma non deve andare a scapito dei bilanci destinati alla produzione di opere cinematografiche europee;
20. osserva che le frequenti difficoltà del cinema europeo a trovare un pubblico derivano a volte dal fatto che al momento di concepire il progetto di film manca la riflessione su quale sia il pubblico destinatario. I film che, sin dalla stesura della sceneggiatura, puntano a un pubblico di nicchia, riescono in genere con maggior facilità a raggiungere tale pubblico rispetto, invece, alle opere destinate a un pubblico universale; ciò a volte dipende anche, come segnala la Commissione, da bilanci per la promozione troppo limitati per consentire una diffusione ampia e visibile del film;
21. vuole ricordare che l'industria cinematografica produce prototipi ed è quindi impossibile prevedere con certezza se un film avrà successo;
22. sostiene che tanti film trarrebbero vantaggio dal fatto di essere soggetti a un maggiore lavoro di sviluppo prima di essere messi in produzione; è quindi indispensabile introdurre degli aiuti allo sviluppo, a complemento degli aiuti previsti dal programma *Europa creativa* e dal suo sottoprogramma MEDIA.

Rivedere il quadro dei finanziamenti — coinvolgimento di nuovi attori nella catena del valore

23. Ritiene che la progressiva convergenza, l'evoluzione dei comportamenti dei consumatori e la comparsa di nuovi modelli economici influiscano sul finanziamento della produzione audiovisiva. La tendenza da parte delle piattaforme di VOD a investire in contenuti originali dimostra che questi nuovi operatori rappresentano degli investitori potenziali nel contenuto audiovisivo;
24. evidenzia la necessità che i nuovi soggetti (piattaforme di VOD, operatori di telecomunicazioni, operatori OTT — *over-the-top* — ecc.) che si avvalgono di contenuti europei contribuiscano al loro finanziamento e siano sottoposti alle medesime restrizioni a cui devono sottostare gli operatori nazionali per garantire una concorrenza sana tra gli operatori nazionali e quelli extraeuropei venuti ad insediarsi in Europa, nonché per potenziare il finanziamento di contenuti alternativi a garanzia della diversità culturale;
25. intende, a questo proposito, avviare un dibattito con tutti i soggetti interessati allo scopo di riesaminare il principio del paese di origine previsto dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi ⁽⁹⁾ (direttiva SMA), valutandone al tempo stesso il funzionamento nel contesto della trasformazione del paesaggio audiovisivo in atto;
26. riafferma i principi contenuti nella Convenzione Unesco del 2005 sulla protezione e sulla promozione della diversità delle espressioni culturali, tra cui il diritto sovrano degli Stati e degli enti territoriali di conservare, adottare e applicare le politiche e misure che ritengono adeguate in materia di protezione e di promozione della diversità delle espressioni culturali, tramite in particolare il sostegno all'edizione, alla produzione e alla diffusione di contenuti, qualunque sia il supporto utilizzato (programmi televisivi classici, *on demand*, Internet ecc.);
27. è dell'avviso che le informazioni raccolte dai cinema d'essai (nel quadro del programma MEDIA), ma anche le statistiche dei grandi operatori in Internet, in particolare i grandi aggregatori e il settore VOD, e delle emittenti radiotelevisive pubbliche (e private, se beneficiano di aiuti pubblici o per motivi di concorrenza) debbano essere condivise e messe a disposizione dell'industria cinematografica a livello sia regionale che nazionale. È opportuno infatti eliminare l'attuale mancanza di trasparenza che impedisce ai poteri pubblici di legiferare e regolamentare i nuovi operatori e, in particolare, di imporre loro gli obblighi di politica generale applicati attualmente alle emittenti pubbliche tramite un contratto di gestione o altre modalità.

⁽⁹⁾ Direttiva 2010/13/UE, GU L 95 del 15.4.2010.

Creare un contesto imprenditoriale innovativo

28. Attende i risultati della consultazione pubblica lanciata nel quadro del Libro verde della Commissione *Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori* ⁽¹⁰⁾ al fine di stabilire in che misura la direttiva SMA ⁽¹¹⁾ risponda ancora ai suoi obiettivi di promuovere la creazione, la distribuzione, la disponibilità e l'attrattiva commerciale delle opere audiovisive all'interno del mercato unico digitale;

29. rileva tuttavia nella direttiva SMA la differenza di trattamento tra, da un lato, i servizi di media audiovisivi lineari, per i quali la direttiva stabilisce una quota minima di opere europee e indipendenti che le emittenti radiotelevisive dell'UE devono obbligatoriamente programmare e, dall'altro, i servizi audiovisivi non lineari (VOD), per i quali questo tipo di obbligo è formulato in maniera meno rigida. Il decollo dei servizi non lineari e l'esperienza acquisita in materia possono aiutare a individuare e attuare le strategie più efficaci per la promozione delle opere europee nell'ambito di tali servizi;

30. sostiene che il rapido evolversi del settore debba indurre la Commissione ad attuare iniziative pilota in materia di cronologia dei media (ad esempio, applicando il principio *day and date*, secondo cui il film diventa disponibile allo stesso momento su più supporti) per valutare, eventualmente la necessità di rendere meno rigide le regole in materia di finestra di disponibilità. Sottolinea che i soggetti locali e i titolari di diritti devono essere tutelati attraverso un modello economico adeguato, facendo nel contempo pieno uso delle nuove funzionalità offerte dalle tecnologie digitali e aumentando l'accessibilità ai contenuti per tutti i cittadini. Si dovrebbe altresì tenere conto dei nuovi comportamenti e delle aspettative dei consumatori che desiderano un accesso immediato ai nuovi contenuti dove e quando essi decidono, consentendo al tempo stesso lo sviluppo e il rafforzamento di nuovi modelli economici per il finanziamento e la distribuzione di questi contenuti;

31. intende ricordare la necessità di impegnarsi nella messa a punto di un quadro moderno sul diritto d'autore che agevoli il deposito e l'accessibilità online dei film nell'UE in modo da garantire un riconoscimento e una remunerazione effettivi dei titolari di diritti, da fornire incentivi durevoli alla creatività, alla diversità culturale e all'innovazione, da ampliare l'accesso degli utenti finali alle offerte lecite, da consentire l'apparizione di nuovi modelli economici e, infine, da lottare con ancor maggiore efficacia contro le offerte illecite e la pirateria ⁽¹²⁾.

Consolidare l'ambiente creativo

32. Condivide il parere della Commissione secondo cui occorre coltivare i talenti e sviluppare le competenze professionali nell'industria cinematografica europea, nonché incoraggiare i partenariati creativi tra le scuole di cinema e le imprese; sottolinea l'importanza — in tal senso — del sostegno offerto dai programmi *Europa creativa* e *Erasmus+*;

33. ribadisce la necessità di adottare un approccio più proattivo che aiuti lo sviluppo di sinergie tra i settori della cultura e della creazione e i soggetti economici e sociali attivi in altri ambiti, onde sostenere campi di attività nuovi e innovativi come le pubblicazioni intermediali, i media sociali, l'editoria digitale e il turismo creativo ecc. ⁽¹³⁾.

Accessibilità e ampliamento del pubblico

34. sottolinea l'importanza di raggiungere e creare un nuovo pubblico per i film europei e condivide l'analisi della Commissione secondo cui è necessario sviluppare strumenti che aumentino le opportunità di accesso e la domanda per i film europei, specie quando si tratti di film non nazionali;

35. riconosce l'utilità di individuare con precisione i fattori che possono contribuire al successo di un film raccogliendo informazioni sulle preferenze del pubblico, ma tiene a segnalare che, pur essendo vero che i film che beneficiano di finanziamenti pubblici nazionali e regionali puntano tendenzialmente a un pubblico locale, non è cancellando l'aspetto locale delle produzioni che queste avranno maggiori possibilità di accedere ai mercati degli altri Stati membri, trovandovi un pubblico. Ritiene che un film potrà interessare un distributore straniero ed essere commercializzato in un altro territorio proprio perché ottiene successo sul proprio mercato. Sarebbe controproducente pensare che i film vadano concepiti in base a un «minimo comun denominatore europeo»; la diversità culturale impone, a giusto titolo, di valorizzare le specificità locali e regionali, in quanto sono proprio queste a comporre l'identità europea;

36. ritiene che la rivoluzione digitale possa offrire una maggiore flessibilità nella distribuzione dei film, offrendo delle alternative al sistema di distribuzione tradizionale capaci di rispondere alla richiesta, da parte dei cittadini, di disporre dei contenuti in tempi più rapidi e su un maggior numero di supporti;

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 231 final.

⁽¹¹⁾ Direttiva 2010/13/UE, GU L 95 del 15.4.2010.

⁽¹²⁾ COM(2012) 789.

⁽¹³⁾ CdR 2391/2012 final.

37. ritiene indispensabile che gli enti pubblici incoraggino le piattaforme di VOD nazionali a valorizzare in modo più aperto, tramite soprattutto strategie editoriali oppure campagne di promozione, i film europei che figurano nel loro catalogo, ricorrendo a politiche nazionali o regionali;
38. sottolinea peraltro che la co-produzione, spesso indispensabile per reperire le risorse finanziarie e artistiche necessarie per il cinema europeo, favorisce anche la circolazione dei film e potrebbe essere migliorata se gli stessi co-produttori prevedessero con maggior accuratezza le condizioni di uscita sui diversi territori di co-produzione;
39. plaude al dialogo costruttivo condotto nel quadro dell'iniziativa *Licenze per l'Europa*, per quanto riguarda in particolare il bisogno di digitalizzare, restaurare e rendere accessibile il patrimonio cinematografico europeo ai cittadini e le procedure da seguire per farlo, specialmente su piattaforme interconnesse, consentendo così agli istituti depositari di questo patrimonio di restituire al pubblico opere custodite nei loro archivi, garantendo nel contempo ai titolari di diritti una parte equa degli incassi;
40. rileva in questo contesto la necessità di migliorare e accrescere su queste piattaforme interconnesse la disponibilità, in un determinato paese, di un maggior numero di versioni doppiate e sottotitolate di film ⁽¹⁴⁾, con l'intento, ancora una volta, di rendere il patrimonio cinematografico europeo accessibile al maggior numero possibile di utenti;
41. ribadisce la necessità di modernizzare l'industria cinematografica tramite progetti di digitalizzazione e iniziative di formazione, ricorrendo ai fondi strutturali dell'UE, allo scopo di far partecipare tale industria a una strategia di sviluppo locale e regionale destinata al cittadino, sempre tenendo conto nel contempo della diversità culturale e linguistica e della varietà dei panorami audiovisivi nazionali;
42. osserva che l'educazione al cinema resta un settore sottofinanziato, il quale dovrebbe, al contrario, avere accesso ai fondi europei; si tratta di un settore chiave che permette di sensibilizzare i giovani da un lato all'esistenza di un'alternativa al cinema americano e dall'altro alle diverse facce dell'identità europea attraverso un vettore culturale come il cinema;
43. ritiene significativo che la Commissione, tramite la sua politica cinematografica, riconosca l'importanza della dimensione territoriale e la giustificazione del finanziamento pubblico dell'audiovisivo ai livelli locale, regionale ed interregionale, ad esempio per tutelare la diversità culturale. I Trattati europei e la convenzione dell'Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali trovano in questo caso piena applicazione.

Bruxelles, 4 dicembre 2014.

*Il presidente
del Comitato delle regioni*
Michel LEBRUN

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf