Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo (MEDIA 2007)

COM(2004) 470 def. — 2004/0151 (COD)

(2005/C 255/07)

Il Consiglio, in data 9 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157, paragrafo 3, e dell'articolo 150, paragrafo 4, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 marzo 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore J. PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 aprile 2005, nel corso della 416a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli e 7 astensioni.

1. Introduzione — Sintesi della proposta

IT

- 1.1 Con la proposta in esame (COM(2004) 470 def. del 14 luglio 2004), la Commissione intende dare continuazione ai Programmi MEDIA Plus (¹) e MEDIA Formazione (²), tenendo conto dei risultati delle rispettive valutazioni di medio termine insieme con quelli dell'azione preparatoria «Crescita e audiovisivo: i2i audiovisivo» (³) e dell'ampia consultazione pubblica realizzata tra maggio e agosto 2003, oltre all'analisi di impatto con valutazione *ex ante* del luglio 2004 (⁴).
- 1.2 Dopo aver considerato che il settore audiovisivo è un elemento strutturante della cittadinanza e della cultura europee e che può svolgere un ruolo prezioso nella costruzione dell'identità culturale europea, la Commissione constata che questo comparto risulta frammentato. Tale situazione, pur rispecchiando una diversità culturale intrinseca, ha impedito all'industria europea dell'audiovisivo di essere veramente competitiva con le produzioni non europee, sia nel mercato interno dell'Unione sia a livello mondiale.
- 1.3 Con il programma MEDIA 2007 la Commissione intende contribuire a stimolare l'investimento privato nel settore audiovisivo, in modo che le imprese del settore, in particolare le PMI, accrescano la loro competitività e guadagnino in solidità finanziaria, utilizzando l'esperienza acquisita nei programmi precedenti.
- 1.4 Allo scopo di sviluppare sinergie ed evitare sovrapposizioni e ostacoli burocratici, la Commissione punta su un programma unico che dovrebbe intervenire nella fase di preproduzione e postproduzione, dando un rilievo particolare alla distribuzione su scala europea.
- (¹) Decisione 2000/821/CE del Consiglio del 20.12.2000, GU L 13 del 13.1.2001.
- (2) Decisione 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.1.2001, GU L 26 del 27.1.2001.
- (3) Docc. COM(2003) 725 def. del 24.11.2003 e COM(2003) 802 def. del 18.12.2003.
- (4) Doc. SEC(2004) 955 del 14.7.2004.

- 1.5 In sintesi, gli obiettivi specifici del programma sono:
- A) Nella fase di preproduzione:
 - I Acquisizione e miglioramento delle qualifiche nel settore audiovisivo:
 - a) rafforzare le competenze dei professionisti europei del settore,
 - b) incoraggiare la dimensione europea delle azioni di formazione.
 - II Sviluppo:
 - a) sostenere progetti di produzione indipendenti,
 - b) sostenere l'elaborazione di piani di finanziamento per imprese e progetti di produzione europei.
- B) Nella fase di postproduzione:
 - I Distribuzione e diffusione:
 - a) rafforzare il settore della distribuzione a livello europeo, incoraggiando i distributori a investire nella coproduzione, nell'acquisto e nella promozione di film europei non nazionali e a concepire strategie coordinate di commercializzazione,
 - b) migliorare la circolazione di film europei non nazionali nei mercati europeo e internazionale,
 - c) promuovere la diffusione transnazionale di opere audiovisive europee di produttori indipendenti,
 - d) sostenere la digitalizzazione delle opere audiovisive europee,
 - e) incoraggiare le sale a esplorare le possibilità offerte dalla distribuzione in formato digitale.

II — Promozione:

- a) migliorare la circolazione delle opere audiovisive europee,
- b) migliorare l'accesso del pubblico europeo e internazionale alle opere audiovisive europee,
- c) incoraggiare azioni comuni tra gli organismi nazionali di promozione di film e di programmi audiovisivi,
- d) stimolare azioni di promozione del patrimonio cinematografico e audiovisivo europeo.
- C) Sostenere progetti pilota negli ambiti che possono essere influenzati dall'introduzione e dall'impiego delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione.
- 1.6 In allegato alla proposta, la Commissione ha descritto in dettaglio ognuno degli obiettivi operativi, suddividendoli e dando esempi concreti, per ciascuno di essi, delle azioni da portare avanti, delle loro modalità di esecuzione, degli strumenti da utilizzare e delle risorse finanziarie assegnate a ognuna di esse. Tra le forme di esecuzione delle azioni si distingue la creazione, in nuove strutture, di una rete di MEDIA Desk e di Antenne MEDIA, con un ampio ventaglio di competenze e responsabilità.
- 1.7 La proposta si conclude con un bilancio dettagliato scaglionato nell'arco dei 7 anni del programma. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma è fissata a 1.055 milioni di euro, e nella scheda finanziaria si riportano tutte le risorse finanziarie assegnate a ciascuna azione e ciascuna misura previste.

2. Precedenti

- 2.1 Come si è già ricordato, la proposta della Commissione si inserisce nella scia dei programmi MEDIA (1991-1995) (5), MEDIA II Sviluppo e distribuzione (1996-2000) (6), MEDIA Plus (7), MEDIA Formazione (8) e MEDIA Formazione (2001-2005) (9), ora riuniti in un unico programma.
- 2.2 Vanno ricordate a tale proposito le principali conclusioni dei pareri adottati dal CESE su questi programmi.
- 2.2.1 Nel suo parere sulle proposte MEDIA II Formazione (1996-2000) (1996-2000) e MEDIA II Sviluppo e distribuzione (1996-2000) (1996-2000
- 2.2.2 Nel suo parere sulle proposte MEDIA formazione (2001-2005) e MEDIA Plus sviluppo, distribuzione e promozione (2001/2005) (11) (COM(1999) 658 def.), il Comitato, pur appoggiando le proposte della Commissione, deplo-
- (°) Cfr. decisione 90/685/CEE del Consiglio del 21.12.1990, GU L 380 del 31.12.1990.
- (°) Decisione 95/563/CE del Consiglio del 10.7.1995, GU 321 del 30.12.1995.
- (7) Decisione 2000/821/CE del Consiglio del 20.12.2000, GU L 13 del 17.1.2001.
- (8) Decisione 95/564/CE del Consiglio del 22.12.1995, GU L 321 del 30.12.1995.
- (9) Decisione 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.1.2001, GU L 26 del 27.1.2001.
- (10) GU C 256 del 2.10.1995.
- (11) GU C 168 del 16.6.2000.

rava che esse non avessero tenuto conto del fatto che l'importanza dell'industria audiovisiva europea non si fonda solo sulla sua dimensione imprenditoriale, ma anche sul suo essere veicolo di promozione della nostra cultura e dei nostri valori democratici.

- 2.2.3 Il Comitato sottolineava anche la necessità di effettuare una valutazione relativa ai posti di lavoro che potrebbero essere prodotti con l'applicazione della proposta e raccomandava che le misure proposte promuovessero attivamente una maggiore partecipazione della donna al campo di applicazione del programma di formazione e garantissero in futuro una sua maggiore presenza nel settore.
- 2.2.4 Il Comitato riconosceva inoltre la mancanza di incentivi per l'accesso al mercato per le imprese indipendenti europee e per l'accesso del pubblico al patrimonio audiovisivo europeo, in particolare mediante la sua digitalizzazione, suggeriva l'opportunità di sviluppare progetti pilota nel quadro di e-Europa, dichiarandosi favorevole alla promozione dei sottotitoli e, rammaricandosi per l'esiguità delle risorse assegnate al programma, ribadiva la proposta di creazione di un'Agenzia europea della società dell'informazione che contribuisse al coordinamento delle diverse iniziative nel campo della convergenza multimediale, e reputava opportuna l'istituzione di un fondo di garanzia come strumento di promozione del settore audiovisivo (12).
- Infine, nel parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa alla realizzazione di un programma di formazione per professionisti nell'industria del programma audiovisivo europeo (MEDIA Formazione) (2001-2005) (COM(2003) 188 def. — 2003/0064 (COD)) e alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 821/2000/CE del 20 dicembre 2000 del Consiglio relativa alla realizzazione di un programma per incoraggiare lo sviluppo, la distribuzione e la promozione dei lavori audiovisivi europei (MEDIA Plus — Sviluppo, distribuzione e promozione) (COM(2003) 191 def. — 2003/0067 (COD)), intese a prorogare fino al 2006 i programmi MEDIA Formazione e MEDIA Plus (13), il Comitato, oltre a criticare la Commissione per non essere stata capace di presentare tempestivamente i nuovi programmi pluriennali per l'audiovisivo,
- i. sottolineava l'evidente inadeguatezza delle risorse stanziate rispetto agli obiettivi proposti, soprattutto in considerazione dell'allargamento;
- ii. raccomandava che le PMI e, in particolare, le innumerevoli microimprese del settore godessero in maggior misura del sostegno previsto dal programma, compresi i meccanismi di finanziamento privati e il sostegno della BEI, sul modello dell'iniziativa i2i audiovisiva «Crescita e audiovisivo»;
- iii. metteva in risalto l'importanza dei MEDIA Desk che assicurano l'interfaccia con i beneficiari del programma a livello nazionale;
- iv. riaffermava alcune considerazioni strategiche formulate nel suo parere del 27 aprile 2000.

⁽¹²⁾ GU C 204 del 15.7.1996.

⁽¹³⁾ GU C 10 del 14.1.2004.

2.3 Le osservazioni e le raccomandazioni summenzionate verranno tenute presenti nel valutare la proposta in esame, con l'intento di verificare in quale misura siano state prese in considerazione e se siano ancora di attualità.

3. Osservazioni generali

- 3.1 Il comitato si congratula con l'iniziativa della Commissione, che accoglie in larga misura diverse sue proposte e raccomandazioni espresse in pareri precedenti.
- 3.2 Ne è un esempio il fatto che il nuovo programma procede a una semplificazione strutturale dell'intervento comunitario per il settore audiovisivo attraverso l'istituzione di un unico programma integrato nelle fasi di preproduzione e postproduzione (MEDIA 2007), in sostituzione dei due programmi attuali (MEDIA Plus e MEDIA Formazione).
- 3.3 Allo stesso modo il nuovo programma si concentra su priorità orizzontali già messe in risalto dal Comitato, quali per esempio:
- (i) la considerazione nelle azioni proposte del valore culturale del patrimonio cinematografico e audiovisivo,
- (ii) il potenziamento delle strutture di produzione delle PMI,
- (iii) la riduzione degli squilibri tra paesi con elevata capacità di produzione e i paesi con capacità di produzione limitata o di area linguistica circoscritta,
- (iv) la necessità che il nuovo programma consideri l'evoluzione del mercato in riferimento all'impiego della tecnologia digitale, e infine
- (v) la promozione del doppiaggio e della sottotitolazione nell'ambito della distribuzione e della diffusione delle opere audiovisive europee.
- 3.4 Il Comitato, inoltre, prende atto e accoglie con favore il modo rigoroso e sistematizzato con cui il programma è concepito, in particolare il modo in cui è stato elaborato l'allegato relativo al bilancio e all'impatto finanziario.
- 3.5 Il Comitato fa inoltre osservare che, nella relazione che precede la proposta di decisione, la Commissione non ha potuto, come sarebbe stata sua intenzione, approfondire il discorso sul ruolo dell'industria nello sviluppo sostenibile del settore audiovisivo e cinematografico europeo, in quanto vettore importante per l'espressione di una cittadinanza e di una cultura europee. Per il Comitato è comunque essenziale che i valori culturali europei siano sempre salvaguardati e che diversità e pluralismo siano garantiti in tutti i mezzi audiovisivi: è questa una preoccupazione che deve figurare in tutte le iniziative della Commissione nel quadro del programma.

- 3.5.1 A tale proposito, il Comitato richiama in particolar modo l'attenzione della commissione sulla necessità di rafforzare le iniziative volte a prevenire fenomeni di concentrazione lesivi del pluralismo e della diversità, i quali potrebbero rivelarsi particolarmente gravi nel quadro dell'introduzione delle nuove tecnologie e avere effetti negativi a livello della produzione e della distribuzione. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità di garantire la protezione dei diritti di autore e di combattere la pirateria, potenziando nel contempo gli strumenti di lotta contro certe pratiche anticoncorrenziali.
- 3.5.2 Sempre in questo spirito, il Comitato non può non apprezzare la comunicazione della Commissione sul seguito alla comunicazione della Commissione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema) del 26 settembre 2001 (¹⁴). Accoglie inoltre con favore l'adozione da parte del Parlamento europeo e del consiglio della raccomandazione che ne deriva, come già affermato in un suo precedente parere (¹⁵).
- 3.6 Il Comitato è del parere che la comprensione del programma MEDIA 2007 sarebbe facilitata se nel testo stesso della decisione figurasse la definizione dei principali concetti che si ritrovano in tutto il programma, in particolare quando essi assumono un significato specifico nell'ambito del programma, come è il caso del termine «produttore indipendente», pur riconoscendo che tali definizioni appaiono in altri documenti comunitari e che vengono tradizionalmente esplicitate all'atto di definire gli «orientamenti» nell'ambito dell'esecuzione del programma.
- 3.7 Constatata l'esistenza di disparità nelle varie versioni linguistiche, il Comitato raccomanda vivamente che esse vengano tutte individuate e corrette nelle versioni definitive della proposta di decisione.
- 3.8 Il Comitato, infine, pur riconoscendo che le risorse allocate per le azioni previste e il loro scaglionamento nell'arco degli anni non meritano altre osservazioni, ritiene che bisognerà prendere in considerazione le eventuali implicazioni risultanti a questo livello dalle osservazioni specifiche espresse qui di seguito. Raccomanda che nella valutazione intermedia sia debitamente soppesata, per quanto possibile, la compatibilità dei fondi stanziati con l'effettivo conseguimento degli obiettivi perseguiti.

4. Osservazioni specifiche

- 4.1 Il CESE ricorda e conferma alcune considerazioni strategiche già avanzate nel suo precedente parere del 24 settembre 2003 (16), ritenendo che nella proposta di decisione della Commissione non siano ancora presi in adeguata considerazione alcuni aspetti relativi alle necessità del nuovo programma:
- garantire la complementarità e la coerenza con le altre azioni comunitarie, inserendole in una strategia comune,

^{(&}lt;sup>14</sup>) Doc. COM(2004) 171 def. (pubblicata nella GU C 123 del 30.4.2004).

^{(15) (}GU C 74 del 23.3.2005) relatore: BRAGHIN.

⁽¹⁶⁾ Cfr. punto 2.2.5.

- dare priorità in particolare allo sviluppo tecnologico, all'innovazione e alla circolazione transnazionale,
- incentivare vigorosamente l'istituzione e lo sviluppo di un sistema di informazione e di monitoraggio relativo alle nuove esigenze e agli sviluppi del mercato audiovisivo,
- migliorare l'accesso del pubblico al patrimonio audiovisivo europeo mediante la sua digitalizzazione e la sua interconnessione a livello europeo, soprattutto nell'interesse dell'istruzione e con fini pedagogici,
- procedere alla valutazione adeguata e sistematica degli aiuti, al fine di ottimizzare le risorse finanziarie a disposizione e soddisfare il più possibile le esigenze dell'industria audiovisiva.
- realizzare progetti pilota incentrandoli non solo sulle nuove tecnologie, ma anche sui contenuti, e
- promuovere i film europei in Europa e nel mondo attraverso una sistematica attività di informazione relativa ai festival.
- 4.2 Il Comitato riafferma inoltre l'auspicio, già espresso nel parere del 15 settembre 2004 (¹¹), che venga dato un rilievo speciale ai processi di formazione legati alle nuove tecnologie e alle nuove necessità in termini di raccolta, catalogazione, conservazione e restauro delle opere cinematografiche e televisive, di gestione dei database e di metodi standardizzati di conservazione di opere in formato digitale.
- 4.3 Per quanto tra gli obiettivi del programma si prevedano incentivi specifici per le PMI, il Comitato ritiene che si potrebbero vantaggiosamente aumentare i fondi stanziati, in modo da consentire un sostegno più efficace e consistente. Allo stesso modo, il sostegno all'introduzione delle nuove tecnologie digitali, nei cinema e on-line, e le nuove iniziative nel campo dell'innovazione tecnologica meriterebbero stanziamenti più significativi.
- 4.4 In ordine alla gestione del programma MEDIA 2007, il Comitato constata che la Commissione ha appena istituito un'agenzia esecutiva per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, dell'audiovisivo e della cultura (18). L'agenzia è istituita per il periodo che va dal 1º gennaio 2005 al 31 dicembre 2008, con possibilità di rivederne o estenderne le funzioni nel contesto della nuova generazione di programmi: di conseguenza, per questa via si includerebbe tra i suoi compiti la gestione del programma MEDIA 2007.
- (17) Cfr. punto 3.5.2.
- (18) Decisione della Commissione, del 14.1.2005, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio (2005/56/CE), GU L 24 del 27.1.2005, pagg. 35-38.

- 4.4.1 Nondimeno, considerato che, come si afferma al punto 7 della relazione introduttiva, «la Commissione (...) delegherà la gestione [del programma] a un'agenzia esecutiva», e che tale intenzione è ribadita al punto 5.3 dell'allegato, e che addirittura al punto 6.1.1 Financial intervention dell'allegato stesso si specificano i contributi finanziari a tale agenzia, il Comitato, dopo aver analizzato obiettivi e funzioni dell'agenzia stabiliti all'articolo 4 della relativa decisione, invita la Commissione a spiegare con precisione e in modo trasparente quali saranno nella pratica le funzioni assegnate all'agenzia nella gestione del programma MEDIA 2007 a norma del disposto dell'articolo 4, paragrafi 2, 3 e 4, e in che modo tali competenze si articoleranno con quelle di altri organi comunitari con responsabilità di esecuzione, di assistenza e valutazione del programma MEDIA 2007 e/o se vi sarà un trasferimento di competenze.
- 4.4.2 In particolare si dovrà considerare la necessità di dotare l'agenzia esecutiva di risorse umane con competenze specifiche nel settore audiovisivo, materia sulla quale la decisione non si pronuncia.
- 4.4.3 Si richiama altresì l'attenzione sull'importanza di garantire che la gestione integrata del programma sia fondamentalmente assicurata dall'agenzia, evitando così in particolare conflitti positivi o negativi di competenze tra gli organi interessati nella definizione degli obiettivi strategici del programma e della sua gestione.
- 4.4.4 Si dovrà anche chiarire in modo trasparente a quale organo o a quali organi saranno trasferite le competenze dell'agenzia nel caso in cui, a metà dell'esecuzione del programma, non fosse confermata la sua prosecuzione; ciò per garantire la corretta esecuzione e l'efficace funzionamento del programma senza soluzione di continuità.
- 4.5 Per quanto riguarda le disposizioni finanziarie, poiché il mercato audiovisivo europeo continua a essere frammentato e la sua eterogeneità culturale si traduce ancora nel divario tra i paesi con scarsa capacità di produzione audiovisiva e/o con un'area linguistica o geografica circoscritta e quelli con una capacità di produzione superiore (19), il Comitato ritiene che, nonostante i vincoli posti dal diritto della concorrenza, nella definizione degli orientamenti del programma MEDIA 2007 la Commissione potrà tener conto della situazione effettiva di alcuni Stati membri e di alcune regioni in cui le industrie audiovisive non abbiano oggettivamente ancora raggiunto uno stadio di pieno sviluppo.

⁽¹¹) Ciò è stato sottolineato nella relazione della Commissione relativa all'attuazione e ai risultati intermedi del programma MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2005) e confermato dalla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Relazione sull'attuazione e i risultati intermedi dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2005) e sui risultati dell'azione preparatoria - Crescita e audiovisivo: i2i audiovisivo», COM(2003) 725 def. del 24.11.2003, nonché dalla relazione Mid-term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes («Valutazione intermedia dei programmi MEDIA Plus e Media Formazione»), a cura delle imprese APRIL/MEDIA Consulting Group/SECOR. In rapporto alla questione della discriminazione positiva si presti attenzione, in particolare, al contenuto del punto 4.7 dell'Executive Summary: The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area («Sintesi esecutiva: il valore aggiunto di MEDIA per i paesi a bassa capacità di produzione e ad area linguistica ristretta»).

4.6 Per quanto concerne le azioni di comunicazione, il Comitato appoggia integralmente l'opzione strategica della Commissione consistente nel rafforzare le competenze sostanziali dei MEDIA Desk e delle Antenne Media, nei termini contemplati al punto 2.2 del Titolo 2 dell'allegato alla proposta di decisione. Il Comitato propone pertanto che la Commissione adegui il testo dell'articolo 12 della proposta di decisione al complesso più vasto di attribuzioni enumerate nel summenzionato punto dell'allegato (20) e finanzi adeguatamente i MEDIA desk in modo da permettere loro di assolvere tutti i compiti loro attribuiti.

IT

4.7 Il Comitato mette inoltre in risalto la necessità che l'articolo 13, paragrafo 2, della proposta affermi esplicitamente l'obbligo della Commissione di assicurare la coerenza e la complementarità tra il programma MEDIA 2007 e i programmi e le

Bruxelles, 6 aprile 2005.

- azioni nel settore audiovisivo realizzati nel quadro della cooperazione della Comunità con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti, analogamente al disposto dell'articolo 9, paragrafo 2, della decisione del Consiglio del 20 dicembre 2000 relativa al programma MEDIA Plus (²¹).
- 4.8 È inoltre dell'idea che, data la prevista durata del programma (7 anni) e la naturale evoluzione del mercato e della tecnologia, sarebbe prudente e sensato modificare il calendario di valutazione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, della proposta di decisione, in particolare anticipando la prima relazione intermedia di valutazione sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'applicazione del programma. In tal modo, le conclusioni di tale valutazione potrebbero anche essere utilizzate per un'eventuale riformulazione degli obiettivi operativi e delle azioni da realizzare.

La Presidente del Comitato economico e sociale Anne-Marie SIGMUND

⁽²º) Il Comitato ritiene che con la modifica qui suggerita il testo della proposta di decisione guadagnerebbe in trasparenza e certezza giuridica.

⁽²¹⁾ GU L 13 del 17.1.2001, pag. 34.