



Bruxelles, XXX
[...] (2012) XXX draft

PROGETTO DI

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE SUGLI AIUTI DI STATO A FAVORE
DELLE OPERE CINEMATOGRAFICHE E DI ALTRE OPERE AUDIOVISIVE**

IT

IT

PROGETTO

PROGETTO DI

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE SUGLI AIUTI DI STATO A FAVORE DELLE OPERE CINEMATOGRAFICHE E DI ALTRE OPERE AUDIOVISIVE

1. INTRODUZIONE

1. Le opere audiovisive, e in particolare quelle cinematografiche, rispecchiano la varietà culturale delle diverse tradizioni e storie degli Stati membri dell'UE e delle loro regioni e svolgono pertanto un ruolo di primo piano nel delineare le identità europee. Se, da una parte, sono beni economici che offrono notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione, dall'altra, le opere audiovisive sono beni culturali che rispecchiano e modellano le nostre società.
2. Particolare rilevanza, tra le opere audiovisive, hanno ancora i film per i costi di produzione e per l'importanza culturale. I fondi stanziati per la produzione di opere cinematografiche sono considerevolmente più elevati di quelli richiesti per altri tipi di contenuto audiovisivo; tali opere sono più spesso il risultato di coproduzioni internazionali e vengono sfruttate più a lungo. In particolare, i film devono far fronte ad un'accanita concorrenza da parte di opere non europee. D'altro canto, la circolazione delle opere audiovisive europee al di fuori del loro paese di origine è scarsa.
3. Tale circolazione limitata è dovuta alla frammentazione del settore audiovisivo europeo in mercati nazionali quando non addirittura regionali. Se tale elemento di prossimità si ricollega alla diversità linguistica e culturale europea, esso scaturisce anche dal sostegno pubblico alle opere audiovisive europee, una situazione in cui regimi di aiuto a livello nazionale, regionale e locale finanziano numerose piccole società di produzione.
4. In generale, tutti sembrano concordare sull'importanza degli aiuti a favore della produzione audiovisiva europea. È difficile per i produttori ottenere una copertura commerciale iniziale tale da permettere di disporre delle risorse finanziarie necessarie per realizzare i progetti di produzione. L'alto rischio inerente le attività economiche e i progetti avviati, insieme alla percezione che il settore sia poco redditizio, creano una dipendenza dagli aiuti di Stato. In tali circostanze, l'attività della Commissione e degli Stati membri volta a promuovere la produzione audiovisiva è di importanza fondamentale per consentire alla cultura e alla capacità creativa di esprimersi rispecchiando la varietà e la ricchezza della cultura europea.
5. MEDIA, il programma dell'Unione europea a sostegno del settore cinematografico, televisivo e dei nuovi media, prevede molti diversi meccanismi di finanziamento, destinati ciascuno a una branca diversa del settore audiovisivo e che includono dispositivi per i produttori, i distributori, gli agenti di vendita, gli organizzatori di corsi di formazione, gli operatori nell'ambito delle nuove tecnologie digitali, gli operatori nel settore delle piattaforme di video-on-demand, gli espositori e gli organizzatori di festival, fiere ed eventi promozionali. Il programma incoraggia la circolazione e la promozione di film europei con una particolare attenzione ai film europei non nazionali.
6. Gli Stati membri hanno attuato un'ampia gamma di misure di sostegno a favore della produzione di film, programmi televisivi e altre opere audiovisive. La giustificazione

PROGETTO

logica di tali misure scaturisce da considerazioni di tipo culturale e imprenditoriale. Il loro principale obiettivo culturale è garantire l'espressione della cultura e del potenziale creativo nazionale e regionale attraverso strumenti audiovisivi come il cinema e la televisione. Le misure puntano inoltre a generare la massa critica di attività necessaria per innescare una dinamica di sviluppo e consolidamento del settore attraverso la costituzione di imprese di produzione dalle basi solide e di un serbatoio permanente di competenze umane ed esperienza.

7. Le sovvenzioni, gli incentivi fiscali e gli altri tipi di sostegno di opere audiovisive comportano l'utilizzazione di risorse statali. Dal momento che i produttori sono attivi a livello internazionale e le opere audiovisive sono oggetto di scambi internazionali, il sostegno può incidere sugli scambi tra Stati membri. I produttori e le opere audiovisive che si avvalgono delle sovvenzioni possono acquisire un vantaggio in termini di concorrenza rispetto a coloro che non ne usufruiscono. Pertanto, esse possono falsare la concorrenza e sono quindi considerate aiuti di Stato.
8. Il trattato riconosce l'estrema importanza della promozione della cultura per l'Unione europea e i suoi Stati membri inserendo la cultura tra le politiche dell'UE cui fa espressamente riferimento il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 167, paragrafo 2, del TFUE dispone quanto segue:

“L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori:

[...]

- la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”.
9. L'articolo 167, paragrafo 4, del TFUE stabilisce quanto segue: *“L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture”.*
10. L'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE vieta gli aiuti, concessi dagli Stati o mediante risorse statali, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza e gli scambi tra gli Stati membri. La Commissione può tuttavia esonerare da tale divieto alcuni aiuti di Stato. Una delle eccezioni è quella prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE, per gli aiuti destinati a promuovere la cultura, sempre che non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria al comune interesse.
11. In conformità con il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del TUE, la definizione delle attività culturali spetta in primo luogo agli Stati membri. All'atto della valutazione di un regime di aiuto a favore di opere audiovisive la Commissione deve limitarsi a verificare che lo Stato membro disponga di un meccanismo di verifica idoneo ad evitare errori palesi.
12. Come spiegato più in dettaglio nella parte 3, l'obiettivo sarà raggiunto mediante un processo di selezione culturale finalizzato a stabilire quali opere audiovisive possano beneficiare di un aiuto oppure fissando, quale condizione da soddisfare per avvalersi dell'aiuto, un determinato profilo culturale per tutte le opere audiovisive. La Commissione sottolinea che l'eventuale natura commerciale di un film non gli impedisce di essere un prodotto culturale. Tali considerazioni sono conformi alla

PROGETTO

convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005¹.

13. I criteri per la valutazione degli aiuti di Stato a favore della produzione di opere cinematografiche e di altre opere audiovisive sono stati originariamente stabiliti nella comunicazione sul cinema del 2001². La validità di tali criteri è stata prorogata nel 2004³, 2007⁴ e 2009⁵ e resterà in vigore fino alla pubblicazione della presente comunicazione.
14. In considerazione delle diverse tendenze emerse dopo il 2001, la presente comunicazione intende garantire al pubblico europeo l'offerta di una scelta culturalmente più varia di opere audiovisive nei seguenti modi:
 - estendendo l'ambito di applicazione delle attività contemplate dalla comunicazione della Commissione al fine di inserire tutti gli aspetti della creazione di un'opera, dalla concezione della storia alla presentazione al pubblico;
 - limitando la possibilità di imporre obblighi di territorializzazione alle spese di produzione;
 - controllando la concorrenza tra Stati membri per l'utilizzo degli aiuti di Stato per attirare gli investimenti esteri di grandi società di produzione;
 - rinviando alle iniziative della Commissione volte a migliorare la circolazione e a incrementare il numero degli spettatori dei film europei, a beneficio dell'industria audiovisiva europea e dei cittadini.

2. PORTATA DELLE ATTIVITÀ

15. Per quanto riguarda la portata delle attività cui si riferisce la presente comunicazione, i criteri degli aiuti di Stato stabiliti nella comunicazione sul cinema del 2001 riguardavano principalmente la produzione di opere cinematografiche. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno offerto il loro sostegno anche ad altre attività correlate che non rientravano nel campo di applicazione dei criteri stabiliti dalla comunicazione sul cinema del 2001, come la sceneggiatura, lo sviluppo, la distribuzione o promozione dei film (ad esempio con i festival del cinema). In questi casi, la Commissione si è servita come riferimento dei criteri della comunicazione sul cinema al fine di valutare la necessità, proporzionalità e adeguatezza degli aiuti ad essa notificati.

¹ L'articolo 4, paragrafo 4 della convenzione afferma quanto segue: "Per «attività, beni e servizi culturali» s'intendono le attività, i beni e i servizi che [...] incarnano o trasmettono espressioni culturali, indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale. Le attività culturali possono essere fini a se stesse oppure contribuire alla produzione di beni e servizi culturali".

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, GU C 43 del 16.2.2002, pag. 6

³ GU C 123 del 30.4.2004, pag. 1.

⁴ GU C 134 del 16.6.2007, pag. 5.

⁵ GU C 31 del 7.2.2009, pag. 1.

PROGETTO

16. L'obiettivo di tutelare e promuovere la varietà culturale in Europa attraverso le opere audiovisive può essere raggiunto solo se le opere hanno un loro pubblico. Limitare gli aiuti solo alla produzione rischia di incoraggiare la produzione di contenuti audiovisivi senza alcuna garanzia che le opere audiovisive siano adeguatamente distribuite e promosse. È pertanto necessario e opportuno che gli aiuti riguardino tutti gli aspetti della creazione di un'opera cinematografica, dalla concezione della storia alla presentazione al pubblico. Il sostegno a tali attività e la sua intensità devono essere correlati ad opere audiovisive che possano beneficiare degli aiuti per la promozione della cultura.
17. A parte gli aiuti specificamente concessi alle sceneggiature, allo sviluppo, distribuzione o promozione, ciascun aiuto specificamente concesso ad una specifica opera audiovisiva deve contribuire al bilancio generale di quest'opera. Il produttore deve essere libero di scegliere le voci del bilancio del film da spendere in altri Stati membri. Il fatto di sovvenzionare voci specifiche del bilancio del film potrebbe trasformare l'aiuto in una forma di preferenza nazionale a beneficio dei settori che forniscono i servizi cui l'aiuto si riferisce, il che sarebbe incompatibile con il trattato.
18. Alcuni Stati membri offrono aiuti anche ai cinema, ad esempio per sostenere i cinema in zone rurali o i cinema d'essai in generale oppure per coprire il passaggio delle sale cinematografiche al digitale. Tuttavia, dal momento che gli importi previsti sono di solito esigui, i livelli di aiuto di cui al regolamento de minimis⁶ dovrebbero essere sufficienti per i cinema di zone rurali o d'essai. Gli aiuti agli investimenti per l'ammodernamento delle piccole e medie imprese (PMI) possono soddisfare anche le condizioni del regolamento generale di esenzione per categoria⁷. Qualora vi fossero circostanze particolari che giustificano aiuti più consistenti, la situazione dovrà essere esaminata caso per caso. Pertanto, la Commissione non ritiene necessario stabilire norme specifiche per gli aiuti al funzionamento o agli investimenti a favore dei cinema.
19. Alcuni Stati membri sostengono progetti audiovisivi che vanno al di là del concetto tradizionale di produzione cinematografica e televisiva sovvenzionando, segnatamente, prodotti interattivi come i "transmedia" o i giochi. La narrazione transmediale (*transmedia storytelling*, nota anche come narrazione crossmediale o multiplatforma) è una tecnica narrativa che si avvale di molteplici piattaforme e formati con l'utilizzazione di tecnologie digitali, come film e giochi, e i cui contenuti sono correlati tra loro⁸. Dal momento che i progetti transmediali sono inevitabilmente legati alla produzione di un film, la componente che attiene alla produzione cinematografica è considerata un'opera audiovisiva che rientra nel campo di applicazione della presente comunicazione.
20. I giochi rappresentano un'importante opportunità per l'Europa nei prossimi anni. Essi si differenziano dai film per le loro caratteristiche di produzione, distribuzione, marketing e consumo. Non tutti i giochi si configurano necessariamente come opere audiovisive o prodotti culturali. Pertanto, le norme concepite per la produzione cinematografica non si applicano automaticamente ai giochi. Inoltre, contrariamente a quanto avviene nel settore cinematografico e audiovisivo, la Commissione non si trova di fronte ad una

⁶ Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5).

⁷ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3.

⁸ Da non confondere con i tradizionali media franchise multi-piattaforma, sequel o adattamenti.

PROGETTO

massa critica di aiuti di Stato a favore dei giochi. Sarebbe prematuro inserire questo settore nella presente comunicazione. Quindi, la presente comunicazione non riguarda gli aiuti concessi ai giochi. Le misure di aiuto a favore di giochi che non soddisfano le condizioni del regolamento generale di esenzione per categoria o del regolamento *de minimis* continueranno ad essere esaminate caso per caso. Qualora possa essere dimostrata la necessità di un regime di aiuto a favore di giochi culturali e didattici, la Commissione applicherà per analogia i criteri di intensità di aiuto previsti da questa comunicazione.

3. OBBLIGHI DI SPESE A LIVELLO TERRITORIALE

21. L'obbligo per i produttori cinematografici di effettuare le spese corrispondenti ad una determinata percentuale del bilancio di produzione in un determinato territorio è stato oggetto di controversie sin dall'inizio dell'esame dei regimi di aiuto al cinema da parte della Commissione. La comunicazione sul cinema del 2001 consentiva agli Stati membri di imporre che un importo fino all'80% dell'intero bilancio di un film fosse speso sul loro territorio.
22. Gli obblighi territoriali frammentano il mercato interno per la produzione audiovisiva. Tuttavia, all'atto della valutazione dei regimi di aiuto di Stato, la Commissione deve garantire che siano rispettati i principi stabiliti dal trattato⁹. Il criterio di territorialità contemplato nella comunicazione sul cinema del 2001 derogava da tali principi al fine di garantire il mantenimento delle competenze umane e delle capacità tecniche occorrenti per realizzare opere a carattere culturale nello Stato membro che concede l'aiuto.
23. La Commissione riconosce che occorre prendere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'industria cinematografica e in particolare la sua estrema mobilità. Entro certi limiti, queste condizioni sono quindi necessarie per mantenere una massa critica di infrastrutture per la produzione cinematografica nello Stato membro o nella regione che concede l'aiuto.
24. Nel 2008 è stato effettuato per conto della Commissione uno studio sull'impatto economico e culturale delle spese legate alla territorializzazione nei regimi di aiuto a favore di opere cinematografiche¹⁰. Come osservato già dalla proroga del 2009 della comunicazione sul cinema, lo studio era complessivamente inconcludente dal momento che non era in grado di provare se gli effetti delle condizioni di territorialità fossero positivi o negativi. Non ha dimostrato che requisiti elevati in materia di territorialità comportassero effetti positivi sufficienti a giustificare il mantenimento dei livelli di restrizioni applicabili all'epoca. Inoltre, poiché la maggior parte della postproduzione di opere cinematografiche e audiovisive viene realizzata ora in forma digitale (cosa che non avveniva nel 2001), è possibile girare e montare film in vari paesi senza che ciò si ripercuota sulla loro qualità tecnica o culturale.

⁹ I principi sanciti dal trattato non proibiscono agli Stati membri di chiedere che un importo fino al 100% del bilancio di produzione sia speso all'interno del SEE. Ciò non comporterebbe una frammentazione del mercato interno dal momento che non legherebbe un aiuto ad alcun territorio specifico del SEE.

¹⁰ Studio del 2008 sull'impatto economico e culturale, soprattutto nelle coproduzioni, delle clausole in materia di territorializzazione dei regimi di aiuto di Stato a favore di opere cinematografiche e di altre opere audiovisive:
http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#finalised

PROGETTO

25. Pertanto, l'importo di spesa vincolato da condizioni di territorializzazione deve essere proporzionato almeno all'importo dell'impegno finanziario effettivo di uno Stato membro e non al bilancio totale della produzione. Non è proporzionato che gli Stati membri impongano ai produttori cinematografici di spendere l'80% del bilancio della produzione sul loro territorio, indipendentemente dall'importo di aiuto disponibile¹¹. Pertanto, appare più opportuno basare gli obblighi per quanto riguarda l'importo massimo delle spese a livello territoriale sull'importo dell'aiuto anziché sul bilancio della produzione.
26. La Commissione ritiene che gli Stati membri possano imporre che un importo fino al 100% dell'aiuto concesso a favore della produzione di una determinata opera audiovisiva sia speso sul territorio del paese che ha concesso l'aiuto¹². Inoltre, la Commissione ritiene che, nel caso di regimi di aiuto al settore audiovisivo in cui l'intensità dell'aiuto è basata sulle spese di produzione in un determinato territorio, come gli incentivi fiscali per i film, debbano essere ammissibili tutte le spese di produzione all'interno del SEE¹³.

4. LA CONCORRENZA PER ATTIRARE GRANDI PRODUZIONI STRANIERE

27. Quando è stata adottata la comunicazione sul cinema del 2001, non si era ancora verificato il fenomeno per il quale gli Stati membri cercano di utilizzare gli aiuti a favore del cinema per attirare grandi progetti cinematografici sul proprio territorio. Da allora, alcuni Stati membri hanno introdotto regimi con l'obiettivo dichiarato di catturare una percentuale più alta di progetti cinematografici mobili. Tutti questi regimi hanno soddisfatto facilmente i criteri del 2001 per la valutazione degli aiuti di Stato dal momento che si trattava di aiuti destinati ad un prodotto culturale, che imponevano obblighi di spese territoriali fino all'80% del bilancio di produzione, che avevano intensità di aiuto molto inferiori al 50% e che le spese ammissibili riguardavano tutte le forme di spese di produzione nello Stato membro.
28. Le osservazioni ricevute nel corso della consultazione pubblica che ha preceduto la presente comunicazione suggeriscono che l'obiettivo principale di questo tipo di aiuto è attirare produzioni di alto livello verso l'Europa, in concorrenza su scala mondiale con i siti e i servizi per le riprese negli Stati Uniti, in Canada, in Nuova Zelanda o in Australia. I partecipanti alla consultazione hanno sostenuto concordemente che queste produzioni erano necessarie per mantenere infrastrutture di qualità elevata, contribuire all'utilizzazione di studi, attrezzature e personale di alto livello e contribuire al trasferimento di tecnologie, know how e competenze. La parziale utilizzazione dei servizi da parte di produzioni straniere contribuirebbe a far sì che vi siano le capacità per realizzare produzioni europee di qualità e profilo elevato.

¹¹ Ad esempio: se un produttore sta realizzando un film con un bilancio di 10 milioni di EUR e chiede un aiuto nell'ambito di un regime che offre almeno 1 milione di EUR per film, è sproporzionato escludere il film dal regime perché il produttore non prevede di spendere almeno 8 milioni di EUR del bilancio di produzione sul territorio dello Stato che offre l'aiuto.

¹² Ciò significa che un regime di aiuti non può decidere che non può beneficiare di un aiuto un film perché non spende un importo superiore al 100% dell'importo dell'aiuto localmente (criterio di ammissibilità). Ciò non impedisce ai comitati di selezione di aggiudicare l'aiuto ai film che ritengono più meritevoli tra le proposte di progetto ricevute. In pratica, complessivamente, le produzioni cinematografiche sostenute nell'ambito di un regime di aiuti al cinema spesso spendono per la produzione sul territorio più dell'importo dell'aiuto ricevuto. In ogni caso, gli Stati membri non hanno alcun obbligo di imporre ai produttori cinematografici condizioni territoriali per quanto riguarda le spese.

¹³ Gli Stati membri possono, tuttavia, imporre che un importo fino al 100% dell'aiuto alla produzione sia speso sul loro territorio.

PROGETTO

29. Per quanto riguarda l'eventuale effetto sul cinema europeo, le produzioni straniere possono avere un impatto duraturo grazie all'ampio ricorso che di solito fanno a infrastrutture e attori locali. Globalmente tali fattori possono avere un effetto positivo sul settore audiovisivo nazionale. Va inoltre osservato che molti dei film considerati grandi progetti di paesi terzi, di fatto, sono coproduzioni cui partecipano anche produttori europei. Pertanto, tali sovvenzioni contribuirebbero anche alla promozione delle opere audiovisive europee e a sostenere le infrastrutture destinate alle produzioni nazionali. La Commissione è, tuttavia, preoccupata per il fatto che gli Stati membri usano sempre più i finanziamenti pubblici per competere tra loro e non solo con i paesi terzi al fine di attirare le produzioni cinematografiche sul loro territorio. Tale aiuto per le produzioni straniere probabilmente realizzerà anche l'obiettivo di promuovere la cultura, ma la questione non è di sapere se tali opere audiovisive saranno prodotte, ma piuttosto dove ciò avverrà.
30. Perché si applichi l'articolo 107 del TFUE è sufficiente che vi sia un rischio di distorsione della concorrenza, che, nel caso in esame, esiste chiaramente e che risulterebbe considerevolmente ridotto se si tenesse conto, ai fini del calcolo dell'intensità di aiuto nei regimi di aiuto a favore delle opere audiovisive, delle spese di produzione sostenute almeno all'interno del SEE.
31. Qualora tuttavia la Commissione ritenga che tale aiuto possa in linea di principio essere compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE come aiuto per la promozione della cultura, occorre stabilire alcune limitazioni. Gli importi di aiuto possono essere molto alti in considerazione dei bilanci considerevoli delle produzioni di paesi terzi. Il fatto di stabilire un limite servirà a garantire che rimangano decisivi altri parametri, come la qualità dei tecnici, delle scene e della tecnologia e che la concorrenza abbia luogo innanzitutto sulla base della qualità e del prezzo e non sulla base degli aiuti di Stato.
32. Pertanto, la Commissione ritiene opportuno elaborare norme diverse per i film europei e per quelli di altri paesi. Se un regime di aiuto è aperto a produzioni cinematografiche e televisive che non soddisfano la definizione di opera europea contenuta in allegato, l'intensità massima dell'aiuto deve essere ridotta per i bilanci più alti di film su base regressiva.
33. In tal modo sarà limitato l'eventuale effetto di distorsione della concorrenza pur lasciando la possibilità di rafforzare il settore audiovisivo locale al fine di promuovere indirettamente le produzioni cinematografiche europee e sarà evitato un aumento supplementare di bilanci utilizzati per una corsa alle sovvenzioni.

5. MIGLIORARE LA CIRCOLAZIONE DEI FILM EUROPEI E LE POSSIBILITÀ DI SCELTA DEGLI SPETTATORI

34. La rivoluzione digitale offre nuove prospettive dal momento che agevola l'accesso degli spettatori alle produzioni audiovisive e permette ai film europei di aumentare il loro pubblico. Il libro verde sulla distribuzione online di opere audiovisive nell'Unione europea¹⁴ promuove un dibattito sui cambiamenti da apportare, anche per quanto riguarda il quadro normativo, per permettere ai titolari dei diritti, agli utenti e ai cittadini, di beneficiare del potenziale del mercato digitale unico.

¹⁴ COM(2011) 427 def.

PROGETTO

5.1 Ordine cronologico delle finestre di programmazione

35. Alcuni partecipanti alla prima consultazione pubblica hanno osservato che vi sono Stati membri che impongono, come condizione per la concessione di un aiuto, disposizioni per quanto riguarda il calendario di programmazione e/o il territorio di uscita (le cosiddette “finestre di programmazione”¹⁵) dell’opera audiovisiva che si avvale dell’aiuto. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, restrizioni di questo tipo sono conformi al trattato qualora il loro obiettivo sia di promuovere la produzione cinematografica in quanto tale e non vadano al di là di quanto necessario per garantire il raggiungimento dello scopo perseguito¹⁶. Tuttavia, gli aspetti commerciali della strategia di distribuzione cinematografica e marketing possono differire in funzione dell’opera audiovisiva in questione. Imporre le finestre di programmazione come condizione per la concessione di un aiuto può influire sulla visibilità e la circolazione delle opere audiovisive. Si raccomanda agli Stati membri di non imporre limitazioni inutili alla distribuzione e al marketing di un’opera audiovisiva come condizione per la concessione di sovvenzioni.

5.2 Promuovere la disponibilità internazionale di film on line

36. Come è risultato anche dalla prima consultazione pubblica, i distributori cinematografici possono accorpate i diritti di sfruttamento su una base nazionale. Di solito, essi acquistano i diritti di sfruttamento nella fase precedente la produzione e rivestono, pertanto, un ruolo cruciale nel finanziamento del film. I produttori dipendono spesso dalla prevendita di tali diritti e cercano, pertanto, di ottimizzare le entrate a breve termine vendendo in esclusiva la totalità dei diritti (diritti teatrali, diritti di trasmissione, diritti digitali, etc.) per diversi territori. I distributori richiedono spesso i diritti digitali esclusivi oltre a quelli di trasmissione.
37. Pochi film europei sono distribuiti fuori dal territorio in cui sono stati prodotti. Si raccomanda agli Stati membri di promuovere la disponibilità dei film europei al di là dei confini nazionali, ad esempio incoraggiando, come condizione per l’aiuto, i titolari dei diritti a cedere a terzi i diritti on line per quei settori (e territori) che altrimenti non possono sfruttare. Tale pratica incoraggerebbe anche modelli commerciali innovativi on line, costituirebbe un incentivo per la concorrenza e promuoverebbe la disponibilità internazionale di film on line.
38. Più in generale, la Commissione studierà, facendo seguito al libro verde sull’audiovisivo e fermo restando un alto livello di protezione per i titolari dei diritti, come modificare il quadro normativo al fine di promuovere la distribuzione on line delle opere audiovisive. La proposta di raccomandazione del Consiglio sui film europei nell’era digitale esamina le modalità con cui promuovere pratiche adeguate, aumentando segnatamente la trasparenza delle informazioni e degli importi versati. Tale trasparenza contribuirà ad alimentare la fiducia reciproca delle parti in causa e lo sviluppo della distribuzione digitale.

¹⁵ In particolare per quanto riguarda l’ordine di uscita mediante i diversi canali di distribuzione: cinema, TV a pagamento, vendita e noleggio in forma home video, canali televisivi in chiaro e video on demand.

¹⁶ Cause riunite 60 e 61/84 *Cinéthèque SA ed altri contro Fédération nationale des cinémas français*, Sentenza dell’11 luglio 1985, Racc. 1985, pag. 2605.

PROGETTO

5.3 Patrimonio cinematografico

39. I film devono essere raccolti, preservati e resi disponibili alle future generazioni per finalità culturali e didattiche. Pertanto, come condizione per l'aiuto, si raccomanda agli Stati membri di imporre ai produttori, assistendoli in tale compito, di depositare una copia del film sovvenzionato ai fini della sua conservazione duratura presso l'istituzione responsabile per il patrimonio cinematografico designata dall'organismo di finanziamento¹⁷.

6. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

40. Al fine di valutare i regimi di aiuto a favore delle produzioni cinematografiche e televisive la Commissione effettua una verifica sulla base delle considerazioni di cui sopra.
- In primo luogo, accerta che il regime di aiuto rispetti il principio di «legalità generale», verificando che esso non contenga elementi in contrasto con disposizioni del TFUE relative a settori diversi da quello degli aiuti di Stato;
 - in secondo luogo, accerta che il regime soddisfi i criteri specifici per la compatibilità degli aiuti di cui in appresso.

6.1 Legalità generale

41. La Commissione deve innanzitutto verificare che l'aiuto rispetti il principio di "legalità generale" e che le condizioni di ammissibilità e i criteri per la concessione non contengano clausole relative a settori diversi da quello degli aiuti di Stato che siano in contrasto con il TFUE. Deve, pertanto, garantire che siano rispettati i principi del TFUE che vietano la discriminazione in base alla nazionalità e sanciscono la libertà di stabilimento, la libera circolazione delle merci, la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di prestare servizi e la libertà di movimento dei capitali (articoli 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 del TFUE). Quando le disposizioni che violano detti principi non sono dissociabili dal funzionamento del sistema di aiuto, la Commissione fa rispettare i principi in questione applicando nel contempo le norme relative alla concorrenza.
42. Conformemente ai principi di cui sopra, i regimi di aiuto, ad esempio, non devono:
- riservare gli aiuti esclusivamente ai cittadini del paese che concede l'aiuto;
 - esigere che i beneficiari siano imprese nazionali costituite a norma del diritto commerciale nazionale (devono poter usufruire degli aiuti anche le imprese costituite in uno Stato membro ed operanti in un altro tramite una filiale o agenzia permanente; inoltre, il requisito di avere un'agenzia deve essere applicabile solo al momento del versamento dell'aiuto e non deve mai comportare l'obbligo di crearne più di una sul territorio di un determinato Stato membro);
 - esigere che i dipendenti di imprese straniere che forniscono servizi cinematografici rispettino le norme del lavoro nazionali;

¹⁷ Le istituzioni responsabili per il patrimonio cinematografico sono designate dagli Stati membri al fine di raccogliere, conservare e rendere disponibile il patrimonio cinematografico per scopi culturali e didattici. In applicazione della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2005 relativa al patrimonio cinematografico, gli Stati membri hanno presentato l'elenco delle istituzioni responsabili per il patrimonio cinematografico nel loro paese. L'elenco attuale è disponibile sul sito: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

PROGETTO

- limitare indebitamente la libertà dei beneficiari dell'aiuto di acquisire beni e servizi in qualsiasi luogo del mercato unico. Tuttavia, un regime di aiuti a favore della produzione cinematografica può essere subordinato al criterio di ammissibilità secondo cui una percentuale dell'importo d'aiuto fino ad un massimo del 100% deve essere spesa in un determinato territorio dello Stato membro che concede l'aiuto, a condizione che l'importo non sia superiore al 50% del bilancio di produzione.

6.1. 6.2 Criteri di valutazione specifici ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d) del TFUE

43. L'obiettivo per il quale viene fornito un sostegno alla produzione di opere audiovisive europee e garantita l'esistenza delle infrastrutture necessarie per la loro produzione e rappresentazione è quello di formare le identità culturali europee e promuovere la diversità culturale. Pertanto, l'obiettivo dell'aiuto è promuovere la cultura. Gli aiuti di questo tipo sono compatibili con il trattato conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE. Le imprese che si occupano della produzione di film e programmi televisivi possono beneficiare anche di altri tipi di aiuto concessi ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a) e c), del TFUE (aiuti regionali, aiuti alle PMI, ricerca e sviluppo, formazione o occupazione) purché siano rispettate le intensità massime di aiuto in caso di cumulo di aiuti.
44. Nel caso di regimi finalizzati a sostenere la sceneggiatura, lo sviluppo, la produzione, la distribuzione o la promozione delle opere audiovisive cui si riferisce la presente comunicazione, la Commissione si servirà dei seguenti criteri per valutare se il regime è compatibile con il TFUE ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d):
- (1) gli aiuti sono destinati ad un prodotto culturale. Ciascuno Stato membro garantisce che il contenuto della produzione che beneficia dell'aiuto sia di carattere culturale con un'adeguata procedura di verifica al fine di evitare errori palesi: mediante la selezione delle proposte di film a cura di uno o più esperti culturali o, in mancanza di tale selezione, sulla base di un elenco dei criteri culturali da utilizzare per effettuare la verifica di ciascuna opera audiovisiva;
 - (2) se l'opera audiovisiva da sostenere è un'opera europea¹⁸, l'intensità d'aiuto deve, in linea di principio, essere limitata al 50% del bilancio di produzione al fine di stimolare le normali iniziative commerciali. Se ad uno stesso costo si applicano diversi regimi di aiuto, è l'intensità cumulativa che deve essere limitata al 50%. In considerazione dell'importanza della cooperazione tra produttori di diversi Stati membri per la creazione di opere europee destinate a diversi Stati membri e conformemente all'articolo 167, paragrafo 2, del TFUE, l'intensità di aiuto per le produzioni transfrontaliere, finanziate da più di uno Stato membro e a cui partecipano produttori di più di uno Stato membro, può raggiungere il 60%. Le opere audiovisive difficili¹⁹ e le coproduzioni cui partecipano paesi dell'elenco CAS dell'OCSE²⁰ non sono soggette a queste limitazioni. I film, la cui unica

¹⁸ Sulla base della definizione di cui all'allegato alla presente comunicazione.

¹⁹ Come cortometraggi, film opera prima e opera seconda di un regista, documentari o film low cost o altre opere difficili dal punto di vista commerciale.

²⁰ L'elenco CAS presenta tutti i paesi e i territori che possono beneficiare di aiuti pubblici allo sviluppo. Si tratta di paesi a basso e medio reddito sulla base del reddito nazionale lordo (RNL) pro capite pubblicato dalla Banca mondiale, ad eccezione dei membri del G8, degli Stati membri dell'UE e dei paesi per i quali è già fissata una data di adesione all'UE. L'elenco comprende anche tutti i paesi

PROGETTO

versione originale è nella lingua nazionale di Stati membri i cui territorio, popolazione e area linguistica sono limitati, possono essere considerati opere audiovisive difficili in questo contesto;

- (3) in linea di massima, non vi sono limitazioni per gli aiuti alla sceneggiatura e allo sviluppo. Tuttavia se la sceneggiatura o il progetto elaborati portano alla realizzazione di un film, i costi della sceneggiatura e dello sviluppo vengono inseriti nel bilancio di produzione e presi in considerazione per il calcolo dell'intensità massima di aiuto per l'opera audiovisiva, come stabilito al paragrafo 2 del presente punto;
- (4) i costi per la distribuzione e la promozione di opere audiovisive europee ammissibili a un sostegno alla produzione possono essere sovvenzionati con la stessa intensità di aiuto di cui avrebbero beneficiato se si fosse trattato o si fosse potuto trattare della produzione;
- (5) se tuttavia l'opera audiovisiva sovvenzionata non è un'opera europea²¹, l'aiuto deve limitarsi alle seguenti intensità massime regressive di aiuto che sono collegate ai bilanci di produzione:

Parte del bilancio della produzione	Intensità massima di aiuto
Inferiore a 10 milioni di EUR	50,00%
Tra 10 milioni di EUR e 20 milioni di EUR	30,00%
Superiore a 20 milioni di EUR	10,00%

- (6) a parte gli aiuti alle sceneggiature e allo sviluppo, onde garantire la neutralità dell'effetto incentivante degli aiuti e per evitare che lo Stato membro che eroga la sovvenzione attiri o protegga le attività in questione, non sono consentiti ulteriori aiuti a favore di attività specifiche (come la postproduzione o le riprese).
45. Nel determinare se l'intensità massima di aiuto è stata rispettata occorre tener conto dell'importo totale delle misure pubbliche di sostegno concesse dagli Stati membri a favore delle attività o dei progetti sovvenzionati, indipendentemente dal fatto che esse siano erogate a livello locale, regionale, nazionale o dell'UE. Tuttavia, i finanziamenti forniti direttamente da programmi dell'UE come MEDIA, senza la partecipazione degli Stati membri alla decisione di aggiudicazione, non sono risorse statali. Quindi, del loro intervento non si tiene conto ai fini del rispetto dei massimali di aiuto.

meno sviluppati secondo la definizione delle Nazioni Unite. Si veda: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html

²¹ Sulla base della definizione di cui all'allegato alla presente comunicazione.

PROGETTO

7. OPPORTUNE MISURE

46. La Commissione propone come misure opportune, ai fini dell'articolo 108, paragrafo 1, del TFUE, che gli Stati membri adeguino i loro regimi di finanziamento di opere cinematografiche alle disposizioni della presente comunicazione entro 12 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Entro un mese dalla data di pubblicazione della presente comunicazione nella Gazzetta ufficiale, gli Stati membri devono confermare alla Commissione di accettare le opportune misure proposte. Qualora non riceva alcuna risposta da uno Stato membro, la Commissione riterrà che detto Stato membro non abbia accettato la proposta.

8. APPLICAZIONE

47. La presente comunicazione si applica a decorrere dal primo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Essa sostituisce le disposizioni in materia di aiuti di Stato della comunicazione sul cinema del 2001.
48. La Commissione applica la presente comunicazione a tutte le misure di aiuto notificate sulle quali è chiamata a decidere dopo la pubblicazione della comunicazione nella Gazzetta ufficiale, anche qualora i progetti siano stati notificati prima della data di tale pubblicazione.
49. Conformemente alla comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegalmente concessi²², la Commissione applica:
- a) la presente comunicazione se l'aiuto è stato concesso dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea;
 - b) la comunicazione sul cinema del 2001 in tutti gli altri casi.

²² GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.

PROGETTO

Allegato

Per opera audiovisiva europea si intende un'opera che soddisfi le seguenti condizioni:

- l'opera è stata prodotta per la maggior parte da un produttore o da produttori stabiliti in Stati dell'Unione europea e del SEE. Per essere considerate come le effettive produttrici le società di produzione devono essere riconosciute tali. Al fine di determinare chi sia effettivamente il produttore possono essere presi in considerazione anche altri elementi come il controllo creativo, la proprietà dei diritti di utilizzazione e la divisione degli utili;

- l'opera deve essere stata prodotta con una partecipazione significativa di professionisti che siano cittadini/residenti di Stati membri dell'Unione europea/del SEE. Per "partecipazione significativa" si intende una situazione in cui viene totalizzato più del 50% dei punti sulla base della tabella che segue (ad esempio, quando si totalizzano 10 o più punti nel caso di una fiction o il punteggio più alto se il totale è inferiore a 19, come avviene di norma per i documentari o film di animazione per i quali non tutte le categorie sono di norma incluse nei titoli di testa o di coda):

Elementi europei	Punti
Regista	3
Sceneggiatore	3
Compositore	1
Attore protagonista	2
Secondo attore	2
Terzo attore	2
Direttore artistico/della produzione	1
Direttore della fotografia	1
Montaggio	1
Suono	1
Luogo delle riprese	1
Laboratorio	1
Totale	19