



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.5.2008
COM(2008) 245 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione di valutazione finale concernente l'attuazione e i risultati dei programmi
MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2006)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione di valutazione finale concernente l'attuazione e i risultati dei programmi
MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2006)**

1. INTRODUZIONE

I programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione sono stati istituiti con due decisioni:

- la decisione 2000/821/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2000, relativa all'attuazione di un programma di incentivazione dello sviluppo, della distribuzione e della promozione delle opere audiovisive europee (MEDIA Plus – Sviluppo, Distribuzione e Promozione);
- la decisione 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).

Il periodo coperto da MEDIA Plus e MEDIA Formazione era stato inizialmente fissato al quinquennio 2001-2005, ma è stato poi prorogato fino al 31 dicembre 2006¹ al fine di allineare la durata dei programmi MEDIA su quelle delle prospettive finanziarie.

I programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione sono i successori di MEDIA II (1996-2000) e MEDIA I (1991-1995), il cui obiettivo comune era rappresentato dal miglioramento strutturale della competitività dell'industria audiovisiva europea. Gli obiettivi di MEDIA Plus e MEDIA Formazione sono quelli di rafforzare la competitività dell'industria audiovisiva europea, ripianare le differenze tra i mercati e favorire la circolazione delle opere al di fuori del paese d'origine.

Nel corso del periodo di riferimento dieci nuovi Stati membri hanno aderito all'Unione europea, il 1° maggio 2004, e altri Stati aderenti sono stati integrati. MEDIA 2007² è subentrato a MEDIA Plus e a MEDIA Formazione il 1° gennaio 2007.

MEDIA Plus e MEDIA Formazione sono stati oggetto nel 2003 di una valutazione intermedia i cui risultati sono stati comunicati dalla Commissione nella sua relazione del 24 novembre 2003³. Facendo seguito alle raccomandazioni in essa contenute, e per tenere conto dell'evoluzione delle esigenze dei professionisti e dei cambiamenti in atto sul mercato, erano state apportate determinate correzioni che non rendevano necessaria la modifica della base giuridica.

¹ Decisioni n. 845/2004/CE e n. 846/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 – GU L 195 del 2.6.2004.

² Decisione n. 1718/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, relativa all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo (MEDIA 2007) – GU L 327 del 24.11.2006.

³ COM(2003) 725 definitivo.

La presente relazione è destinata a valutare i risultati dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione conformemente a quanto disposto dall'articolo 12, paragrafo 3, della decisione 2000/821/CE e dall'articolo 9, paragrafo 4, della decisione 163/2001/CE. Essa riguarda il periodo compreso fra il 1° gennaio 2001 e il 31 dicembre 2006 e si basa sulle conclusioni delle valutazioni intermedia e definitiva⁴ dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione⁵.

2. DIFFICOLTÀ CONGIUNTURALI E STRUTTURALI

2.1. Sfide congiunturali

Va ricordato che MEDIA Plus e MEDIA Formazione sono state attuate in un contesto economico preoccupante. Nel corso del periodo oggetto della valutazione la sfida più importante per il programma era rappresentata dall'ingresso di dieci nuovi Stati membri, allargamento che ha viepiù accentuato l'eterogeneità del mercato europeo. In questi paesi le capacità di investimento e gli aiuti pubblici sono di portata molto più modesta che nel resto d'Europa.

Un'altra grande sfida è rappresentata dal rapido sviluppo delle nuove tecnologie, in particolare quella digitale. In questo settore diventa preoccupante la situazione della distribuzione cinematografica europea. Le copie digitali dei film esistono, ma i film europei sono pochissimo presenti sulle piattaforme di diffusione digitale.

2.2. Problemi strutturali

2.2.1. Un mercato interno allargato il cui funzionamento resta imperfetto

Il mercato europeo dell'audiovisivo è caratterizzato da una fortissima frammentazione, connessa in particolare alla diversità linguistica e culturale dei vari Stati. Questa è certamente fonte di indipendenza e di ricchezza culturale, ma si pone come ostacolo alla circolazione delle opere non nazionali ed impedisce all'industria europea di guadagnarsi quote di mercato. La frammentazione comporta in particolare:

- difficoltà strutturali di circolazione transfrontaliera delle opere. L'insufficiente circolazione delle opere europee non nazionali costituisce il principale sintomo delle difficoltà strutturali incontrate dal settore europeo dell'audiovisivo;
- una divisione tra i paesi con scarsa capacità produttiva e/o ad area linguistica e geografica ristretta⁶ e i paesi con capacità produttiva superiore⁷;
- un settore della distribuzione che risulta meno competitivo.

⁴ Seconda valutazione intermedia del programma MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2003-2005) – Contratto n. 30-CE-0041001/00-07.

⁵ Valutazione definitiva dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2006) – Contratto n. 30-CE-0096653/00.

⁶ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia. Si sono aggiunti: Bulgaria, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia.

⁷ Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito.

Il settore della produzione resta anch'esso molto frammentato: in esso si trovano riunite molte piccole strutture poco integrate la cui sopravvivenza si presenta sempre precaria.

2.2.2. *Un'industria tuttora in difficoltà di fronte ai suoi limiti*

La mancanza di formazione dei professionisti europei del settore audiovisivo comporta la mancanza di strategie imprenditoriali a livello europeo, peraltro essenziali per l'introduzione delle nuove tecnologie.

A monte, l'industria europea dell'audiovisivo non dedica sufficienti mezzi allo sviluppo dei progetti (scrittura, accordi finanziari e redazione del piano di commercializzazione). Si tratta peraltro di una fase di importanza fondamentale per la qualità e il potenziale di esportazione delle opere.

A valle, il settore della distribuzione resta frammentato su basi nazionali, rendendosi così meno competitivo sia sul mercato mondiale che su quello europeo.

3. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE MEDIA PLUS E MEDIA FORMAZIONE SUL PERIODO 2001-2006

3.1. Conclusioni generali sul periodo 2001-2006

- (1) Il programma ha globalmente confermato la propria pertinenza in questo periodo grazie ad una buona diagnosi iniziale e a modalità rinnovate. I settori in cui la soddisfazione dei professionisti non è ottimale riguardano una parte molto circoscritta del bilancio e certe esigenze la cui definizione è ancora in corso.
- (2) Le incompatibilità osservate fra ritmi amministrativi (selezione, contrattualizzazione, pagamento) ed economici del settore audiovisivo reintroducono rischi e tensioni potenziali per le imprese⁸. Il costo di accesso, spesso gravoso per le PMI, resta tuttavia sopportabile per i beneficiari.
- (3) I principali meccanismi di MEDIA contribuiscono efficacemente a rafforzare le competenze (Formazione), a sviluppare la dimensione europea delle opere sin dalla fase di riproduzione (Sviluppo), a migliorare la competitività del settore (segnatamente Distribuzione, grazie alla riduzione dei rischi e al rafforzamento delle capacità finanziarie dei beneficiari), nonché alla circolazione transnazionale delle opere stesse (Distribuzione e Promozione).
- (4) Gli effetti non materiali di MEDIA (rafforzamento delle competenze, familiarizzazione con il mercato, costituzione di reti) esercitano un impatto durevole e strutturante sull'insieme del settore.
- (5) Gli effetti del programma sul finanziamento delle opere e sulla circolazione transnazionale dipendono direttamente dal proseguimento del finanziamento europeo.

⁸ Va osservato che da allora la creazione dell'Agenzia esecutiva (1.1.2006) ha permesso di gestire più efficacemente i progetti e in particolare ridurre le scadenze di pagamento.

3.2. **Linee d'azione atte a rafforzare efficacemente la competitività del settore audiovisivo europeo**

- (1) MEDIA **formazione** contribuisce realmente al potenziamento delle competenze nel settore audiovisivo europeo, nonché alla costituzione di reti atte a favorire la competitività del settore a lungo termine.
- (6) MEDIA **sviluppo** permette ai produttori indipendenti di diventare più competitivi sul mercato europeo e promuovere la circolazione transnazionale delle loro opere. Gli apporti di MEDIA sono molteplici: migliore elaborazione dei progetti, piani di finanziamento meglio definiti, limitazione dei rischi finanziari, potenziamento degli investimenti destinati allo sviluppo delle opere, conferimento di una dimensione europea alle opere oggetto di sostegno e al settore nel suo insieme.
- (7) MEDIA **distribuzione** rafforza le capacità finanziarie dei distributori e limita i rischi connessi all'investimento. Questo asse del programma sottende una proporzione sempre più consistente di film europei non nazionali e contribuisce alla loro circolazione.
- (8) MEDIA **promozione** sostiene con successo le manifestazioni commerciali e i festival, contribuendo così al rafforzamento dei contatti e alla costituzione di reti tra i professionisti del settore europeo degli audiovisivi.
- (9) MEDIA potenzia la promozione e la visibilità dei film europei presso professionisti e grande pubblico, sostenendo la loro presenza forte nei **festival**.

3.3. **Meccanismi di riequilibrio dei mercati che contribuiscono all'integrazione dei nuovi Stati membri**

Per mettere in atto il suo dispositivo di integrazione dei nuovi Stati membri, il programma MEDIA si è basato sul concetto già esistente di "paesi con scarsa capacità di produzione o con un'area geografica e/o linguistica ristretta". I meccanismi di riequilibrio dei mercati costituiscono una specificità del programma MEDIA.

- (1) I criteri di selezione hanno facilitato l'accesso al programma per i progetti provenienti dai "paesi con scarsa capacità di produzione" e in particolare dai nuovi Stati membri; MEDIA ha così potuto favorire rapidamente la partecipazione dei professionisti di questi Stati.
- (10) Il programma MEDIA permette ai paesi "con scarsa capacità di produzione" di accedere ad una quota dei finanziamenti superiore alla loro quota di mercato relativa.
- (11) MEDIA ha molto probabilmente contribuito al costante aumento dell'offerta di film non nazionali osservato nei nuovi Stati membri da quando questi hanno fatto il loro ingresso nel programma. Ciò avviene a scapito della quota detenuta dai film americani (che detengono una maggioranza schiacciante sul mercato), e non da quelli locali.
- (12) I criteri di discriminazione positiva che incoraggiano i professionisti dei maggiori paesi produttori ad associarsi con partner dei nuovi Stati membri hanno realmente favorito l'integrazione di questi soggetti e delle loro opere nelle reti e nei circuiti di distribuzione europei.

3.4. Una rete di Media Desk efficace il cui potenziale può essere ulteriormente sviluppato

Il meccanismo decentrato di MEDIA si presenta come uno strumento efficace di sviluppo della conoscenza del programma e di accompagnamento dei professionisti; la sua efficacia reale risulta dipendente in larga misura dalle persone responsabili.

- (1) I Media Desk svolgono un duplice ruolo: centro d'informazione per i professionisti e di accompagnamento dei beneficiari. Il posizionamento predominante varia da un desk all'altro; i desk meno recenti favoriscono in generale l'accompagnamento.
- (13) I Desk possono avere un effetto importante sulla corretta utilizzazione di MEDIA nei "paesi con scarsa capacità di produzione", e segnatamente nei nuovi Stati membri, grazie al lavoro pedagogico svolto.
- (14) Nella dimensione di rete dei MEDIA Desk è insito un certo potenziale, particolarmente in materia di condivisione di informazioni, scambi di buone pratiche o contributo agli scambi transfrontalieri. In assenza di una migliore strutturazione della rete e dei suoi strumenti, gli scambi restano oggi essenzialmente bilaterali.
- (15) L'assenza di un sistema unificato di misura delle prestazioni dei Desk e delle antenne rende difficile la valutazione della loro efficacia rispettiva.

3.5. Effetti qualitativi durevoli, altri effetti continuano a dipendere da MEDIA

Gli effetti durevoli più vistosi del programma sono di ordine qualitativo: rafforzamento delle competenze, delle reti, delle collaborazioni, conoscenza del mercato, presenza sui mercati internazionali.

Altri effetti importanti, come l'aumento della circolazione transnazionale delle opere, dipendono però tuttora in forte misura dall'intervento europeo. Se il sostegno venisse a cessare potrebbero infatti sparire certi tipi di formazione, nonché ridursi la circolazione transnazionale delle opere e gli investimenti in opere provenienti da paesi con scarsa capacità di produzione in cui MEDIA costituisce un elemento essenziale del finanziamento delle opere.

4. RACCOMANDAZIONI E MISURE DI MONITORAGGIO

4.1. Principali raccomandazioni

4.1.1. Continuare il lavoro di adattamento al mercato

È opportuno:

- (1) preservare la capacità di adattamento del programma e delle sue modalità di intervento alle esigenze del settore
- (16) dotarsi di mezzi che permettano di anticipare l'evoluzione del settore (studi settoriali, contatti regolari diretti con la professione, consultazione di esperti)
- (17) dotarsi di un sistema di indicatori per il monitoraggio delle prestazioni del programma e la sorveglianza del mercato.

4.1.2. Adeguare il dispositivo ai condizionamenti che pesano sugli utenti

- (18) Ripensare e semplificare le modalità di accesso al programma
- (19) Adeguare le modalità di intervento alla temporalità del settore
- (20) Concentrare le risorse umane e organizzative di MEDIA sull'accompagnamento dei beneficiari e sulla verifica a posteriori dei progetti

4.1.3. Sfruttare più efficacemente il potenziale offerto dalla rete delle antenne e desk MEDIA

È opportuno:

- (21) mettere a punto uno strumento di misura delle prestazioni
- (22) dotare i desk e le antenne MEDIA di strumenti e mezzi efficaci

4.1.4. Riesaminare gli obiettivi e le modalità dei meccanismi di riequilibrio del mercato al fine di rafforzarne la pertinenza e l'efficacia

È opportuno:

- (1) proseguire il lavoro finora svolto in termini di riequilibrio dei mercati,
- (23) approfondire la riflessione strategica sugli obiettivi perseguiti dalla politica di riequilibrio dei mercati e sui risultati da conseguire al termine del programma MEDIA 2007,
- (24) riesaminare la scala geografica pertinente (fine della scala regionale, nuove categorie di paesi) per certe linee d'azione (distribuzione selettiva, distribuzione automatica, segnatamente agenti di vendita)

4.2. Principali misure

4.2.1. Misure già adottate

Successivamente alla seconda valutazione intermedia sono già state messe in atto risposte alle raccomandazioni operative, particolarmente per quanto riguarda la semplificazione di certe procedure e l'integrazione dell'aspetto tecnologico nell'insieme del programma. Il nuovo programma MEDIA 2007 tiene pertanto pienamente conto dell'integrazione delle nuove tecnologie e permette di svolgere azioni specifiche di sostegno alla distribuzione in linea di opere audiovisive europee e alla proiezione digitale. Analogamente, tutte le linee d'azione prevedono meccanismi di riequilibrio dei mercati.

Nello spirito dell'adeguamento del dispositivo ai condizionamenti che pesano sui suoi utenti, e della concentrazione delle risorse sull'accompagnamento dei beneficiari e sulla verifica a posteriori dei progetti, la creazione dell'Agenzia esecutiva ha apportato miglioramenti concreti grazie segnatamente ad una maggiore efficacia di gestione. In particolare sono stati constatati progressi nel processo di selezione dei progetti, nella gestione dei contratti, nei termini di pagamento e nel contatto con i beneficiari.

Inoltre i nuovi orientamenti pubblicati nel 2007 per certe linee del programma semplificano già talune modalità di accesso al medesimo, analogamente ai nuovi orientamenti per l'azione

"sviluppo". Queste modifiche semplificano i criteri di selezione dei progetti e rendono più leggibili i documenti (orientamenti e formulario), facilitando così l'accesso dei professionisti al sostegno allo sviluppo.

Per quanto riguarda la capacità di anticipare le evoluzioni del settore, all'interno del comitato MEDIA è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di mettere a punto un sistema di indicatori.

Per adeguare ulteriormente il programma alle esigenze del mercato, sono state attuate nuove azioni nel quadro di MEDIA 2007:

- Nella prospettiva di un ravvicinamento delle formazioni iniziali è stato pubblicato un nuovo invito a presentare proposte "formazione iniziale", che mira ad incoraggiare la collaborazione fra le scuole di cinema e altri istituti di formazione superiore per creare attività di formazione destinate ai giovani studenti europei.
- Le tecnologie digitali hanno reso le opere audiovisive europee più facilmente accessibili al di fuori del loro paese d'origine grazie ai nuovi mezzi di diffusione dei contenuti audiovisivi. Considerando che la competitività dell'industria audiovisiva europea dipenderà in forte misura dalla sua capacità di adattamento alle nuove tecnologie, in particolare in fase di distribuzione, è stata creata una nuova linea d'azione per il sostegno alla distribuzione in linea di opere audiovisive europee. La linea "Video su richiesta e distribuzione cinematografica in formato digitale" si prefigge l'obiettivo di preservare e accrescere la diversità culturale e linguistica dell'Europa e il suo patrimonio cinematografico e audiovisivo, garantirne l'accessibilità al pubblico e promuovere il dialogo interculturale, aumentare la circolazione e la visibilità delle opere e rafforzare la competitività del settore audiovisivo nel quadro di un mercato europeo aperto e competitivo favorevole all'occupazione.
- È stato indetto uno specifico invito a presentare proposte destinate allo sviluppo delle opere interattive su supporti in linea o fuori linea, adattato alle esigenze specifiche di questa nuova forma di creazione.
- I meccanismi di aiuto alla distribuzione sono stati adattati così da concentrarsi più efficacemente sulle opere a medio costo e ad elevato potenziale commerciale, che per la loro diffusione transnazionale dipendono dagli aiuti MEDIA in misura maggiore dei film ad alto budget. Analogamente la proporzione degli aiuti automatici alla distribuzione basati sulle entrate è stata aumentata per i primi biglietti venduti, considerando che questi rappresentano un costo più oneroso per il distributore all'atto del lancio del film sul mercato nazionale. Obiettivo di questa riforma è quello di rendere più dinamico il mercato e di incoraggiare l'assunzione di rischi sul piano commerciale.

4.2.2. *Le misure in corso di elaborazione*

All'interno della Commissione si sta riflettendo al modo migliore di sfruttare il potenziale rappresentato dalla rete dei desk e delle antenne MEDIA mettendo in atto strumenti e mezzi più efficaci e creando un punto di accesso internet unico per ciascun paese.

In materia di accesso ai finanziamenti, e allo scopo di completare l'azione del programma i2i per rispondere alle esigenze di più ampio respiro del settore, è in corso di elaborazione un meccanismo che dovrebbe produrre un effetto leva sull'accesso al finanziamento per i produttori e che permetterà a produttori e distributori un migliore accesso ai capitali privati.

5. CONCLUSIONE

Le valutazioni intermedie e quella finale dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione confermano i risultati positivi apportati dalle loro misure al settore audiovisivo europeo e ribadiscono la pertinenza degli obiettivi del programma nonché l'efficacia delle sue azioni in materia di rafforzamento della competitività del settore e di promozione della diversità culturale. Esse confermano inoltre che l'azione comunitaria apporta un vero valore aggiunto rispetto agli interventi nazionali. Gli effetti di MEDIA sono reali, ma anche durevoli in un certo numero di casi, segnatamente per quanto riguarda il potenziamento della competitività.

Tuttavia alcuni tra gli effetti più notevoli di MEDIA (come, ad esempio, il rafforzamento delle competenze e la circolazione transnazionale delle opere) dipendono ancora in forte misura dall'intervento europeo, senza contare che i dati di mercato dimostrano come il settore audiovisivo europeo continui a soffrire delle sue tradizionali carenze, quali la frammentazione del mercato e la scarsa circolazione delle opere europee al di fuori del paese d'origine.

È dunque opportuno proseguire l'azione adattandosi all'evoluzione delle esigenze del mercato. È questo il compito che si prefigge il nuovo programma MEDIA 2007, avviato il 1° gennaio 2007.