



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.12.1999
COM(1999) 657 definitivo

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

**PRINCIPI E ORIENTAMENTI PER LA POLITICA AUDIOVISIVA DELLA
COMUNITÀ NELL'ERA DIGITALE**

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

PRINCIPI E ORIENTAMENTI PER LA POLITICA AUDIOVISIVA DELLA COMUNITÀ NELL'ERA DIGITALE RELAZIONE

Le tecnologie digitali porteranno profondi cambiamenti nel settore audiovisivo. Tali cambiamenti molto probabilmente renderanno necessario adeguare sia il quadro normativo sia i diversi meccanismi di sostegno preposti al settore. Ne consegue l'importanza di informare gli operatori e gli altri soggetti interessati al settore della strategia che la Commissione intende adottare per i prossimi cinque anni.

È prevista una rapida crescita del settore audiovisivo, che porterà con sé contenuti di tipo nuovo e nuovi mezzi per la sua trasmissione, con un potenziale notevole per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro altamente qualificati. È di cruciale importanza garantire che questa crescita apporti dei benefici all'industria europea dell'audiovisivo e non significhi semplicemente un maggiore volume di importazioni (il deficit commerciale della Comunità nei confronti degli USA relativamente all'interscambio di audiovisivi ammonta a 7 miliardi di euro l'anno). Accanto a questo aspetto c'è poi l'incidenza sociale e culturale del settore. Nel 98% delle famiglie europee c'è un televisore, davanti al quale il cittadino medio trascorre più di tre ore al giorno. I mezzi di comunicazione audiovisivi svolgono un ruolo di primo piano nella trasmissione dei valori sociali e culturali, per cui si può dire che sono in gioco importanti interessi collettivi.

L'intervento normativo nel settore si prefigge di salvaguardare alcuni interessi collettivi: la diversità culturale e linguistica, la tutela dei minori e la protezione dei consumatori non possono essere messi a repentaglio dallo sviluppo tecnologico. Tuttavia, le approfondite consultazioni di questi ultimi anni hanno evidenziato che nel futuro saranno necessari nuovi approcci e nuove tecniche di regolamentazione del settore.

In proposito la Commissione propone approcci separati per la disciplina delle infrastrutture di trasmissione e per il materiale audiovisivo: i servizi che forniscono tali materiali devono essere regolamentati in base alla loro natura e non secondo il sistema di trasmissione. Ogni adeguamento dovrebbe comportare un'evoluzione piuttosto che una rivoluzione. Occorre un approccio equilibrato al servizio radiotelevisivo pubblico, e i meccanismi di autoregolamentazione potrebbero avere una parte più importante nel conseguimento degli obiettivi di interesse generale. In considerazione degli sviluppi tecnologici, la Commissione ritiene che alcuni aspetti normativi sono suscettibili di presentare problemi nel prossimo futuro e dunque richiedono con urgenza un'ulteriore analisi. Fra questi aspetti si contano la diversità culturale e linguistica, le questioni connesse con l'accesso al materiale, la tutela dei minori e la pubblicità.

Per quanto riguarda i meccanismi di sostegno occorre applicare i principi della complementarità fra il livello nazionale e quello europeo, del valore aggiunto comunitario e dell'adattabilità. Tali valori si trovano nella proposta della Commissione relativa a un nuovo programma MEDIA. Il programma "MEDIA Plus" da essa proposto tiene anche conto delle sfide e delle opportunità presentate dall'avvento dell'era digitale. Sarà garantito il coordinamento fra questa ed altre azioni comunitarie, come ad esempio il Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo e l'iniziativa "e-Europe".

Nelle relazioni esterne, e per quanto riguarda le future trattative commerciali nel quadro dell'OMC, è fondamentale che la Comunità e gli Stati membri mantengano la propria libertà d'azione nel settore audiovisivo, se si vuole che l'Europa conservi la propria diversità culturale e linguistica. Analogamente, è importante che i paesi candidati all'adesione mettano in pratica, in modo rapido ed esaustivo, l'*acquis* comunitario nel settore audiovisivo.

CALENDARIO DELLE AZIONI

Azione	Data di esecuzione
Relazione di valutazione sugli effetti della raccomandazione concernente la tutela dei minori nei servizi audiovisivi e d'informazione	Settembre 2000
Relazione sull'applicazione della direttiva "Televisione senza frontiere"	Dicembre 2000
Eventuali nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato alla produzione cinematografica e televisiva	2000
Comunicazione sugli aspetti giuridici connessi col settore cinematografico	2000
Relazione intermedia sull'infrastruttura di informazione statistica comunitaria	Ottobre 2002
Studio indipendente sull'impatto degli articoli 4 e 5 della direttiva "Televisione senza frontiere" (requisiti sul contenuto)	Giugno 2002
Studio sulle nuove tecniche pubblicitarie televisive	Giugno 2002
Riesame della direttiva "Televisione senza frontiere"	Dicembre 2002
Relazione finale sull'infrastruttura di informazione statistica comunitaria	Aprile 2005
Programma MEDIA PLUS	Gennaio 2001 – Dicembre 2005

INDICE

Introduzione	5
1. Perché il settore audiovisivo è importante	7
2. Mezzi e obiettivi della politica audiovisiva della Comunità	9
3. Principi per la disciplina del settore audiovisivo nell'era digitale.....	10
4. Azione normativa.....	15
5. Principi per l'elaborazione di strumenti comunitari di sostegno	19
6. Azione nel campo dei meccanismi di sostegno	21
7. La dimensione esterna della politica comunitaria nel settore dell'audiovisivo.....	22
Conclusioni	24

INTRODUZIONE

L'introduzione delle tecnologie digitali sta introducendo profondi cambiamenti nel settore audiovisivo, e questi cambiamenti molto probabilmente renderanno necessario adattare il quadro normativo e i diversi meccanismi di sostegno previsti a livello nazionale e comunitario. Diventa pertanto di fondamentale importanza che gli operatori del settore si trovino in un contesto strategico chiaro e prevedibile, nel quale possano progettare investimenti ed elaborare opportune strategie per le proprie imprese. Si tratta di una condizione essenziale, se si vuole che essi beneficino pienamente delle opportunità offerte dalla trasmissione e dalle tecniche di produzione digitali, nonché dai nuovi mezzi di distribuzione e dai nuovi tipi di attività, come quelle via Internet.

La presente comunicazione si propone di contribuire a quella prevedibilità definendo le priorità della Commissione europea per i prossimi cinque anni, nonché gli obiettivi e i principi a medio termine della politica comunitaria nel settore audiovisivo, sulla base di un'approfondita analisi del settore effettuata dalla Commissione negli ultimi due anni. I particolari di tale analisi sono indicati alla sezione 3. Inoltre, il Consiglio dei ministri del 28 giugno 1999 ha adottato conclusioni sui risultati della consultazione pubblica sul Libro verde relativo alla convergenza¹, nei quali sottolinea l'importanza assunta da tali risultati per il settore audiovisivo e accoglie con favore l'intenzione della Commissione di presentare principi normativi più dettagliati per il settore in una comunicazione futura.

La tecnologia digitale sta già producendo incisivi mutamenti sociali, culturali ed educativi, e cambiamenti ancora più profondi interverranno in futuro. La digitalizzazione non soltanto significa un balzo in avanti nella quantità di materiale audiovisivo e di informazioni resi accessibili ai cittadini, ma consente a un gran numero di soggetti nuovi di partecipare alla produzione e alla distribuzione di informazioni e materiali audiovisivi in tutto il mondo. Questo settore sta già vivendo incisivi cambiamenti: è possibile che, nel giro di dieci anni, in molti Stati membri il sistema di trasmissione analogico sarà già stato completamente sostituito da quello digitale.

L'effetto della digitalizzazione può facilmente essere descritto: mentre con la tecnologia analogica la TV via cavo può normalmente fornire un massimo di 30-40 canali, la televisione via cavo digitale è in grado di offrire non soltanto centinaia di canali, ma anche servizi interattivi, telefonia vocale e un rapido accesso a Internet. I servizi satellitari potranno presto mettere a disposizione le stesse funzioni, e persino i telefoni portatili sono già in grado di fornire accesso a Internet e ai servizi di posta elettronica. Sono già sul mercato ricevitori televisivi (*set-top box*) che consentono l'accesso a Internet attraverso la televisione al costo di poche centinaia di euro, e prossimamente gli spettatori potranno comporsi palinsesti personalizzati indipendentemente dagli orari effettivi di trasmissione.

Internet è l'innovazione che meglio rappresenta la rivoluzione digitale. In cambio di spese sempre più ridotte, la rete permette di accedere a una quantità di materiale

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - La convergenza dei settori delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione e le sue implicazioni per quanto concerne la regolamentazione - Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde, COM (1999) 108.

elettronico che si può definire infinita per tutti gli usi e gli scopi e che potenzialmente risulta accessibile da tutti gli angoli della Terra. Si tratta dunque di un importante veicolo di nuove opportunità per tutti coloro che mettono a disposizione materiale audiovisivo, ideatori, produttori e distributori, ed è probabile che in questo un ruolo fondamentale competa alla televisione digitale, i cui servizi, attraverso il *set-top box* o in modo integrato, potrebbero costituire per la maggior parte del materiale in linea e del commercio elettronico la via maestra alle case degli europei. Tutte queste novità potrebbero avere profonde conseguenze sulla politica del settore audiovisivo, sia a livello comunitario che degli Stati membri. In particolare, esse metteranno alla prova il quadro normativo, e renderanno necessario un riesame dei sistemi normativi fin qui impiegati per il conseguimento di obiettivi di interesse generale.

1. PERCHÉ IL SETTORE AUDIOVISIVO È IMPORTANTE

Crescita economica e posti di lavoro

Il settore audiovisivo ha un potenziale occupazionale calcolabile in centinaia di migliaia di posti di lavoro altamente qualificati in tutta l'Europa. Secondo uno studio effettuato per conto della Commissione nel 1997, i profitti complessivi dell'industria europea dovrebbero aumentare del 70% entro il 2005, e questa crescita potrebbe creare fino a 350 000 posti di lavoro altamente qualificati.² Nel 1995, il settore dava lavoro in modo diretto a 950 000 persone in tutta Europa, cifra salita a quota 1 030 000 nel 1997.³

Il potenziale di crescita dell'industria è in gran parte dovuto allo sviluppo di servizi innovativi basati sulla tecnologia digitale. Ad esempio, la relazione della Commissione sullo sviluppo del mercato dei servizi televisivi nell'Unione europea rileva la rapida crescita della televisione digitale sui principali mercati della *pay-TV*⁴. Anche il mercato del DVD (*Digital Video Disc*) si sta espandendo rapidamente, il che è di particolare importanza per l'Europa, dal momento che il DVD è in grado di supportare versioni multilingui della stessa opera. Tuttavia, è particolarmente significativo che lo sviluppo di nuovi servizi per la fornitura di materiale audiovisivo, come *pay-TV*, *pay-per-view*, *Near-Video-on-Demand* (NVOD), non stia incidendo in modo negativo sui mezzi già esistenti, come il cinema e il mercato del video (su cassetta o in formato DVD). Sembra che, anziché una sostituzione dei mezzi esistenti con quelli nuovi, si sia creato un rapporto di complementarità.

Il cinema in particolare sta vivendo una sorta di rinascita in Europa: gli ingressi sono aumentati complessivamente dai 760,45 milioni del 1997 agli 814 milioni del 1998⁵. Tale incremento sembra essere dovuto almeno in parte a un aumento del numero di schermi (cinema multisala) e a un miglioramento del servizio offerto dalle sale cinematografiche. Parallelamente, il mercato europeo del video, in particolare per quanto riguarda la vendita di videocassette, continua a crescere. Ci sono poi i

² Norcontel: "Economic Implications of new Communication Technologies on the Audiovisual Markets" http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html

³ COM (98) 0590 def.: Relazione per il Consiglio europeo - Le prospettive d'impiego nella società dell'informazione: Valorizzazione del potenziale della rivoluzione dell'informazione.

⁴ COM (1999) 540, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 95/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi (GU L 281, 23/11/1995, pp. 51-54).

⁵ *Screen Digest*, settembre 1999. Nel 1988, la cifra totale degli ingressi in Europa era a 592,72 milioni.

videogiochi, per PC o per lo schermo televisivo, il cui mercato si trova in una fase di crescita addirittura esplosiva.

Tutto ciò comporta due sfide: anzitutto, occorre garantire che il quadro legislativo consenta al settore audiovisivo di massimizzare il suo potenziale di crescita e creazione di posti di lavoro in Europa, continuando allo stesso tempo a tutelare l'interesse generale. In secondo luogo, la Comunità deve portare al massimo la concorrenzialità dell'industria audiovisiva europea, per assicurarsi che la digitalizzazione non significhi soltanto un'invasione di materiale importato o d'archivio (riutilizzato). L'industria europea dell'audiovisivo deve restare capace di fornire materiale di qualità interessante e utile ai cittadini europei.

Basti pensare al semplice fatto che il mercato europeo dell'audiovisivo continua a essere dominato da un'assoluta prevalenza della produzione americana. In questo settore, il deficit commerciale annuo dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti è ormai prossimo ai 7 miliardi di euro. La quota della produzione americana si situa fra il 60 e il 90% dei mercati audiovisivi degli Stati membri (secondo le matrici dei biglietti venduti, le vendite e il noleggio di videocassette e la vendita di *fiction* televisiva), a fronte di una quota europea sul mercato d'oltreoceano pari all'1 o al 2%. Al di là della loro importanza economica, queste cifre hanno anche implicazioni culturali. Salvaguardare la diversità culturale europea significa anche promuovere la produzione e la circolazione di materiale audiovisivo di qualità e rispecchiante le identità culturali e linguistiche del Vecchio continente. Infatti, i telespettatori europei mostrano una chiara preferenza per il materiale audiovisivo nella loro lingua e che ne rispecchia cultura e interessi, quando questo è disponibile: la scommessa consiste dunque del garantire che programmi di questo tipo - di solito più costosi del materiale importato - continuino ad essere disponibili.

L'incidenza sociale, culturale ed educativa del settore audiovisivo

Mentre gli aspetti economici e il potenziale occupazionale finora trattati sono chiaramente elementi fondamentali di cui occorre tener conto al momento di delineare la politica comunitaria nel settore, è il ruolo sociale e culturale del mezzo audiovisivo a costituire il punto di partenza per la formulazione di tale politica. L'incidenza sociale degli audiovisivi è enorme per definizione, e pertanto si colloca al centro di ogni politica riguardante tali prodotti.

Per rendersene conto basta osservare il ruolo sociale della televisione: la presenza di apparecchi televisivi nelle case degli europei è dell'ordine del 98%; inoltre, nel 1998 il cittadino medio ha seguito circa 205 minuti di televisione al giorno, 6 minuti in più rispetto all'anno precedente⁶, e per i bambini le cifre sono ancora più elevate. La televisione è la principale fonte di informazione e di intrattenimento delle società europee. Detto questo, non va trascurata la perdurante importanza della radio come mezzo di comunicazione. Gli europei ascoltano la radio tanto quanto guardano la televisione, e continuano a vedere nelle trasmissioni radiofoniche un importante mezzo d'informazione: eloquentemente, la radio è considerata dai cittadini un mezzo più affidabile sia della televisione che della carta stampata⁷.

⁶ Analisi annuale, IP, 1998

⁷ Eurobarometro 48, ottobre-novembre 1997.

I mezzi audiovisivi svolgono una funzione fondamentale nel funzionamento delle moderne società democratiche: senza un libero flusso d'informazioni, tali società non possono funzionare. Inoltre, gli audiovisivi hanno un ruolo cardinale nella creazione e nella trasmissione dei valori sociali, non soltanto perché determinano in larga parte quali avvenimenti e quali immagini del mondo ci raggiungono, ma anche perché forniscono i concetti e le categorie - di ordine politico, sociale, etnico, geografico, psicologico e così via - che usiamo per rendere comprensibili tali fatti ed immagini. Pertanto, essi concorrono a stabilire non soltanto *cosa* vediamo del mondo, ma anche *come* lo vediamo.

L'industria dell'audiovisivo perciò non è solo un'industria come le altre, e non si limita a produrre beni che saranno venduti sul mercato insieme a tutti gli altri: è un'industria culturale per eccellenza, che esercita una fortissima influenza su cosa i cittadini fanno, credono e sentono e ricopre un ruolo fondamentale nella trasmissione, nello sviluppo e addirittura nella costruzione delle identità culturali. Quando detto vale specialmente nel caso dei bambini.

2. MEZZI E OBIETTIVI DELLA POLITICA AUDIOVISIVA DELLA COMUNITÀ

Per le suddette ragioni il sistema radiotelevisivo, nella sua qualità di uno dei principali veicoli del materiale audiovisivo, è stato soggetto, fin dalle origini, a normative specifiche che perseguivano l'interesse collettivo. Tali normative sono basate sugli stessi principi, a loro volta fondati su valori comuni, quali libertà d'espressione, diritto di replica, pluralismo, tutela degli autori e delle loro opere, promozione della diversità culturale e linguistica, salvaguardia dei minori e della dignità umana, protezione dei consumatori. Tutti i paesi dell'Unione europea hanno istituito obblighi per il servizio pubblico, in particolare per le emittenti radiotelevisive pubbliche. La disciplina del settore è affidata sempre di più a organismi indipendenti dall'esecutivo. Inoltre, gli Stati membri dell'Unione hanno istituito strumenti finanziari e di altro tipo con l'obiettivo di promuovere la creazione, la produzione e la distribuzione delle opere audiovisive.

La politica comunitaria in questo settore ha fatto propri tali principi e obiettivi comuni, e ha varato strumenti propri in linea con la propria competenza specifica, in particolare per quanto riguarda la libertà di fornire servizi e il sostegno all'industria.

A livello normativo, la direttiva "Televisione senza frontiere"⁸ ha istituito un quadro legislativo atto a garantire la libertà di fornire servizi televisivi nella Comunità, fatti salvi alcuni chiari interessi collettivi, quali la tutela dei minori, la promozione della diversità culturale e la protezione dei consumatori. Per quanto riguarda le misure di sostegno europee, i programmi Media I e Media II integrano e portano avanti le azioni dei singoli Stati membri attraverso un'azione di sostegno alla formazione, all'elaborazione dei progetti e alla distribuzione della produzione europea. Infine, la Comunità ha sempre attribuito grande importanza alla promozione delle innovazioni tecnologiche nel settore audiovisivo, ad esempio mediante la direttiva 95/47/CE

⁸

Direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; GU L 202 del 30.07.1997, p. 60.

relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi⁹, che mira a costituire un quadro normativo appropriato per la fase di lancio dei nuovi servizi televisivi digitali. Inoltre, il piano d'azione per la promozione della televisione a schermo panoramico (16:9)¹⁰ ha contribuito al lancio di tale mercato, e si sono condotte azioni specifiche relative alle nuove tecnologie nel quadro dei programmi Media I e Media II.

Se la rivoluzione digitale comporta nuove sfide per la politica audiovisiva dell'Unione europea, gli obiettivi fondamentali di tale politica rimangono immutati: incoraggiare la produzione e la distribuzione di lavori europei grazie a un quadro legislativo certo e stabile che garantisca la libertà di fornire servizi nel settore audiovisivo, prevedendo allo stesso tempo appropriati meccanismi di sostegno.

Gli sviluppi del settore rendono però necessario definire più precisamente i principi e gli obiettivi della politica della Comunità. Inoltre, la politica comunitaria degli anni a venire dovrà coinvolgere non soltanto i tradizionali protagonisti del mercato (come cinema, radio e televisione): ci sono nuovi soggetti che possono dare un importante contributo se si vuole fare in modo che la rivoluzione digitale avvantaggi i cittadini europei. Ciò è particolarmente vero per i produttori di nuovi tipi di materiali audiovisivi, ad esempio a scopi d'informazione, d'istruzione e a favore della diversità culturale.

3. PRINCIPI PER LA DISCIPLINA DEL SETTORE AUDIOVISIVO NELL'ERA DIGITALE

L'ampia analisi della politica audiovisiva effettuata recentemente si è occupata anche di alcuni importanti procedimenti consultivi e analitici, in particolare:

- il Libro verde della Commissione sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative, pubblicato nel dicembre 1997¹¹, che ha richiesto un'intensa consultazione in due fasi. Un riassunto dei risultati si trova nella comunicazione della Commissione sui risultati della consultazione pubblica;¹²
- la Conferenza europea dell'audiovisivo, organizzata in cooperazione fra la Commissione e la Presidenza britannica dell'UE e tenutasi a Birmingham nell'aprile 1998;¹³
- l'istituzione, nel 1997, di un Gruppo di alto livello sulla politica audiovisiva da parte del commissario Marcelino Oreja. Nell'ottobre del 1998, il Gruppo ha pubblicato una relazione dal titolo "L'era digitale".¹⁴

⁹ Cfr. nota 4

¹⁰ Decisione del Consiglio 93/424/CEE, del 22 luglio 1993, relativa ad un piano d'azione per l'introduzione in Europa di servizi televisivi avanzati, GU L 196 del 5.08.1993, p. 48.

¹¹ Libro verde sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative, COM (97) 623, 03.12.1997.

¹² Cfr. nota 1.

¹³ Cfr. http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html per informazioni sui risultati della conferenza.

¹⁴ *L'era digitale: relazione del Gruppo di alto livello sulla politica audiovisiva*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo (ISBN 92-828-4690-3) http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_it.html

Il 10 novembre 1999, inoltre, la Commissione ha avviato un'analisi capillare del quadro legislativo riguardante le infrastrutture di comunicazione elettronica. Mediante la comunicazione "Verso un nuovo quadro per le infrastrutture di comunicazioni elettroniche e i servizi connessi: riesame 1999 delle comunicazioni"¹⁵, la Commissione propone un nuovo quadro riferito a tutte le infrastrutture comunicative e a tutti i servizi connessi. La comunicazione, che non affronta le questioni riguardanti il contenuto degli audiovisivi, fissa cinque principi generali ai quali l'azione normativa deve conformarsi. Essi stabiliscono che tale normativa deve:

- basarsi su obiettivi strategici chiari;
- corrispondere al minimo necessario per conseguire tali obiettivi;
- rafforzare la certezza delle regole in un mercato dinamico;
- sforzarsi di essere tecnologicamente neutrale¹⁶;
- essere applicata il più prossimamente possibile alle attività da essa stessa regolate.

I suddetti principi valgono anche per quanto riguarda la disciplina del materiale audiovisivo. Occorre però considerare la natura specifica del settore secondo le seguenti modalità:

(1) Il principio di proporzionalità

I principi di necessità e proporzionalità istituiti dal trattato e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di libera fornitura dei servizi costituiscono il fondamento degli strumenti normativi della Comunità per il settore audiovisivo e più in generale per quanto riguarda la società dell'informazione. Il principio di proporzionalità stabilisce che il livello dell'intervento normativo non può eccedere quello necessario al conseguimento dell'obiettivo ricercato. Questo principio è incarnato dai pertinenti strumenti comunitari: i servizi televisivi sono trattati dalla direttiva "Televisione senza frontiere" e dagli altri strumenti sulla proprietà intellettuale e la protezione dei servizi criptati¹⁷, mentre ai servizi audiovisivi e informativi diversi da quelli radiotelevisivi è preposto il meccanismo

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Verso un nuovo quadro per le infrastrutture di comunicazioni elettroniche e i servizi connessi: riesame 1999 delle comunicazioni", COM (1999) 539 def., 10.11.99.

¹⁶ Convergenza tecnologica significa che i servizi precedentemente espletati attraverso un numero limitato di reti di comunicazione possono ora essere effettuati da diversi soggetti in competizione fra loro. Detto fenomeno richiede che le normative siano improntate alla neutralità tecnologica: in via di principio, servizi identici dovrebbero essere disciplinati nella stessa maniera, indipendentemente dai rispettivi mezzi di trasmissione.

¹⁷ Direttiva per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo (direttiva 93/83/CEE, GU L 248 del 6.10.1993, p. 15) e direttiva sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato (direttiva 98/84/EC del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 320 del 28.11.1998, pp. 54-57).

per la trasparenza delle normative adottato nel 1998¹⁸, cui presto si aggiungerà una direttiva sul commercio elettronico¹⁹.

Per mettere in pratica il principio di proporzionalità occorre analizzare a fondo il servizio interessato: ad esempio va tenuto conto della misura in cui un singolo utente può scegliere e controllare il materiale ricevuto. Ciò significa che l'approccio normativo riguardante ad esempio la tutela dei minori per un servizio televisivo in chiaro e programmato dev'essere diverso da quello applicabile a un servizio criptato *pay-per-view* che presuppone un codice d'identificazione utente e un metodo diretto di pagamento.

Tenuto conto dei risultati delle consultazioni finora svolte, la Commissione è del parere che la Comunità non deva affatto inventare un quadro normativo del tutto nuovo per il contenuto degli audiovisivi, e che anzi i cambiamenti in atto possano essere gestiti in modo ottimale sviluppando ulteriormente gli strumenti e i principi esistenti e, ove occorra, promuovendo iniziative di autoregolamentazione.

(2) Separazione delle normative sulla trasmissione e sul contenuto

Il processo di analisi e in particolare la consultazione relativa al Libro verde sulla convergenza ha portato a un consenso quanto alla necessità di approcci regolamentari distinti per la trasmissione dei segnali elettronici e per le infrastrutture acciò necessarie da una parte, e per il materiale, compreso quello audiovisivo, dall'altra. A giudizio della Commissione, ciò implica:

- l'esigenza di garantire che la regolamentazione del materiale audiovisivo sia conforme alle caratteristiche specifiche di determinati servizi ad esso relativi, nonché agli obiettivi di interesse collettivo connessi con tali servizi;
- la necessità di garantire che la regolamentazione del materiale audiovisivo sia commisurata alla specificità del settore, sviluppando le strutture esistenti;
- l'applicazione di un opportuno sistema normativo ai nuovi servizi audiovisivi, prendendo atto delle incertezze del mercato e dell'esigenza di investimenti iniziali per il lancio di tali servizi, mantenendo allo stesso tempo livelli adeguati di protezione dei consumatori.

Nel mettere in pratica la distinzione fra mezzo di trasmissione e contenuto (materiale trasmesso), occorre prestare particolare attenzione agli aspetti riguardanti l'accesso dei consumatori al contenuto suddetto, ad esempio per quanto riguarda le guide elettroniche dei programmi (EPG) e gli obblighi di ridiffusione (*must carry rules*)²⁰.

(3) Obiettivi di interesse generale e approccio normativo a livello europeo

I principi e la metodologia del diritto comunitario hanno particolare importanza per lo sviluppo di un quadro normativo stabile e giuridicamente certo. Si tratta di una *condicio sine qua non* per un funzionamento e uno sviluppo efficienti del mercato del

¹⁸ Direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad una modifica della direttiva 98/34/CE che modifica per la terza volta la direttiva 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

¹⁹ Posizione comune adottata il 7 dicembre 1999.

²⁰ Cfr. sezione 4.2.

materiale audiovisivo nella Comunità. Tale quadro inoltre deve garantire un'efficace tutela degli interessi collettivi della società, come la libertà d'espressione e il diritto di replica, la tutela degli autori e delle loro opere, il pluralismo, la protezione dei consumatori, dei minori e della dignità umana, la promozione della diversità linguistica e culturale.

La Commissione è del parere che la rivoluzione digitale non metta in questione la necessità di una politica dell'audiovisivo che individui l'interesse generale e, se del caso, lo protegga lungo tutto il procedimento normativo. Gli sviluppi tecnologici, tuttavia, rendono indispensabile un continuo riesame dei mezzi e dei metodi usati, per garantire che questi continuino ad essere al passo con gli obiettivi da conseguire.

La politica audiovisiva si occupa dei servizi che forniscono materiale audiovisivo diretto al pubblico: simili servizi costituiscono altrettanti esempi di "comunicazione al pubblico"²¹ e possono toccare alcuni interessi di carattere generale connessi col settore dei mezzi di comunicazione in senso ampio (ad esempio per quanto riguarda i diritti d'autore e affini, la protezione dell'integrità delle opere d'arte, la tutela dei minori, la protezione dei consumatori, la diversità culturale e via dicendo).

Mentre i mezzi di distribuzione (da punto a multipunto, come nella teleradiodiffusione, o da punto a punto, come nel caso del sistema VOD) evidentemente continuano ad essere di importanza fondamentale, alcuni servizi di tipo nuovo possono render necessario considerare altri fattori al momento di valutare la necessità e proporzionalità di un certo approccio normativo.

Sarà probabilmente opportuno un approccio calibrato, che tratti gli interessi generali toccati da ogni tipo di servizio. La principale giustificazione della normativa dovrebbe essere l'incapacità del mercato, reale o potenziale, di raggiungere determinate finalità (ad eccezione di casi come la tutela dei minori o i diritti d'autore, in cui le forze del mercato non sono fatte per il conseguimento dei relativi obiettivi). Occorre tener conto anche della natura, commerciale o non commerciale, delle pertinenti transazioni e del livello di controllo e di scelta a disposizione degli utenti.

(4) Riconoscimento del ruolo del servizio pubblico e necessità di trasparenza del suo finanziamento

Il servizio televisivo pubblico svolge una funzione importante negli Stati membri della Comunità europea, si tratti della diversità culturale e linguistica di quest'ultima, dei programmi educativi, di fornire un'informazione obiettiva all'opinione pubblica, di garantire il pluralismo e di fornire una programmazione di qualità in chiaro (*free-to-air*). L'inserimento del servizio radiotelevisivo pubblico nel nuovo contesto digitale richiede un approccio equilibrato. Il futuro del sistema televisivo misto europeo, che comprende emittenti pubbliche e private, dipende dalla possibilità di conciliare il ruolo del servizio pubblico con le considerazioni legate alla libera concorrenza e al funzionamento del mercato libero, in conformità del trattato,

²¹

Il concetto di "comunicazione al pubblico" si trova già nel diritto comunitario, ad esempio nelle varie direttive sui diritti d'autore. La definizione di trasmissioni televisive di cui all'articolo 1 lettera a) della direttiva "Televisione senza frontiere" si basa sul concetto di "programmi televisivi rivolti al pubblico". D'altro canto, i servizi essenzialmente finalizzati alla corrispondenza privata (come la posta elettronica) di solito non toccano interessi generali, e la tutela della *privacy* può essere legittimamente limitata solo nel caso di attività proibite da disposizioni penali (ad esempio la pornografia avente per oggetto i bambini).

secondo l'interpretazione data dal protocollo n. 32 sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri. Ciò significa che:

- gli Stati membri sono liberi di conferire, definire e organizzare il mandato del servizio pubblico e di decidere come le rispettive emittenti pubbliche debbano essere finanziate (attraverso il canone, mediante stanziamenti statali, secondo un regime misto, ecc.);
- il mandato del servizio pubblico definito dagli Stati membri dev'essere in linea con l'interesse comunitario per quanto attiene ai servizi di interesse economico generale (a giudizio della Commissione);
- il sistema di finanziamento adottato dagli Stati membri deve rispettare il principio di proporzionalità e non può influenzare le condizioni del mercato e la concorrenza nella Comunità in modo tale da risultare contrario all'interesse collettivo, ai sensi dell'articolo 86 paragrafo 2 del trattato, secondo l'interpretazione data dal protocollo (mentre va considerata la realizzazione del mandato del servizio pubblico), e secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia;
- mentre la definizione del mandato del servizio pubblico e il relativo sistema di finanziamento rientrano nella competenza degli Stati membri, la Commissione ha il dovere di garantire la loro compatibilità col trattato, secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza della Corte, in osservanza delle norme sugli aiuti di Stato e la libertà di fornire servizi.

È fondamentale garantire tale equilibrio a livello nazionale ed europeo, in particolare per consentire alle emittenti pubbliche europee di sfruttare appieno le possibilità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e di assolvere con maggiore efficienza le rispettive missioni di servizio pubblico, che devono, in ogni caso, essere definite dagli Stati membri.

(5) L'autoregolamentazione: un processo complementare

Costituire un quadro normativo stabile in un contesto di rapido sviluppo richiede una riflessione approfondita sul ruolo che l'autoregolamentazione può svolgere come complemento alle normative emesse dalle pubbliche autorità. Il dibattito tenutosi fin qui ha portato alle seguenti conclusioni²²:

- se è vero che spetta ai governi e alle pubbliche autorità definire gli obiettivi di interesse collettivo, stabilire requisiti relativi al livello della loro tutela e adottare le norme acciò necessarie, gli operatori e gli utenti del settore possono comunque contribuire al conseguimento di tali obiettivi, attraverso misure di autoregolamentazione inserite nel quadro normativo generale. Tali misure possono sopperire alla necessità di una disciplina esaustiva.

²²

La Presidenza tedesca ha tenuto un importante seminario sull'autoregolamentazione nei mezzi di comunicazione a Saarbrücken il 20-21 aprile 1999. Cfr. <http://www.eu-seminar.de/>
Il 27 settembre 1999, in Consiglio ha adottato conclusioni sul ruolo dell'autoregolamentazione alla luce degli sviluppi dei nuovi mezzi di comunicazione. GU C 283 del 6.10.99, p. 2.

- L'autoregolamentazione, sia a livello nazionale che comunitario, può rappresentare un buon esempio di applicazione del principio di sussidiarietà, nella misura in cui non causa una frammentazione del mercato interno. Va invece incoraggiata l'elaborazione di codici di condotta a livello della Comunità.
- L'autoregolamentazione è più adatta in alcuni settori che in altri. In materia di diritti d'autore, ad esempio, essa è probabilmente poco fattibile o desiderabile, poiché gli interessi economici in gioco sono tali che i titolari dei diritti continueranno ad avere bisogno della tutela di legge.
- L'autoregolamentazione non deve servire da strumento nelle mani degli operatori più grossi per stabilire "regole del gioco" che soddisfino i loro interessi a danno di concorrenti minori e/o dei soggetti non ancora affermati.

(6) Autorità per la regolamentazione

Le diverse consultazioni tenutesi a livello europeo hanno convinto la Commissione a formulare alcuni orientamenti comuni relativi alla costituzione di autorità per la regolamentazione del settore audiovisivo:

- le autorità per la regolamentazione devono essere indipendenti dal governo e dagli operatori;
- gli aspetti relativi al contenuto degli audiovisivi sono per loro natura nazionali, poiché direttamente e strettamente connessi con le esigenze culturali, sociali e democratiche di una determinata società; pertanto, in osservanza del principio di sussidiarietà, la regolamentazione del contenuto è anzitutto responsabilità degli Stati membri;
- la convergenza tecnologica richiede una cooperazione più intensa fra i diversi soggetti (infrastrutture di comunicazione, settore audiovisivo, concorrenza);
- le autorità per la regolamentazione possono contribuire alla concezione e all'attuazione dell'autoregolamentazione: in proposito, la Commissione valuterà l'utilità di istituire una specifica tribuna di discussione fra i vari attori della regolamentazione, gli operatori e i consumatori del settore audiovisivo in materia di cooperazione a livello europeo.

4. AZIONE NORMATIVA

Basandosi sui principi suesposti, la Commissione intende sviluppare le azioni seguenti.

4.1. La direttiva "Televisione senza frontiere"

Adottata nel 1989, la direttiva è stata modificata nel 1997 alla luce delle evoluzioni tecnologiche e del mercato. Gli Stati membri hanno avuto tempo fino al 30 dicembre del 1998 per attuarla. La priorità immediata della Commissione, in conformità del suo ruolo di custode dei trattati, è garantire una corretta attuazione e una rigorosa applicazione della direttiva.

Sin dall'inizio, la direttiva ha fornito un quadro legislativo stabile e sicuro in materia di servizi televisivi nella Comunità. Anche se le evoluzioni future, tecnologiche e di

mercato, potranno rendere necessario modificarne alcune disposizioni, la direttiva è a tutt'oggi un efficace strumento per la comunicazione da punto a multipunto e si adatta bene allo stato attuale del mercato e all'evoluzione tecnologica.

Entro la fine del 2000 va presentata una relazione sull'applicazione della direttiva. In base all'articolo 26, **due anni dopo va presentata una seconda relazione**, che tratterà degli sviluppi tecnologici del settore e dei risultati degli **studi effettuati per conto della Commissione e aventi per oggetto la tutela dei minori e gli annunci pubblicitari rivolti ai minori.**²³ È in questo contesto che saranno proposte eventuali modifiche alla direttiva. L'articolo 25 lettera a) prevede anche uno **studio indipendente sull'impatto delle disposizioni della direttiva sulla promozione delle opere europee, da effettuarsi entro giugno del 2002.** Tale studio servirà da base della relazione prevista per la fine del 2002, e costituirà l'occasione per un esame generale degli strumenti normativi e di sostegno finalizzati alla promozione della diversità culturale e linguistica per quanto riguarda il settore audiovisivo.

4.2. Accesso al materiale audiovisivo

Tradizionalmente il settore audiovisivo è stato soggetto a norme volte a garantire l'accesso ad alcuni tipi di materiale che, in una situazione di mercato puro, probabilmente non circolerebbero. Dette norme in futuro potranno necessitare di un adeguamento che tenga conto degli sviluppi tecnologici e di mercato.

Per quanto riguarda le reti via cavo, ad esempio, i cosiddetti "obblighi di ridiffusione" hanno costretto gli operatori del settore a mettere a disposizione alcuni canali televisivi. Nella maggior parte dei casi, questi canali sono stati gestiti da emittenti del servizio pubblico. Vista la capacità limitata del cavo nel contesto analogico, gli obblighi di ridiffusione hanno comportato un delicato equilibrio fra il conseguimento di importanti obiettivi di interesse collettivo (pluralismo, programmazione nelle lingue minoritarie ecc.) e la conservazione di spazio libero nel cavo sufficiente per poter fornire altri servizi. Questo problema è trattato dal riesame delle comunicazioni del 1999²⁴.

In un contesto di trasmissione digitale, l'accesso al materiale audiovisivo non è più semplicemente questione di disponibilità del contenuto, ma anche di *rapidità* dell'accesso. Per muoversi nella pletora di materiale offerto dalla trasmissione digitale, lo spettatore necessita di una guida elettronica dei programmi (EPG): essa non solo consente di orientarsi fra i canali e i servizi disponibili, ma offre anche anteprime dei programmi televisivi e rende più agevoli i servizi di *pay-per-view* e VOD. Inoltre, l'EPG è anche in grado di trasmettere pubblicità e supportare sistemi complessi ed affidabili di filtraggio per la tutela dei minori. Naturalmente, la concezione e il modo di funzionamento delle EPG possono influire sia sulla presentazione sia sulla disponibilità del contenuto audiovisivo. Esse pertanto sollevano importanti interrogativi in materia di pluralismo, diversità culturale e altri

²³ *Study on Parental Control of Television Broadcasting* (Studio relativo al controllo dei genitori sulle trasmissioni televisive), marzo 1999

http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html

Bando di gara per uno studio sull'impatto della pubblicità televisiva e della televendita sui minorenni, GU 99/S 139-102855.

²⁴ Ibid. nota 15, sezione 4.2.4.

aspetti di interesse collettivo. Analogamente, l'interfaccia di programmi applicativi (API)²⁵ svolge un ruolo molto importante in materia: è infatti l'API a decidere quali EPG possono essere installate nei decodificatori e nei televisori che usano il sistema digitale.²⁶ Gli sviluppi tecnici però possono portare a una situazione in cui gli spettatori sono messi in condizione di scegliere fra una gamma di diverse EPG: in tal caso, la regolamentazione dovrebbe essere riconsiderata secondo principi di necessità e di proporzionalità. **In questa fase ancora embrionale, in cui il mercato e le evoluzioni tecnologiche sono assolutamente imprevedibili, la Commissione non propone alcuna azione specifica per il settore audiovisivo, ma nota che esso va sorvegliato attentamente.**

L'accesso al materiale audiovisivo può anche porre problemi di sostenibilità: laddove può insorgere un pericolo di esclusione sociale e di spaccatura della società dell'informazione fra "chi può" e "chi non può", i consumatori devono potersi permettere tale accesso a un prezzo ragionevole. La direttiva "Televisione senza frontiere", ad esempio, mette gli Stati membri in condizione di garantire che gli eventi a forte rilevanza sociale siano accessibili tramite i servizi televisivi gratuiti.

4.3. Protezione dei diritti d'autore e lotta contro la pirateria

Internet ha aperto nuove possibilità di distribuzione delle opere audiovisive, e la tecnologia digitale consente di ottenere copie perfette di tali opere. Ne consegue che la protezione dei diritti d'autore e affini e la lotta contro la pirateria devono costituire un elemento centrale della politica in materia di audiovisivo. La pirateria ha già raggiunto dimensioni tali da poter causare gravi danni economici ai titolari dei diritti sulle opere audiovisive, e i provvedimenti nazionali antipirateria non sono sufficienti per combattere questa piaga in modo efficace²⁷. È necessario un quadro europeo e/o internazionale che garantisca il rispetto dei diritti relativi alla proprietà intellettuale su Internet (ad esempio, la proposta di direttiva della Commissione sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione, che rafforza la tutela degli autori, degli interpreti o esecutori e dei produttori di fonogrammi nel contesto digitale, e attua il trattato dell'OMPI sul diritto d'autore e il trattato dell'OMPI sulle interpretazioni, le esecuzioni e i fonogrammi adottato nel dicembre 1996²⁸, garantendo allo stesso tempo il corretto funzionamento del mercato interno). **La Commissione ritiene di cruciale importanza una rapida adozione della proposta di direttiva sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione.**

4.4. La tutela dei minori

In alcuni casi, la tecnologia digitale può rendere inefficaci gli approcci tradizionali di tutela dei minori. Ad esempio, i ricevitori digitali con unità disco rigido (*hard disk*

²⁵ L'API può essere confrontata al sistema operativo di un computer: essa infatti definisce il modo di gestione e di visualizzazione del *software*.

²⁶ Gli obblighi di ridiffusione, le API e le EPG pongono anche complessi interrogativi per quanto riguarda l'accesso all'infrastruttura e ai servizi relativi. Cfr. il riesame 1999 delle comunicazioni del 1999 (ibid. nota 15), sezione 4.2.5. e la relazione della Commissione sullo sviluppo del mercato della televisione digitale nell'Unione europea (ibid. nota 4) per un'analisi di questi problemi.

²⁷ Com'è risultato evidente, ad esempio, dall'incontro pubblico, organizzato dalla Commissione nel marzo 1999 a Monaco di Baviera, sul Libro verde "Lotta alla contraffazione ed alla pirateria nel mercato interno".

²⁸ COM (97) 628 def.

drive) integrate toglieranno efficacia agli orari di programmazione come mezzo di scrematura e tutela dei minori, soprattutto nell'attuale situazione in cui sempre più bambini dispongono di televisori e computer nella propria stanza. Internet, naturalmente, permette in qualunque momento di accedere a qualunque tipo di materiale reperibile sul *World Wide Web*, nonché a notizie e gruppi di discussione che fanno "chat".

Sembra dunque che, nel futuro, il filtraggio e il bloccaggio delle tecnologie siano ineluttabilmente destinati a ricoprire un ruolo più vasto per quanto riguarda la protezione dei minori da materiali audiovisivi dannosi²⁹. Ciò non comporta alcuna riduzione delle responsabilità di chi mette a disposizione i materiali o di qualunque altro soggetto attivo nel settore. Si registra inoltre la necessità di una maggiore trasparenza e coerenza nel modo in cui si associano le indicazioni sull'adeguatezza ai minori coi rispettivi materiali audiovisivi: al momento, criteri espliciti e trasparenti relativi a tali indicazioni brillano piuttosto per la loro assenza. Infine, vanno considerati il grado di consapevolezza e di istruzione: gli adulti devono essere informati sia degli effetti sui bambini che può avere un materiale dannoso sia dei mezzi che hanno a disposizione per proteggere i figli. I bambini a loro volta possono essere guidati meglio nel loro utilizzo dei mezzi tecnologici: occorre che acquisiscano la capacità di stabilire quale materiale può essere loro di giovamento e che imparino a proteggersi meglio da quello dannoso.

Per certi versi, la regolamentazione non è sempre un modo efficace di raggiungere questi obiettivi. In ragione della loro maggiore flessibilità e adattabilità, i codici di condotta e analoghe misure di autoregolamentazione possono essere più utili. Tuttavia, l'esperienza insegna che l'autoregolamentazione è più efficace se si svolge in un quadro normativo generale.

In questo contesto, la raccomandazione del Consiglio sulla tutela dei minori e della dignità umana³⁰ illustra la complementarità fra l'approccio normativo e l'autoregolamentazione e serve da base per sperimentare nel concreto questa impostazione. La raccomandazione, che si riferisce sia alla diffusione radiotelevisiva sia ai servizi audiovisivi e d'informazione, in particolare a quelli disponibili via Internet (servizi in linea), chiede agli Stati membri, all'industria e alle altre parti interessate di istituire quadri nazionali di autoregolamentazione che integrino i quadri normativi esistenti.

Come previsto dalla raccomandazione, **la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, nell'ultimo trimestre del 2000, una relazione per la valutazione degli effetti della raccomandazione stessa.**

4.5. Pubblicità e sponsor

La direttiva "Televisione senza frontiere" contiene una serie di disposizioni relative alla pubblicità e finalizzate a proteggere i consumatori, l'integrità delle opere

²⁹ Per ulteriori informazioni e per la discussione in proposito si rimanda allo *Study on Parental Control in Television Broadcasting*, http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html
Cfr. anche il Piano d'azione comunitaria per l'uso sicuro di Internet: <http://www2.echo.lu/iap/>

³⁰ Raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana (Gazzetta ufficiale L 270 del 07.10.1998, p.48).

audiovisive e l'indipendenza editoriale. Ad esempio, la quantità complessiva di pubblicità per ogni ora è limitata, e per alcuni tipi di programmi sono proibiti gli intervalli pubblicitari. Detti intervalli devono essere chiaramente separati dalla programmazione normale, e la pubblicità ingannevole è proibita.³¹

Gli sviluppi tecnologici sollevano nuovi interrogativi, ad esempio per quanto riguarda la cosiddetta "pubblicità virtuale", che consente per esempio di "sostituire" con procedimento digitale gli striscioni pubblicitari esposti in occasione di eventi sportivi con altri messaggi senza che lo spettatore se ne renda conto. Sorgono anche interrogativi su come disciplinare la pubblicità trasmessa contemporaneamente a un programma televisivo e che occupa solo una parte dello schermo.

In effetti, la tecnologia digitale aprirà la strada a un'intera serie di nuove possibilità pubblicitarie e promozionali al momento difficili da prevedere. I servizi audiovisivi su Internet in particolare fanno sorgere numerosissime possibilità e altrettante domande su come garantire livelli adeguati di tutela del consumatore applicabili a tale tecnologia. Sia per la televisione digitale che per i servizi audiovisivi su Internet, quel che conta non è frenare lo sviluppo di nuove tecniche pubblicitarie, ma assicurarsi che continuino a valere principi fondamentali quali il divieto della pubblicità ingannevole e una chiara separazione fra gli intervalli pubblicitari e il materiale restante. La Commissione pertanto **effettuerà uno studio relativo alle nuove tecniche pubblicitarie, ai fini di un'eventuale valutazione futura delle disposizioni contenute nella direttiva "Televisione senza frontiere", in particolare per quanto riguarda l'interattività e l'immissione dei prodotti sul mercato**, esaminando come garantire una distinzione chiara fra la pubblicità e altri tipi di contenuto.

4.6 Aiuti di Stato per la produzione cinematografica e di programmi televisivi: il quadro legislativo per il cinema

Nella sua decisione del 9 giugno 1998 sul sistema francese di sostegno alla produzione cinematografica, la Commissione ha stabilito alcuni criteri specifici sulla base dei quali intende valutare gli aiuti di Stato alla produzione cinematografica e di programmi televisivi ai sensi della deroga sulla cultura di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d) del trattato CE. Nella stessa decisione, la Commissione si è impegnata ad analizzare i sistemi di aiuti di tutti gli Stati membri sulla base dei criteri summenzionati. Nel 2000, al termine di tale analisi, la Commissione valuterà la necessità di dar vita a orientamenti più precisi per il trattamento degli aiuti di Stato alla produzione cinematografica e di programmi televisivi.

Inoltre, la Commissione presenterà sempre nel 2000 una **comunicazione sugli aspetti giuridici del settore cinematografico**, che tratterà fra l'altro aspetti quali la definizione di opera europea.

5. PRINCIPI PER L'ELABORAZIONE DI STRUMENTI COMUNITARI DI SOSTEGNO

³¹

Anche altri strumenti giuridici della Comunità si applicano alla pubblicità nel settore audiovisivo, ad esempio la direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole, modificata dalla direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 in modo da includere la pubblicità comparativa (GU L 290 del 23/10/1997, pp. 18 – 23).

L'avvento dell'era digitale apre nuove opportunità ai produttori e ai distributori, ma porta con sé anche delle sfide, in particolare per quanto riguarda la frammentazione dei mercati e l'effetto che ciò ha sul finanziamento della produzione.

In questo contesto, ai meccanismi di sostegno esistenti a livello nazionale e comunitario compete un ruolo fondamentale nel conservare la diversità della produzione europea e nel migliorare la concorrenzialità dell'industria. La globalizzazione fa sì che i produttori e i distributori europei non possano fare altrimenti che tenere conto della dimensione internazionale del mercato dell'audiovisivo. I meccanismi europei di sostegno pertanto devono anche consentire al settore di sfruttare meglio le potenzialità del mercato sia europeo sia mondiale.

Tre principi dovrebbero dunque guidare l'azione dell'UE:

5.1. Complementarità fra i meccanismi nazionali e quelli comunitari

Anche se possono ugualmente contribuire a rafforzare l'industria europea dell'audiovisivo, i meccanismi di sostegno nazionali e comunitari hanno spesso finalità diverse. Al livello nazionale si pone l'accento sull'effetto incentivante per la creazione e per la produzione, al livello europeo invece i meccanismi di sostegno cercano di rendere possibile un migliore sfruttamento da parte dell'industria delle possibilità offerte dal mercato interno. Ciò detto, i sistemi nazionali stanno sempre più considerando le realtà economiche del settore, in particolare per quanto concerne i meccanismi di sostegno automatici³².

Occorre una riflessione più approfondita a livello europeo, con la partecipazione di tutti i soggetti interessati, sulle modalità atte a potenziare la complementarità dei diversi meccanismi di sostegno, in modo da arrivare a un approccio coerente.

5.2. Valore aggiunto comunitario

Il sostegno fornito al settore dalla Comunità si è concentrato sulla distribuzione (e la promozione), sullo sviluppo di progetti e di compagnie di produzione, nonché sulla formazione professionale. Queste priorità hanno trovato un'ampia conferma nella valutazione del programma MEDIA II. Intervendendo all'inizio e alla fine della produzione, esse garantiscono un'effettiva complementarità con le iniziative nazionali, nonché un elevato valore aggiunto.

Il valore aggiunto comunitario va ricercato anche cercando di ottenere una maggiore sinergia fra i vari strumenti volti alla promozione di materiale per la società dell'informazione (audiovisivo, multimedia informativo ed educativo, materiale che rispecchia la diversità culturale e linguistica, ecc.) e quelli miranti in modo specifico a sostenere le piccole e medie imprese del settore.

5.3. Adattabilità e flessibilità degli strumenti di sostegno

³²

I meccanismi automatici sono sistemi attraverso i quali il sostegno finanziario (in qualunque forma: sovvenzioni, prestiti, ecc.) è dato automaticamente al produttore (o al distributore), di film in film oppure per una certa quantità di pellicole (o programmi), sulla base di un sistema di criteri obiettivi. Un esempio di tale procedura si ha quando un certo film raggiunge il milione di ingressi e il meccanismo prevede un sostegno, per esempio, di 1 ECU a ingresso: la società di produzione o di distribuzione riceverà allora 1 milione di ECU, da investire nel prossimo film. I meccanismi automatici hanno avuto un certo successo.

L'emergere di nuovi tipi di materiale e di nuovi modi di sfruttare le opere audiovisive, insieme al rapido sviluppo del settore, rendono necessario che tutti i programmi di sostegno prevedano una certa flessibilità. Dovrebbero esistere servizi per l'avvio, ad esempio, di progetti pilota, e gli insegnamenti di tali progetti dovrebbero servire da base per l'adattamento dei meccanismi di sostegno comunitari.

6. AZIONE NEL CAMPO DEI MECCANISMI DI SOSTEGNO

Sulla scorta di questi principi, la Commissione intende operare nei seguenti settori:

6.1. Diversità culturale e linguistica

Come già sottolineato dalla presente comunicazione, la diversità culturale e linguistica è uno degli obiettivi primari della politica comunitaria nel settore audiovisivo. Man mano che questo si evolve aumenta l'esigenza di valutare i mezzi coi quali si cerca di conseguire tale obiettivo.

Il contesto digitale sembra richiedere un approccio più ampio, sia a livello nazionale sia comunitario, che comprenda non soltanto gli sviluppi nel settore delle trasmissioni radiotelevisive (in particolare, la tendenza verso un modello in cui gli spettatori hanno non soltanto una scelta di canali più ampia, ma anche un maggiore controllo sui palinsesti), ma anche dei nuovi tipi di materiale.

Al momento attuale, considerato che la direzione che prenderà l'evoluzione futura è ancora poco chiara, sarebbe prematuro scegliere subito un approccio: **sono necessarie una riflessione e un'analisi ulteriori**. In proposito, risulta di vitale importanza un'attuazione efficace e tempestiva della decisione del Consiglio volta a istituire un'infrastruttura di informazione statistica comunitaria riguardante l'industria e i mercati dell'audiovisivo e dei settori connessi³³.

L'obiettivo della Commissione, al contrario, è chiaro: esso consiste nel garantire la diversità culturale e linguistica dell'Europa, che deve far parte dello sviluppo della società dell'informazione.

6.2. Il nuovo programma Media Plus

L'attuale programma "Media II" verrà a scadenza alla fine del 2000. La Commissione propone di procedere rivedendo e rafforzando tale strumento, tenendo conto delle sfide e delle opportunità aperte dalla tecnologia digitale. La **proposta** della Commissione relativa a **un nuovo programma "Media Plus"** è formulata nella comunicazione del Il programma Media è di cruciale importanza per il futuro dell'industria europea dell'audiovisivo. In tutti i settori di intervento (formazione, sviluppo, distribuzione, promozione), il nuovo programma "Media Plus" terrà conto del nuovo contesto digitale. Relativamente al principio di flessibilità, esso aprirà nuove possibilità per progetti pilota suscettibili di essere sviluppati e valutati nel corso del programma.

6.3. L'iniziativa "e-Europe"

³³

Decisione 1999/297/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, volta a istituire un'infrastruttura di informazione statistica comunitaria riguardante l'industria e i mercati dell'audiovisivo e dei settori connessi, GU L 117 del 5.05.1999, pp. 39-41.

Per rispondere alle sfide lanciate dalla società dell'informazione - accesso ai capitali d'investimento, formazione, ricerca, e molti altri punti - il Presidente Prodi ha lanciato **"e-Europe"**, un'importante iniziativa riguardante la società dell'informazione in Europa. È chiaro che la parola "società" è importante almeno quanto la parola "informazione", e pertanto **l'iniziativa e-Europe affronterà anche il grosso impegno di garantire agli europei un accesso a materiale audiovisivo** - in tutte le sue forme - che risponda alle loro necessità e rispecchi la diversità culturale e linguistica dell'Europa.

6.4. Ricerca e sviluppo

Nel **Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo** sono contenute numerose linee d'azione che risultano interessanti per il settore audiovisivo. Ad esempio, l'azione *Multimedia Content and Tools*³⁴ (contenuto e strumenti multimediali) si occupa di pubblicazione elettronica interattiva e contenuto culturale digitale, di istruzione e formazione, tecnologie connesse con la lingua scritta e parlata e aspetti dell'accesso ai materiali audiovisivi. **Sarà essenziale continuare ricerche di questo tipo** per la futura prosperità del settore.

6.5. Coordinamento degli strumenti comunitari

La Commissione garantirà che, nei programmi comunitari esistenti e in quelli in corso di elaborazione, le linee d'azione in grado di apportare benefici agli operatori del settore audiovisivo non risultino in doppioni e abbiano un massimo di complementarità. Occorre concentrarsi particolarmente sulla **distribuzione di informazioni utili e tempestive ai soggetti interessati e sull'adeguamento delle linee d'azione riguardanti le condizioni specifiche del settore.**

6.6. Scambio di esperienze fra Stati membri

La Commissione agevolerà lo scambio d'informazioni ed esperienze fra i responsabili dei meccanismi nazionali di sostegno, al fine di promuovere le buone prassi e ottimizzare la complementarità coi meccanismi comunitari. Anzitutto occorrerà **costituire un gruppo informale di rappresentanti degli Stati membri** per lo scambio d'informazioni sul funzionamento e la valutazione dei meccanismi nazionali. Tale gruppo potrebbe successivamente procedere alla discussione di questioni di comune interesse, in particolare per quanto riguarda le connessioni fra i meccanismi e i sistemi di sostegno nazionali e comunitari.

7. LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA COMUNITARIA NEL SETTORE DELL'AUDIOVISIVO

Lo sviluppo di una dimensione esterna per la politica comunitaria dell'audiovisivo si basa su due elementi centrali: l'ampliamento dell'Unione europea e il nuovo ciclo di trattative commerciali multilaterali nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Occorre inoltre trattare la questione della cooperazione nel settore audiovisivo fra la Comunità da una parte e i paesi terzi o le organizzazioni regionali dall'altra.

- **Ampliamento dell'Unione europea**

³⁴

<http://europa.eu.int/comm/dg12/rtdinf21/en/key/09.html>

L'ampliamento dell'Unione schiude molte opportunità per l'industria audiovisiva europea e, più in generale, per la diversità culturale e linguistica in Europa. Nell'attuale fase di preadesione, l'interrogativo principale riguarda l'attuazione dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati, in particolare della direttiva "Televisione senza frontiere" e delle direttive riguardanti la proprietà intellettuale. Si discute della creazione di uno "spazio" audiovisivo comune a 500 milioni di cittadini, in cui sia garantita la libertà di fornire servizi televisivi ai cittadini.

Inoltre, i progressi registrati nell'adozione dell'*acquis* depongono a favore dell'apertura del futuro programma MEDIA Plus alla partecipazione a pieno titolo dei paesi candidati. La tutela e lo sviluppo delle industrie audiovisive di tali paesi e l'incoraggiamento dello scambio audiovisivo e culturale fra l'Unione europea e i paesi candidati presuppongono priorità culturali e di carattere industriale. La Commissione esaminerà in quale misura la particolare situazione di ciascun paese candidato nel settore audiovisivo può giustificare il varo di misure specifiche nel quadro degli strumenti di preadesione.

Parallelamente a questi due aspetti fondamentali della strategia di preadesione, occorre istituire uno stretto coordinamento internazionale coi paesi candidati, in modo da rafforzare il dialogo con tutti i soggetti interessati in tali paesi. La Commissione valuterà quali iniziative adottare per stimolare la condivisione delle esperienze fra le amministrazioni, le autorità per la regolamentazione e le industrie di ciascuno Stato membro e di ciascun paese candidato.

• **Le trattative commerciali multilaterali**

I risultati dell'*Uruguay Round* per il settore audiovisivo possono essere riassunti come segue:

- i servizi audiovisivi sono coperti dal GATS (Accordo generale sugli scambi di servizi);
- la Comunità e i suoi Stati membri non hanno preso alcun impegno per quanto attiene ai servizi audiovisivi nel quadro del GATS. La stragrande maggioranza dei *partner* commerciali aderenti all'OMC ha adottato la stessa posizione;
- la Comunità e i suoi Stati membri hanno introdotto cinque deroghe all'applicazione della clausola di nazione più favorita (ci sono ora 8 deroghe riguardanti misure nazionali e comunitarie per i 15 Stati membri).

La Comunità europea e i suoi Stati membri hanno pertanto mantenuto la propria libertà di azione per quanto riguarda le misure nazionali e comunitarie, presenti e future. Tale libertà risulta necessaria a maggior ragione perché non è possibile oggi prevedere gli interrogativi e le sfide che senz'altro emergeranno in conseguenza del rapido sviluppo di Internet.

Va sottolineato che questa impostazione, che mira a conservare e promuovere la diversità culturale, non ha assolutamente comportato alcuna chiusura del mercato europeo ai servizi e ai materiali non europei. Al contrario, il mercato europeo rimane uno dei più aperti del mondo, e le industrie audiovisive dei paesi terzi stanno ricavando grande beneficio dalla sua crescita.

La Commissione si è preparata ai futuri negoziati commerciali nel quadro dell'OMC, e in particolare del GATS 2000, attraverso un'approfondita consultazione dei settori interessati. Le organizzazioni e le aziende del settore audiovisivo sono state invitate a illustrare i propri interessi e le proprie posizioni per mezzo di un questionario relativo agli aspetti commerciali dei servizi audiovisivi. Le risposte finora pervenute indicano un chiaro desiderio che sia mantenuto lo spazio di manovra ottenuto nel corso dell'*Uruguay round*, sia per le misure esistenti che per gli sviluppi futuri.

La Commissione continuerà il dialogo con l'industria e lo allargherà, se necessario, fino a includere altri settori suscettibili di interessare il settore audiovisivo, come ad esempio gli investimenti o i sussidi.

- **Lo sviluppo della cooperazione nel settore audiovisivo**

Resta un notevole margine per migliorare la cooperazione fra la Comunità e i paesi terzi e le organizzazioni regionali e internazionali.

Si rivolgerà un'attenzione particolare alla cooperazione fra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa, in modo da garantire uno sviluppo armonioso e un funzionamento scorrevole dello spazio audiovisivo europeo al di fuori dei confini dell'Unione europea. La Commissione valuterà se sia opportuno che la Comunità e i suoi Stati membri sottoscrivano alcuni strumenti del Consiglio d'Europa, come le convenzioni sulla coproduzione cinematografica e la televisione transfrontaliera.

Inoltre, la cooperazione bilaterale o regionale coi paesi terzi che concordano con la posizione dell'Unione sulla specificità del settore audiovisivo e che si sono dotati di politiche analoghe in materia di promozione della diversità culturale e linguistica può risultare positiva sotto molti aspetti: ad esempio, può portare a scambi fruttuosi sulle modalità atte a salvaguardare e sviluppare la diversità culturale nell'era della globalizzazione. La Commissione valuterà come potenziare tale cooperazione, anche facendo ricorso a programmi comunitari nel settore.

- **Dialogo internazionale**

In ragione della tendenza verso la globalizzazione si fa sempre più urgente che la Comunità sviluppi il dialogo con l'industria e i consumatori a livello internazionale. A tal fine, un quadro adeguato può essere rappresentato da tribune di discussione quali il Dialogo globale tra aziende sul commercio elettronico e vari altri tipi di dialogo delle industrie e dei consumatori fra le Comunità e i paesi terzi.

CONCLUSIONI

La Commissione ribadisce i principi cardinali della politica comunitaria in materia di audiovisivi. La Comunità deve sviluppare tale politica sulla base degli strumenti normativi e dei meccanismi di sostegno esistenti. Gli sviluppi tecnologici e di mercato devono essere accuratamente vagliati, in modo da adeguare, se necessario, i relativi strumenti. A tal fine, nel corso dei prossimi cinque anni, gli ambiti considerati meritevoli di particolare attenzione saranno la direttiva "Televisione senza frontiere", che garantisce l'accesso a materiali audiovisivi rispecchianti la diversità culturale e linguistica europea, la tutela dei minori e la protezione dei consumatori nella pubblicità. I meccanismi comunitari di sostegno per il settore audiovisivo devono essere rafforzati e adattati agli sviluppi e alle esigenze più attuali.