



Bruxelles, **XXX**
C(2013) 7422

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere
audiovisive**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 454}

{SWD(2013) 455}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive

(Testo rilevante ai fini del SEE)

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. Tra le opere audiovisive hanno particolare rilievo quelle cinematografiche 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. Abbandonati al mercato, molti di questi film non sarebbero stati prodotti per via dell'effetto congiunto dei considerevoli investimenti richiesti e del pubblico limitato delle opere audiovisive europee. 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 vari 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. Tali azioni continueranno a essere portate avanti nell'ambito del subprogramma MEDIA nel quadro di "Europa creativa", il nuovo programma europeo di aiuti a favore del settore della cultura e della creatività.

2. PERCHÉ EFFETTUARE UN CONTROLLO SUGLI AIUTI DI STATO A FAVORE DELLE OPERE CINEMATOGRAFICHE E DELLE ALTRE OPERE AUDIOVISIVE?

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. Il totale degli Stati membri fornisce sovvenzioni annue per un importo che è stato stimato pari a 3 miliardi di EUR all'anno¹. Il finanziamento avviene mediante oltre 600 regimi di aiuto a livello nazionale, regionale e locale. La giustificazione 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. Grazie a tale sostegno la UE è diventata uno dei massimi produttori cinematografici nel mondo. L'industria cinematografica europea ha prodotto 1299 lungometraggi nel 2012 a fronte degli 817 prodotti negli Stati Uniti (2011) e dei 1255 prodotti in India (2011). Nel 2012 in Europa sono stati venduti 933,3 milioni di biglietti del cinema². Nel 2008 il mercato europeo dell'audiovisivo per i film di intrattenimento era valutato pari a 17 miliardi di euro³. Il settore audiovisivo dell'Unione europea è fonte di occupazione per oltre un milione di persone⁴.
8. Ciò fa della produzione e distribuzione cinematografica un'attività importante dal punto di vista non solo culturale, ma anche economico. Inoltre, i produttori cinematografici sono attivi a livello internazionale e le opere audiovisive sono oggetto di scambi internazionali. Ciò significa che tali aiuti sotto forma di sovvenzioni, incentivi fiscali o altri tipi di sostegno finanziario possono incidere sugli scambi tra Stati membri. I produttori e le opere audiovisive che si avvalgono di tale sostegno possono acquisire un vantaggio finanziario in termini di concorrenza rispetto a coloro che non ne

¹ Sovvenzioni per un importo di 2,1 miliardi sono fornite annualmente dal fondo europeo per il cinema (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Secondo uno studio relativo all'impatto economico e culturale delle condizioni di territorialità nei regimi di sovvenzione al cinema, un ulteriore importo stimato pari a 1 miliardo viene fornito annualmente dagli Stati membri mediante incentivi fiscali per i film:
http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation.

² Fonte: *Focus 2012 – World film market trends (Tendenze del mercato mondiale del cinema)*, Osservatorio audiovisivo europeo, maggio 2012.

³ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013, giugno 2009, pag. 193.

⁴ Studio effettuato da Kea, European Affairs, Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union, relazione finale preparata per la DG Società dell'informazione e mezzi di comunicazione della Commissione europea, ottobre 2010, pag. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>.

usufruiscono. Pertanto, questi aiuti possono falsare la concorrenza e sono quindi considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Conformemente all'articolo 108 del TFUE la Commissione è pertanto tenuta a valutare la compatibilità con il mercato interno degli aiuti a favore del settore audiovisivo, analogamente a quanto fa per le misure di aiuto di Stato negli altri settori.

9. In questo contesto è opportuno precisare che il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) 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 esso fa espressamente riferimento. L'articolo 167, paragrafo 2, del TFUE stabilisce, infatti, 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".

10. 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"*.
11. 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.
12. Le norme del trattato sul controllo degli aiuti di Stato riconoscono pertanto le caratteristiche specifiche della cultura e delle attività economiche ad essa connesse. Gli aiuti al settore audiovisivo contribuiscono alla sostenibilità a medio e lungo termine dei film europei e del settore audiovisivo in tutti gli Stati membri e incoraggiano la diversità culturale nella scelta delle opere destinate al pubblico europeo.
13. In quanto membro della convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, l'UE si impegna, insieme con i suoi Stati membri, a integrare la dimensione culturale come elemento essenziale nelle sue politiche.

3. SVILUPPI SUCCESSIVI AL 2001

14. 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 2001⁵. La validità di tali criteri è stata prorogata

⁵ 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.

nel 2004⁶, 2007⁷ e 2009⁸ ed è scaduta il 31.12.2012. La presente comunicazione riprende le linee principali della comunicazione del 2001 e prende posizione rispetto ad una serie di tendenze emerse dopo il 2001.

15. I regimi di aiuto approvati dalla Commissione dopo che sono entrate in vigore le norme del 2001 dimostrano che gli Stati membri utilizzano un'ampia gamma di meccanismi e condizioni per gli aiuti di Stato. La maggior parte dei regimi segue il modello per il quale erano stati concepiti i criteri di valutazione della comunicazione del 2001, segnatamente concedendo sovvenzioni a produzioni cinematografiche selezionate il cui massimale è stabilito come percentuale del bilancio della produzione del beneficiario dell'aiuto. Tuttavia, un numero crescente di Stati membri ha introdotto regimi che definiscono l'importo dell'aiuto come una percentuale delle spese nelle attività di produzione effettuate solo nello Stato membro che concede l'aiuto. Tali regimi sono spesso concepiti sotto forma di riduzioni fiscali oppure in modo da applicarsi automaticamente a un film che soddisfa determinati criteri per essere ammissibile all'aiuto. Rispetto ai fondi per il cinema che concedono aiuti individuali a singoli film su domanda, questi regimi con la loro applicazione automatica permettono ai produttori cinematografici di contare su un considerevole importo di finanziamenti già in fase di progettazione e sviluppo del film.
16. Per quanto riguarda la portata delle attività sovvenzionate, alcuni Stati membri offrono aiuti ad attività diverse dalla produzione cinematografica. Alcuni Stati membri offrono aiuti anche alla distribuzione o ai cinema, ad esempio per sostenere i cinema in zone rurali o i cinema d'essai in generale oppure per coprirne il rinnovamento e la modernizzazione, incluso il passaggio delle sale cinematografiche al digitale. 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. 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. La Commissione ha inoltre notato l'esistenza di una concorrenza tra Stati membri per l'utilizzo degli aiuti di Stato al fine di attirare gli investimenti esteri di grandi società di produzione di paesi terzi. Questo tipo di problematica non era stato affrontato nella comunicazione del 2001.
17. Quest'ultima precisava già che la Commissione avrebbe riesaminato il livello massimo delle spese a livello territoriale permesse in questo settore dalle norme in materia di aiuti di Stato. Gli obblighi di spese a livello territoriale previsti dai regimi di sovvenzioni per il cinema richiedono che una determinata parte del bilancio del film sovvenzionato sia spesa nello Stato membro che concede l'aiuto. Nella proroga del 2004 gli obblighi di spese territoriali nei regimi di sovvenzioni per il cinema venivano individuati come uno dei punti che richiedevano un'ulteriore valutazione ai fini della verifica della loro conformità con i principi del mercato interno stabiliti dal trattato. Occorre inoltre far riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dal 2001 per quanto riguarda l'importanza del mercato interno in relazione all'origine dei beni e dei servizi⁹.

⁶ GU C 123 del 30.4.2004, pag. 1.

⁷ GU C 134 del 16.6.2007, pag. 5.

⁸ GU C 31 del 7.2.2009, pag. 1.

⁹ Sentenza della Corte di Giustizia del 10 marzo 2005 nella causa C-39/04 *Laboratoires Fournier* (Raccolta 2005 I-2057).

18. Anche l'applicazione del "test culturale" ha posto problemi nella pratica. La compatibilità degli aiuti alla produzione cinematografica viene valutata sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE che prevede la possibilità di concedere aiuti "per promuovere la cultura". La comunicazione del 2001 richiedeva che gli aiuti fossero diretti a un prodotto culturale. Tuttavia, l'esame dettagliato dei criteri culturali svolto dalla Commissione è stato oggetto di polemiche con gli Stati membri, segnatamente alla luce del principio di sussidiarietà.
19. Pertanto nel 2009, quando ha prorogato i criteri di valutazione degli aiuti di Stato di cui alla comunicazione sul cinema del 2001, la Commissione ha fatto presente la necessità di riflettere ulteriormente sulle implicazioni di tali sviluppi e di rivedere i criteri di valutazione.

4. SPECIFICHE MODIFICHE

20. La presente comunicazione affronta tali temi introducendo alcune modifiche ai criteri di cui alla comunicazione del 2001. In particolare, essa contempla aiuti di Stato relativi a una gamma più ampia di attività, ribadisce il principio di sussidiarietà nel settore della politica culturale e il rispetto dei principi del mercato interno, introduce un livello massimo di intensità di aiuto più alto per le produzioni transfrontaliere e provvede alla protezione e all'accesso al patrimonio cinematografico. La Commissione ritiene che tali modifiche siano necessarie in vista degli sviluppi che vi sono stati a partire dal 2001 e che esse contribuiranno a rendere le opere europee più competitive e paneuropee nel futuro.

4.1. Portata delle attività

21. 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. Come si è detto, tuttavia, alcuni Stati membri offrono il loro sostegno anche ad altre attività correlate, come la sceneggiatura, lo sviluppo, la distribuzione o promozione dei film (anche con i festival del cinema). 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 opportuno che gli aiuti riguardino tutti gli aspetti della creazione di un'opera cinematografica, dalla concezione della storia alla presentazione al pubblico.
22. Per quanto riguarda gli aiuti al cinema, dal momento che gli importi previsti sono di solito esigui, i livelli di aiuto di cui al regolamento *de minimis* dovrebbero essere, per esempio, sufficienti per i cinema di zone rurali o d'essai¹⁰. Tuttavia, se uno Stato membro può giustificare la necessità di importi più consistenti per i cinema, gli aiuti verranno valutati sulla base della presente comunicazione come aiuti per la promozione della cultura ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE. Gli aiuti a

¹⁰ 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).

favore del cinema promuovono la cultura perché l'obiettivo principale del cinema è mostrare film e i film sono prodotti culturali.

23. Alcuni Stati membri prendono in considerazione la concessione di aiuti a progetti audiovisivi che vanno al di là del concetto tradizionale di produzioni cinematografiche e televisive. La comunicazione transmediale (detta anche narrazione multiplatforma o crossmediale) è una tecnica che consiste in una narrazione attraverso piattaforme e formati diversi che si serve di tecnologie digitali come film e giochi. La cosa importante è che i diversi elementi del contenuto sono collegati tra loro¹¹. Dal momento che i progetti transmediali sono inevitabilmente collegati alla produzione di un film, la presente comunicazione considera la componente produzione cinematografica come un'opera audiovisiva.
24. Invece, i giochi, pur rappresentando una delle forme di mass media che si evolvono, e continueranno ad evolversi, più rapidamente nei prossimi anni, non si qualificano necessariamente tutti come opere audiovisive o prodotti culturali. Essi si differenziano dai film per le loro caratteristiche di produzione, distribuzione, marketing e consumo. 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 massa critica di aiuti di Stato a favore dei giochi. 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 categoria¹² 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 che si pongano obiettivi culturali e didattici, la Commissione applicherà per analogia i criteri di intensità di aiuto previsti da questa comunicazione.

4.2. Criteri culturali

25. Per essere compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE, il settore degli aiuti al settore audiovisivo deve promuovere la cultura. 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 riconosce che il suo compito deve limitarsi a verificare che lo Stato membro disponga di un meccanismo di verifica idoneo ad evitare errori palesi. Tale 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. Conformemente alla convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005¹³, la Commissione sottolinea che l'eventuale natura commerciale di un film non gli impedisce di essere un prodotto culturale.

¹¹ Tale tecnica non va confusa con i *media franchise* su più piattaforme come i sequel o gli adattamenti.

¹² 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).

¹³ 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,

26. Dal momento che la diversità linguistica costituisce un importante elemento della diversità culturale, tutelare e promuovere l'uso di una o più lingue di uno Stato membro è un modo per promuovere la cultura¹⁴. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, sia la promozione della lingua di uno Stato membro¹⁵ che una politica culturale¹⁶ possono rappresentare un motivo inderogabile di interesse generale che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi. Pertanto, gli Stati membri possono imporre, come una delle condizioni per la concessione di un aiuto, che il film sia prodotto in una determinata lingua, quando è assodato che tale criterio è necessario e adeguato ai fini del conseguimento di un obiettivo culturale nel settore audiovisivo e che esso può favorire la libertà di espressione delle diverse componenti sociali, religiose, filosofiche o linguistiche di una determinata regione. Il fatto che tale criterio possa, nella pratica, costituire un vantaggio per le imprese di produzione cinematografica che lavorano nella lingua cui tale criterio si riferisce appare insito nell'obiettivo perseguito¹⁷.

4.3. Obblighi di spese a livello territoriale

27. L'obbligo, imposto dalle autorità che concedono l'aiuto ai produttori cinematografici, di effettuare le spese corrispondenti ad una determinata percentuale del bilancio di produzione in un determinato territorio (i cosiddetti "obblighi di spese territoriali") è stato oggetto di particolare attenzione 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. I regimi che definiscono l'importo d'aiuto in termini di percentuale delle spese per quanto riguarda le attività di produzione effettuate nello Stato membro che corrisponde l'aiuto sono concepiti proprio in modo da attirare il massimo possibile delle attività di produzione verso lo Stato membro che concede l'aiuto e contengono un elemento intrinseco di territorializzazione delle spese. La comunicazione sul cinema deve tener conto dei diversi tipi di regimi di aiuto esistenti.
28. Gli obblighi territoriali costituiscono una restrizione del mercato interno per la produzione audiovisiva. Pertanto, la Commissione ha commissionato uno studio esterno sulle condizioni territoriali imposte alla produzione audiovisiva che è stato portato a termine nel 2008¹⁸. Come ricordato nella proroga del 2009 della comunicazione sul cinema, lo studio si è rivelato globalmente inconcludente dal momento che non è stato in grado di stabilire se gli effetti positivi delle condizioni territoriali prevalessero o meno su quelli negativi.
29. Tuttavia, lo studio ha riscontrato che nei paesi che applicano condizioni territoriali i costi di produzione cinematografica sembrano essere più alti rispetto a quelli dei paesi

indipendentemente dal loro eventuale valore commerciale. Le attività culturali possono essere fini a se stesse oppure contribuire alla produzione di beni e servizi culturali.”

¹⁴ Sentenza della Corte del 5 marzo 2009 nella causa C-222/07, UTECA, punti 27-33.

¹⁵ Sentenza della Corte del 13 dicembre 2007 nella causa C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium, punto 43.

¹⁶ Sentenza della Corte del 28 ottobre 1999 nella causa C-6/98, punto 50.

¹⁷ Sentenza della Corte del 5 marzo 2009 nella causa C-222/07, UTECA, punti 34 e 36.

¹⁸ 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/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf.

che non applicano condizioni di questo tipo. Lo studio ha inoltre stabilito che le condizioni territoriali possono creare ostacoli alle coproduzioni e renderle meno efficienti. Globalmente lo studio ha permesso di constatare che obblighi di spese territoriali più restrittivi non comportano effetti positivi tali da giustificare l'attuale livello di restrizioni. Secondo lo studio non è dimostrata la necessità di tali condizioni ai fini degli obiettivi perseguiti.

30. Una misura nazionale che ostacola l'esercizio delle libertà fondamentali sancite dal trattato può essere accettabile solo se sono soddisfatte alcune condizioni: deve essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, deve essere adeguata a raggiungere l'obiettivo che si prefigge e non deve andare oltre quanto necessario per raggiungerlo¹⁹. Le caratteristiche specifiche dell'industria cinematografica e in particolare la sua estrema mobilità e la promozione della diversità delle espressioni culturali e della cultura e delle lingue nazionali possono rappresentare un motivo imperativo di interesse generale e giustificare una restrizione dell'esercizio delle libertà fondamentali. Pertanto la Commissione continua a riconoscere che, entro certi limiti, queste condizioni possono essere necessarie per mantenere una massa critica di infrastrutture per la produzione cinematografica nello Stato membro o nella regione che concede l'aiuto.
31. Quasi nessuno Stato membro impone spese territoriali che superano il massimale dell'80% del bilancio della produzione permesso dalla comunicazione del 2001. Alcuni Stati membri non prevedono nei loro regimi alcun obbligo di spese territoriali. Molti altri regimi regionali prevedono che il 100% o il 150% dell'aiuto concesso debba essere speso nello Stato membro che lo concede senza entrare nel merito dell'origine dei servizi subappaltati o dell'origine dei beni utilizzati nella produzione. In altri regimi ancora il produttore che riceve l'aiuto è libero di spendere almeno il 20% del bilancio della produzione fuori dallo Stato membro che concede l'aiuto. Alcuni Stati membri concepiscono gli aiuti a favore delle opere cinematografiche come una percentuale delle sole spese effettuate a livello locale.
32. L'importo delle spese soggette agli obblighi di spese territoriali deve essere almeno proporzionato all'impegno finanziario effettivo di uno Stato membro e non al bilancio globale di produzione. Non era sempre così con il criterio di territorialità di cui alla comunicazione del 2001²⁰.
33. Esistono fondamentalmente due distinti meccanismi di aiuto che vengono applicati dagli Stati membri che concedono aiuti a favore della produzione cinematografica:
 - aiuti concessi sotto forma di sovvenzioni dirette (per esempio mediante un comitato di selezione) e definiti come percentuale del bilancio di produzione;
 - aiuti concessi e definiti come percentuale delle spese di produzione nello Stato membro che concede l'aiuto (ad esempio, incentivi fiscali).

¹⁹ Sentenza UTECA, Causa C-222/07, punto 25.

²⁰ Per esempio, un produttore che sta realizzando un film con un bilancio di 10 milioni di EUR chiede di beneficiare di un regime di aiuti che offre un massimo di 1 milione di EUR per film. È sproporzionato escludere il film dal regime motivandolo con il fatto che il produttore non prevede di spendere almeno 8 milioni di EUR del bilancio di produzione sul territorio che offre l'aiuto.

34. Il punto 50 definisce, per ciascun meccanismo, i limiti entro i quali la Commissione può accettare che uno Stato membro applichi obblighi di spese territoriali che potrebbero essere considerati necessari e proporzionati ad un obiettivo culturale.
35. Nel caso di aiuti concessi sotto forma di sovvenzioni, l'obbligo massimo di territorializzazione delle spese dovrebbe essere limitato al 160% dell'importo dell'aiuto. Ciò corrisponde alla norma precedente dell'80% del bilancio di produzione quando l'intensità di aiuto raggiunge il massimale generale stabilito al punto 52 (2) che è il 50% del bilancio di produzione²¹.
36. Nel caso degli aiuti concessi come percentuale delle spese di produzione nello Stato membro che concede l'aiuto, c'è un incentivo a spendere di più nello Stato membro che concede l'aiuto. Limitare l'attività di produzione ammissibile all'aiuto a quella svolta nello Stato membro che concede l'aiuto costituisce una restrizione territoriale. Pertanto, per stabilire un massimale comparabile a quello previsto per le sovvenzioni, il massimo delle spese soggette a obblighi di spese territoriali è pari all'80% del bilancio di produzione.
37. Inoltre, indipendentemente dal meccanismo adottato, ogni regime può prevedere un criterio di ammissibilità che imponga un livello minimo di attività di produzione sul territorio dello Stato membro che concede l'aiuto. Tale livello non deve superare il 50% del bilancio di produzione.
38. In ogni caso, la legislazione dell'UE non prevede per gli Stati membri alcun obbligo di imporre ai produttori cinematografici obblighi territoriali per quanto riguarda le spese.

4.4. La concorrenza per attirare grandi produzioni straniere

39. Quando è stata adottata la comunicazione sul cinema del 2001, pochi Stati membri cercavano di utilizzare gli aiuti a favore del cinema per attirare grandi progetti cinematografici sul proprio territorio. Da allora alcuni Stati membri hanno introdotto regimi il cui obiettivo era attirare produzioni di alto livello verso l'Europa, in concorrenza su scala mondiale con i siti e i servizi per le riprese di altre zone del mondo come gli Stati Uniti, il Canada, la Nuova Zelanda o l'Australia. I partecipanti alla consultazione pubblica che ha preceduto la presente comunicazione 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 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.
40. 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

²¹ Per esempio, un produttore che sta realizzando un film con un bilancio di 10 milioni di EUR chiede di beneficiare di un regime di aiuti che offre un massimo di 1 milione di EUR per film. Si presuppone che il produttore spenda soltanto 1,6 milioni di EUR sul territorio che offre l'aiuto. Tuttavia, se il film avesse disposto di un bilancio di 2 milioni di EUR e ricevuto l'importo massimo dell'aiuto, il produttore avrebbe dovuto sostenere obblighi di spese territoriali pari all'80% del bilancio di produzione.

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.

41. Pertanto, la Commissione ritiene 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 alle stesse condizioni degli aiuti alla produzione europea. Tuttavia, poiché gli importi degli aiuti per le grandi produzioni internazionali possono essere molto elevati, la Commissione monitorerà gli sviluppi futuri di questo tipo di aiuti al fine di garantire che la concorrenza avvenga principalmente sulla base della qualità e del prezzo piuttosto che sulla base degli aiuti di Stato.

4.5. Produzioni transfrontaliere

42. Pochi film europei sono distribuiti fuori dal territorio in cui sono stati prodotti. La probabilità che un film europeo sia diffuso in diversi Stati membri è più alta nel caso di coproduzioni che coinvolgano produttori di più paesi. In considerazione dell'importanza della cooperazione tra produttori di diversi Stati membri per la creazione di opere europee destinate a diversi Stati membri, la Commissione ritiene che si giustifichi un'intensità di aiuto più alta per le coproduzioni, finanziate da più di uno Stato membro e a cui partecipano produttori di più di uno Stato membro.

4.6. Patrimonio cinematografico

43. I film devono essere raccolti, preservati e resi disponibili alle future generazioni per finalità culturali e didattiche²². Nelle conclusioni del Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" sul patrimonio cinematografico europeo del 18 novembre 2010²³ gli Stati membri sono invitati ad assicurarsi che i film che sono stati sovvenzionati con aiuti di Stato siano depositati presso l'istituzione responsabile per il patrimonio cinematografico, insieme, ove possibile, a tutti i relativi materiali e ai diritti corrispondenti per quanto riguarda la conservazione e l'utilizzazione culturale e non commerciale dei film e del relativo materiale.
44. Alcuni Stati membri hanno introdotto una pratica che consiste nell'erogare l'ultima rata dell'aiuto dopo che l'istituzione responsabile per il patrimonio cinematografico ha certificato che il film sovvenzionato è stato depositato. Tale metodo si è dimostrato uno strumento efficace per il controllo dell'obbligo contrattuale di deposito.
45. Alcuni Stati membri hanno introdotto nelle loro convenzioni di sovvenzione anche disposizioni che permettono che i film finanziati con risorse pubbliche siano utilizzati a fini specifici nello svolgimento di compiti di pubblico interesse delle istituzioni responsabili per il patrimonio cinematografico, dopo un periodo di tempo stabilito e a condizione che ciò non interferisca con la normale fruizione del film.
46. Pertanto, gli Stati membri devono incoraggiare i produttori, assistendoli in tale compito, a depositare una copia del film sovvenzionato presso l'istituzione responsabile per il

²² Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2005 relativa al patrimonio cinematografico, GU L 323/57 del 9.12.2005.

²³ GU C 324 dell'1.1.2004, pag. 1.

patrimonio cinematografico designata dall'organismo di finanziamento ai fini della sua conservazione²⁴ e per specifici usi non commerciali concordati con il titolare dei diritti, conformemente ai diritti di proprietà intellettuale e senza pregiudicare l'adeguata retribuzione dei titolari dei diritti, dopo un periodo di tempo stabilito nella convenzione di finanziamento e in modo da non interferire con la normale utilizzazione del film.

5. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

47. Al fine di valutare gli aiuti a favore dei film e delle opere audiovisive, 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.

5.1. Legalità generale

48. 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 e 63 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.

49. Conformemente ai principi di cui sopra, i regimi di aiuto, ad esempio, non devono riservare gli aiuti esclusivamente ai cittadini del proprio paese; non devono 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); tali regimi, infine, non devono imporre alle imprese straniere che forniscono servizi cinematografici condizioni che permettano di aggirare i termini e le condizioni stabiliti dalla direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori²⁵.

²⁴ 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>.

²⁵ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco di lavoratori nell'ambito di prestazioni di servizi, GU 1997 L18.

50. In considerazione della situazione specifica del settore cinematografico europeo i regimi di aiuto alla produzione cinematografica possono:

- imporre che un importo fino al 160% dell'importo dell'aiuto concesso a favore della produzione di una determinata opera audiovisiva sia speso sul territorio del paese che ha concesso l'aiuto; oppure
- calcolare l'importo dell'aiuto concesso alla produzione di una determinata opera audiovisiva in termini di percentuale delle spese per quanto riguarda le attività di produzione effettuate nello Stato membro che corrisponde l'aiuto, generalmente in caso di regimi di aiuto sotto forma di incentivi fiscali.

In entrambi i casi, gli Stati membri possono imporre ai progetti che intendono beneficiare degli aiuti un livello minimo di attività di produzione sul loro territorio. Tale livello non può, tuttavia, essere superiore al 50% del bilancio totale di produzione. Inoltre, il vincolo territoriale non può in alcun caso essere superiore al 80% del bilancio totale di produzione.

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

51. 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 possono essere 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.

52. 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, per quanto riguarda le opere audiovisive che beneficeranno dell'aiuto, dei criteri esposti qui di seguito 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 secondo i propri criteri nazionali 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) 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. 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% del

bilancio di produzione. Le opere audiovisive difficili²⁶ e le coproduzioni cui partecipano paesi dell'elenco CAS dell'OCSE²⁷ non sono soggette a queste limitazioni. Possono essere considerati opere audiovisive difficili in questo contesto i film la cui unica versione originale è nella lingua ufficiale di uno Stato membro il cui territorio, popolazione o area linguistica siano limitati.

- (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 successivamente 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 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) Non sono consentiti ulteriori aiuti a favore di attività specifiche a parte quelli destinati allo sviluppo di sceneggiature, alla distribuzione o promozione. Pertanto, l'aiuto non deve essere riservato a singole parti della catena di valore della produzione. Qualsiasi aiuto concesso per la produzione di 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 onde garantire la neutralità dell'effetto incentivante degli aiuti. Il fatto di sovvenzionare voci specifiche del bilancio di un film potrebbe trasformare tali aiuti in una preferenza nazionale per i settori interessati da dette voci, il che sarebbe incompatibile con il trattato.
- (6) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare e aiutare i produttori a depositare una copia del film sovvenzionato presso le istituzioni responsabili per il patrimonio cinematografico designate dall'organismo che concede il finanziamento, ai fini della loro conservazione e per specifici usi non commerciali concordati con il titolare dei diritti, conformemente ai diritti di proprietà intellettuale e senza pregiudicare l'adeguata retribuzione dei titolari dei diritti, dopo un periodo di tempo stabilito nella convenzione di finanziamento e in modo da non interferire con la normale utilizzazione del film.
- (7) L'aiuto è concesso in modo trasparente. Gli Stati membri devono pubblicare almeno le seguenti informazioni su un unico sito Internet oppure su un unico sito Internet che raccolga informazioni da diversi siti: il testo integrale del regime di

²⁶ 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. Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta a ciascuno Stato membro definire le opere difficili sulla base di parametri nazionali.

²⁷ 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 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

aiuto approvato e le sue disposizioni di applicazione, il nome del beneficiario dell'aiuto, il nome e la natura dell'attività o progetto sovvenzionati, l'importo dell'aiuto e l'intensità dell'aiuto come percentuale del bilancio totale dell'attività o progetto sovvenzionati. Tali informazioni devono essere pubblicate online dopo che sia stata presa una decisione di concessione, conservate per almeno 10 anni e rese disponibili al grande pubblico senza restrizioni²⁸.

53. La modernizzazione dei cinema, e la loro digitalizzazione, può essere sovvenzionata nei casi in cui gli Stati membri possano giustificare la necessità, la proporzionalità e l'adeguatezza di tali aiuti. Su tale base la Commissione valuterà se i regimi sono compatibili con le disposizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE.
54. 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.

6. OPPORTUNE MISURE

55. La Commissione propone come opportune misure, 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 due anni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. 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.

7. APPLICAZIONE

56. La presente comunicazione si applica a decorrere dal primo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
57. 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.

²⁸ Queste informazioni devono essere regolarmente aggiornate (per esempio ogni sei mesi) e disponibili in formato aperto.

58. Conformemente alla comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegittimamente concessi²⁹, in caso di aiuti non notificati la Commissione applicherà:

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.

²⁹ GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.