

2. IL SETTORE RADIOTELEVISIVO

1. IL QUADRO ECONOMICO E DI MERCATO

1.1. Alcuni fattori distintivi

Il mercato televisivo italiano nel 2000 ha mantenuto sostanzialmente invariati gli elementi che lo distinguono da quelli degli altri maggiori Paesi europei anche se su qualche fronte si stanno creando le basi per trasformazioni future.

Gli elementi distintivi sono sostanzialmente quelli già segnalati nella Relazione annuale 2000 e vanno qui ricordati in sintesi:

- l'offerta di programmi televisivi in chiaro è abbondante e molto frammentata anche in considerazione della presenza di centinaia di emittenti televisive locali;

- il mercato è caratterizzato dalla presenza di due operatori che assorbono larga parte delle risorse destinate specificatamente all'attività televisiva in chiaro;

- nel giugno 2001 ha tuttavia cominciato la propria programmazione La Sette, l'emittente nata dall'acquisto di TMC da parte di SEAT, con l'intento di dare vita ad un terzo polo televisivo;

- anche nel 2000 il mezzo televisivo ha assorbito più della metà degli investimenti pubblicitari destinati ai mass media, a causa anche della scarsa diffusione della stampa rispetto al resto d'Europa;

- vanno segnalati un *trend* espansivo della televisione via satellite e una serie di progetti e iniziative nel campo della televisione via cavo che potrebbero nel prossimo futuro far decollare il settore almeno nelle principali città;

- il numero delle famiglie 'multicanale' in grado di accedere ad un ampio ventaglio di programmi televisivi è cresciuto sensibilmente in seguito all'espansione degli abbonamenti alla televisione via satellite, ma continua ad essere inferiore rispetto alla media europea;

- nelle attuali condizioni di mercato la presenza competitiva di due operatori di televisione a pagamento si è confermata difficile.

Questa situazione continua a creare squilibri sul fronte delle risorse destinate alla televisione. Nel 2000 l'offerta di spazi pubblicitari in televisione è stata ancora significativamente al di sotto della domanda, provocando qualche tensione sui prezzi, mentre il finanziamento diretto da parte degli utenti genera una quantità cospicua di risorse, anche se ridotte rispetto a quanto avviene nei maggiori paesi europei. Nel primo semestre del 2001 il settore della pubblicità ha dato qualche segno di rallentamento, in linea con la congiuntura economica.

1.2. Le dimensioni del mercato e le sue componenti principali

L'insieme delle entrate degli operatori televisivi italiani nel 2000 ha superato gli 11.500 miliardi di lire (6 miliardi di euro) con un incremento rispetto all'anno precedente pari all'8%. Questo dato comprende soltanto i corrispettivi dell'attività televisiva tipica senza contare quelli derivanti da altre attività degli operatori (ad esempio, vendita diritti, affitto della rete, noleggio *decoder*, ecc.).

1.3. I caratteri strutturali delle risorse

Da questo quadro emergono alcuni dati strutturali del mercato televisivo italiano. Tra questi i seguenti appaiono particolarmente significativi:

a) oltre i 2/3 delle risorse affluite all'attività televisiva derivano dalla pubblicità e dalle attività di promozione commerciale (sponsorizzazioni, telepromozioni, televendite ecc.); ciò differenzia l'Italia dagli altri paesi europei dove le fonti dirette di finanziamento stanno assumendo un ruolo più incisivo;

b) proprio le risorse generate dalla spesa spontanea delle famiglie (televisione a pagamento) raggiungono circa il 10% delle entrate complessive dell'attività televisiva; si tratta quindi di un segmento che ha ampie prospettive di sviluppo se visto in rapporto ai maggiori mercati televisivi internazionali; un confronto con altri paesi europei mette in evidenza, tra i fattori che limitano lo sviluppo della televisione a pagamento, sia carenze infrastrutturali sia un'eccedenza di offerta televisiva gratuita;

c) la risorsa generata dalla spesa vincolata delle famiglie, il canone destinato al finanziamento della televisione pubblica, rappresenta il 22% delle risorse totali affluite agli operatori televisivi; si tratta di una forma di finanziamento il cui peso complessivo nell'attività televisiva tende storicamente a ridursi;

d) la televisione di servizio pubblico mantiene uno spazio centrale nel mercato televisivo, assorbendo oltre il 40% delle risorse;

e) il grado di concentrazione del mercato che vede circa l'80% degli introiti del settore nelle mani dei due principali operatori Rai e Mediaset: a tal proposito va osservato che si tratta di una posizione legittima alla luce dei risultati dell'istruttoria sulle posizioni dominanti svolta dall'Autorità lo scorso anno e rivolta al solo mercato della televisione terrestre via etere, ma si tratta anche di un grado di concentrazione unico in Europa che di fatto rende molto difficile sia l'entrata di nuovi operatori nel mercato sia lo sviluppo degli operatori già presenti.

1.4. Osservazioni sullo stato e l'andamento delle risorse pubblicitarie

Gli investimenti pubblicitari destinati al supporto televisivo nel 2000 hanno raccolto il 50,2% del totale rispetto al 50,4% dell'anno pre-

cedente. Si tratta di un risultato senza eguali tra i principali Paesi europei che mette in evidenza debolezze strutturali nel sistema dei media italiani. La pubblicità televisiva ha avuto un tasso nominale di crescita del 12,5% rispetto ad una crescita del 10,8% dell'insieme degli investimenti pubblicitari sui mass media. La pubblicità destinata alle emittenti nazionali commerciali è cresciuta più di quella destinata alla televisione pubblica, rispettivamente 13,3% e 11,9%, mentre tassi di crescita più contenuti (8,3%) sono quelli della pubblicità sull'emittenza locale. Nel 2000 sono emersi con evidenza almeno tre aspetti importanti che caratterizzano l'andamento delle risorse pubblicitarie.

Il primo riguarda l'intreccio particolarmente forte in Italia tra televisione ed economia: la televisione assorbe la metà degli investimenti pubblicitari totali ed, è lo strumento più importante di promozione dei beni di largo consumo. D'altro canto la pubblicità rappresenta la principale fonte di finanziamento del sistema televisivo. Ciò fa sì che in Italia le risorse televisive siano più influenzate che altrove dal ciclo economico. Nella prima parte del 2000 il buon andamento generale dell'economia e, in particolare, gli effetti competitivi delle privatizzazioni, i primi successi e le prospettive delle imprese della *new economy*, il fervore della Borsa e dei nuovi strumenti finanziari hanno generato una forte crescita della domanda di spazi pubblicitari televisivi. A partire dall'inizio dell'autunno la situazione è cambiata in seguito alla flessione della domanda delle famiglie e all'esaurirsi dell'euforia collegata con la *new economy*, cui si sono aggiunti i primi segni di un rallentamento più generale dell'economia nazionale e delle prospettive di quella internazionale (dovuta soprattutto alla crisi dell'economia statunitense). Ciò ha generato una netta frenata degli investimenti pubblicitari che hanno colpito in particolare il mezzo televisivo.

Il secondo aspetto riguarda la struttura del mercato pubblicitario televisivo. La domanda si rivolge prevalentemente alle reti di maggior ascolto, che nella prima metà del 2000 hanno saturato rapidamente la quantità di spazi disponibile per legge.

Il terzo aspetto riguarda la pubblicità destinata all'emittenza locale che non riesce a stare al passo di quella nazionale e non coglie in pieno i vantaggi di una fase espansiva come quella che nel complesso ha caratterizzato il 2000. Gli investimenti pubblicitari sulle emittenti locali sono cresciuti in media dell'8,3%, meno di 1/3 rispetto al tasso di crescita di quelli nazionali.

Le spiegazioni sono diverse e costanti nel tempo. Gli inserzionisti nazionali stentano a rivolgere i loro investimenti verso l'emittenza locale per motivi diversi. Tra questi, la forte frammentazione dei soggetti e la loro spesso ridotta capacità commerciale. Da questa situazione è escluso un certo numero di emittenti che hanno raggiunto una consolidata capacità professionale e un buon livello di programmazione, ma si tratta di una quantità ancora troppo piccola per incidere significativamente sui dati d'insieme.

1.5. Osservazioni sulla spesa delle famiglie (canone e abbonamenti *pay*)

Il canone è la seconda risorsa, per dimensione, del mercato televisivo. Il suo gettito annuo cresce da tempo in modo molto contenuto e nel 2000 è aumentato del 2,5%, ovvero meno dell'inflazione programmata.

La terza fonte di finanziamento del sistema televisivo italiano è la spesa volontaria delle famiglie, che identifica la televisione a pagamento. Si tratta della fonte di più recente formazione, che instaura un normale rapporto economico tra chi offre il servizio televisivo e chi lo paga.

Questa modalità di fornitura dei servizi televisivi è considerata più appropriata alle nuove forme televisive che sfruttano le opportunità offerte dallo sviluppo tecnologico, sia in termini di rete che di apparati d'accesso e di *software* di comunicazione. Anche in Italia la maggior parte degli operatori si sta preparando a questa evenienza che vedrà in competizione diverse piattaforme, da quelle più tradizionali come la televisione digitale a quelle più legate al mondo delle telecomunicazioni fisse e mobili.

Il mercato vede oggi in campo due soggetti concorrenti che utilizzano in prevalenza (Telepiù) o quasi esclusivamente (Stream) piattaforme digitali satellitari. Nel 2000 le entrate degli operatori della televisione a pagamento hanno raggiunto circa 1.400 miliardi, con un incremento del 35% rispetto all'anno precedente. La crescita consistente degli introiti e degli abbonati non ha però appianato le perdite, che hanno raggiunto dimensioni non lontane dal fatturato complessivo.

I principali problemi che hanno finora ostacolato le due società sono vari.

La ricca e variegata offerta gratuita che caratterizza il mercato televisivo italiano riduce la propensione ad abbonarsi, cioè a pagare un genere di servizio che è sempre stato percepito come gratuito. In secondo luogo, risulta difficile offrire programmi e prodotti abbastanza attraenti ed esclusivi. Nell'esperienza italiana il solo genere televisivo che è stato capace di far crescere in modo accelerato il numero di abbonamenti di entrambi gli operatori è stato lo sport e più specificatamente il calcio (Stream, inoltre, ha sfruttato per un certo periodo il successo del suo canale collegato 24 ore su 24 in diretta col set del programma *Il grande fratello* di Mediaset).

I diritti del calcio hanno però raggiunto prezzi molto elevati, 750 miliardi per la stagione 2000-2001, ormai difficili da remunerare.

Infine, la dimensione raggiunta dalla pirateria, coloro cioè che riescono a decodificare il segnale televisivo senza essere abbonati rappresenta un danno economico che deve essere arginato e un fenomeno che l'Autorità intende contrastare.

Nel corso del 2000 i maggiori operatori televisivi hanno avviato nuove attività basate su servizi associati a Internet. Rai e Mediaset hanno creato apposite società per gestire tre principali iniziative.

Il primo tipo riguarda il prolungamento dei contenuti e del tempo di alcuni programmi televisivi di successo così da offrire al pubblico forme di comunicazione interattiva via Internet. Il principale obiettivo di queste iniziative è la fidelizzazione del pubblico.

Il secondo tipo di iniziative punta a commercializzare attraverso Internet i contenuti editoriali posseduti e i loro eventuali derivati. Si tratta di una prospettiva a cui molti si stanno preparando in attesa che le varie forme di trasmissioni a larga banda (ADSL, fibra ottica, UMTS, ecc.) rendano l'accesso a richiesta rapido, affidabile e a buon prezzo. Ciò renderebbe il consumo di tali prodotti più flessibile e personalizzato rispetto alla rigidità dell'offerta televisiva.

Il terzo tipo riguarda la realizzazione di portali che offrono una sorta di *one stop shop* a chi cerca servizi appartenenti a una stessa area tematica. Nel portale a cui si accede via Internet sono riuniti diversi siti ciascuno dei quali offre accesso a contenuti specializzati.

C'è anche un quarto tipo di iniziativa, intrapresa finora da *network* televisivi americani, che prefigura le opportunità offerte dalla televisione digitale commercialmente evoluta come quelle che attualmente operano per esempio nel Regno Unito e in Francia. Si tratta di fornire servizi di commercio elettronico per la vendita di prodotti di qualunque genere sfruttando la notorietà e l'affidabilità del marchio dell'operatore televisivo.

Nell'insieme si tratta di iniziative ancora lontane da generare entrate sensibili.

2. LE ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

2.1. L'attuazione delle politiche dell'Unione europea nel settore dell'audiovisivo

Prima di esaminare in dettaglio le attività dell'Autorità nel sistema radiotelevisivo italiano, è forse opportuno inquadrare brevemente quest'ultimo nel contesto giuridico europeo, che ne definisce gli sviluppi di breve e medio periodo.

Il 15 gennaio 2001, la Commissione europea ha adottato la terza Relazione sullo stato d'attuazione negli Stati membri della direttiva "Televisione senza frontiere" (direttiva 89/552/CEE modificata dalla direttiva 97/36/CE). Nella Relazione si descrivono e si analizzano i fatti salienti verificatisi a partire dalla modifica del luglio 1997 fino al termine dell'anno 2000, concentrandosi in particolare sul coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione, sulla protezione dei minori, sugli eventi di particolare rilevanza per la società, sull'applicazione delle norme in materia di pubblicità, sullo stato di recepimento della direttiva nonché sull'analisi della legislazione in materia di audiovisivi nei paesi candidati all'adesione all'Unione europea.

Con l'adozione della terza Relazione, la Commissione europea ha aperto la fase di analisi dell'impatto della summenzionata direttiva, analisi che continuerà, fino alla fine di quest'anno, attraverso una serie di studi specifici e di seminari, i cui risultati saranno oggetto di un documento di consultazione previsto per l'inizio del 2002. Seguirà un periodo di consultazione con le parti interessate, sia attraverso commenti scritti sia attraverso specifiche audizioni, per giungere all'approvazione finale delle modifiche, da parte della Commissione, entro la fine dell'anno.

I risultati cui giunge la Relazione rivestono particolare importanza poiché è previsto, per l'anno 2002, un riesame della direttiva. In Italia il recepimento della direttiva non è ancora stato completato e, di conseguenza, la Commissione ha adito la Corte di Giustizia delle Comunità europee (Causa C-207/00).

L'applicazione delle norme della direttiva, una volta trasposta nell'ordinamento nazionale, compete alle autorità nazionali (ministeri e/o autorità indipendenti) che svolgono regolari consultazioni con la Commissione europea, in particolare attraverso il Comitato di contatto istituito dalla direttiva stessa. Nell'arco degli ultimi dodici mesi, il Comitato si è riunito tre volte per prendere in esame, rispettivamente, la lista britannica e austriaca degli eventi di notevole rilevanza, alcuni studi sull'impatto della pubblicità e delle televendite sui minori e il problema della definizione dei canali di autopromozione.

Parallelamente, si sono svolti i lavori del Comitato permanente del Consiglio d'Europa sulla Convenzione europea sulla Televisione transfrontaliera. Tale Comitato, istituito dalla citata convenzione ed operativo dalla sua entrata in vigore nel 1993, è composto dai rappresentanti degli Stati membri ed opera come "comitato di sorveglianza" per l'applicazione della Convenzione nei paesi aderenti al Consiglio d'Europa, con un ruolo analogo a quello svolto in ambito comunitario dal Comitato di Contatto. I temi trattati, sono pertanto, simili a quelli del Comitato di contatto, come i problemi in materia di nuove forme di pubblicità (pubblicità virtuale, *split screen*), in particolare la misura in cui esse siano compatibili con la normativa vigente.

L'attività di coordinamento si svolge inoltre nel quadro dei lavori dell'EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*) organismo istituito a Malta nel 1995 su iniziativa delle Autorità nazionali di regolamentazione. Attualmente dell'EPRA fanno parte 39 Stati europei e ne sono osservatori permanenti la Commissione europea e il Consiglio d'Europa. La funzione dell'EPRA è di creare un forum permanente per lo scambio d'informazioni e per l'individuazione di soluzioni pratiche a questioni legali concernenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa. Dal mese di luglio 2000 si sono tenute due riunioni, nel corso delle quali sono stati trattati temi come la tutela della dignità umana, le nuove tecniche pubblicitarie, le licenze per l'emittenza televisiva locale. In merito alle prospettive di revisione della direttiva, l'Autorità ha proposto di raggiungere una posizione comune in seno all'EPRA su alcuni principi fondamentali come la separazione tra contenuto commerciale e editoriale, il divieto di pubblicità clandestina e di tecniche subliminali, la limitazione della pubblicità nella programmazione per bambini.

2.2. I giudizi sull'operato dell'Autorità nel settore dell'audiovisivo

Gli operatori dell'audiovisivo hanno espresso apprezzamento per l'impegno con cui l'Autorità ha affrontato, e si accinge ad affrontare, le articolate tematiche poste da un settore in continua evoluzione come è quello della comunicazione. Tuttavia, al fine di favorire un trasparente e proficuo scambio nell'ambito delle corrette relazioni istituzionali, gli operatori auspicano innanzitutto un maggiore coinvolgimento nel processo decisionale, prevedendo ad esempio la pubblicazione di intendimenti regolamentari prima della loro effettiva adozione. Per quanto riguarda il funzionamento dell'Autorità, gli operatori apprezzano la recente adozione del regolamento relativo all'accesso agli atti e auspicano la rapida approvazione di una normativa che regoli, in via generale, i procedimenti (istruttori e non) dinanzi all'Autorità. Per favorire lo scambio di informazioni, infine, gli operatori riterrebbero infine utile un continuo e tempestivo aggiornamento del sito Internet ed una maggiore regolarità nella pubblicazione del bollettino.

2.3. I programmi di lavoro dell'Autorità: obiettivi e decisioni

L'azione dell'Autorità nel settore radiotelevisivo si è concentrata, durante il 2000 e nella prima parte del 2001, su tre principali linee operative: interventi sull'assetto sistemico (tecnologia, struttura economica) del settore televisivo; decisioni in materia di televisione a pagamento; monitoraggio delle trasmissioni che, in coincidenza con due consultazioni elettorali di grande rilievo (regionali 2000; politiche 2001), ha focalizzato in particolare il rispetto delle norme relative al pluralismo politico.

Gli interventi sull'assetto del sistema televisivo comprendono: la pianificazione nazionale di secondo livello per l'assegnazione delle frequenze; le decisioni, basate sull'art. 3 (commi 7, 9 e 11) della legge n. 249/97 e riunite per connessione in un unico procedimento, circa il trasferimento a nuovi mezzi di trasmissione delle reti eccedenti i limiti previsti dalla medesima legge nonché la trasformazione di una delle reti televisive della concessionaria del servizio pubblico in un'emittente che non si avvalga di risorse pubblicitarie, individuata dal piano di ristrutturazione in Rai tre; la redazione di un regolamento recante le condizioni per il rilascio dei titoli abilitativi per le trasmissioni televisive in tecnica digitale (decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, di seguito l. n. 66/2001).

Le decisioni sulle reti eccedenti e il regolamento per il digitale terrestre, sebbene derivanti da fonti diverse, mostrano forti elementi di connessione. La scelta di accelerare il passaggio alla televisione digitale terrestre, espressa con l'approvazione quasi unanime della legge 66/2001 che fissa al 31/12/2006 la fine delle trasmissioni in tecnica analogica, costituisce lo sfondo comune delle due decisioni.

La legge n. 66/2001, che riprende molte indicazioni operative contenute nel Libro Bianco predisposto dall'Autorità e diffuso nel novembre 2000, imprime un forte impulso alla rapida introduzione su scala nazionale della tecnologia digitale: ciò da un lato assegna all'Italia modalità di superamento delle trasmissioni analogiche differenti da quelle disegnate negli altri paesi europei e dall'altro, in conseguenza, delinea una svolta radicale nell'assetto ormai consolidato del nostro sistema televisivo.

La legge in questione indica tre punti salienti che hanno estesi riflessi di sistema:

- una data molto ravvicinata (fine 2006) per la cessazione delle trasmissioni analogiche (nessun altro paese europeo fissa una data così prossima);
- l'introduzione di un obbligo a carico dei soggetti titolari di almeno due concessioni televisive di riservare almeno il 40% della capacità trasmissiva del medesimo blocco di programmi e servizi per la sperimentazione da parte di altri soggetti; ciò si traduce nell'attribuzione di un ruolo di primo piano agli attuali concessionari (tutti, tranne uno, operatori di tv in chiaro);

– la distinzione, riflessa anche in una differenza di titolo abilitativo, fra operatori di rete e fornitori di contenuti: ciò segna una cesura netta con il modello di operatore integrato su tutta la catena dell'attività televisiva che è oggi quello prevalente.

Dai tre punti ora ricordati discendono, come conseguenze dirette, gli elementi che configurano una svolta di sistema:

1. i tempi abbreviati del passaggio da analogico a digitale (appena 4 anni dalla fine del periodo sperimentale) e il diretto coinvolgimento di tutti gli operatori (in primo luogo quelli di maggiori dimensioni) indicano che lo sviluppo delle trasmissioni digitali non è indirizzato soltanto ad allargare, come avviene in altri paesi (Regno Unito, Spagna), lo spazio di competizione nel segmento della *pay-tv*, bensì costituisce l'occasione per riorganizzare l'intero sistema televisivo superandone i limiti storici.

2. la distinzione fra operatori di rete e fornitori di contenuti conduce in prospettiva a una riduzione dei costi d'ingresso nel settore televisivo: il modello di operatore a integrazione verticale, che contraddistingue la televisione analogica, ha costi elevati in quanto obbliga alla presenza diretta su un ampio arco di attività (dalla gestione della capacità trasmissiva alla vendita pubblicitaria fino alla creazione dei contenuti); il modello di operatore specializzato, che caratterizza il mercato digitale e assomiglia alla televisione alle telecomunicazioni, concentra i costi e permette di focalizzare le operazioni sugli specifici punti di forza: un maggior numero di operatori è in grado di entrare sul mercato televisivo con attività non marginali e con buone prospettive di profitto.

3. barriere all'entrata più basse e maggiore capacità trasmissiva ampliano il quadro dell'offerta: ai consumatori è possibile fornire non solo una gamma più vasta di programmi ma anche una crescente varietà di servizi; ciò modifica e arricchisce il consumo televisivo introducendo in molte famiglie operazioni inedite (Internet per esempio).

4. l'incrocio di programmi e servizi interattivi, favorito dall'alta flessibilità della tecnologia digitale, agevola l'integrazione con altri settori della comunicazione, in primo luogo l'editoria e segmenti delle attività Internet: gestione della pubblicità (per esempio annunci classificati), fornitura di informazioni su misura, notizie e dati di prossimità sono i segmenti dove più facilmente l'integrazione può essere sperimentata.

Il complesso di questi elementi schiude campi di opportunità inediti per l'attuale sistema televisivo e rende caduchi i limiti principali che da tempo lo stringono:

– l'uso più efficace delle frequenze permette di ridurre l'attuale affollamento che da anni contraddistingue in negativo la situazione italiana;

– le minori barriere all'entrata possono sbloccare il mercato nazionale, incentrato su due soli protagonisti, offrendo chance promettenti a più soggetti (tra cui anzitutto gli editori);

– la maggior offerta di spazi televisivi e l'opportunità di integrazione sia con altri mezzi sia con moduli interattivi danno impulso alla crescita degli investimenti pubblicitari e possono migliorare il rapporto tra

spesa di comunicazione e Pil che in Italia risulta ancora basso (inferiore al livello dei principali paesi europei);

– la rapida introduzione in tutte le famiglie italiane di apparecchi (*set top box* o televisori digitali con moduli addizionali) che abilitano a operare in rete permette di elevare l'alfabetizzazione informatica e di generalizzare l'uso di Internet.

Sullo sfondo di queste valutazioni, che vedono l'innovazione tecnologica come un fattore essenziale di razionalizzazione e sviluppo del sistema televisivo, si può leggere l'accelerazione che il legislatore ha voluto imprimere all'evoluzione digitale delle trasmissioni terrestri. Del resto l'innovazione è considerata un elemento cruciale per oltrepassare equilibri di forza giudicati insoddisfacenti già nella sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale, che ritiene un motivo di sblocco l'aumentato "numero delle reti ove l'evoluzione tecnologica lo renda possibile", e nella legge n. 249/97 che dedica incentivi e misure di favore all'avvio del digitale terrestre. L'Autorità, che ha la responsabilità di "segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche", ha individuato da tempo l'introduzione del nuovo standard televisivo come uno sviluppo fondamentale per il settore: nell'ottobre 1998 la relazione che illustrava il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze indicava già l'opportunità di un raccordo con il passaggio al digitale terrestre; il mese successivo veniva costituito un Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali allo scopo di delineare i percorsi operativi in grado di avviare l'uso del nuovo standard; nel novembre 2000, infine, veniva diffuso, a conclusione dei lavori tenuti dal Comitato, un Libro bianco sull'argomento.

La redazione del regolamento che stabilisce le condizioni per il rilascio di licenze e autorizzazioni relative alle trasmissioni digitali terrestri, come richiesto all'Autorità dalla legge n. 66/2001, si colloca in questa linea di azione. L'impianto di fondo è indirizzato verso due tematiche principali: favorire gli investimenti degli operatori nel periodo sperimentale raccordando i titoli rilasciati in questa fase (abilitazioni *ex lege*) ai titoli relativi alla fase successiva di piena operatività (autorizzazioni e licenze); creare le condizioni per un ampio ingresso sul mercato dei fornitori di contenuti e di servizi senza tuttavia irrigidire con cogenti norme di *must carry* le scelte imprenditoriali degli operatori di rete (ai quali toccano ingenti investimenti per il rinnovo degli impianti di trasmissione).

Anche le decisioni sulle reti eccedenti e su Rai tre si misurano con l'evoluzione di sistema che il passaggio al digitale terrestre sta per innescare: rimandano, infatti, sulla base della legge n. 249, a tre presupposti i quali sono tutti investiti dalle trasformazioni connesse alla diffusione della nuova tecnologia. Il primo presupposto è costituito dall'idea che le risorse fisiche utilizzate nella trasmissione per via terrestre siano limitate e che di conseguenza l'azione *antitrust* debba applicarsi alla loro distribuzione (e a quella dei titoli concessori associati) fra i vari operatori televisivi ancora prima che allo sviluppo dei fatturati o ai comportamenti in grado di condizionare il mercato e le strategie dei concorrenti.

Il secondo presupposto si basa sulla previsione che i mezzi di trasmissione alternativi (cavo, satellite) siano in fase di rapida espansione e che, quindi, lo spostamento di reti dalle frequenze terrestri in funzione anti-trust non solo liberi risorse ma anche penalizzi in misura non grave i soggetti trasferiti: nel 1997, quando fu approvata la legge n. 249, Telecom Italia, allora monopolista nel settore delle telecomunicazioni, era impegnata nella realizzazione del Piano Socrate che prevedeva il cablaggio in tempi brevi delle principali città italiane e il collegamento entro 4 anni di circa metà delle famiglie. Il terzo presupposto, che non si fonda su motivi antitrust, parte dalla convinzione che in un regime di risorse scarse, largamente impiegate per scopi commerciali, la missione di servizio pubblico vada assolta in condizioni di massima limpidezza in modo da rendere l'uso del denaro collettivo (il canone) conforme sotto ogni aspetto all'interesse generale.

Lo sviluppo industriale ha poi seguito vie diverse: da un lato, il Piano Socrate è stato abbandonato e sistemi televisivi via cavo sono marginali in Italia; dall'altro, la tecnologia digitale, che sostituisce anche nelle reti terrestri lo standard analogico a costi abbordabili, si rivela in grado di portare alle famiglie, senza sforzi pratici o aggravio di spesa (acquisto di parabole, allacciamento alle reti via cavo), un'abbondante capacità trasmissiva che archivia la precedente situazione di scarsità.

La revisione dei presupposti contemplati dalla legge n. 249/97 induce, in primo luogo, a modificare il perimetro di riferimento delle decisioni cui è chiamata l'Autorità. Nei commi 7 e 11 dell'articolo 3 della sopra citata legge esso viene identificato nell'"utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo"; l'evoluzione tecnologica impone di considerare fra i mezzi di trasmissione che consentono di ampliare l'accesso alla diffusione televisiva anche lo standard digitale: nelle decisioni dell'Autorità l'utenza viene così a coincidere con le famiglie in grado di ricevere segnali digitali (indipendentemente dal mezzo di trasmissione).

Anche le attività di servizio pubblico sono coinvolte nei mutamenti indotti dall'evoluzione della tecnologia. L'abbondanza dell'offerta e l'incremento di numero degli operatori, da un lato, agevolano le manifestazioni del pluralismo politico e culturale, dall'altro, rendono accessibili a tutte le famiglie i programmi specifici e di nicchia che ora sono veicolati solo in contesti a pagamento. Si trovano così ricondotti in un ambito di mercato alcuni obiettivi che da sempre caratterizzano il servizio pubblico il quale deve, quindi, riformulare la propria ragion d'essere e, in connessione, i moduli operativi adottati (fra cui anche la separazione fra reti finanziarie dai flussi commerciali e rete alimentata attraverso il canone).

La verifica dei limiti di concentrazione della legge n. 249/97

Nel contesto dell'evoluzione di sistema innescata dal previsto passaggio alle trasmissioni digitali terrestri e del conseguente incremento sia del numero di operatori televisivi sia delle scelte aperte ai consumatori si colloca la valutazione, richiesta dall'art. 2 comma 12 della legge 249/97, in

merito all'adeguatezza dei limiti antitrust fissati per il mercato televisivo dallo stesso articolo 2. È la stessa legge n. 66/2001 che indica tra i principali tratti distintivi del sistema televisivo basato sullo standard digitale, sia la varietà dei servizi erogabili in congiunzione con i programmi tradizionali, sia l'alto numero di soggetti che possono accedere al mercato, in particolare nel segmento dei contenuti (attività per il cui esercizio si prevede l'autorizzazione). Entrambi questi elementi, che segneranno il mercato in maniera sempre più incisiva con l'avvicinarsi del dicembre 2006 (fine del regime analogico) e il progressivo diffondersi delle trasmissioni digitali, danno impulso al processo di convergenza e aumentano l'efficacia delle strategie di integrazione fra attività, quali editoria, televisione e trasmissioni dati, che nell'epoca pre-digitale erano distanti fra loro. L'integrazione premia gli operatori soprattutto in quanto promuove incrementi di rendimento della pubblicità e l'utilizzo ottimale di specifiche tipologie di informazione (per esempio dati finanziari). Appare quindi opportuna una revisione del quadro normativo che aggiorni sia i limiti alle proprietà incrociate fra editoria e televisione sanciti nella legge n. 223/90 sia, come indicato nella delibera n. 51/01/CONS, il divieto di operare come concessionario televisivo posto all'operatore della rete pubblica di telecomunicazioni dalla legge n. 249/97. La ridefinizione dei parametri antitrust suggerita dall'evoluzione di sistema non può trascurare, in un quadro di coerenza, le soglie quantitative alla raccolta delle risorse economiche che l'articolo 2 della legge n. 249 stabilisce in ambito televisivo. Già nelle relazioni per gli anni 1999 e 2000 l'Autorità segnalava problemi e rischi che le soglie della legge n. 249/97 sembrano implicare per lo sviluppo del settore televisivo; con la legge n. 66/01 e la conseguente accelerazione impressa all'ingresso della tecnologia digitale, che amplia il potenziale competitivo in campo televisivo ma al contempo richiede crescenti dimensioni di investimento e sollecita quindi economie di scala e di scopo, le soglie quantitative al fatturato si rivelano poco influenti sulla dinamica concorrenziale e tendenzialmente avverse al rapido dispiegarsi di risorse utilizzabili per l'avvio della nuova tipologia di trasmissioni. Nel momento in cui si avvia con la legge n. 66/2001 una trasformazione di sistema destinata a completarsi nel giro di un lustro moltiplicando operatori, servizi e modalità di consumo, risulta perciò auspicabile un riesame delle attuali norme antitrust concepite in una fase di risorse trasmissive scarse e di tendenziale concentrazione dei soggetti.

2.3.1. Le infrastrutture e gli assetti d'impresa

Pianificazione nazionale dell'assegnazione delle frequenze e disciplina delle trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali

L'intervento normativo da cui muovere è il decreto legge 18 novembre 1999, n. 433, convertito dalla legge 14 gennaio 2000, n. 5 significativo per la pianificazione nazionale di assegnazione delle fre-

quenze, in particolare per quella cosiddetta di secondo livello, in quanto incide, anche se parzialmente, sui criteri tecnici adottati nell'elaborazione dei due livelli di pianificazione. Si sono, infatti, distinti i bacini locali in regionali e provinciali (modificando l'art. 2, comma 6, lett. e) della legge n. 249/1997), sicché l'Autorità ha potuto procedere alla revisione dei piani approvati in precedenza, determinando in modo univoco il numero di emittenti (equivalente a quello delle reti pianificate) che potranno operare in ciascun bacino regionale o provinciale. I criteri tecnici del nuovo piano sono analoghi a quelli seguiti nelle precedenti pianificazioni, integrati dalla suddivisione del territorio nazionale in bacini regionali e provinciali, dal mantenimento, per quanto possibile, di siti comuni per gli impianti a copertura nazionale e regionale, dall'allocazione degli impianti per reti provinciali anche su siti diversi da quelli degli impianti per le reti regionali per una stessa Regione e dal vincolo a non ridurre il livello del servizio raggiunto con la pianificazione di primo livello delle reti nazionali e regionali. Il processo di pianificazione ha portato alla determinazione di 126 reti regionali e 1502 reti provinciali, per un totale di 1628 reti locali, cui vanno aggiunte le 91 reti che possono operare nelle aree parziali di bacino provinciale.

La Nuova Rai tre e la decisione relativa a Retequattro/Telepiù Nero

La legge n. 249/1997 (art. 3, comma 9) impone alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di presentare un piano di ristrutturazione aziendale che consenta, pur nell'ambito dell'unitarietà del servizio pubblico, di trasformare una delle sue reti televisive in una emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie (piano da presentare all'Autorità, la quale, sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, indica il termine entro il quale deve essere istituita l'emittente in questione); il medesimo articolo, al comma 6, prevede l'obbligo per i concessionari privati che superino i limiti previsti dall'art. 2, comma 6, della stessa legge n. 249/97, di effettuare le trasmissioni contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo per un periodo transitorio: l'Autorità è chiamata a indicare, tenuto conto dell'effettivo sviluppo dell'utenza di programmi radiotelevisivi via satellite o via cavo, il termine entro il quale tali trasmissioni devono avvenire esclusivamente via satellite e via cavo.

Il consiglio di amministrazione Rai ha approvato, il 29 aprile 1998, il documento "Linee guida per la realizzazione della Nuova Rai tre e dei piani aziendali coordinati" integrato, anche alla luce di audizioni tenutesi con l'autorità nel 1999 e nel 2000. Tale piano ha ottenuto il parere favorevole della sopra citata Commissione parlamentare nel corso della seduta dell'8 febbraio 2001, nel quale si evidenzia la necessaria contestualità delle due operazioni relative a Rai tre e Retequattro.

La verifica sul “congruo ed effettivo sviluppo” dell’utenza di programmi via satellite e via cavo è attualmente in corso presso l’Autorità. L’utilizzo delle nozioni di “congruo” e di “effettivo”, alternativo all’indicazione numerica espressa di una percentuale di utenti dei programmi cavo e satellite, richiede all’Autorità una valutazione del dato quantitativo relativo al numero di utenti, nonché del dato socio-economico legato agli scenari di evoluzione del mezzo televisivo nelle sue forme più evolute. Questa impostazione di “sistema” e non quindi legata semplicemente alla valutazione del dato numerico relativo allo sviluppo dell’utenza via cavo e satellite è stata notevolmente accentuata dalla Commissione parlamentare di vigilanza. Nel suo parere, essa ha indicato all’Autorità la necessità di decidere in modo contestuale e di fissare la stessa data per il trasferimento della emittente eccedente i limiti di cui all’articolo 2, comma 6 della legge n. 249/97 e per l’istituzione dell’emittente del servizio pubblico senza pubblicità (cd. Nuova Rai tre). La Commissione ha invitato, inoltre l’Autorità a segnalare al Governo, in relazione al progresso tecnologico ed all’evoluzione dei mercati, la necessità di aggiornare il quadro legislativo. D’altra parte, la discrezionalità che il legislatore ha affidato all’Autorità nell’identificare i criteri sui quali valutare il congruo ed effettivo sviluppo e nell’indicare una data relativa al trasferimento delle emittenti eccedenti i limiti di cui alla legge n. 249/97, ha costituito oggetto di esame da parte del TAR del Lazio che con l’ordinanza n. 681 del 2001, ha dichiarato la rilevante e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di cui agli articoli 2 comma 6, e 3 commi 6 e 7, della legge n. 249/97. Nella determinazione delle reti e dei programmi irradiabili in ambito nazionale e locale, oltreché nella determinazione dell’ubicazione dei relativi impianti, l’Autorità si è attenuta ai criteri indicati nell’art. 2, comma 6, della legge n. 249/97. Secondo il TAR del Lazio nell’ordinanza n. 681, il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva, il regolamento per il rilascio delle relative concessioni, il connesso disciplinare per la valutazione delle domande, nonché i singoli provvedimenti concessori sono stati adottati in costanza del regime transitorio previsto per le fattispecie specificatamente indicate dalla legge in via transitoria ed eccezionale.

Ciò avrebbe prodotto il rilascio di concessioni per le quali non risultavano disponibili le risorse, proprio per consentire la continuità di gestione alle imprese che superavano il predetto limite.

Le posizioni dominanti nell’attività radiotelevisiva

Come è riportato nella Relazione annuale presentata al Parlamento nell’anno 2000 (cfr. pag. 127 e sgg.), l’Autorità ha svolto la valutazione sulla sussistenza di posizioni dominanti in sede di prima applicazione della legge 249/97, e quindi con riferimento ai dati dell’anno 1997, data di entrata in vigore della legge.

Nel 2001, l'Autorità ha provveduto ad acquisire i dati relativi alla raccolta delle risorse economiche da parte delle emittenti nazionali relativi al 1998 e 1999, e attende la disponibilità dei dati definitivi relativi all'anno 2000 così da essere in grado di compiere una valutazione sull'intero triennio 1998-2000, certamente più espressiva, anche alla luce delle innovazioni in atto, dei reali andamenti di distribuzione di tali risorse, di quanto possa esserlo l'analisi condotta sulla base di un singolo anno.

La decisione sull'acquisto di Cecchi Gori Communications da parte di Seat Pagine Gialle s.p.a.

L'Autorità con la delibera 51/01/CONS ha negato l'autorizzazione all'operazione di acquisizione della società Cecchi Gori Communications, da parte di Seat Pagine Gialle s.p.a., ritenendo applicabile il divieto sancito dall'art. 4, comma 8, della legge n. 249 del 1997. Tale divieto concerne l'impossibilità per la concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni di possedere, direttamente o indirettamente, concessioni radiotelevisive su frequenze terrestri in chiaro, di fornire programmi o servizi, nonché di raccogliere pubblicità per i concessionari radiotelevisivi nazionali e locali su frequenze terrestri in chiaro. L'applicazione di tale norma, secondo l'interpretazione dell'Autorità, prescinde dalla natura del titolo di autorizzazione in base al quale viene svolta l'attività. Il dato normativo individua, infatti, nella concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni il destinatario di una serie di divieti in relazione alla particolare posizione posseduta nei mercati delle telecomunicazioni ed in particolare in quello dell'accesso alle reti, allo scopo di evitare che si creino distorsioni alla concorrenza nei mercati delle comunicazioni. Nella propria delibera l'Autorità, considerando che la legge n. 249 del 1997, per alcuni aspetti, è superata dall'evoluzione del mercato, ha ritenuto di segnalare al Governo la necessità di un intervento legislativo volto a stabilire, anche per la salvaguardia dei principi del pluralismo e della concorrenza, condizioni e limiti relativi alla proprietà incrociate tra i soggetti operatori delle diverse tipologie di rete di telecomunicazioni e dei mezzi di comunicazione di massa.

Con la sentenza del 30 maggio 2001, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha respinto gli appelli principali ed incidentali ed ha confermato la sentenza di primo grado, ritenendo quindi valida la decisione del TAR del Lazio di accoglimento dei ricorsi presentati contro la delibera 51/01/CONS dell'Autorità. Nel merito, il Consiglio di Stato ha evidenziato l'inadeguatezza dell'interpretazione dell'articolo 4, comma 8, data dall'Autorità, mettendo in risalto l'incostituzionalità di un divieto che si applicherebbe in modo singolare, asimmetrico e sostanzialmente a tempo indeterminato.

Il mercato della televisione a pagamento

In materia di *pay-tv*, l'Autorità è intervenuta più volte, dopo il 30 giugno 2000, per accelerare l'applicazione della delibera n. 216/00/CONS

del 7 aprile 2000, in attuazione di quanto stabilito all'articolo 1, comma 6, lettera a), n. 4, della legge n. 249/97, e all'articolo 2, comma 2, della legge n. 78/99, che ha stabilito che “i fornitori di servizi televisivi ad accesso condizionato sono tenuti a garantire agli utenti la fruibilità, con lo stesso decodificatore (...) di tutte le offerte di programmi digitali con accesso condizionato e la ricezione dei programmi radiotelevisivi in chiaro” e che entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento gli operatori avrebbero dovuto fornire un'informativa sulle modalità di attuazione di tale disposizione.

Del procedimento che ha portato all'approvazione di tale delibera si è già dato conto nella Relazione annuale 2000 (pag. 125 ss). Tuttavia, alla data prevista dalla legge n. 78/99, le due società operanti in Italia nel mercato della *pay-tv* non erano riuscite a introdurre il *decoder* unico che avrebbe dovuto consentire la fruibilità dei programmi digitali. L'Autorità ha provveduto, quindi, a diffidare le società Stream e Telepiù il 7 luglio 2000 e, poi, a sanzionare il loro comportamento, una prima volta con la delibera n. 578/00/CONS del 12 settembre 2000, irrogando nei confronti di entrambe una sanzione pecuniaria di lire 300 milioni e contestualmente diffidandole nuovamente dal persistere nel comportamento, e una seconda volta, con la delibera n. 656/00/CONS, stante la reiterazione dei comportamenti già sanzionati, ha applicato ad entrambe un'ulteriore sanzione pecuniaria di 500 milioni di lire.

In data 14 novembre 2000 le società Stream e Telepiù hanno sottoscritto un accordo che prevedeva la realizzazione del sistema *simulcrypt* entro il 30 aprile 2001, unitamente ad agevolazioni per gli abbonati durante il periodo transitorio. Tale intesa ha consentito all'Autorità di sospendere la procedura sanzionatoria avviata nel luglio 2000 a carico delle due società. Il procedimento nei confronti delle società Stream e Telepiù è stato riaperto nel mese di maggio 2001 a seguito della richiesta formulata dalle due società di rinviare a fine agosto 2001 l'attivazione del *decoder* unico.

Un altro procedimento con differenti caratteristiche si è originato quando uno degli operatori (Stream) si è rivolto all'Autorità lamentando che Telepiù avesse posto in essere pratiche commerciali (acquisto dei diritti di squadre di calcio per lunghi periodi, contratti anch'essi a lungo termine con le maggiori case di produzione cinematografiche) tali da configurarsi come un rafforzamento della posizione dominante già detenuta nel mercato della *pay-tv*.

I problemi giuridici sollevati dalla vertenza fra Telepiù e Stream in materia di sussistenza di posizioni dominanti attengono, da un lato, ai poteri stessi dell'Autorità in rapporto all'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'altro alla applicazione in concreto della disciplina dettata per la televisione a pagamento nel contesto del mercato italiano, anche alla luce dei principi in materia di tutela del pluralismo.

L'Autorità con delibera 846/00/CONS del 6 dicembre 2000 ha innanzitutto ricordato che esiste un “consenso a livello comunitario sui principi generali quali il pluralismo, la libertà e l'uguaglianza all'accesso alle fonti di informazione” ed un consenso sulla necessità per le Autorità na-

zionali di affrontare gli sviluppi tecnologici, al fine di garantire l'accesso a mezzi di comunicazione pluralisti ed indipendenti. In quest'ottica, l'Autorità non deve restare estranea alle valutazioni effettuate in tema di concorrenza sui mercati che interessano la sua attività, quantomeno per verificare l'eventuale ricaduta di un sistema anticoncorrenziale sull'applicazione del principio del pluralismo. La necessità di gestire gli sviluppi tecnologici attraverso una regolamentazione adatta implica che l'Autorità possa definire i mercati di riferimento "da sottoporre a monitoraggio".

Date queste premesse, l'Autorità ha definito il mercato della televisione a pagamento come mercato di riferimento autonomo, anche sulla base di alcune pronunce della Commissione europea. Su istanza di Stream è stata successivamente aperta l'istruttoria (delibera 28/01/CONS del 16 gennaio 2001), volta a verificare l'applicazione del principio della tutela del pluralismo nello specifico mercato della televisione a pagamento.

2.3.2. Servizi e contenuti

L'attività di regolamentazione in materia di pluralismo: la *par condicio*

Sono proseguiti nel 2001 gli adempimenti relativi all'attuazione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. Tale legge (Relazione presentata al Parlamento nel 2000, pag. 146 e seguenti) ha integrato ed innovato la precedente normativa in materia, la legge 10 dicembre 1993, n. 515, concernente la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Sulla base delle istruttorie compiute, la Commissione per i servizi e i prodotti, competente in materia, ha adottato finora complessivamente 332 delibere in tema di *par condicio*, di cui 212 nell'anno 2000 e 120 nell'anno in corso.

I regolamenti complessivamente adottati dall'Autorità per l'attuazione della legge n. 28/2001 sono stati 14, di cui 10 nell'anno 2000 e 4 nell'anno 2001. Essi hanno riguardato nell'ordine:

- 1) le elezioni regionali, provinciali e comunali del 16 aprile 2000 con delibera 29/00/CSP;
- 2) i referendum abrogativi della primavera 2000, con delibera 55/00/CSP;
- 3) le elezioni comunali della Regione autonoma Trentino Alto Adige del 14 maggio 2000, con delibera 57/00/CSP;
- 4) le elezioni comunali nella Regione autonoma Valle d'Aosta del 7 maggio 2000, con delibera 72/00/CSP;
- 5) modifiche al regolamento per i referendum abrogativi della primavera 2000, con delibera 84/00/CSP;

6) il referendum abrogativo indetto nella Regione autonoma Valle d'Aosta per il 18 giugno 2000, con delibera 137/00/CSP;

7) l'elezione suppletiva della Camera dei deputati nel collegio uninominale n. 6 della circoscrizione Sardegna del 18 giugno 2000, con delibera 139/00/CSP;

8) le disposizioni in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali con delibera 200/00/CSP;

9) le elezioni comunali nei comuni della Provincia autonoma del Trentino Alto Adige del 12 novembre 2000, con delibera 472/00/CSP;

10) le elezioni comunali nella Regione autonoma Sicilia del 26 novembre 2000, con delibera 475/00/CSP;

11) le elezioni alla Camera dei Deputati e al Senato del 13 maggio 2001 con delibera 253/01/CSP;

12) le elezioni comunali e provinciali per il 13 maggio 2001, con delibera 254/01/CSP;

13) le elezioni comunali e provinciali nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia del 10 giugno 2001, con delibera 389/01/CSP;

14) l'elezione del presidente della Regione siciliana e dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana del 24 giugno 2001 con delibera 390/01/CSP.

In particolare, il regolamento di cui alla delibera 253/01/CSP del 23 marzo 2001, relativo alle elezioni per il Parlamento italiano del 13 maggio 2001, è stato impugnato davanti al TAR del Lazio dalla associazione politica nazionale Lista Marco Pannella con due successivi ricorsi, coi quali si chiedeva l'annullamento del regolamento per la presunta illegittimità dei criteri e le modalità con cui l'Autorità aveva disciplinato il riparto degli spazi di comunicazione politica nel periodo intercorrente fra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature, nel periodo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale (articolo 4, comma 2, lettere a) e b) della legge n. 28/00).

Il TAR, con sentenza del 18 aprile 2001, affrontando la controversia di immediata rilevanza ai fini del regolare svolgimento della competizione elettorale respingeva nel merito il ricorso riguardante la legittimità del riparto paritario degli spazi di comunicazione politica per metà fra le coalizioni e per l'altra metà fra le singole liste. Il ricorrente si rivolgeva in ultima istanza al Consiglio di Stato il quale a sua volta respingeva l'istanza cautelare ritenendo legittime e ragionevoli le disposizioni contenute nella delibera. In base a tali disposizioni, peraltro, l'Autorità ha proposto una prima definizione della espressione "coalizioni", qualificate come aggregazioni a cui fanno riferimento liste diverse che, sulla base di un comune programma di governo, presentano, sotto un unico simbolo identificativo, candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto dell'elettorato nazionale.

Va infine rilevato che nel biennio 2000-2001 è aumentato il numero delle emittenti locali che hanno diffuso messaggi autogestiti dei partiti e delle coalizioni negli ultimi 30 giorni di campagna elettorale. Nel 2000, in sede di prima applicazione della legge n. 28/00, 234 televisioni e 103 radio diffusero messaggi per le elezioni regionali del 16 aprile. Nel 2001, in occasione delle elezioni politiche del 13 maggio, 411 televisioni e 290 radio hanno trasmesso messaggi autogestiti. Nessuna concessionaria radiotelevisiva nazionale privata ha diffuso messaggi autogestiti.

La tutela dei minori

La tutela dei minori nei diversi settori della comunicazione è una delle prerogative peculiari dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Oltre all'attività di monitoraggio della programmazione svolta, finalizzata a verificare il rispetto, da parte delle emittenti, della normativa vigente, sono stati avviati due progetti specifici.

Un primo progetto, che si avvale della collaborazione di quattro centri universitari, riguarda l'analisi della ricezione del messaggio televisivo da parte del minore, e prevede il coinvolgimento di diversi *team* di ricerca in quattro fasi di lavoro; la prima, riguarderà la ricerca e l'analisi degli studi realizzati in Europa negli ultimi 10 anni sul consumo televisivo da parte dei bambini, al fine di approfondire e mettere a confronto le teorie sviluppate sui potenziali effetti che la televisione ha sui bambini.

In una seconda fase, invece, si condurrà una ricerca empirica attraverso lo strumento dei *focus group*, sulle diverse modalità di ricezione dei programmi televisivi e su come esse vengono influenzate dallo specifico contesto socio-culturale-geografico.

Un'ulteriore fase della ricerca sarà costituita dall'analisi della programmazione stessa, finalizzata, attraverso l'aiuto di esperti del settore, all'individuazione di "indicatori di rischio" per i programmi televisivi, che servano anche da guida per le emittenti e per i responsabili dei palinsesti.

Un'analisi finale, che porrà a confronto questi momenti di ricerca, potrà offrire un contributo efficace, basato soprattutto su evidenze scientifiche, per la comprensione del rapporto reale tra televisione e minori e per l'individuazione dei contenuti da considerare "nocivi". Essa si porrà alla base di un proficuo dialogo tra Autorità, emittenti e produttori finalizzato alla prevenzione e alla valutazione del livello di qualità della programmazione televisiva.

Il progetto, approvato negli ultimi mesi dall'Autorità ed appena avviato, prevede inoltre la realizzazione, all'interno del sito Internet dell'Autorità, di una pagina *web* finalizzata a fornire ai cittadini indicazioni utili in materia di tutela dei minori in ambito televisivo.

Il progetto speciale "tutela dei minori" è stato invece attivato con l'obiettivo di affrontare la problematica sul piano della prevenzione, della

vigilanza e della repressione dagli eventuali illeciti. Il minore deve essere tutelato sia come utente, sia come eventuale protagonista della programmazione televisiva. L'Autorità con questo progetto intende fornire un quadro complessivo di tale argomento nei suoi diversi risvolti, non solo sociologici e pedagogici, ma anche etici, giuridici e tecnologici.

Secondo l'ultimo studio Eurispes, quattro milioni di bambini, tra i tre ed i dieci anni, trascorrono mediamente due ore e quaranta minuti al giorno guardando la televisione; da questo studio, inoltre, risulta che ben sette dei dodici programmi televisivi preferiti dai minori sono trasmessi in prima serata, fascia oraria principalmente dedicata ad un pubblico adulto, ma protetta dalla normativa vigente.

Il progetto speciale "tutela dei minori" prevede che il quadro di intervento, visto come modello di investimento sul futuro, abbia come base un'analisi pedagogica delle trasformazioni sociali, con lo scopo di produrre informazione e formazione in itinere nei settori destinati a curare l'educazione e l'istruzione dei minori, in particolare la famiglia, la scuola, i mezzi di comunicazione e di informazione. Tale progetto è strutturato in tre fasi, svolte in parallelo e strettamente correlate tra loro: la prima, denominata "normativa e sanzioni" ha come obiettivo quello di realizzare una classificazione degli eventi potenzialmente sanzionabili e porre in essere una procedura per l'applicazione delle sanzioni stesse, partendo dallo studio ed analisi della normativa nazionale ed europea relativa alla tutela dei minori. La seconda fase, denominata "vigilanza", è una fase trasversale svolta in maniera continua e si fonda sull'analisi delle diverse e molteplici correlazioni tra eventi e soggetti coinvolti in un sistema di comunicazione complesso come quello attuale; la terza fase, "prevenzione", persegue l'obiettivo relativo alla definizione di specifici strumenti di prevenzione, con particolare attenzione al ruolo degli educatori (genitori, insegnanti, conduttori di programmi per bambini) e quindi alla loro formazione.

Lo svolgimento della prima fase ha messo in evidenza la presenza di un quadro normativo che, pur regolamentando molte tra le fonti potenziali di criticità per la crescita e la maturazione dei minori, presenta delle complessità in sede di applicazione. La presenza di molte clausole generali rende ancora più rilevante il ruolo dei procedimenti giurisprudenziali e della prassi applicativa. A questo proposito è significativa la recente decisione della Corte di cassazione (Cass. Pen., sez. III, 20 marzo 2000, n. 3557), in particolare ai fini della determinazione della nozione di osceno (art. 529 c.p.); questa sentenza mostra la tendenza ad acquisire, quali parametri per la valutazione del concetto del pudore, il modificarsi dei costumi sul territorio nazionale, le mode e i mass-media (televisioni, giornali, cinema) quali "specchio del comune sentire". Se i mass-media sono assunti come parametri di valutazione, una grande attenzione deve essere allora dedicata all'attuale mutamento del costume proposto dal mezzo radiotelevisivo, soprattutto in relazione ai contenuti potenzialmente nocivi allo sviluppo psichico e morale dei minori.

Relativamente alla tematica dei codici di autoregolamentazione, bisogna evidenziare che quelli prodotti in Italia risultano meritevoli nelle intenzioni, ma deludenti sul piano dell'efficacia (tra questi ricordiamo la Carta di Treviso "Informazione e minori" del 1990, il relativo vademecum del 1995, il Codice di autodisciplina pubblicitaria del 1996, il Codice di autoregolamentazione convenzionale FRT, cd. Codice "Tv e minori" del 1997). Il rispetto e l'applicazione di ciascun codice è attualmente affidato ad un apposito comitato di controllo che può svolgere sia proprie azioni di indagine, sia intervenire su segnalazioni che provengono da associazioni o da cittadini. In caso di violazioni non sono previste sanzioni amministrative, ma l'emissione da parte del comitato di una motivata e pubblica risoluzione nei confronti dell'azienda inadempiente che si impegna a comunicarla ai suoi utenti in spazi televisivi di alto ascolto e prima delle 22.30. L'Autorità ha rilevato, sia l'esigenza di unificare tali codici e di garantire il loro accoglimento da parte di tutti gli operatori del settore, evitandone la frammentazione sia di prevedere un raccordo istituzionale tra gli organismi interni preposti alla vigilanza sui codici di autoregolamentazione e la Commissione servizi e prodotti dell'Autorità, al fine di creare una prospettiva concreta sul piano delle sanzioni e delle violazioni più gravi, alla linea legislativa della legge n. 249 del 1997 che conferisce poteri di verifica in tema di tutela dei minori all'Autorità anche con riferimento ai codici di autoregolamentazione.

2.4. Le attività di vigilanza nel settore radiotelevisivo: il monitoraggio

In base al disposto dell'art.1, comma 6, lettera b), numero 13, della legge 249/97 l'Autorità "effettua il monitoraggio delle trasmissioni televisive". L'Autorità - a fronte del lavoro di monitoraggio svolto, 24 ore su 24, in collaborazione con Centri di servizi esterni - verifica il rispetto degli obblighi previsti da parte degli operatori televisivi. Nell'ambito del sistema di monitoraggio televisivo, peraltro già sinteticamente illustrato nella precedente Relazione al Parlamento (cfr. pag. 139 e seg.), sono state individuate le seguenti aree tematiche:

- "Garanzie dell'utenza" (con particolare riferimento alla tutela dei minori);
- "Pubblicità" (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto per la quale si rimanda alla sezione "Pubblicità" della presente Relazione);
- "Obblighi di programmazione" dei concessionari (comprese le quote di produzione e di distribuzioni delle opere europee);
- "Pluralismo" (politico, culturale, sociale).

2.4.1. Monitoraggio area "Garanzie dell'utenza"

La tutela dei minori costituisce un aspetto fondamentale all'interno della macroarea "Garanzie dell'utenza" come già illustrato in preceden-

za, rappresentando un tema complesso in quanto suscettibile di investire sensibilità, percezioni e valutazioni qualitative non univoche.

La obiettiva complessità della vigilanza sulla programmazione televisiva e sui riflessi di quest'ultima sul pubblico più giovane è ulteriormente accentuata dal quadro legislativo italiano in materia che si presenta al quanto frammentato.

Attività di vigilanza su reclamo o denuncia

In relazione all'attività di vigilanza in materia di garanzie per i minori, è opportuno menzionare l'attività di controllo su segnalazione, che ha riguardato nella maggior parte dei casi l'emittenza televisiva locale.

In particolare, sono state svolte attività di accertamento e verifica delle norme e dei Codici di autoregolamentazione in materia di tutela dei minori in ambito televisivo, esaminando circa 270 presunte ipotesi di violazione, gran parte delle quali hanno richiesto la collaborazione della Polizia postale e delle comunicazioni, del Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza, degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni, del Dipartimento dello spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali e, in alcuni casi, del Consiglio Nazionale degli Utenti e del Comitato di controllo del Codice di autoregolamentazione nei rapporti fra TV e minori.

Le segnalazioni sono pervenute dagli Ispettorati territoriali del Ministero delle Comunicazioni, da varie associazioni a tutela dei consumatori e dei minori, da privati cittadini e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

A seguito dei controlli effettuati, sono state accertate circa 140 violazioni della normativa posta a tutela dei minori.

E' opportuno precisare che l'attività di accertamento comprende anche il lavoro di vigilanza, svolto sulle emittenti televisive locali, sui servizi *audiotex* e *videotex* (linee dirette, messengerie vocali, *chat line*, *one to one* e *hot line*) sui cui contenuti sono in corso delle verifiche.

Gran parte delle citate attività ha richiesto un approfondito intervento di analisi da parte degli uffici specie nei casi in cui si è trattato di valutare aspetti legati alla psicologia dell'età evolutiva.

Al fine di ottimizzare il tempo e le risorse impiegate inoltre è stata predisposta, una modulistica standardizzata, già inviata a varie associazioni e utenti, contenente le indicazioni necessarie ai fini dell'invio corretto delle segnalazioni riguardanti le eventuali ipotesi di violazione della normativa posta a tutela dei minori.

2.4.2. Monitoraggio area "Obblighi di programmazione"

Per quanto concerne gli *obblighi di programmazione*, cui sono tenuti in forza della vigente normativa le emittenti televisive, è possibile tracciare un quadro completo dell'attività svolta dalle emittenti nazionali e si è constatato un sostanziale rispetto degli obblighi di legge.

Tabella 3.27 - **Rispetto degli obblighi di programmazione relativi alle produzioni europee** (anno 2000)

a	b	c	d	e	f	g
	Tempo totale di trasmissione	Trasmissioni soggette a quote di programmazione	Produzioni europee	% produzioni europee (d/c)	Produzioni europee ultimi 5 anni	% produzioni europee ultimi 5 anni (f/d)
Rai	26.352 h	18.709 h 32'	14.556 h 41'	77,80	11.362 h 22'	78,05
Raiuno	8.784 h	6.236 h 33'	4.901 h 9'	78,59	3.597 h 0'	73,39
Raidue	8.784 h	7.184 h 43'	5.062 h 40'	70,46	4.080 h 43'	80,60
Raitre	8.784 h	5.288 h 16'	4.592 h 52'	86,85	3.684 h 39'	80,23
RTI	26.352 h	17.571 h 48'	9.257 h 25'	52,68	5.562 h 10'	60,08
Canale 5	8.784 h	4.990 h 42'	3.004 h 20'	60,20	2.672 h 20'	88,95
Italia 1	8.784 h	6.286 h 19'	2.479 h 55'	39,45	1.447 h 9'	58,35
Rete 4	8.784 h	6.294 h 47'	3.773 h 10'	59,94	1.441 h 6'	38,19
Cecchi Gori G.	17.568 h	7.446 h 59'	4.926 h 35'	66,15	3.056 h 32'	62,04
TMC 1	8.784 h	5.227 h 22'	3.017 h 30'	57,73	1.366 h 13'	45,28
TMC 2	8.784 h	2.219 h 37'	1.909 h 5'	86,01	1.690 h 19'	88,54
Tele+	17.568 h	14.149 h 39'	5.728 h 49'	40,48	5.617 h 51'	98,06
Tele+ Bianco	8.784 h	7.621 h 11'	3.190 h 51'	41,87	3.133 h 6'	98,19
Tele+ Nero	8.784 h	6.528 h 28'	2.537 h 58'	38,88	2.484 h 45'	97,90
Rete A	8.784 h	1.460 h 52'	1.026 h 13'	70,25	1.022 h 34'	99,64

La tabella riassume le rilevazioni effettuate sulla programmazione delle emittenti nazionali soggette a tali obblighi. Si registra, rispetto agli anni precedenti, un forte incremento di percentuali di programmazione di opere europee per tutte le emittenti, che nella maggior parte risultano rispettare la quota del 50% di programmazione di opere europee prevista dalla direttiva europea e dalla legge nazionale. L'emittente Italia 1 risulta in linea con quanto previsto all'articolo 2, comma 4, della delibera n. 9/99 dell'Autorità, in quanto supera il limite minimo del 20% previsto per le ipotesi in cui più canali televisivi appartengono ad una sola concessionaria, nel caso di specie RTI. I due canali Telepiù restano al di sotto della soglia del 50%.

2.4.3. Monitoraggio area "Pluralismo"

L'Autorità ha elaborato un sistema di monitoraggio del pluralismo politico e socio-culturale che mira a raccogliere sistematicamente dati e informazioni sulla programmazione delle concessionarie televisive nazionali. Tale progetto è già operativo per la sezione "Pluralismo politico", mentre per la sezione "Pluralismo socio-culturale" è in corso la fase di sperimentazione.

Il progetto dell'Autorità intende documentare la rappresentazione televisiva della realtà politica e della realtà sociale e culturale proposta nella programmazione delle emittenti televisive.

Tanto per il monitoraggio politico, quanto per il monitoraggio socio-culturale, il progetto propone e adotta un'unica impostazione metodologica, di seguito sinteticamente illustrata.

Base di partenza sono le basi di dati costruiti attraverso il monitoraggio di tutti i programmi (ad eccezione della *fiction* e della pubblicità) mandati in onda dalle emittenti nazionali nel corso delle ventiquattrore.

Gli elementi da rilevare sono:

Telegiornali: rete/testata; edizione; soggetti che parlano (compresi i giornalisti), o soggetti di cui si parla, codificati secondo la tipologia elaborata dall'Autorità; macroargomenti e argomenti, ugualmente codificati dall'Autorità; tempi (*tempo di parola*, *tempo di notizia*, *tempo di antenna*)⁽¹⁾.

Programmi extra-Tg: rete/testata; titolo; orario di messa in onda, di conclusione e durata complessiva; fascia di ascolto; eventuale appartenenza a testata; genere (secondo le classificazioni concordate dall'Autorità); soggetti che parlano; macroargomenti e argomenti; tempi (*tempo di parola* e *tempo di argomento*)⁽²⁾.

Programmi di comunicazione politica: rete/testata; titolo; orario di messa in onda, di conclusione e durata complessiva; fascia di ascolto; soggetti che parlano; macroargomenti e argomenti; tempi (*tempo di parola* e *tempo di argomento*).

Pluralismo politico

In base alla legge 28/2000 e ai regolamenti attuativi approvati all'Autorità si distingue tra monitoraggio in periodo ordinario e monitoraggio in periodo di campagna elettorale.

Con riferimento alla programmazione televisiva, tanto in periodo ordinario quanto in periodo elettorale, si dà luogo al monitoraggio dei telegiornali, dei programmi *extra-Tg* e della programmazione delle trasmissioni di comunicazione politica e dei messaggi politici autogestiti.

Per la raccolta dei dati, l'Autorità si avvale di un soggetto esterno, il Centro d'Ascolto dell'informazione radiotelevisiva (C.d'A.), che provvede al monitoraggio dei programmi in oggetto. Sulla base dei dati raccolti l'Autorità opera aggregazioni significative, destinate a documentare, a livello quantitativo, presenze e tempi relativi ai soggetti politici e istituzionali che compaiono nei telegiornali, nei programmi *extra-Tg* e nei programmi di comunicazione politica (programmi e messaggi autogestiti).

⁽¹⁾ Il *tempo di parola* è il tempo nel quale il soggetto parla direttamente in voce.

Il *tempo di notizia* è il tempo dedicato all'illustrazione di un argomento/evento e/o ad un soggetto, quando tale relazione sia chiaramente distinguibile.

Il *tempo di antenna* è il tempo complessivamente dedicato al soggetto; comprende anche il tempo di parola.

⁽²⁾ Il *tempo di argomento* indica il tempo dedicato alla trattazione di uno specifico tema.

È inoltre prevista la raccolta di ulteriori dati qualitativi e quantitativi, in grado di consentire la ricostruzione del flusso della programmazione televisiva su scala nazionale.

Dati aggregati relativi al pluralismo politico in tv

Si riporta di seguito una tabella contenente i dati aggregati per gruppo editoriale relativi alla presenza dei soggetti politici e istituzionali nei telegiornali, nei programmi *extra-Tg* e nella comunicazione politica (messaggi autogestiti e programmi) nel periodo 1° giugno 2000/12 maggio 2001.

Tali dati sono stati commentati e descritti nei dossier che il gruppo di monitoraggio, operante presso l'Autorità, elabora mensilmente. Le analisi contenute in ciascun dossier si basano sulla rilevazione mensile dei tempi di antenna e di parola dei soggetti politici e istituzionali nei telegiornali e dei tempi di parola degli stessi soggetti nei programmi *extra-Tg* disaggregati per rete, testata, edizione, fascia d'ascolto e, in alcuni casi, per specifico programma; inoltre si dà conto del genere (M/F) dei soggetti politico/istituzionali presenti in video.

Tabella 3.28 - **Pluralismo politico: tempo dedicato all'informazione e alla comunicazione politica dalle emittenti televisive nazionali - Periodo: 01-06-2000/12-05-2001**

	Telegiornali	Programmi extra-Tg	Comunicazione politica
	Tempo di antenna	Tempo di parola	Tempo di parola
RAI	178.09.17	221.17.59	41.34.03
MEDIASET	114.56.39	80.38.19	42.33.04
TMC-TMC2	36.40.50	20.25.41	14.08.52
RETE A	0.45.46	0.28.16	1.47.22

Il tempo degli interventi dei soggetti politici e istituzionali viene riportato come segue:
es. 10.03.45 = 10 ore 3 min.45 sec..

Tempo di antenna: tempo complessivamente dedicato al soggetto politico/istituzionale (comprende anche il tempo di parola).

Tempo di parola: tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce.

Elaborazioni: Autorità

Monitoraggio della stampa quotidiana e periodica

In ottemperanza alle disposizioni della legge n. 28/2000, l'Autorità provvede anche al monitoraggio della stampa quotidiana e periodica, tanto in periodo ordinario quanto in periodo elettorale. A tal fine, l'Autorità si avvale della collaborazione del Centro Interuniversitario di Comunicazione Politica (CICoP), struttura formata dalle Università di Perugia, Salerno e Torino, con sede presso il Dipartimento "Istituzioni e Società" della facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia.

Campagna elettorale per le elezioni politiche ed amministrative del 13 maggio 2001

L'Autorità ha svolto i compiti previsti per la tutela del pluralismo politico e della parità di accesso ai mezzi di comunicazione attraverso un apposito gruppo di lavoro, la c.d. "Unità operativa temporanea *par condicio*", istituito con la delibera n.144/01/CONS del 21 marzo 2001.

L'unità ha svolto una serie di istruttorie su fattispecie disciplinate dalla normativa in materia di comunicazione politica ed elettorale.

L'Autorità ha avviato complessivamente 152 procedimenti di cui:

- 43 sulla base delle risultanze delle attività di vigilanza e monitoraggio delle proprie strutture;
- 109 sulla base degli esposti pervenuti alla "Unità operativa temporanea *par condicio*" dai soggetti politici, dai Comitati regionali per le Comunicazioni e/ o Radiotelevisivi; nonché su segnalazioni qualificate che, pur non provenendo da soggetti legittimati ai sensi della legge n. 28/00, hanno dato luogo alla decisione dell'Autorità di procedere d'ufficio.

A seguito della verifica del rispetto dei presupposti di cui all'articolo 10 della legge n. 28 del 2000 e dell'articolo 23 delle delibere nn. 253/01/CSP e 254/01/CSP, sono risultati procedibili, ai sensi della vigente normativa, 46 esposti (su un totale di 109), e si è quindi proceduto alla prosecuzione dell'istruttoria mediante verifica nel merito. Per i 63 restanti esposti, l'Autorità ha deliberato la loro non procedibilità.

Le istruttorie avviate a seguito delle proposte pervenute dai Comitati regionali per le Comunicazioni e/ o Radiotelevisivi sono state complessivamente 13.

I soggetti politici, così come specificamente definiti nell'articolo 2 delle delibere nn. 253/01/CSP e 254/01/CSP, che hanno interpellato l'Autorità al fine del riconoscimento al diritto di parità di trattamento e di accesso ai mezzi di informazione sono stati 83. Taluni di questi hanno però presentato più esposti in periodi diversi.

Fra i soggetti politici, in particolare:

Forza Italia	n. 11
Alleanza nazionale	n. 6
Lega nord	n. 3
CDU	n. 1
TOTALE CENTRO DESTRA:	n. 21
Ulivo	n. 9
Centro sinistra (Coalizione al livello locale)	n. 7
Comunisti italiani	n. 2
Democratici	n. 1
TOTALE CENTRO SINISTRA:	n. 19
Rifondazione Comunista	n. 4
Democrazia europea	n. 1
Lista Antonio Di Pietro - Italia dei valori	n. 5
Lista Emma Bonino	n. 8
Altri	n. 25
Totale	n. 83

Tabella 3.29 - **Attività istruttorie suddivise in base alla provenienza** (valori assoluti)

Provenienza dell'esposto / segnalazione	
Attività di vigilanza e monitoraggio delle strutture dell'Autorità	43
Esposti provenienti da soggetti politici	83
Esposti non provenienti da soggetti politici	13
Comitati regionali radiotelevisivi / delle comunicazioni	13
Totale	152

Figura 3.15 - **Attività istruttorie suddivise in base alla provenienza** (valori percentuali)

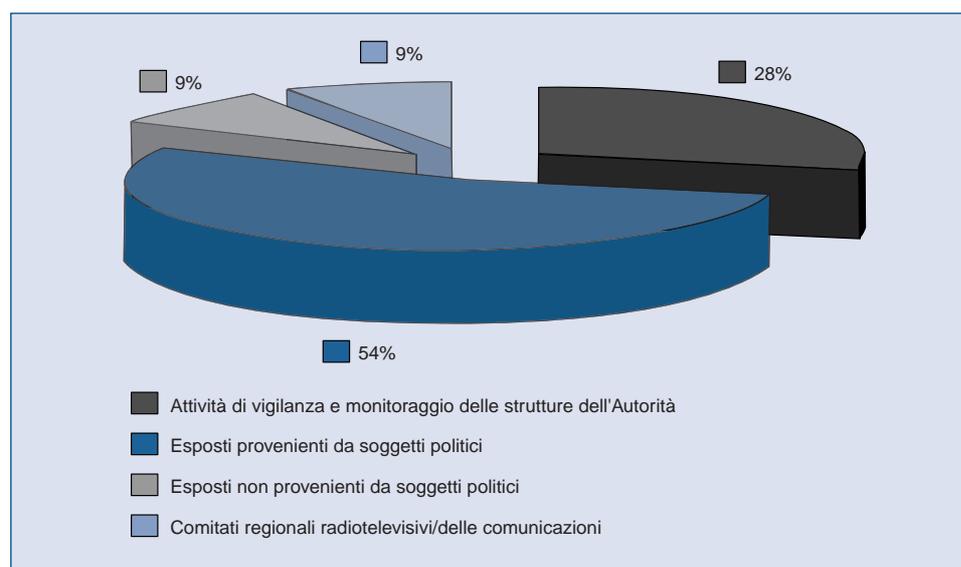
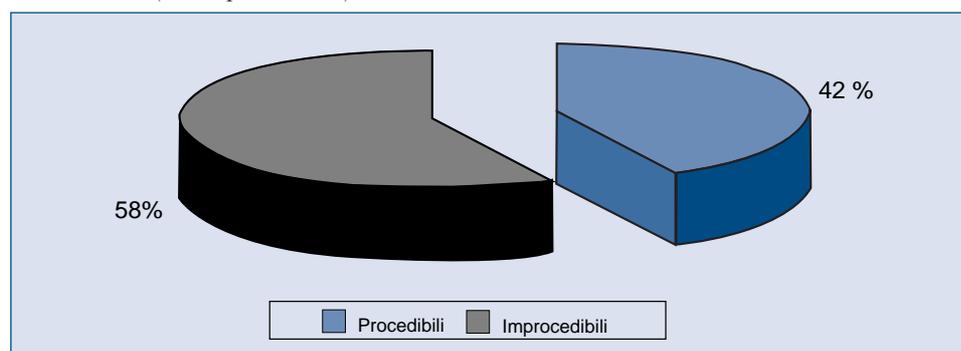


Tabella 3.30 - **Attività istruttorie suddivise ai sensi dell' articolo 10 della legge n. 28/2000 e dell'articolo 23 delle delibere nn. 253/01/CSP e 254/01/CSP** (valori assoluti)

Procedibili	46
Improcedibili	63
Totale	109

Figura 3.16 - **Attività istruttorie suddivise ai sensi dell'articolo 10 della legge 28 del 2000 e dell'articolo 23 delle delibere nn. 253/01/CSP e 254/01/CSP** (valori percentuali)



Oggetto delle violazioni

Gli ambiti entro i quali sono emerse le presunte violazioni, oggetto sia degli esposti sia dell'attività di monitoraggio dell'Autorità, sono costituiti dalle fattispecie tipizzate dalle disposizioni della legge n. 28/ 2000, riassunti nei grafici sottostanti. Il numero totale dei procedimenti non coincide necessariamente con il numero delle fattispecie, perché la medesima denuncia può avere ad oggetto più fattispecie.

Figura 3.17 - Elezioni politiche: violazioni denunciate

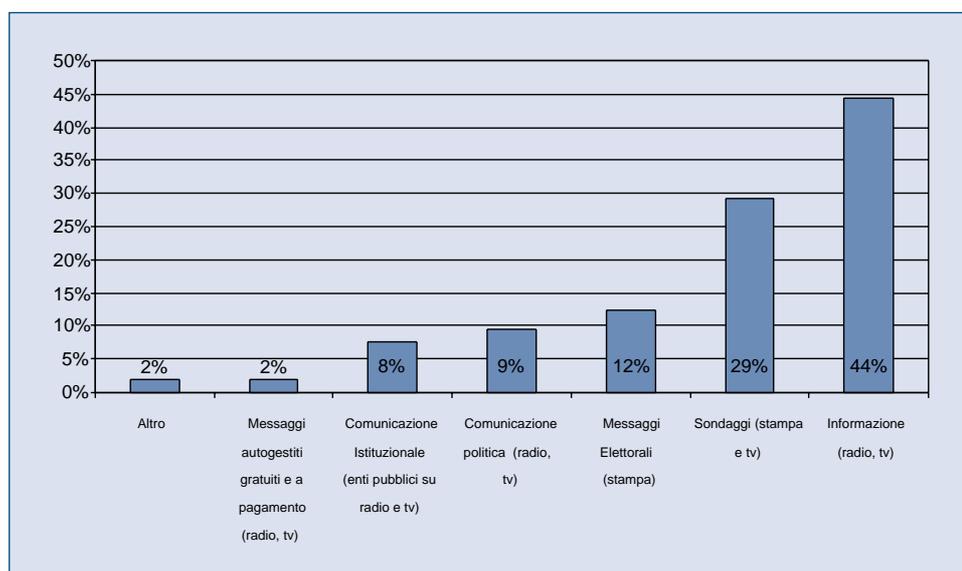
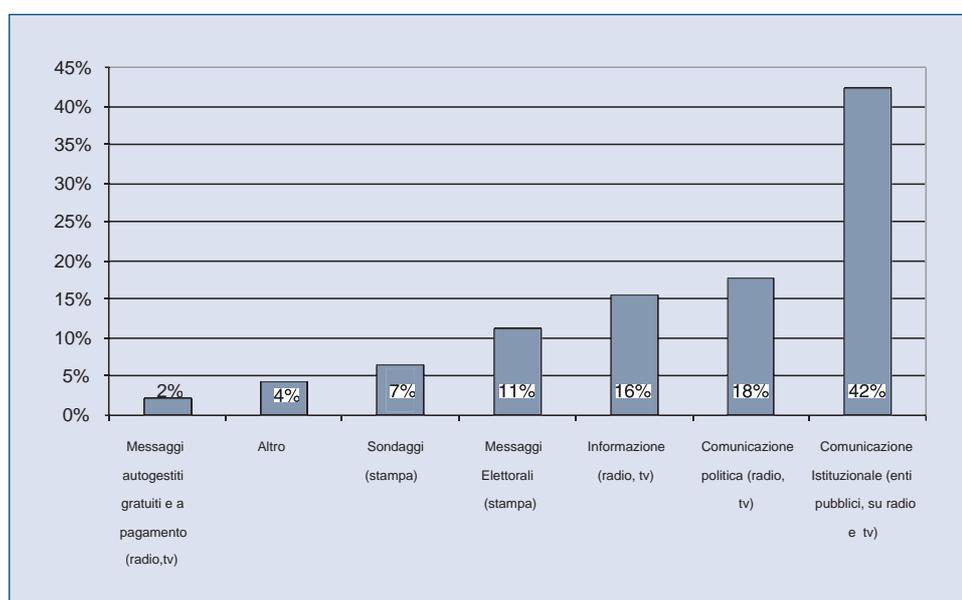


Figura 3.18 - Elezioni amministrative: violazioni denunciate



I mezzi di comunicazione oggetto di esposti e/o monitoraggio

I diversi mezzi di comunicazione di massa oggetto delle attività di vigilanza dell'Autorità e degli esposti sono indicati nelle tabelle sottostanti e nei relativi grafici. Il numero totale dei procedimenti non necessariamente coincide con il numero totale dei *media*, perché la medesima denuncia può avere ad oggetto più fattispecie realizzatesi su più *media*.

Figura 3.19 - **Mezzi di comunicazione oggetto degli esposti nelle elezioni politiche** (valori assoluti e relative percentuali)

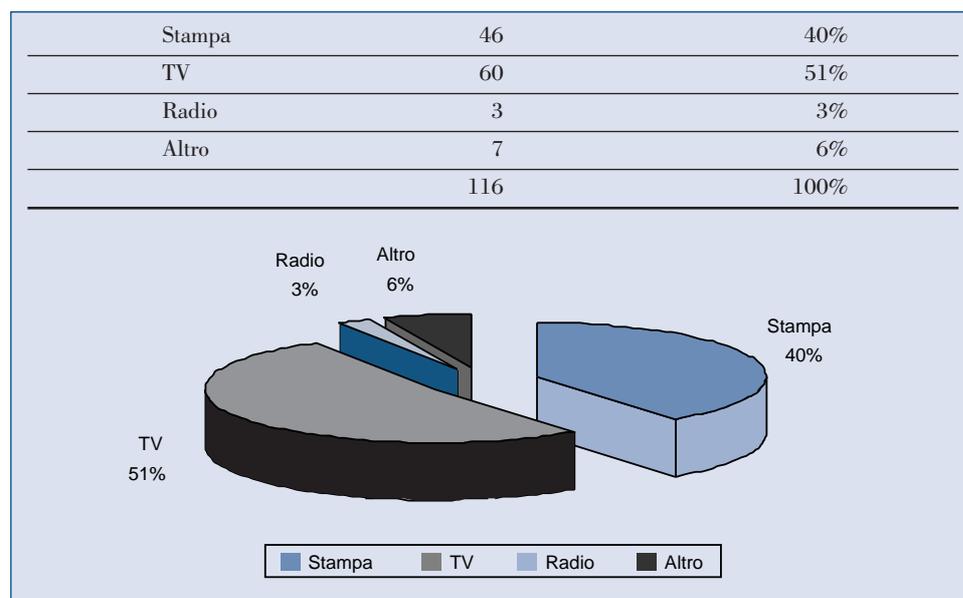
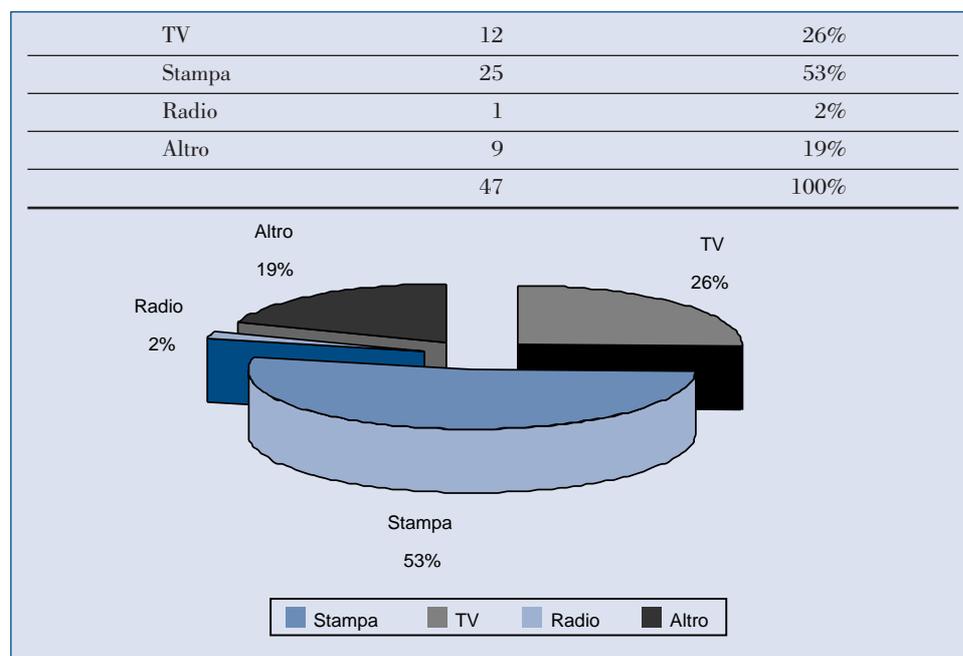


Figura 3.20 - **Mezzi di comunicazione oggetto degli esposti nelle elezioni amministrative** (valori assoluti e relative percentuali)



Media nazionali oggetto di esposti ed esiti delle istruttorie

La concessionaria del servizio pubblico è stata oggetto complessivamente di 24 esposti (di cui alcuni relativi a segnalazioni di presunte violazioni per più reti della concessionaria) come risulta dalla seguente tabella:

RAI UNO	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.8 i cui esiti sono stati:	Attività interna AGCOM i cui esiti sono stati:
<ul style="list-style-type: none"> • n. 5 delibere di improcedibilità • n. 3 delibere di archiviazione 	<ul style="list-style-type: none"> • n. 1 delibera volta al riequilibrio dell'informazione(per lo stesso servizio mandato in onda anche dalla RAI 3 TG3)
RAI DUE	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n. 7 i cui esiti sono stati:	La vigilanza e il monitoraggio delle strutture dell'Autorità non hanno avuto esito sanzionatorio.
<ul style="list-style-type: none"> • n. 2 delibere di improcedibilità • n. 2 delibere di archiviazione • n. 1 delibera volta al riequilibrio dell'informazione (RAGGIO VERDE) • n. 1 delibera di sospensione della sanzione (RAGGIO VERDE) ed inoltre è stata proposta al vaglio CSP	
<ul style="list-style-type: none"> • n. 1 delibera di contestazione ex articolo 1 comma 31 legge 249/1997 (RAGGIO VERDE). 	
RAI TRE	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.8 i cui esiti sono stati:	Attività interna AGCOM i cui esiti sono stati:
<ul style="list-style-type: none"> • n. 6 delibere di improcedibilità • n. 2 delibere di archiviazione 	<ul style="list-style-type: none"> • n.1 delibera volta al riequilibrio dell'informazione alla RAI (per lo stesso servizio inonda anche dal TG1)

Il gruppo Mediaset è stato oggetto di 25 esposti (alcuni di questi relativi a segnalazioni di presunte violazioni per più reti del gruppo) che hanno portato all'avvio di 5 istruttorie. In particolare, le singole reti sono state oggetto di:

CANALE 5	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.10 i cui esiti sono stati:	Attività interna AGCOM i cui esiti sono stati:
<ul style="list-style-type: none"> • n. 4 delibere di improcedibilità • n. 3 delibere di archiviazione 	<ul style="list-style-type: none"> • n. 2 delibere di archiviazione
RETE 4	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.13 i cui esiti sono stati:	Attività interna AGCOM i cui esiti sono stati:
<ul style="list-style-type: none"> • n. 7 delibere di improcedibilità • n. 3 delibere di archiviazione • n. 1 delibera di sospensione della sanzione (TG4) • n. 1 delibera volta al riequilibrio dell'informazione (TG4) 	<ul style="list-style-type: none"> • n. 1 delibere di archiviazione • n. 1 delibere volta al riequilibrio dell'informazione • n. 1 delibere di rettifica del sondaggio

ITALIA 1	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.7 i cui esiti sono stati: • n. 4 delibere di improcedibilità • n. 1 delibere di archiviazione • n. 2 delibere volte al riequilibrio dell'informazione	La vigilanza e il monitoraggio delle strutture dell'Autorità non hanno avuto esito sanzionatorio.

L'emittente TMC Telemontecarlo è stata oggetto di :

TMC Telemontecarlo	
Su denuncia	D'ufficio
Esposti n.1 i cui esiti sono stati: • n. 1 delibere di improcedibilità	Attività interna AGCOM i cui esiti sono stati: • n. 1 ordinanza di sospensione dello spot del Ministero delle politiche agricole

Attività di vigilanza sulla diffusione dei sondaggi ed esiti delle istruttorie

L'Autorità, in applicazione dell'articolo 8 della legge 22 febbraio n. 28/00, e dell'articolo 21 delle delibere nn. 253/01/CSP e 254/01/CSP, ha provveduto a vigilare sulla diffusione dei sondaggi, sia sulla carta stampata che sui media, provvedendo all'adozione di provvedimenti ordinatori per il ripristino della completezza delle informazioni.

Le violazioni riscontrate hanno riguardato la mancanza o l'incompletezza degli elementi informativi obbligatori.

In particolare l'Autorità ha adottato 25 provvedimenti relativi a rettifiche per i sondaggi obbligatori, di cui 24 pubblicati sulla *stampa* (sia su periodici che su quotidiani), tra i quali quelli relativi alle elezioni politiche sono stati 21 e 3 quelli relativi alle elezioni amministrative.

Viceversa, in ambito radiotelevisivo, vi è stata una sola delibera per la diffusione della comunicazione degli elementi informativi mancanti, relativamente ad un sondaggio diffuso sull'emittente Rete 4, nell'ambito del TG 4.

2.5. Le attività di garanzia nel settore radiotelevisivo

L'Autorità, per l'anno 2000, ha avviato quasi cinquecento procedimenti volti ad accertare la presunta violazione da parte delle emittenti nazionali e locali, delle disposizioni vigenti in materia radiotelevisiva.

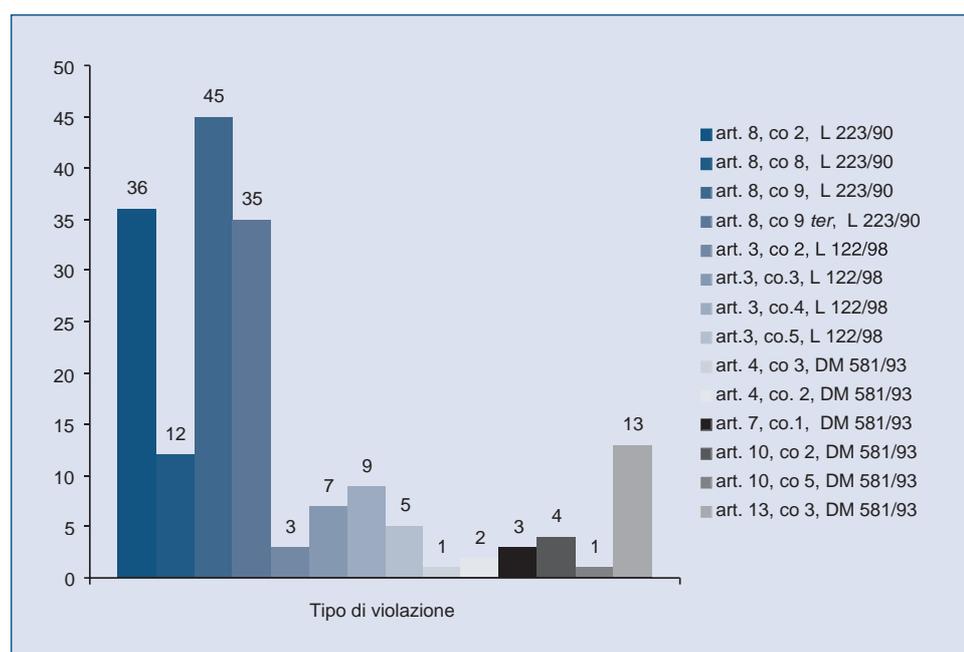
Numero procedimenti	
Legge	N° procedimenti
6 agosto 1990, n. 223	307
30 aprile 1998, n. 122	24
decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n.581	24
23 dicembre 1996, n.650	132
29 marzo 1999, n.78	9
30 maggio 1995, n. 203	1
Totale	497

2.5.1. Procedimenti in materia di pubblicità e sponsorizzazione

In applicazione dell'articolo 8 della legge 223/90, dell'articolo 3 della legge 122/98 nonché del decreto ministeriale n. 581/93, sono stati svolti numerosi procedimenti volti a verificare:

- il mancato utilizzo, da parte delle emittenti, di mezzi ottici o acustici di evidente percezione per distinguere la pubblicità dal resto dei programmi (art. 8, comma 2, legge n. 223/90);
- il mancato rispetto da parte delle emittenti radiofoniche locali e nazionali, dei diversi limiti di affollamento pubblicitario orario (art. 8, comma 8, legge n. 223/90);
- il mancato rispetto da parte delle emittenti televisive locali, dei diversi limiti di affollamento pubblicitario orario e giornaliero (art. 8, comma 9 e 9 *ter*, legge n. 223/90);
- l'inserimento di interruzioni pubblicitarie nel corso di programmi sportivi (art. 3, comma 2, legge n. 122/98);
- l'inosservanza delle disposizioni sui limiti relativi al numero massimo di *break* pubblicitari effettuabili all'interno delle opere cinematografiche (art. 3, comma 3, legge n. 122/98);
- l'inosservanza, da parte delle emittenti, dell'intervallo temporale minimo di venti minuti tra ogni successiva interruzione pubblicitaria all'interno dei programmi (art. 3, comma 4, legge n. 122/98);
- l'inosservanza delle disposizioni che impongono di non effettuare interruzioni pubblicitarie nei notiziari, nelle rubriche di attualità, nei documentari, nei programmi religiosi e nei programmi per bambini di durata programmata inferiore a 30 minuti (art. 3, comma 5, legge n. 122/98).

Figura 3.21 - Numero procedimenti in materia di pubblicità e sponsorizzazione per tipo di violazione

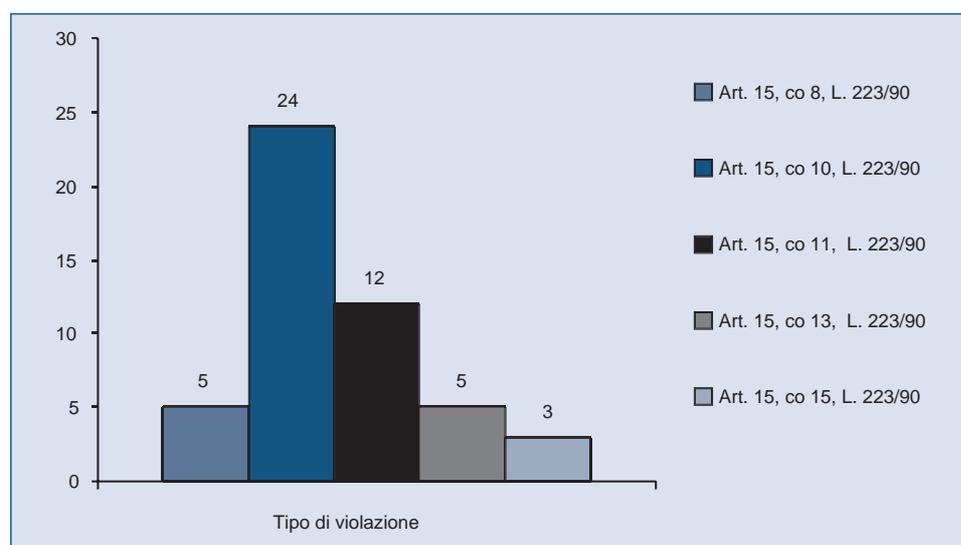


2.5.2. Il rispetto degli obblighi dei concessionari radiotelevisivi

I procedimenti sono stati svolti al fine di verificare l'ottemperanza da parte dei concessionari pubblici e privati agli obblighi esplicitamente previsti all'articolo 15 della legge n. 223/90. In particolare, gli accertamenti hanno riguardato:

- la trasmissione di opere cinematografiche in assenza di titolarità dei relativi diritti d'autore (art. 15, comma 8, legge n. 223/90);
- la trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori (art.15, comma 10, legge n. 223/90);
- la trasmissione di film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione o la rappresentazione in pubblico oppure siano stati vietati ai minori di anni diciotto (art.15, comma 11, legge n. 223/90);
- la trasmissione di film vietati ai minori di anni 14 prima delle ore 22,30 e dopo le ore 7.00 (art.15, comma 13, legge n. 223/90);
- la pratica da parte dei concessionari privati locali del cosiddetto splittaggio, ovvero l'effettuazione di due distinte programmazioni in diversi bacini di utenza senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione ministeriale (art.15, comma 15, legge n. 223/90).

Figura 3.22 - Numero procedimenti in materia di obblighi dei concessionari per tipo di violazione



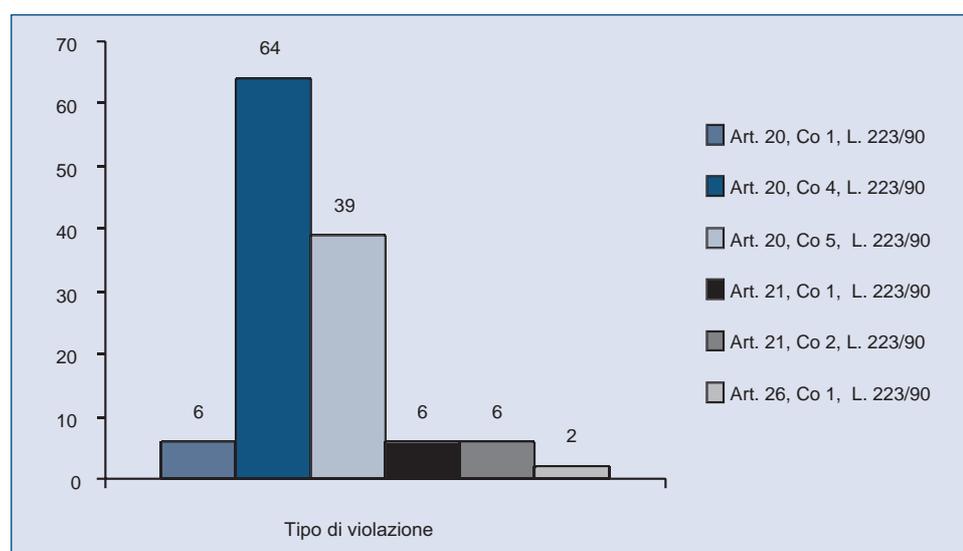
2.5.3. Applicazione della legge 30 maggio 1995, n. 203

I procedimenti, avviati e conclusi, sono stati svolti al fine di verificare che la trasmissione televisiva di opere a soggetto e film prodotti per la televisione che contengono immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori non avvenga nella fascia protetta compresa tra le 7.00 e le 23.00, così come previsto dall'articolo 3, comma 4, legge n. 203/95.

2.5.4. Violazione degli obblighi di programmazione dei concessionari

- Le verifiche sono state dirette ad accertare:
- l'ottemperanza da parte dei concessionari all'obbligo di trasmettere programmi per non meno di otto ore giornaliere e per non meno di sessantaquattro ore settimanali (art. 20, comma 1, legge n. 223/90);
- l'ottemperanza da parte dei concessionari all'obbligo di tenere un registro, in cui devono essere annotati settimanalmente i dati relativi ai programmi trasmessi, nonché la loro provenienza o la specificazione della loro autoproduzione (art. 20, comma 4, legge n. 223/90);
- l'ottemperanza da parte dei concessionari all'obbligo di tenere la registrazione dei programmi per i tre mesi successivi alla data di trasmissione dei programmi stessi (art. 20, comma 5, legge n. 223/90);
- il possesso dell'autorizzazione necessaria ai fini della trasmissione di programmi in contemporanea da parte di concessionari privati per la radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale che operano in bacini di utenza diversi (art. 21, comma 1, legge n. 223/90).

Figura 3.23 - Numero procedimenti in materia di obblighi di programmazione dei concessionari per tipo di violazione



2.5.5. Applicazione della legge 29 marzo 1999, n. 78

I nove procedimenti avviati nel 2000, sono stati svolti al fine di verificare il rispetto da parte delle emittenti radiotelevisive locali della disposizione contenuta all'art. 2-bis della legge n. 78/99, norma tesa ad evitare che le emittenti radiotelevisive locali utilizzino un marchio, una denominazione, o una testata di una emittente nazionale.

In particolare sono state effettuate:

Contestazioni	Diffide	Ordinanze - Ingiunzioni
9	4	4

2.5.6. Applicazione della legge 23 dicembre 1996, n. 650

Sono in fase di definizione i 132 procedimenti volti a verificare il rispetto, da parte delle emittenti televisive, della normativa dettata in materia di servizi *audiotex* e *videotex* quali “linea diretta” “chat line” “hot line” “one to one”. In particolare l’Autorità sta procedendo alla loro trattazione, secondo i criteri interpretativi fissati dalla Commissione servizi e prodotti:

- avvio con contestazione per violazione dell’articolo 15, comma 10, legge n. 233/90 per la pubblicità dei servizi a contenuto erotico nella fascia oraria notturna (00.00 / 07.00);
- avvio con contestazione per violazione dell’art.1, comma 26, legge n. 650/96 per la pubblicità dei servizi a contenuto erotico nella fascia oraria diurna.

2.5.7. Attività di iscrizione al ruolo per la riscossione delle sanzioni

In prosecuzione delle attività riscossive iniziate nei primi mesi dell’anno 2000 si è provveduto ad avviare una ulteriore quota di iscrizioni ai ruoli riscossivi, consistenti in sanzioni irrogate con ordinanze di ingiunzione emanate dall’Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l’editoria, notificate nell’anno 1996 e successivamente non riscosse, nonché delle relative maggiorazioni per ritardato pagamento. Proseguono, inoltre, i necessari contatti con le Sedi distrettuali dell’Avvocatura dello Stato finalizzati a monitorare, ai fini riscossivi, i numerosi contenziosi avviati all’epoca, di fronte al Giudice competente, da numerosi soggetti destinatari d’irrogazione di sanzioni da parte del cessato Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l’editoria.

2.5.8. Attività in materia di tutela dei minori

L’attività di verifica del rispetto delle norme a tutela dei minori nel settore radiotelevisivo si è esplicata nello svolgimento dei procedimenti sanzionatori che hanno portato, nel corso dell’anno 2000, non solo all’adozione di provvedimenti di contestazione e di ingiunzione, ma anche all’inoltro alla Procura della Repubblica delle segnalazioni pervenute, per le quali si è riscontrata la presunta violazione all’art. 528 c.p. (vedi tabella).

Tra le emittenti radiotelevisive sanzionate vi è anche la Rai per i filmati sulla pedofilia mandati in onda nel mese di settembre 2000: al TG1 ed al TG3 sono state irrogate sanzioni pecuniarie rispettivamente di lire 80 e 50 milioni.

Violazione	Contestazioni	Archiviazioni	Ingiunzioni	Inoltrati alla Procura della Repubblica
Art. 15, comma 10 legge n. 223/90	24	0	6	4
Art. 15, comma 11 legge n. 223/90	12	0	0	0
Art. 15, comma 13 legge n. 223/90	5	3	0	0

2.5.9. Attività in materia di pubblicità ingannevole

Nel periodo giugno 2000/maggio 2001 sono stati formulati 211 pareri in materia di pubblicità ingannevole ai sensi dell'articolo 7, comma 5, decreto legislativo 74/92.

Mezzo di diffusione dei messaggi pubblicitari	N° pareri
Radio	1
Stampa	145
Telefono	4
Televisioni	33
Internet	28

2.5.10. Attività in materia di tutela delle minoranze linguistiche

L'articolo 1, comma 6, lett. b), punto 7, della legge n. 249/97 conferisce alla Commissione per i servizi e i prodotti il compito di vigilare “*sul rispetto della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute nell'ambito del settore delle comunicazioni di massa*”.

La legge 15 dicembre 1999, n. 482, in attuazione all'art. 6 della Costituzione individua le lingue e le culture delle popolazioni che la nostra Repubblica deve tutelare: “*albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo*”.

La stessa legge all'articolo 12, comma 3, ribadisce che “*la tutela delle minoranze linguistiche nell'ambito delle comunicazioni di massa è di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”.

L'Autorità, nell'ambito dei compiti di garanzia, ha preso contatti con gli organismi interessati alla materia, con i quali si è avviato un proficuo colloquio volto ad approfondire le questioni e le tematiche concernenti la predetta normativa.

Nel nostro paese sono individuabili diverse minoranze linguistiche:

- quella relativa a comunità stanziate in zona di confine che, per le vicende storiche, sono portatrici di tradizioni culturali e linguistiche comuni a quelle delle popolazioni dei paesi confinanti: le minoranze di lingua francese nella Valle d'Aosta, quelle di lingua tedesca e ladina nel trentino Alto Adige, quelle di lingua slovena nel Friuli Venezia Giulia;
- quella relativa ai gruppi di popolazione di antico insediamento in località del Paese e di natura del tutto eterogenea: isole etniche di Albarresh, Carinziani, Carnici, Catalani, Cimbri, Croati, Francoprovenzali, Grecanici, Mocheni, Occitali e Walzer;
- quella, infine, dei Friulani e dei Sardi che formano una maggioranza-minoranza.

Alcune lingue minoritarie ancor prima dell'emanazione della legge 15 dicembre 1999, n. 482 godevano di una forma speciale di tutela: la legge 14 aprile 1975, n. 103 all'articolo 19 prevede, infatti, che la so-

cietà concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo effettui trasmissioni radiofoniche e televisive “*in lingua tedesca e ladina per la provincia di Bolzano, in lingua francese per la regione autonoma Valle d’Aosta ed in lingua slovena per la regione autonoma Friuli Venezia Giulia*”; e con l’articolo 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 250, recentemente modificato dall’articolo 18, comma 2^{ter}, della legge 2 marzo 2001, n. 62 sono stati previsti alcuni contributi ai giornali quotidiani editi in lingua francese, ladina, slovena e tedesca nelle Regioni autonome della Valle d’Aosta, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige.

La recente legge 23 febbraio 2001, n. 38 ha specificamente riconosciuto e sottoposto a tutela quei cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena che vivono nelle province di Trieste, Udine e Gorizia.

È in preparazione una consultazione pubblica che permetta di avere una prima immagine di quella che è la realtà in cui vivono quelle popolazioni la cui lingua e cultura è sottoposta a tutela da parte della Repubblica Italiana.

Sempre nell’ambito delle funzioni delegate ed in relazione alle iniziative relative alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie firmata dall’Italia il 27 giugno 2000 l’Autorità ha partecipato alle riunioni indette dal Ministero dell’Interno per esaminare i paragrafi o a linee che potessero essere compresi nella ratifica della Carta, esprimendo il proprio parere all’adozione dell’articolo 11, comma 3, della Carta stessa: “Le parti si impegnano ad assicurare che gli interessi dei logatori di lingue regionali o minoritarie siano rappresentati o presi in considerazione nel quadro delle strutture eventualmente createsi secondo legge ed aventi il compito di garantire la libertà e la pluralità dei *mass media*”.