

rettiva 97/36/CE, che consente a ciascuno Stato membro di prendere misure, compatibili con il diritto comunitario, volte ad assicurare che le emittenti televisive soggette alla sua giurisdizione non trasmettano in esclusiva eventi considerati di particolare rilevanza per la società, affinché una parte rilevante del pubblico non sia privata della possibilità di seguirli, in diretta o in differita, su canali liberamente accessibili.

In considerazione del fatto che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'art. 3, comma 10 della legge n. 249/97, ha il compito di rilasciare, sulla base di un regolamento attualmente nella fase finale di elaborazione, le autorizzazioni per la diffusione radiotelevisiva via satellite, e considerando anche che le televisioni via satellite sono generalmente, nel resto dell'Europa, gli strumenti di diffusione delle reti a pagamento, si è concluso che le misure di protezione degli eventi di importanza maggiore per la società fossero approntate in tempi brevi dall'Autorità a stralcio del sopracitato regolamento.

Al fine di ottemperare all'indicazione di chiarezza e trasparenza nelle procedure di adozione dell'elenco di eventi contenuta nella direttiva, l'Autorità ha effettuato una serie di consultazioni con le emittenti televisive e con i detentori dei diritti sportivi e non sportivi degli eventi suscettibili di essere inseriti nella lista. Il principio che ha ispirato la stesura della lista è stato quello secondo il quale le misure adottate da uno Stato membro non devono costituire uno strumento di discriminazione o di chiusura del mercato verso le emittenti degli altri Stati membri, verso i detentori di diritti o altri operatori economici, né possono avere un impatto culturalmente negativo sul mercato, per esempio ostacolando senza necessità la circolazione dei diritti di trasmissione di eventi culturalmente rilevanti o riducendo seriamente le fonti di finanziamento di tali eventi a livello europeo.

L'Autorità ha pertanto definito un evento come "evento di particolare rilevanza per la società" nel caso in cui esso soddisfi almeno due delle seguenti quattro condizioni: (a) l'evento e i suoi esiti godono di risonanza speciale e generalizzata in Italia ed interessano altre persone oltre a quelle che normalmente seguono in televisione il tipo di evento in questione; (b) l'evento gode da parte della popolazione di un riconoscimento generalizzato, riveste una particolare importanza culturale ed è un catalizzatore dell'identità culturale italiana; (c) l'evento coinvolge la squadra nazionale di una determinata disciplina sportiva in un torneo internazionale di grande rilievo; (d) l'evento è stato tradizionalmente trasmesso sulla televisione non a pagamento e ha raccolto un ampio pubblico di telespettatori in Italia.

Gli eventi individuati alla luce dei precedenti criteri nella delibera n. 8/99 del 9 marzo 1999 sono stati: le Olimpiadi estive ed invernali; la finale e tutte le partite della nazionale italiana nel campionato del mondo di calcio; la finale e tutte le partite della nazionale italiana nel campionato europeo di calcio; tutte le partite della nazionale italiana di calcio, in casa e fuori casa, in competizioni ufficiali; la finale e le semifinali della Coppa dei Campioni e della Coppa UEFA qualora vi siano coin-

volte squadre italiane; il Giro d'Italia; il Gran Premio d'Italia automobilistico di Formula 1; il Festival della musica italiana di Sanremo.

L'Autorità si è inoltre riservata il potere di emendare la citata lista in particolare mediante l'inclusione dei seguenti eventi: le finali dei campionati mondiali di pallacanestro, pallanuoto, pallavolo alle quali partecipi la squadra nazionale italiana; la finale e le semifinali della Coppa Davis alle quali partecipi la squadra nazionale italiana; il campionato mondiale di ciclismo su strada. Nel caso, l'Autorità provvederà a notificare formalmente alla Commissione gli emendamenti alla lista con un anticipo tale da permettere alle emittenti televisive, da un lato, di sapere prima dell'acquisto dei relativi diritti di trasmissione quali eventi rientrino nella lista italiana e degli altri Stati membri, dall'altro, di effettuare il controllo appropriato sulle televisioni soggette alla loro giurisdizione.

La necessità di stilare un *Regolamento concernente la promozione della distribuzione e della produzione di opere europee*, cioè un regolamento che preveda che le emittenti televisive riservino alle opere europee (comprese quelle di recente produzione) determinate quote del loro tempo di trasmissione e che investano determinate quote in produzione o in acquisto di opere europee (comprese quelle realizzate da produttori indipendenti), nasce dal combinato disposto dell'art. 3, commi 2 e 3, della legge n. 249/97 e dell'art. 2 della legge n. 122/98. Il primo stabilisce che l'Autorità adotti il regolamento per il rilascio delle concessioni radiotelevisive che, tra l'altro, prevede per le emittenti nazionali, nell'ambito del progetto editoriale presentato, l'obbligo di garantire una quota rilevante di autoproduzione e di produzione italiana ed europea. L'art. 2 della legge n. 122/98, d'altro canto, abrogando l'art. 26 della legge n. 223/90 e recependo gli artt. 4 e 5 della direttiva 97/36/CE del Parlamento e del Consiglio del 30 giugno 1997 (direttiva sulla "Televisione senza frontiere"), definisce ulteriormente la materia indicando una serie di obblighi per le emittenti radiotelevisive riguardo alla promozione ed alla produzione di opere europee. Numerosi, nell'ambito della legge n. 122/98 i richiami impliciti ed espliciti ad un intervento dell'Autorità in termini ulteriormente regolatori ed attuativi della norma. Allo stesso modo, l'intervento regolatore in materia di quote si delinea nella legge n. 249/97 come necessariamente consentaneo all'emanazione del regolamento ai fini del rilascio delle concessioni radiotelevisive e conforme all'art. 3 della succitata direttiva 97/36/CE che stabilisce che gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose nei settori disciplinati dalla direttiva medesima e che sono tenuti ad assicurare, nell'ambito della loro legislazione, che le emittenti rispettino effettivamente le disposizioni adottate.

Per la stesura del regolamento, adottato con delibera n. 9/99 del 16 marzo 1999, l'Autorità ha seguito il medesimo principio informatore al quale è sembrato ispirarsi il legislatore, così come evidenziato nell'ambito dell'iter parlamentare della legge n. 122/98, in piena conformità con

la direttiva europea: l'attuazione della norma realizza l'obbligo di riserva in modo conforme alle caratteristiche, tecniche ed oggettive, proprie del settore, avendo una particolare attenzione al suo progressivo, certo e congruo sviluppo. Il regolamento prevede, ad esempio, che allo scopo di salvaguardare il progressivo sviluppo dei soggetti che operano nel settore, l'Autorità verifichi il rispetto della quota di emissione per le opere europee (stabilita in più della metà del tempo mensile di trasmissione), tenendo conto dell'effettiva quantità di prodotto disponibile sul mercato, del target di ciascuna emittente, dell'offerta di programmi coerente con il mantenimento della linea editoriale e delle peculiarità della rete. In particolare, il regolamento prevede che i canali tematici, destinati a ricevere forte impulso dallo sviluppo della televisione via satellite, possano richiedere all'Autorità, illustrandone i motivi, la deroga totale o parziale agli obblighi di riserva di emissione e di investimento definiti dal regolamento.

Infine, con la delibera n. 26/99 del 23 marzo 1999, l'Autorità ha approvato il *Regolamento in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni* previsto dall'art. 2, commi 5 e 7 della legge n. 249/97, che stabiliscono che l'Autorità con proprio regolamento disciplini i procedimenti necessari ad eliminare o impedire posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

Nella redazione del testo l'Autorità si è basata, per quanto possibile, sul regolamento di procedura dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217), apportando le modifiche necessarie alla luce delle specificità dei procedimenti in questione. Il principio cui ci si è ispirati è stato quello di salvaguardare l'efficacia delle procedure garantendo contemporaneamente la massima trasparenza e il rispetto del principio del contraddittorio al fine di assicurare un adeguato livello di tutela dei diritti di difesa dei soggetti coinvolti nelle istruttorie avviate dall'Autorità.

La definizione di "posizione dominante" non è stata presa in considerazione dal regolamento in quanto già contenuta nella n. 249/97 al comma 8, il quale individua i limiti nella raccolta delle risorse oltre i quali si configura una posizione dominante. Si tratta quindi di un regolamento meramente procedurale, che disciplina le modalità con cui l'Autorità avvia e conduce le istruttorie al fine di accertare l'esistenza di posizioni dominanti, stabilendo le procedure per l'acquisizione di informazioni e di documenti da parte dell'Autorità, la partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento e l'accesso ai documenti prodotti nel corso dell'istruttoria stessa, i poteri istruttori e ispettivi dell'Autorità, nonché le procedure per irrogare sanzioni verso i soggetti che non hanno ottemperato agli ordini impartiti dall'Autorità in seguito alla chiusura dell'istruttoria.

L'Autorità ha inoltre avviato un accertamento dell'effettiva sussistenza di posizioni dominanti nel settore televisivo (ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 8), procedendo ad inviare alle imprese radiotelevisive nazionali e locali, nonché alle concessionarie pubblicitarie, una richie-

sta di informativa finalizzata alla valutazione dell'insieme delle risorse del settore. È stato richiesto alle emittenti di inviare i dati relativi ai ricavi conseguiti nel corso del 1997 (al netto di IVA, provvigioni di agenzia e commissioni di intermediazione) suddivisi fra spazi pubblicitari (spot e telepromozioni), televendite, sponsorizzazioni, convenzioni con soggetti pubblici, offerte di servizi televisivi a pagamento. La raccolta dei dati e la loro elaborazione sono state curate da una primaria società internazionale di consulenza che nel corso del mese di maggio ha consegnato la propria relazione finale che l'Autorità è ora in procinto di esaminare. È stato costituito un gruppo di lavoro per la valutazione dei risultati contenuti in tale rapporto relativamente ai limiti anti-concentrazione fissati dall'art. 2 della legge n. 249/97.

L'Autorità ha inoltre costituito un gruppo di lavoro con il compito di valutare, in relazione a quanto previsto dall'art. 3, comma 7, della legge istitutiva, l'attuale stato di diffusione nelle abitazioni italiane delle parabole per la ricezione satellitare.

3. Gli obiettivi dell'Autorità nel settore radiotelevisivo

Fra i compiti più urgenti che attendono l'Autorità nel settore radiotelevisivo vi è l'emanazione del regolamento per la diffusione radiotelevisiva via satellite, previsto dall'art. 3, comma 10 della legge n. 249/97 che stabilisce che la diffusione televisiva via satellite originata dal territorio nazionale, compresa quella in forma codificata, sia soggetta ad autorizzazione rilasciata dall'Autorità sulla base di un apposito regolamento che essa provvede ad emanare. La televisione via satellite rappresenta al momento un mercato caratterizzato da un elevato grado di innovazione tecnologica e da grandi potenzialità di sviluppo. Mentre in altri paesi europei i *broadcaster* pubblici e soprattutto privati hanno contribuito a creare negli ultimi anni un panorama dell'offerta di canali satellitari estremamente ricco sotto il profilo sia della scelta sia della qualità, in Italia, anche a causa dell'abbondanza di offerta generalista terrestre in chiaro che rappresenta una forte concorrenza, i canali via satellite sono ancora comparativamente pochi ed ancora soggetti ad un regime di autorizzazione sperimentale e provvisoria. Con il regolamento in materia, l'Autorità si prefigge lo scopo di definire finalmente il regime autorizzatorio e di fare chiarezza in relazione agli obblighi in capo ai titolari di autorizzazione: all'incertezza delle regole si vuole sostituire un quadro regolamentare, snello, che serva ad attrarre gli investimenti e ad accompagnare lo slancio di un mercato che proprio ora, anche in Italia, comincia a dare i primi segnali di movimento.

Al fine della predisposizione del regolamento, un gruppo di lavoro interno all'Autorità, che si è avvalso anche delle competenze tecniche e giuridiche di esperti esterni, ha condotto un'analisi comparata della legislazione sulla televisione via satellite a livello europeo e ha sentito in

audizione i rappresentanti delle imprese radiotelevisive operanti nel settore, della società Telespazio, dell'industria elettrotecnica ed elettronica italiana produttrice di *set-top box* e delle associazioni dei consumatori aventi carattere nazionale. La bozza finale di regolamento è attualmente in una fase avanzata di discussione in seno al Consiglio dell'Autorità.

Nell'assenza di un quadro legislativo specifico per la radiodiffusione via satellite, il regolamento che l'Autorità si sta accingendo ad approvare fa riferimento alla normativa nazionale relativa alle concessionarie, alla legge n. 327 del 5 ottobre 1991 che recepisce la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, nonché allo spirito delle disposizioni contenute nella direttiva 97/36/CE (la cosiddetta direttiva "Televisione senza frontiere"), non ancora interamente trasposta nell'ordinamento italiano.

Un altro importante regolamento da emanarsi in tempi brevi per ciò che concerne il settore radiotelevisivo è il regolamento per la disciplina delle trasmissioni in codice su frequenze terrestri (art. 3, comma 11). L'Autorità affronterà questo tema subito dopo la chiusura del regolamento per la diffusione via satellite e dopo il completamento dell'analisi che si sta conducendo all'interno del Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali intorno alla questione dello standard dei decodificatori.

La legge n. 249 del 1997, nell'istituire l'Autorità, ha affidato alla Commissione per i servizi e i prodotti un compito fondamentale in materia di tutela dei minori, vale a dire la verifica del rispetto delle norme volte ad assicurare tale tutela nel settore radiotelevisivo, anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi. Il coordinamento tra questa previsione e la legge che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia, affidandole compiti di indirizzo e controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti allo sviluppo dei soggetti in via evolutiva, dovrebbe indurre a ritenere che la Commissione prodotti e servizi dell'Autorità debba oggi esercitare i suoi poteri di verifica in materia di minori tenendo conto, insieme agli indirizzi della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico espressamente richiamati nella legge istitutiva, anche degli indirizzi espressi dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, che si aggiungono, nella logica della legge n. 249 del 1997.

Più in generale, la produzione normativa sulla tutela dei minori di fronte alla comunicazione ha uno spiccato carattere incrementale, che ha condotto nel tempo a una notevole incertezza del diritto per la varietà delle definizioni, delle procedure e dei soggetti che oggi intervengono nel settore (il magistrato penale, l'Autorità, il Consiglio nazionale degli utenti, le commissioni di revisione, i comitati di controllo sui codici di autoregolamentazione). A ciò deve poi aggiungersi la considerazione che la soluzione dei problemi legati alla tutela dei minori non è più di carattere esclusivamente od anche solo prevalentemente nazionale: vi sono infatti le convenzioni internazionali, tra cui fondamentale è quella di New York, così come vi sono e crescono le discipline di livello comuni-

tario (direttive, raccomandazioni). Quali che siano le soluzioni che si intendono adottare è dunque importante allinearsi sul piano mondiale e, quanto meno, su quello europeo.

In questa materia gli strumenti di controllo e le sanzioni risultano oggi insufficienti. L'Autorità può accertare la violazione, in tema di pubblicità per i minori, sia delle norme della legge Mammì sia di quelle della legge n. 122 del 1998 ma, una volta accertata la violazione, non può applicare alcuna sanzione. Ciò detto, è tuttavia necessario sottolineare che si tratta di un campo in cui la repressione, ardua in tutti i settori della comunicazione, risulta oltremodo difficile, ciò che rende necessario uno sforzo per spostare tutto il peso sulla prevenzione, agendo prevalentemente sul piano della segnaletica e su quello della formazione professionale degli operatori.

L'Autorità ha costituito un gruppo di lavoro per giungere a formulare proposte circa l'esercizio della propria competenza in materia, anche sotto il profilo dell'autoregolamentazione. Le proposte potranno investire anche il tema del coordinamento tra i vari soggetti che operano nel settore, materia che resta comunque affidata in larga misura all'iniziativa del legislatore, poiché l'Autorità, che pure ha vasti poteri regolamentari, non ne ha alcuno in questo campo.

Occorre valorizzare i codici di autoregolamentazione, che in questo settore sono essenziali ma che, almeno finora, non hanno dato nel nostro paese buona prova. Per dare maggior peso a questo strumento, che ha la sua base prevalente nel controllo sociale diffuso, occorrerebbe favorire al massimo, nelle scuole e nelle famiglie, la conoscenza dei contenuti dei codici stessi e nel contempo costruire un presidio esterno, sia pure di ultima istanza, perché la loro caratteristica naturale è di avere una base contrattuale, non eteronoma. Andrebbe quindi prevista la possibilità di intervento di un soggetto esterno, con poteri arbitrari e sanzionatori nel caso di violazioni gravi.

Una via di uscita potrebbe essere quella di recepire, sull'esempio francese, i codici di autoregolamentazione nell'ambito dei capitoli di oneri che vengono adottati al momento del rilascio delle concessioni televisive, così da configurare la violazione dei codici stessi come una violazione, sia pure indiretta, delle discipline contenute nei capitoli di oneri e perciò delle condizioni alle quali è subordinato il rilascio della concessione. Ciò consentirebbe all'Autorità di attivare poteri sanzionatori collegati alla violazione di specifiche norme legate alla concessione.

In ogni caso, sarebbe opportuno prevedere in sede legislativa un raccordo istituzionale tra gli organismi interni preposti alla vigilanza sui codici di autoregolamentazione e la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità, in modo che sia possibile dare una prospettiva concreta, sul piano delle sanzioni e delle violazioni più gravi, alla linea legislativa accennata nella legge n. 249 del 1997, nel momento in cui conferisce un potere di verifica anche con riferimento ai codici di autoregolamentazione. Questa enunciazione si potrebbe chiarire collegando l'Autorità agli organismi chiamati a presidiare spontaneamente i codici di autoregolamentazione.

4. L'attività di monitoraggio dei programmi radiotelevisivi

Particolarmente grave è la mancanza di adeguati strumenti di monitoraggio. I primi tentativi di monitoraggio per la tutela dei minori avviati dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria all'inizio degli anni Novanta furono ben presto interrotti per la complessità del quadro da monitorare e per l'assenza di risorse adeguate. Dal 1993 non sono state più eseguite rilevazioni di questo tipo.

Una specifica azione di monitoraggio è stata avviata sulla verifica delle quote europee di trasmissione e di produzione. Poiché l'Autorità non dispone ancora di strutture adatte a questo lavoro, è stato instaurato un rapporto contrattuale con un centro di ascolto specializzato, che ha trasmesso tutti i dati di verifica del 1998. Un altro ambito dove il lavoro di monitoraggio è iniziato è quello delle campagne elettorali, anche in questo caso con il ricorso ad una consulenza esterna. Probabilmente più complesso è il tema dell'affollamento pubblicitario.

Un intervento di natura più marcatamente di vigilanza sul mercato della comunicazione televisiva che l'Autorità si sta apprestando a predisporre è quello in materia di monitoraggio dei contenuti delle trasmissioni televisive. All'art. 1, comma 6, lett. b), n. 13, la legge n. 249/97 attribuisce alla Commissione per i servizi e i prodotti il compito di effettuare il monitoraggio. All'interno della Commissione è stato pertanto costituito un gruppo di lavoro per lo studio della materia, attualmente impegnato nell'individuazione delle macro-aree e dei soggetti da monitorare, nella definizione di ipotesi metodologiche (monitoraggio generalizzato o monitoraggio a campione) e nell'individuazione di percorsi operativi praticabili ed efficaci per effettuare il monitoraggio (strutture interne o centri specializzati esterni; accentramento operativo o forme di delega ai Corecom).

Una prima analisi della complessa tematica ha portato all'identificazione di alcune macro-aree tematiche da monitorare: la prima è quella della verifica del rispetto delle norme in materia di tutela dei minori, compito di grande rilievo esplicitamente attribuito alla Commissione per i servizi e i prodotti dalla legge n. 249/97 all'art. 1, comma 6, lett. b), n. 6; la seconda è quella della verifica del rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità, sia in relazione agli affollamenti pubblicitari che alle modalità di interruzione dei programmi da parte della pubblicità; la terza è quella della verifica del rispetto degli obblighi posti in capo ai concessionari ed agli autorizzati (che discendono, con i dovuti distinguo fra le due tipologie di emittenti, dalle leggi n. 223/90, n. 249/97 e n. 122/98 e dai regolamenti dell'Autorità per le concessioni, per le quote di produzione e per la diffusione via satellite, in fase di adozione); la quarta ed ultima è quella della verifica delle disposizioni vigenti in materia di propaganda, pubblicità e informazione politica, come previsto dall'art. 1, comma 6, lett. b), n. 9, cui si può collegare anche quanto disposto al n. 11 della medesima lett. b) in relazione alla verifica da effettuarsi sulla pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa.

Va però precisato che su alcune delle tematiche ora elencate la legge n. 249/97 attribuisce all'Autorità, e in particolare alla Commissione per i servizi e i prodotti, poteri di emanazione di norme attuative. Ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. b), punti 5, 9 e 11, la Commissione deve infatti emanare regolamenti attuativi in materia di pubblicità e televendite; propaganda, pubblicità, informazioni politica, equità di trattamento e parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale; pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa. È ipotizzabile che solo quando il quadro regolamentare sarà completo ed omogeneo l'efficacia dell'azione dell'Autorità nel monitoraggio potrà darà i suoi frutti migliori.

Il problema fondamentale del monitoraggio rimane quello delle risorse, sia professionali che finanziarie. A questo riguardo l'Autorità intende richiamare l'attenzione del potere legislativo, considerando che le risorse che la legge n. 249 del 1997 ha destinato al funzionamento dell'Autorità non risultano, da sole, sufficienti a consentire soluzioni adeguate, tenuto conto delle dimensioni che il problema assume nel nostro Paese, dove la situazione è sicuramente più complessa di quella esistente negli altri stati europei a causa dell'esistenza di dodici reti nazionali e circa settecento emittenti locali. Ciò detto, occorre subito precisare che è bene che le risorse economiche siano rese disponibili quando saranno chiare le idee sui nodi di fondo che l'Autorità deve sciogliere, a partire dalle metodologie e procedure di monitoraggio, che costituiscono un aspetto molto delicato dal punto di vista delle garanzie, da curare con particolare attenzione per non avere poi dei prodotti difficili da gestire.

Certamente, l'attuazione di un monitoraggio efficace richiede alcune preliminari scelte di valore. In primo luogo occorre optare tra un monitoraggio generalizzato, 24 ore su 24, o per campionamento; in secondo luogo, occorre scegliere tra un monitoraggio esercitato attraverso strutture proprie dell'Autorità oppure esercitato in *outsourcing*, cioè attraverso strutture specializzate esterne; in terzo luogo occorre fare scelte sulla distribuzione dell'attività di monitoraggio tra centro e periferia mediante il decentramento territoriale, attraverso l'azione dei Corecom. In linea generale, la specializzazione di questo tipo di attività suggerirebbe il ricorso a strutture esterne, ad osservatori specializzati, con il supporto e l'orientamento della struttura interna.

In ogni caso, quella delle attività di monitoraggio complessivamente considerate sarà una partenza graduale, come è inevitabile per una materia in cui la valutazione qualitativa tende a prevalere su quella quantitativa.

Un altro intervento di vigilanza, che riguarda però non solo il settore della televisione ma anche gli altri media, è il controllo sulle rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione. La legge n. 249/97 (all'art. 1, comma 6, lett. b), punto 11 assegna alla Commissione per i servizi e i prodotti il compito di curare le rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione, di vigilare sulla correttezza delle indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effet-

tuando verifiche sulla congruità delle metodologie utilizzate e riscontri sulla veridicità dei dati pubblicati, nonché sui monitoraggi delle trasmissioni televisive e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini (compiti assolti fino all'entrata in funzione dell'Autorità dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria, come disposto dalla legge n. 223/90, art. 6, comma 10, lett. e). Lo stesso punto 11 citato, evidenzia la rilevanza penale della falsificazione dei dati e attribuisce all'Autorità il potere di effettuare proprie rilevazioni qualora si ritengano necessarie verifiche rispetto ai criteri di campionamento.

A oggi, l'Autorità ha effettuato una ricognizione dei soggetti presenti sul mercato delle rilevazioni degli indici di ascolto e diffusione dei mezzi di comunicazione e ha sentito Auditel (che rileva quotidianamente gli indici di ascolto televisivi su scala nazionale e pubblica dati mensili di ascolto delle emittenti locali), Audipress (che rileva le vendite ed i lettori della stampa quotidiana e periodica) e Audiradio (che rileva gli indici di ascolto radiofonici), tutte società alle quali partecipano sia gli operatori oggetto della rilevazione sia gli acquirenti la pubblicità. A tali società l'Autorità ha richiesto l'invio di documenti sui sistemi operativi di rilevamento e sulle metodologie statistiche di campionamento e di analisi dei dati adottate dalle società e si sta ora accingendo all'esame della documentazione ricevuta.

Infine, un altro intervento avviato dall'Autorità su un tema che non concerne esclusivamente il settore radiotelevisivo ma che investe anche gli altri settori sotto la sua giurisdizione riguarda la stesura del regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione, che, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. a), n. 5 della legge n. 249/97, va attivato in sostituzione del registro nazionale della stampa e del registro nazionale delle imprese radiotelevisive finora curati dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. L'Autorità si è proposta di valutare con grande attenzione l'impostazione di tale "Registro unico" in relazione sia alla definizione dei criteri per l'individuazione dei soggetti tenuti all'iscrizione sia alla metodologia di acquisizione e registrazione dei dati che rispondono alle esigenze informative dell'Autorità.

3. L'EDITORIA

Una legislazione di sistema e non più di settore dovrebbe darsi carico dell'editoria nel quadro attuale della multimedialità, per adeguarne la disciplina alle esigenze dei sempre più rapidi processi di innovazione che hanno dato luogo alla cd. "società dell'informazione".

Malgrado lo scenario sia quello di una progressiva interdipendenza ed integrazione dei diversi comparti della comunicazione, la disciplina è ancora quella della legge 416 del 1981. Sono in attesa di soluzione i problemi dell'organizzazione editoriale, delle garanzie all'interno delle redazioni, della riqualificazione e perimetrazione del sistema dei sostegni con valorizzazione del momento della diffusione rispetto a quello della produzione, nonché i problemi specifici dell'editoria elettronica e quelli, connessi, della stessa identità dell'impresa giornalistica.

1. La disciplina degli assetti proprietari

L'attuale disciplina degli assetti proprietari potrebbe forse essere riconsiderata per dare fiato all'economia del comparto della carta stampata attraverso l'afflusso di capitali gestiti dagli investitori istituzionali, da regolare in termini non incompatibili con le esigenze di trasparenza e con il connesso principio di riconducibilità a persone fisiche del controllo dell'impresa editrice (attualmente da individuare al "secondo livello").

Al riguardo è sembrato non conforme alle regole vigenti un progetto di intestazione di azioni di una società editrice ad un Fondo di investimento. È noto infatti che, secondo la disciplina recata per le società editrici di giornali quotidiani dall'art. 1, commi 3 e 4, della legge n. 416 del 1981 (estensibile alle imprese editrici di riviste e periodici alle condizioni di cui all'art. 18), le azioni e quote delle predette società debbono essere intestate a persone fisiche o società di persone; possono essere intestate a società di capitali solo se la maggioranza delle azioni o quote di quest'ultime sono intestate a persone fisiche.

Orbene, poiché il fondo è un "patrimonio autonomo" suddiviso in quote di pertinenza di una pluralità di partecipanti (persone fisiche e/o giuridiche) gestito in monte da una società per azioni "promotrice" (che lo ha istituito e organizzato) ovvero da una distinta società per azioni che svolge l'esclusivo ruolo di "gestore" (D. Lgs. n. 558 del 1998), l'intestazione delle azioni o quote di una società editrice ad un Fondo comune di investimento, che individua, sul piano sostanziale, il centro di imputazione dell'interesse in funzione del quale viene esercitato il diritto di voto a queste connesso, appare non conforme a legge.

In particolare va osservato che il "gestore" del Fondo, non intestatario delle azioni, si identifichi o meno con la società "promotrice" (ovvero quest'ultima, nel caso di deroga pattizia della previsione dispositiva dell'art. 40, comma 3, del D.L.gs. n. 58 del 1998), esercita il diritto di voto inerente agli strumenti finanziari di pertinenza dei fondi gestiti nell'interesse dei partecipanti, in coerenza con gli obblighi e le responsabilità del mandatario incombenti ex lege al gestore e alla promotrice (art. 36, comma 5, dello stesso D.L.gs.). Anche l'aspetto funzionale inerente all'esercizio del voto riconduce dunque alla considerazione delle titolarità del Fondo, cui, nella fisiologia del sistema, non può contrapporsi il soggetto gestore come portatore di un proprio distinto interesse.

Un diverso problema, ugualmente riconducibile all'accennata tematica della mobilitazione di capitali privati da investire nel settore editoriale, è attualmente all'esame dell'Autorità in connessione con un'operazione di concentrazione interessante l'editoria periodica.

Ai fini dell'applicazione delle sopra indicate disposizioni della legge n. 416 del 1981, l'art. 3 della legge medesima equipara alle persone fisiche le società (editrici, quelle intestatarie di azioni delle società editrici e quelle intestatarie di azioni di quest'ultime) "con azioni quotate in borsa".

L'ultimo comma dello stesso art. 3, nel precisare che quanto disposto dai commi precedenti si applica esclusivamente alle società che abbiano assolto gli obblighi di certificazione, deposito e pubblicazione dei bilanci previsti dagli artt. 4 e 5 del D.P.R. 31 marzo 1975 n. 136, mostra chiaramente che il legislatore ha inteso riferirsi esclusivamente alle società quotate in borsa italiana, cui specificamente si rivolge il già citato D.P.R. per assoggettarle agli obblighi anzidetti. Ciò è confermato, del resto, dai lavori preparatori della legge n. 416. Nella seduta dell'11 settembre 1980 alla Camera dei Deputati si è infatti notato che "... le società quotate in borsa hanno una loro naturale trasparenza come soggetti, trasparenza che deriva non soltanto dalla disciplina, dai controlli, dalla legislazione delle società e dai controlli effettuati dalla Consob ma dal fatto che si tratta di un numero limitato di soggetti che operano sul mercato con una loro trasparenza politica agli occhi dell'opinione pubblica ..."

La norma di "equiparazione" è stata quindi formulata con riguardo esclusivo al mercato borsistico italiano, allorquando tale mercato era ben diverso dall'attuale per struttura, organizzazione ed ampiezza e la prevista equiparazione poteva avere un assai limitato ambito applicativo anche in relazione alle caratteristiche sia del capitalismo italiano che del settore editoriale.

La questione della possibilità di una lettura "aperta" della norma, non nuova ma sempre risolta in senso negativo dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria con riferimento alla normativa antecedente al D. lgs. 23 luglio 1996 n. 415 (di recepimento della direttiva 93/22 CEE e 93/6 CEE), si pone per la prima volta all'attenzione dell'Autorità, chiamata a verificare se l'evoluzione successiva - che ha portato anche alla privatizzazione della borsa italiana ed alla modifica del quadro normativo (con

l'emanazione del D. lgs. 24 febbraio 1998 n. 58) - consenta di ritenere mutati i termini sostanziali della questione quanto meno con riguardo specifico alla quotazione in mercati ufficiali di paesi appartenenti all'Unione Europea.

La delicatezza della questione, che si connette anche a quella dei limiti di presenza del capitale straniero nei gruppi che gestiscono mezzi di comunicazione di massa, è di intuitiva evidenza per le notevoli ricadute sul sistema. Né va trascurato che analoga disposizione sull'equiparazione a persona fisica delle società con azioni quotate in borsa è presente nella legge 6 agosto 1990 n. 223 sul sistema radiotelevisivo, con norma (art. 17 comma 3) che non appare superata dalla legge 31 luglio 1997 n. 249.

2. Le concentrazioni editoriali

Nella non particolarmente vivace dinamica del mercato, caratterizzato soprattutto da processi di assestamento, sono da segnalare due operazioni di concentrazione: l'una riguardante i giornali quotidiani, l'altra il settore dei periodici.

La prima, interessante il mercato dei quotidiani a diffusione locale della regione Friuli-Venezia Giulia, con contenuti informativi generali, concerne l'acquisizione da parte del Gruppo editoriale l'Espresso S.p.a. del 66,36% del capitale sociale di N.C.E. Newco Edit S.p.a., holding di partecipazione detentrica del 68,38% del capitale de l'Editoriale Il Piccolo S.p.a. (editrice della testata "Il Piccolo") e del 54,85% del capitale dell'Editrice Il Messaggero Veneto S.p.a. (editrice della testata "Il Messaggero Veneto"). Su tale operazione il Consiglio, nella riunione del 14 luglio 1998, ha espresso all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato il parere che non emergessero, allo stato, elementi per l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287 del 1990.

La seconda operazione, interessante in particolare il mercato dei periodici mensili per i segmenti "moda-donna" e "casa", riguarda l'acquisto da parte di Hachette Filipacchi Medias s.a. dell'intero capitale di Rusconi S.p.a. Su tale operazione l'istruttoria è attualmente in corso, avendo l'Autorità richiesto uno specifico parere alla Consob.

3. Vicende particolari

Sul piano delle garanzie della trasparenza e dell'effettività del pluralismo l'Autorità è stata interessata dalla F.N.S.I. in ordine a vicende relative al gruppo Grauso, editore della testata L'Unione Sarda, che hanno messo in luce l'impossibilità di intervenire in base a parametri di legge in casi di intrecci tra carta stampata ed emittenti radiotelevisive in bacini locali.

Risale poi a qualche giorno la richiesta di un intervento dell'Autorità in relazione alla crisi della testata romana *Il Tempo*.

4. Il problema della distribuzione

È ormai avviato a soluzione l'annoso problema degli accessi al mercato e della pluralità dei canali di vendita della carta stampata, anche per favorire il cd. "acquisto d'impulso". La recente legge 13 aprile 1999 n. 108 ha infatti previsto una sperimentazione di diciotto mesi, in tutto il territorio nazionale, della messa in vendita dei giornali - quotidiani e/o periodici - in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate, quali le rivendite di generi di monopolio, le rivendite di carburanti ed oli minerali, bar ed altri esercizi di distribuzione con obbligo di assicurare la parità di trattamento alle testate.

Sarà cura dell'Autorità, pur formalmente estranea secondo le previsioni normative alla verifica degli esiti della sperimentazione, valutarne gli effetti anche al di là degli aspetti puramente economici.

5. L'editoria elettronica

Aperte sul piano normativo sono le questioni attinenti all'editoria elettronica, frutto specifico della convergenza multimediale.

A fronte del non omogeneo comportamento dei Tribunali, in ordine alle domande di registrazione di iniziative di editoria elettronica, è da osservare che il regime amministrativo dei giornali è disciplinato dalla legge n. 47 del 1948, la quale si fonda su di una definizione di stampe e stampati ("riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici, in qualsiasi modo destinata alla pubblicazione") non compatibile con la nozione di comunicazione telematica e che appare quindi impeditiva di un'automatica dilatazione dei relativi principi al fenomeno di trasformazione in atto nei processi editoriali, attraversati dallo sviluppo tecnologico e dalla tendenziale sostituzione di parti indicative del mondo della comunicazione/informazione.

La trasformazione opera in particolare:

- sul piano dei mezzi, laddove il connubio del computer (e relativi programmi di scrittura ed impaginazione di testi, suoni, immagini) con le reti ha spostato la realizzazione del prodotto informativo dalla dimensione meccanica (la rotativa) a quella elettronica;
- sul piano della distribuzione, con il sostituirsi delle reti e dei cavi al precedente sistema di diffusione del giornale stampato;
- sul piano della fruizione, resa possibile nella forma di consultazione a video e, come modalità a questa subordinata, anche nella forma di carta stampata grazie alla procedura di stampa comandata dal computer.

Lo sforzo, semantico oltreché giuridico, di adattamento delle vecchie norme alle nuove categorie, rilevabile dal testo tuttora in elaborazione

della proposta di modifica del contratto nazionale di lavoro giornalistico, testimonia delle difficoltà strutturali di far corrispondere i profili della professione e delle regole all'evoluzione rapidissima dei mezzi e dei prodotti. Ciò anche con riguardo alle tutele ed alle garanzie del pubblico sul piano deontologico, sul piano del diritto penale e su quello del diritto civile.

Viene espressa al riguardo, dalla categoria interessata, l'esigenza di una definizione normativa di "testata giornalistica", non vincolata ad un supporto ma ad una funzione, che, nel dare elementi specifici di riferimento ed identificazione per il pubblico (a partire dalla connotazione professionale degli addetti e dalle funzioni di responsabilità di direzione) in esplicito collegamento agli scopi specifici di servizio perseguiti, consenta di ricondurre senza equivoci a soggetti determinati l'intera gamma dei diritti e doveri connessi alla funzione informativa, non influenzata dalle caratteristiche tecniche e tecnologiche dei mezzi di produzione, distribuzione e fruizione impiegati. Rimarrebbe superata in radice, con ciò, la difficoltà di inseguire sviluppi tecnologici sempre più accelerati. Porre l'accento sull'identità e sulla connotazione di "testata giornalistica" per l'informazione diffusa via Internet, ovvero "on line", come per i prodotti "off line" (su supporto cd-rom, dvd, etc. etc.), darebbe anche maggior riparo dalle sempre più incalzanti tendenze alla sovrapposizione dei contesti e dei messaggi di ben distinta origine e natura: giornalistica, pubblicitaria, istituzionale, privata.

Lontana da una definizione omnicomprensiva di prodotto editoriale (destinato attraverso qualsiasi rete distributiva a raggiungere un fruitore in grado di scegliere) è, peraltro, la normativa attuale. Essa, nella previsione del registro degli operatori di comunicazione, contrappone le imprese editrici di giornali quotidiani e periodici alle imprese di editoria elettronica, considerate tra quelle fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazione (art.1, comma 6 lett. a) n. 5, della legge 249 del 1997).

La realizzazione di tale registro è attualmente in fase di regolamentazione. Sono state già adottate disposizioni ponte per assicurare il più proficuo passaggio dai vecchi registri (registro nazionale della stampa, registro delle imprese radiotelevisive), tenuti dal cessato Garante per la radiodiffusione e l'editoria, al nuovo registro curato dall'Autorità.

Parte Quarta

STADI DI ATTUAZIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO DELL'AUTORITÀ

PAGINA BIANCA