

precisano la nozione di controllo ai fini dell'applicazione della normativa in esame.

L'articolo 2, comma 9, prevede infine che l'Autorità, compiuta la verifica circa il superamento delle soglie al momento dell'entrata in vigore della legge che, come già detto, è l'agosto 1997, verifichi se, in caso di sfioramento, esso sia avvenuto per sviluppo spontaneo dell'impresa, e, in tal caso, se tale sviluppo abbia leso o ridotto la concorrenza e il pluralismo. Per l'ipotesi in cui il pluralismo e la concorrenza non siano stati compromessi, la norma consente, in via derogatoria rispetto alla disciplina generale di cui al comma 7, di evitare il ricorso ai provvedimenti sanzionatori, e di informarne il Parlamento con atto motivato.

Le disposizioni di cui all'articolo 2 vanno, per altro verso, lette alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 6, 7 e 9, della medesima legge. In base ai commi 6 e 7 gli esercenti la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale che superino i limiti previsti dall'articolo 2, comma 6 - che pone il limite della titolarità del 20% delle reti televisive in ambito nazionale in capo ad un medesimo soggetto - possono proseguire in via transitoria l'esercizio delle reti eccedenti gli stessi limiti, a condizione che le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo e, successivamente al termine che sarà fissato dall'Autorità in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo, esclusivamente via cavo o via satellite. Il seguente comma 9 concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e pone in capo ad essa l'obbligo di presentare all'Autorità un piano per una ristrutturazione che consenta di trasformare una delle sue reti televisive in una emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie. Ciò perché l'Autorità lo valuti e, sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, indichi il termine entro cui deve essere istituita tale emittente contestualmente all'indicazione del termine di cui al comma 7.

Questo il quadro normativo di riferimento del procedimento istruttorio, che si è svolto secondo quanto previsto dal regolamento in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni, adottato dall'Autorità con delibera n. 26/99 del 23 marzo 1999.

In particolare, si è proceduto ad accertare, nei confronti di RAI, RTI, SIPRA e PUBLITALIA 80, i seguenti punti: l'eventuale superamento dei limiti quantitativi stabiliti dall'articolo 2, comma 8, lett. a), della predetta legge; se tale superamento abbia avuto luogo tramite concentrazioni od intese oppure tramite sviluppo spontaneo delle imprese; se tale superamento, qualora intervenuto tramite sviluppo spontaneo, abbia leso o ridotto la concorrenza ed il pluralismo.

L'istruttoria si è conclusa il 17 maggio 2000 e le relative risultanze sono state notificate ai soggetti interessati per consentire loro di presentare eventuali osservazioni e memorie conclusive. Considerato il numero dei

soggetti coinvolti, la complessità dei relativi interventi e delle correlate memorie presentate, nonché la conseguente necessità di ulteriori approfondimenti, il termine per la conclusione del procedimento, inizialmente prevista per il 2 aprile 2000, è stato prorogato al 13 giugno 2000.

Alla base dell'istruttoria sono state poste, come prima ricordato, le risultanze della rilevazione condotta dalla società AC Nielsen, che ha prodotto dati concernenti sia gli introiti delle emittenti nel 1997, compresi quelli relativi a televendite e sponsorizzazioni, sia quelli delle società concessionarie di pubblicità, al netto dei diritti di agenzia. L'AC Nielsen ha infatti considerato come espressione della realtà economico-televisiva le emittenti e le loro concessionarie, non includendo le agenzie di pubblicità come parte del settore "tipico" televisivo.

Per valutare l'effettivo eventuale superamento della soglia del 30% da parte dei soggetti notificati, l'Autorità ha ritenuto anzitutto necessario definire il concetto di risorse contenuto nell'articolo 2, comma 8, della legge. Infatti, mentre la legge elenca puntualmente, alla lett. a) del comma 8, la natura dei proventi che possono essere raccolti dai soggetti (pubblicità, televendite e sponsorizzazioni al netto delle spettanze delle agenzie di intermediazione, finanziamento del servizio pubblico al netto dei diritti dell'Erario, ricavi da offerta televisiva a pagamento, convenzioni con soggetti pubblici), essa non definisce con la stessa precisione il concetto di risorse, che si presta, dunque, a diverse possibili interpretazioni.

Il testo dell'articolo 2, comma 8, non appare a tal fine risolutivo. Infatti, come si è visto, all'interno di tale comma il termine "risorse", trova, da un lato, una definizione nella lettera d) - ancorché riferita a un mercato diverso da quello di cui alla lettera a) - attraverso i suoi elementi componenti, dall'altro è utilizzato talvolta in modo autonomo, talvolta ancora è messo in relazione con quello di "proventi" e altre volte infine appare addirittura costituirne un sinonimo. Sul punto i due consulenti interpellati dall'Autorità e alcuni uffici interni si sono espressi in modo difforme. Secondo una tesi il termine "risorse" deve comprendere al proprio interno anche le percentuali che affluiscono alle agenzie di pubblicità, intese come agenzie di intermediazione. Secondo un'altra tesi il termine "risorse" non deve comprendere tali percentuali. Le due tesi concordano invece sul fatto che nel concetto di risorse vada compreso il fatturato delle emittenti, la quota del canone che affluisce alla RAI e il fatturato delle concessionarie di pubblicità. È stata infine avanzata da un ufficio interno, oltre che da una delle parti, la tesi che il concetto di risorse debba includere oltre che le spettanze delle agenzie di intermediazione, anche la quota del canone RAI trattenuta dall'Erario, coincidendo, quindi, con la spesa complessiva degli utenti pubblicitari.

A seconda che si assuma l'uno o l'altro dei significati del termine "risorse", si perviene a definire per ciascuno dei quattro soggetti notificati un *range* di valori. Utilizzando i due diversi significati, le quote di mercato assorbite dai soggetti notificati si configurerebbero come segue:

Tabella 1 - Quote delle emittenti nel mercato televisivo 1997

	Pubblicità	Concessionarie	Canone netto	Pay-TV	Totale	Quota % su A	Quota % su B
RAI	1.659	124	1.783		3.907	48,11%	44,84%
Sipra	93				93		
RTI	2.621				2.621	32,32%	29,58%
Publitalia	354				354		
Cecchi Gori	57				57	0,70%	0,64%
CG Advertising	82				82		
Rete A	19				19	0,23%	0,21%
Tele +	27			423	500	6,17%	5,61%
Tele + pubblicità	8				8		
TV locali	401	12			413	5,09%	4,66%
Altre concessionarie di pubblicità	57				57		
Stream				4	4	0,03%	0,05%
NUMERATORI: Proventi di ciascun soggetto							
DENOMINATORE "A": Totale introiti emittenti + conc. pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario (dati Nielsen condivisi da Pallotta)						8.110	
DENOMINATORE "B": Totale introiti emittenti + conc. pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario + sconto d'agenzia stimato in 700 mld (15% del fatturato delle concessionarie di pubblicità) + "altro" stimato in ulteriori 50 mld (dati Frediani)						8.860	

Nell'ipotesi in cui il termine "risorse" comprendesse la spesa complessiva degli utenti pubblicitari più il canone Rai al lordo della quota dell'Erario, esso sarebbe pari a 9.317 miliardi e le quote delle emittenti notificate ammonterebbero a 41,88% per RAI e 28,13% per RTI.

Per quanto riguarda la situazione delle concessionarie di pubblicità, anch'esse soggetti notificati ai sensi dell'articolo 2, comma 9, la situazione si configura come illustrato nella seguente tabella 2:

Tabella 2 - Quote delle concessionarie di pubblicità nel mercato televisivo 1997

	Pubblicità	Quota "A"	Quota "B"
Sipra	1.652	20,37%	18,65%
Publitalia	2.275	28,03%	25,58%
CG Advertising	139		
Rete A	19		
Tele + pubblicità	35		
TV locali	401		
Altre concessionarie di pubblicità	57		
NUMERATORE: Proventi delle concessionarie di pubblicità			
DENOMINATORE "A": Totale introiti emittenti + conc. Pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario (dati Nielsen condivisi da Pallotta)			8.110
DENOMINATORE "B": Totale introiti emittenti + conc. pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario + sconto d'agenzia stimato in 700 mld (15% del fatturato delle concessionarie di pubblicità) + "altro" stimato in ulteriori 50 mld (dati Frediani)			8.860

Nell'ipotesi in cui il termine "risorse" comprendesse la spesa complessiva degli utenti pubblicitari più il canone Rai al lordo della quota dell'Erario, esso sarebbe pari a 9.317 miliardi e le quote delle concessionarie notificate ammonterebbero a 17,73% per SIPRA e 31,93% per PUBLITALIA 80.

Quale che sia il valore che si ritiene più corretto attribuire alle singole emittenti e concessionarie, compreso quello ad esse più favorevole, risulta che le due unità economiche costituite dai quattro soggetti notificati, superavano entrambe nel 1997 la quota del 30% delle risorse complessive del settore televisivo.

Ai fini della valutazione delle modalità dello sviluppo si è proceduto a verificare se si fossero o meno operate concentrazioni o intese e si è richiesto al Nucleo speciale della Guardia di finanza afferente all'Autorità di svolgere una ricerca sugli atti giacenti presso l'unità organizzativa dell'Autorità che gestisce gli uffici stralcio del preesistente "Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria". Tale ricerca era volta ad evidenziare notizie su concentrazioni o intese avvenute nel periodo 1990-1997 concernenti i soggetti interessati dal presente procedimento. La stessa richiesta è stata rivolta all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, che aveva in quel periodo l'obbligo di esprimere un parere sulle concentrazioni che venivano notificate all'Ufficio del Garante come da legge allora vigente.

Si è in tal modo avuta evidenza di due procedimenti di quell'Autorità relativi ad intese tra emittenti nazionali nel mercato dei diritti televisivi e di un procedimento del Garante relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione. I primi sono relativi ad intese (RAI-RTI nel primo caso e RAI, RTI e Cecchi Gori nel secondo) ed appaiono, per il loro oggetto, più rilevanti per il terzo obiettivo dell'istruttoria, in relazione al quale occorre valutare eventuali indizi di lesione della concorrenza non solo nel mercato rilevante della raccolta pubblicitaria, ma anche nei mercati collegati e quindi, in particolare, in quello dei diritti di trasmissione. Delle due intese si darà perciò conto più avanti. L'operazione di concentrazione che ha visto la partecipazione di un soggetto legato da un rapporto di controllo ad un soggetto notificato nel procedimento in questione (si tratta della finanziaria FININVEST, controllante di RTI) è l'operazione di concentrazione FININVEST-AMEF-AMEF, autorizzata dal Garante con il provvedimento A22 EAG. In tale operazione, che riguardava l'acquisizione da parte di FININVEST del controllo di due concessionarie di pubblicità di testate periodiche e quotidiane, l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, nel suo parere, reso l'11 aprile 1992, evidenziava la sostanziale irrilevanza di tale operazione rispetto alla sua capacità di eliminare o restringere la concorrenza su tale mercato.

Non essendosi rinvenute altre notizie di intese o di operazioni di concentrazione a carico dei soggetti notificati nel mercato rilevante, l'Autorità è pervenuta alla conclusione che la crescita economica delle imprese più sopra citate sia riconducibile a sviluppo spontaneo, come definito dall'articolo 2, comma 9, della legge n. 249/97.

Per valutare l'eventuale lesione della concorrenza, sono stati presi in considerazione, oltre al mercato rilevante (quello della pubblicità televisiva) i cosiddetti mercati interessati, tra i quali emergono, in particolare, il mercato dei contenuti televisivi e quello dei talenti, il mercato delle infrastrutture trasmissive, e gli strumenti di rilevazione dell'*audience*. Eventuali comportamenti anti-concorrenziali in questi mercati potrebbero configurare, infatti, una diminuzione della "possibilità di accesso ai fattori di produzione" del mercato televisivo, elemento considerato in modo specifico dal comma 9 quale valutazione da effettuare ai fini della determinazione dell'esistenza di una posizione dominante vietata.

Nel corso dell'istruttoria, e soprattutto in sede di audizioni, sono stati denunciati atteggiamenti e comportamenti lesivi o riduttivi della con-

correnza che sarebbero stati messi in atto da RAI e RTI, nel mercato rilevante della pubblicità televisiva. Sono state, in particolare, denunciate pratiche di sussidi incrociati tra il mercato della pubblicità televisiva nazionale e quello più concorrenziale della pubblicità televisiva locale (riferito solo a RAI), politiche commerciali di esclusiva, politiche di sconti anticompetitive.

A queste segnalazioni si sono contrapposte le valutazioni avanzate sia dai soggetti notificati, sia da quelli sentiti ai sensi dell'articolo 7 del regolamento dell'Autorità in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni, in base alle quali il mercato pubblicitario sarebbe competitivo e in forte espansione, talché gli scarsi fatturati pubblicitari lamentati dalle emittenti televisive locali non sarebbero frutto di pratiche predatorie messe in atto dai soggetti notificati, bensì deriverebbero da limitate capacità imprenditoriali delle emittenti locali stesse.

Per quanto riguarda i mercati collegati e, in particolare, quello dei contenuti televisivi, si sono ritenuti pertinenti alle questioni oggetto dell'istruttoria, e della conseguente decisione, due provvedimenti dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato relativi ad intese nel mercato dei diritti sportivi acquisiti agli atti del procedimento.

Con il primo, il provvedimento n. 6633, è stata irrogata una sanzione nei confronti di RAI, RTI e Cecchi Gori Communications per la violazione dell'articolo 2, comma 2, lett. c), della legge n. 287/90 a seguito di un accordo, intervenuto nel febbraio 1996, per la ripartizione dei diritti della Coppa Italia di calcio. Secondo l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato *"... l'accordo avrebbe esorbitato da una legittima finalità transattiva per sostanzarsi di fatto in una indebita restrizione della concorrenza nella parte in cui l'accordo prevedeva la ripartizione tra le tre emittenti dei diritti relativi ad alcune partite del torneo di Coppa Italia per il biennio 97-99"*. Si può ritenere che tale provvedimento non sia stato in grado di incidere significativamente sulla formazione di posizioni dominanti nel mercato televisivo, per la parte marginale che esso rappresenta rispetto all'insieme degli eventi sportivi ad alta audience.

Per quanto riguarda invece il provvedimento n. 6662, con cui erano state sanzionate RAI e RTI per un accordo tendente alla ripartizione dei diritti sportivi, è da dire che il TAR del Lazio lo ha successivamente annullato per vizi procedurali.

Alcuni dei soggetti sentiti hanno inoltre denunciato comportamenti messi in atto da RAI e RTI su mercati collegati a quelli rilevanti, che avrebbero come effetto quello di rafforzare le posizioni dominanti dei soggetti in questione. Tali comportamenti riguarderebbero l'"accaparramento" in esclusiva di talenti televisivi, l'acquisizione in blocco dei programmi presso i principali distributori, l'esercizio, al 1997, da parte di RAI e RTI di un numero di impianti superiore alle necessità effettive di illuminazione del territorio nazionale, la gestione ed il controllo del meccanismo di verifica degli ascolti televisivi (Auditel), in quanto controllato da UPA (33%), RAI/SIPRA (33%) e MEDIASET (33%).

Tali elementi, che potrebbero costituire (in particolare le intese nei mercati collegati) indizi pertinenti ai fini della determinazione dell'eventuale

lesione della concorrenza, non appaiono supportati da adeguata documentazione. In ogni caso essi andrebbero reconsiderati alla luce delle contingenti condizioni economiche e culturali in un determinato momento storico, come indicato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 420/94.

L'ultimo livello di indagine imposto dalla legge è quello della eventuale lesione o riduzione del pluralismo. Ai fini della verifica della sussistenza di posizioni dominanti vietate occorre infatti valutare entrambi i profili, concorrenza e pluralismo, che il legislatore ha reputato parimenti meritevoli di tutela, sottraendo così agli organi chiamati ad esercitare il potere di controllo sulla corretta applicazione della disciplina la possibilità di limitarsi alla verifica di uno solo di essi. Ne consegue che è sufficiente la lesione anche di uno solo di essi per procedere all'adozione di eventuali provvedimenti anticoncentrativi.

Si è ritenuto necessario, in primo luogo, interrogarsi sulla natura e sulla valenza di tale principio per poi indagare sull'eventuale sussistenza in concreto di figure sintomatiche indicative di una lesione/riduzione del pluralismo. In base al percorso logico appena delineato, la sede naturale da cui muovere per l'individuazione della natura e del valore di tale principio sono le sentenze della Corte costituzionale, che sin dal 1974 hanno sottoposto ad una serie di limitazioni l'esercizio, allora monopolistico, della radiodiffusione televisiva.

Nella sentenza n. 225/74 la Corte evidenziava che il monopolio televisivo poteva considerarsi costituzionalmente legittimo solo se fosse preordinato a due obiettivi essenziali: a trasmissioni caratterizzate da imparzialità e completezza dell'informazione e a rendere effettivo il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In tal modo la Corte ha ritenuto rispettato il requisito del cosiddetto pluralismo interno, inteso come obbligo di dar voce al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società. Si tratta tuttavia di un profilo che esula dall'ambito di incidenza dell'istruttoria in questione, in quanto concerne soltanto la concessionaria pubblica, sulla quale è deputata ad esercitare il potere di controllo la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Di diverso rilievo appare invece il secondo aspetto del principio pluralistico, quello che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla sentenza n. 826/88, si profila come pluralismo esterno e si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative. Scelta che non sarebbe effettiva se i cittadini stessi non fossero in condizione di disporre, nel settore pubblico come in quello privato, di una molteplicità di programmi che garantiscano l'espressione di tendenze diverse. Ne consegue, a giudizio della Corte, che il pluralismo sarebbe gravemente minacciato in caso di esistenza di posizioni dominanti sul mercato.

La realizzazione di tale precetto ha imposto l'adozione di una specifica normativa antitrust. A tale compito ha assolto, in un primo tempo, la legge n. 223/90, che all'articolo 15 individuava una serie di criteri per

la determinazione delle posizioni dominanti vietate. Il comma 1 definiva alcuni criteri cosiddetti incrociati tra il mezzo radiotelevisivo e la stampa, i commi 2 e 3 disciplinavano le condizioni di validità di eventuali atti di cessione, trasferimenti, partecipazioni etc., mentre il comma 4 precisava che le concessioni in ambito nazionale rilasciate complessivamente ad un medesimo soggetto privato non potevano superare il 25% del numero di reti nazionali previste dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze e comunque il numero di tre.

Anche sulla base della sentenza n. 112/93, in cui aveva ribadito che è lo stesso diritto all'informazione di cui all'articolo 21 della Costituzione ad implicare il pluralismo delle fonti, nel senso di imporre al legislatore il vincolo di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo al massimo numero possibile di voci diverse, con la sentenza n. 420/94 la Corte dichiarava il citato comma 4 dell'articolo 15 della legge n. 223/90 costituzionalmente illegittimo perché contrastante con i valori di pluralismo esterno e di imparzialità sottesi al diritto di libera manifestazione del pensiero, compromesso dalla mancanza di un'idonea disciplina antitrust in materia di radiodiffusione. In particolare la Corte evidenziava che il legislatore del 1990, piuttosto che muoversi nel senso di contenere e poi ridimensionare la concentrazione allora esistente, che vedeva di fatto tre reti esercitate dallo stesso soggetto (situazione già denunciata con sentenza n. 826/88, alla quale avrebbe dovuto rimediare appunto la legge n. 223/90), non aveva fatto altro che legittimarla stabilmente.

Ad avviso della Corte, dalla rimozione del citato articolo 15, comma 4, della legge n. 223/90 non derivava un vuoto normativo, considerata la presenza di una disciplina transitoria (legge n. 422/93), pur rimanendo ferma la necessità di stabilire nuovi e corretti limiti anticoncentrativi. Ciò perché, come la Corte ha più volte avuto modo di affermare, il principio del pluralismo è insito nel nostro ordinamento, sancito dall'articolo 21 della Costituzione e specificato come regola di immediata applicazione nel divieto di titolarità di tre concessioni di reti nazionali ovvero di titolarità del 25% del numero complessivo delle reti private. Tale valore, precisa la Corte, deve infatti considerarsi prevalente sulla facoltà di concentrazione che, pur potendo in ipotesi rispondere alla opportunità di conseguire una dimensione di impresa ottimale sotto il profilo economico-aziendale, non risponde alla preminente necessità di assicurare il maggior numero possibile di voci.

All'indicazione della Corte di stabilire nuovi e corretti limiti anticoncentrativi il legislatore ha risposto con l'emanazione della legge n. 249/97, che non solo all'articolo 2 precisa i criteri per la determinazione delle posizioni dominanti, ma al successivo articolo 3 prevede anche precise misure deconcentrative da applicarsi ai soggetti che si trovino in tali condizioni. In particolare, essa dispone che l'esercizio delle reti eccedenti il limite del 20% del numero di concessioni assentibili possa proseguire sino ad un termine stabilito dall'Autorità, in conformità del dettato della legge, oltre il quale i relativi programmi debbono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

Parallelamente, il già citato comma 9 del medesimo articolo 3 stabilisce che, contestualmente a tale decisione, l'Autorità debba indicare il termine entro cui la RAI deve trasformare una delle sue reti televisive in un'emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie. Il piano di ristrutturazione in parola deve essere valutato dall'Autorità una volta sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Mentre l'istruttoria sulla prima di queste misure è pressoché conclusa, la seconda è tuttora aperta in attesa del parere da parte della Commissione parlamentare di vigilanza e per l'indirizzo generale dei servizi radiotelevisivi, già richiesto dall'Autorità. Si auspica pertanto che l'organismo bicamerale si pronunzi sollecitamente, così da consentire all'Autorità stessa di adempiere in tempi brevi al suo compito.

Come già ricordato più volte, le due misure previste dall'articolo 3, una volta attuate, contribuirebbero a sanare la situazione di incostituzionalità già accertata con la sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale, con riferimento alla legge n. 223/90, e a ricondurre ad una situazione di maggiore pluralismo il sistema televisivo italiano. Non vi è dubbio, infatti, che il legislatore, nell'indicare con precisione nella legge n. 249/97, le due misure deconcentrative e la necessità della contestualità delle due decisioni da parte dell'Autorità, avesse ben presente che i due soggetti RAI e RTI, ai quali queste due misure si riferiscono, operavano, al momento dell'entrata in vigore della legge, in regime di duopolio.

Alle medesime conclusioni perveniva peraltro anche la Relazione annuale presentata dall'Autorità al Parlamento il 30 giugno 1999, nella quale, in riferimento allo stato del mercato nazionale televisivo e audiovisivo, si affermava che "i due principali operatori controllano larga parte dell'offerta e delle risorse economiche, mentre gli altri soggetti della televisione in chiaro occupano posizioni marginali" (pag. 92).

Le analisi relative all'eventuale lesione/riduzione del pluralismo devono necessariamente assumere come punti di partenza la sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale e la successiva legge n. 249/97. Come si è ricordato poc'anzi, la prima affermava che il pluralismo è gravemente minacciato dal possesso di un numero eccessivo di reti in capo ad un unico soggetto, mentre la seconda riconosce implicitamente questo stesso criterio, quando impone all'emittente di trasferire su satellite o cavo la rete eccedente.

È evidente che la situazione attuale rispecchia, per quanto riguarda i soggetti in questione, quella antecedente non solo all'emanazione della legge n. 249/97, ma alla stessa pronuncia della Corte. Tuttavia, poiché il contesto nel quale i soggetti agiscono appare modificato, occorre riconsiderare in tale nuovo quadro gli indizi relativi al pluralismo. La legge, infatti, impone di considerare il fenomeno del pluralismo anche indipendentemente dal numero delle reti e dalla quantità di risorse economiche raccolte, tant'è che all'articolo 2, comma 7, impone all'Autorità di eliminare o impedire il formarsi delle posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

Questa verifica comporta la definizione di criteri o parametri attraverso i quali misurare il grado di pluralismo, criteri e parametri che possono es-

sere di varia natura e tuttora non univocamente definiti neppure a livello internazionale. A riprova di ciò basti ricordare il Libro verde elaborato dalla Commissione europea e pubblicato nel 1992 con il titolo "Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno — Valutazione della necessità di un'azione comunitaria" (COM(1992) 480 def.) che, tra gli altri, si poneva esplicitamente il problema della loro definizione. Tra i criteri da più parti suggeriti si possono citare il numero delle emittenti complessivamente presenti in una determinata area geografica, gli indici di ascolto dei diversi programmi (come avviene ad esempio in Germania e in Gran Bretagna), la presenza di canali alternativi.

Data la carenza di punti fermi metodologici sull'argomento e di esplicite indicazioni legislative in merito, una verifica in tal senso appare allo stato attuale assai problematica. Tuttavia, al di là del numero delle reti possedute da un unico soggetto, che è rimasto stabile, è evidente che altri elementi sono mutati dal 1994 ad oggi ed altri ancora sono in rapido mutamento. Ne discende che l'Autorità è sollecitata a valutare sia le posizioni dominanti sia le eventuali lesioni di pluralismo e concorrenza all'interno di tale quadro evolutivo.

Ora, è indubbio che tali limiti vadano valutati alla luce dell'evoluzione dello scenario tecnico, economico e giuridico nel quale si muovono i soggetti, scenario i cui mutamenti sono già stati analizzati nella citata Relazione dell'Autorità al Parlamento del giugno 1999: infatti in essa si afferma che "l'adozione di una tecnologia di trasmissione leggera, qual è il digitale, consente l'ingresso sul mercato televisivo ad un ampio numero di operatori superando da un lato la scarsità di risorse elettriche tipica della tecnologia analogica (che contingenta il numero di canali disponibili e quindi dei soggetti ammessi) e dall'altro riducendo i costi d'investimento richiesti al consumatore dal satellite. In questo modo possono moltiplicarsi le opzioni di programmi e servizi accessibili al consumatore con costi di impianto vicini allo zero" (pag. 99).

Questo scenario non è certo ancora pienamente attuato, ma è sicuramente in via di affermazione, come dimostra l'esistenza di almeno due soggetti nazionali che operano su piattaforme digitali e che irradiano molte decine di programmi ad un numero di abbonati oggi stimati intorno ai 3 milioni. Questo stesso scenario e le sue diverse possibili modalità di realizzazione hanno costituito oggetto di un approfondito studio svolto dall'Autorità che ha dato origine nel giugno 2000 al Libro bianco sul digitale.

L'evoluzione tecnologica ed economica del mercato è del resto chiaramente sottesa alla previsione della legge nella parte in cui all'articolo 2, comma 12, prevede che "l'Autorità in occasione della relazione al Parlamento sulle caratteristiche dei mercati di riferimento deve pronunciarsi espressamente sulla adeguatezza dei limiti indicati nel presente articolo".

A ulteriore dimostrazione di quanto l'esigenza di adeguare la verifica delle posizioni dominanti vada contestualizzata alle concrete condizioni di mercato, basta considerare l'articolo 2, comma 1, che, nel fare divieto di posizioni dominanti, li colloca "nei settori delle comunicazio-

ni sonore e televisive, anche nelle forme evolutive, realizzate con qualsiasi mezzo tecnico, della multimedialità, dell'editoria anche elettronica e delle connesse fonti di finanziamento".

La stessa Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 420/94, valuta che fosse opportuno verificare se un determinato limite antitrust o, più in generale, la normativa vigente fosse adeguata a tutelare il pluralismo "nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un determinato momento storico". Da qui l'esigenza di procedere non solo ad una sollecita attuazione delle misure deconcentrative di cui all'articolo 3, ma anche ad un accertamento sulle attuali condizioni del mercato radiotelevisivo e sulle sue possibili evoluzioni future.

In conclusione l'Autorità ha accertato che:

a) al momento dell'entrata in vigore della legge n. 249/97 le due unità economiche costituite dalla RAI con la controllata SIPRA e da PUBBLITALIA 80 con la collegata RTI, avevano superato la soglia di cui all'articolo 2, comma 8, della legge citata;

b) tale superamento non è derivato da intese o concentrazioni, ma da espansione naturale delle imprese, tale da non determinare una posizione dominante vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 9, della legge n. 249/97;

c) alcuni indizi denunciati in talune fasi dell'istruttoria afferenti a possibili lesioni o riduzioni della concorrenza e del pluralismo non appaiono di rilevanza tale da motivare l'applicazione delle misure previste dall'articolo 2, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Su tali basi l'Autorità, con la delibera n. 365/00/CONS del 13 giugno 2000, ha quindi assunto la decisione - in riferimento alla posizione dei soggetti notificati, alla data di entrata in vigore della legge n. 249/97 - di non applicare le misure previste dall'articolo 2, comma 7, della legge stessa.

L'Autorità ha altresì stabilito:

a) di provvedere all'adozione delle misure di cui all'articolo 3, commi 6, 7 e 9, della precitata legge n. 249/97 non appena la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi si sarà pronunciata sulla richiesta di parere in merito al piano di ristrutturazione Nuova RAI TRE, già inoltrata dall'Autorità alla predetta Commissione di vigilanza;

b) di avviare un'indagine volta ad accertare le condizioni attuali e i possibili sviluppi futuri del settore televisivo, sotto il profilo del pluralismo e della concorrenza, con particolare riferimento alla distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche, all'accesso ai fattori di produzione, al numero delle imprese, alla loro dimensione e alla loro *audience*, tenendo anche conto delle evoluzioni in atto e previste della multimedialità e delle tecnologie digitali, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 2, comma 12, della legge n. 249/97.

In conformità a quanto previsto dalla legge, la delibera n. 365/00/CONS è stata formalmente trasmessa ai Presidenti delle due Camere.

7. Il monitoraggio delle trasmissioni televisive e le attività di garanzia

L'Autorità ha sviluppato un progetto organico e sistematico di monitoraggio del contenuto dei programmi televisivi in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 13, della legge n. 249/97.

Il progetto di monitoraggio è stato elaborato nella prima metà del 1999, dopo approfondite analisi delle esperienze maturate da altre autorità di regolamentazione europee, dall'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, di quelle di "automonitoraggio" delle principali emittenti nazionali nonché di quelle maturate nel settore da centri di rilevazione specializzati nel monitoraggio televisivo continuativo. Il programma è stato formalmente approvato il 7 luglio 1999.

Per quanto attiene, in particolare, l'oggetto del monitoraggio, sono state individuate le seguenti quattro macro-aree: garanzie all'utenza (con particolare riguardo alla tutela dei minori); obblighi di programmazione dei concessionari (comprese le quote di produzione e di emissione delle opere europee); pubblicità (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto); pluralismo (politico, culturale, sociale).

Per ciascuna macro-area sono stati quindi individuati i soggetti contemplati dalla normativa (emittenti concessionarie terrestri nazionali o locali, emittenti autorizzate alla diffusione via satellite, emittenti in codice), la tipologia del procedimento sanzionatorio e l'ammontare delle sanzioni irrogabili, il soggetto giuridicamente deputato alla verifica dell'osservanza delle norme e quello, eventualmente diverso, competente all'irrogazione delle sanzioni. Per ciascuna macro-area è stato successivamente svolto un approfondimento per l'individuazione di possibili criticità o ambiguità determinate da sovrapposizioni normative o dalla necessità di interventi regolatori aggiuntivi. Ciascuna macro-area è stata infine ulteriormente suddivisa in distinte aree di indagine, come meglio illustrato in seguito, per ciascuna delle quali è stato individuato uno specifico percorso metodologico di monitoraggio e di organizzazione ed esposizione dei dati.

Nella prima fase operativa, l'azione di monitoraggio si è necessariamente concentrato sull'emittenza televisiva nazionale; in un secondo momento saranno elaborate metodologie e modelli applicabili al vasto settore dell'emittenza televisiva locale nonché a quello radiofonico.

Nell'autunno 1999, l'Autorità ha avviato un'indagine finalizzata ad individuare centri di rilevazione di comprovata esperienza nel settore del monitoraggio televisivo, provvisti di infrastrutture dedicate e di risorse umane addestrate, idonei a fornire i servizi previsti dal progetto in relazione alle emissioni pubblicitarie e, in generale, a tutti gli obblighi che gravano sulla programmazione televisiva. Terminati tali adempimenti, nel gennaio 2000 il Consiglio ha approvato l'avvio ope-

rativo del progetto, che dal mese di febbraio è quindi entrato nella fase di realizzazione.

Nei paragrafi che seguono verrà esposta una sintesi delle attività svolte all'interno di ciascuna delle quattro macro-aree oggetto di monitoraggio.

7.1 La tutela dei minori

La tutela dei minori è uno dei compiti più delicati affidati all'Autorità dalla legge n. 249/97, in base al cui articolo 1, comma 6, lettera b) numero 6, la Commissione per i servizi e i prodotti *“verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori, anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi”*. Il Consiglio, inoltre, come disposto dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 10, accerta la mancata osservanza, da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

In considerazione dell'ampiezza dei predetti compiti, il tema della vigilanza sugli obblighi previsti a tutela dei minori ha costituito una parte importante del progetto di monitoraggio. Trattandosi di un'area ad elevata problematicità - in quanto suscettibile di investire sensibilità, percezioni e valutazioni qualitative non di rado contrastanti - l'Autorità non ha ritenuto opportuno assumere parametri di valutazione statici ma ha inteso procedere nella direzione di un confronto continuo con le emittenti, il pubblico e gli esperti della materia.

Le difficoltà connesse alla vigilanza sulla programmazione televisiva destinata al pubblico più giovane sono ulteriormente accentuate da due fattori: da un lato, la genericità di alcune norme in materia di tutela dei minori e, dall'altro, l'estrema frammentarietà che caratterizza il panorama legislativo in materia, alla quale consegue una notevole incertezza del quadro delle sanzioni applicabili. A tale proposito, si ricordano qui brevemente alcune delle disposizioni che compongono il quadro normativo di riferimento: la legge n. 223/90 che, all'articolo 15, comma 10, stabilisce il divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori; il decreto ministeriale n. 425/91, che prevede norme a tutela dei minorenni in relazione alla pubblicità televisiva; la legge n. 203/95, che all'articolo 3, comma 4, stabilisce che la trasmissione televisiva di film contenenti immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori è ammessa solo tra le ore 23 e le ore 7, salvo quanto disposto dall'articolo 15 della legge n. 223/90; la convenzione fra il Ministero delle comunicazioni e la RAI, che all'articolo 11 stabilisce l'impegno, da parte della società concessionaria del servizio pubblico, a realizzare su ogni rete li-

nee di programmazione per i minori che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva; infine, il contratto di servizio stipulato tra il Ministero e la RAI, il cui articolo 5 prevede che quest'ultima dedichi particolare attenzione ai messaggi di violenza veicolati direttamente ed indirettamente dal mezzo televisivo ed effettui un controllo qualitativo e preventivo sui messaggi pubblicitari, affinché questi non mettano in pericolo l'equilibrato sviluppo della personalità dei minori.

A queste disposizioni si sommano inoltre numerosi codici di autoregolamentazione, stipulati tra gli operatori del settore delle comunicazioni, sul cui rispetto hanno fino ad oggi vigilato appositi organismi interni di sorveglianza. Fra i codici di autoregolamentazione si ricordano: i protocolli deontologici su informazione e minori (Carta di Treviso) sottoscritti nel 1995 dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e dalla Federazione Nazionale Stampa Italiana; il codice di autoregolamentazione nei rapporti tra TV e minori, sottoscritto nel 1997 da RAI, Mediaset, Cecchi Gori Communications, FRT ed AER; il codice di autodisciplina pubblicitaria (ventottesima edizione, in vigore dal 18 maggio 1999).

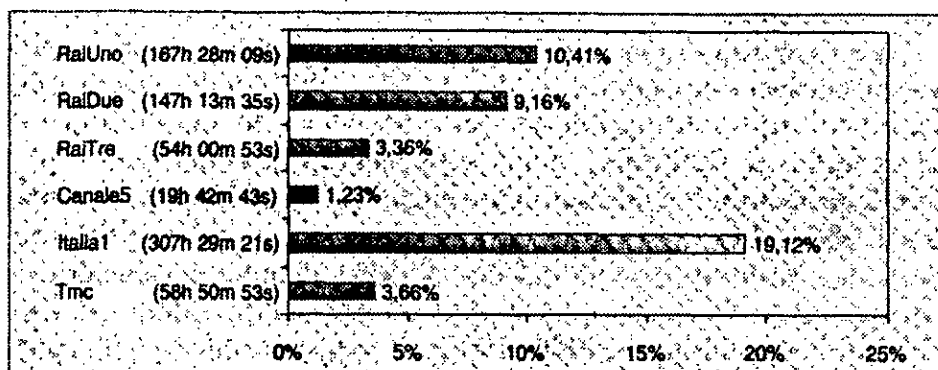
Alla luce di quanto esposto, l'Autorità ha ritenuto prioritario, attraverso l'azione di monitoraggio in materia di tutela dei minori, il raggiungimento di due obiettivi. Il primo è l'acquisizione di dati generali, di base, sulla rappresentazione dei minori nella comunicazione televisiva, che consentano di costruire scenari comunicativi ed elaborare analisi approfondite e valutazioni. Il secondo obiettivo consiste nella rilevazione e nello studio degli effetti che la programmazione televisiva può avere sui minori (o su altri soggetti deboli). A questo proposito, l'Autorità si prefigge di raccogliere dati sia sui contenuti ed i linguaggi dei programmi, sia sulla ricezione dei programmi stessi, sforzandosi di evitare l'adozione di meccanismi "automatici" e statici di valutazione, discendenti da assunti predefiniti e potenzialmente superati dall'evoluzione dei gusti e del costume.

Nell'ambito del programma di monitoraggio in materia di tutela dei minori, l'Autorità, a fine 1999, ha promosso una ricerca sui programmi televisivi destinati ai bambini di età inferiore ai 12 anni trasmessi dalle principali reti nazionali nel periodo dal 1° novembre 1999 al 6 gennaio 2000, di particolare interesse poiché comprende le festività natalizie. L'indagine è stata condotta dalla struttura del Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma, specializzato nel monitoraggio televisivo. Nel corso della ricerca sono state monitorate 9.648 ore di trasmissione; di queste sono state analizzate oltre 750 ore che rappresentano, nel periodo considerato, il tempo totale dedicato ai programmi per bambini dalle emittenti oggetto dello studio. La ricerca, della quale si riportano di seguito alcuni dati, ha avuto carattere esplorativo e ha rappresentato un primo passo verso la definizione di una procedura operativa finalizzata all'analisi quantitativa e qualitativa del palinsesto televisivo.

I dati rappresentati nella figura 1 - relativi al tempo di trasmissione dedicato ai bambini rispetto al tempo totale di trasmissione televisiva

(uguale per tutte le emittenti) nel periodo considerato - pongono al primo posto Italia 1, che dedica ai bambini il 19,12% dei propri programmi, seguita da Rai Uno (10,41%) e RaiDue (9,16%). Rete 4 non appare in questa e nelle altre figure, in quanto non ha trasmesso alcun pro-

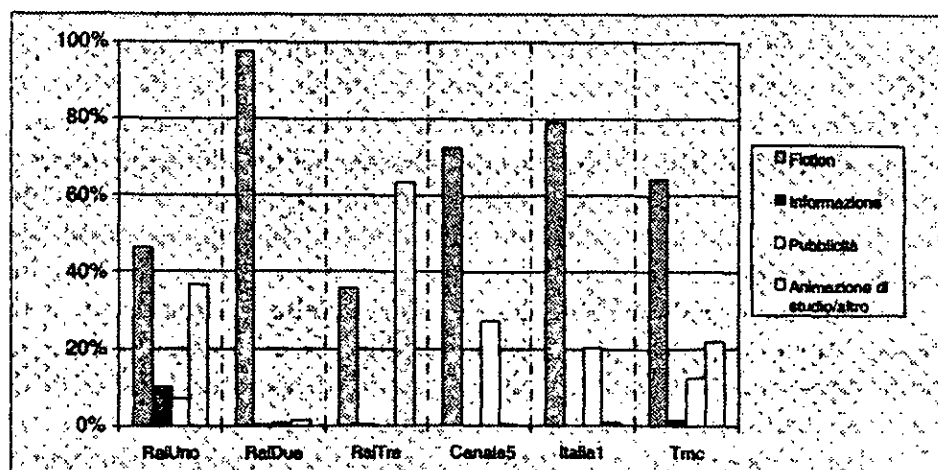
Figura 1 - Tempo di trasmissione dedicato ai bambini per emittente rispetto al tempo totale di programmazione televisiva nel periodo 1/11/99 - 6/1/00



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

gramma per bambini nel periodo oggetto della ricerca. È possibile suddividere la programmazione per bambini in alcuni "generi": *fiction* (ulteriormente scomponibile in: cartoni animati, film e telefilm), informazione, pubblicità e altro, ove il genere "altro" racchiude le categorie: sigla, gioco interattivo, gioco in studio e animazione. La figura 2 mette in evidenza come RaiUno sia l'unica emittente ad avere una distribuzione quasi paritetica tra *fiction* e resto della programmazione, mentre nelle altre emittenti prevale, sia pure in misura diversa, il genere *fiction* (soprattutto cartoni animati). Fa eccezione RaiTre che si differenzia, invece, in quanto presenta una maggiore percentuale di programmi del genere "altro".

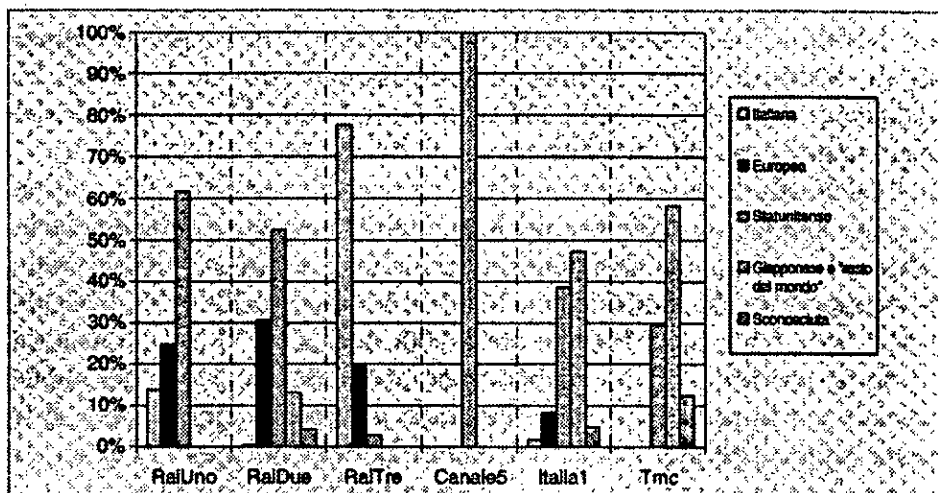
Figura 2 - Suddivisione per generi dei programmi dedicati ai bambini per mittente (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Suddividendo i programmi *fiction* dedicati ai bambini per nazionalità di produzione, si riscontrano significative differenze tra le emittenti esaminate. Si evidenzia in particolare, come illustrato dalla figura 3, una notevole presenza di produzioni di origine statunitense nonché di produzioni di provenienza giapponese e "resto del mondo". Parallelamente, il tempo di trasmissione riservato alle opere europee appare basso, soprattutto nel caso delle emittenti private.

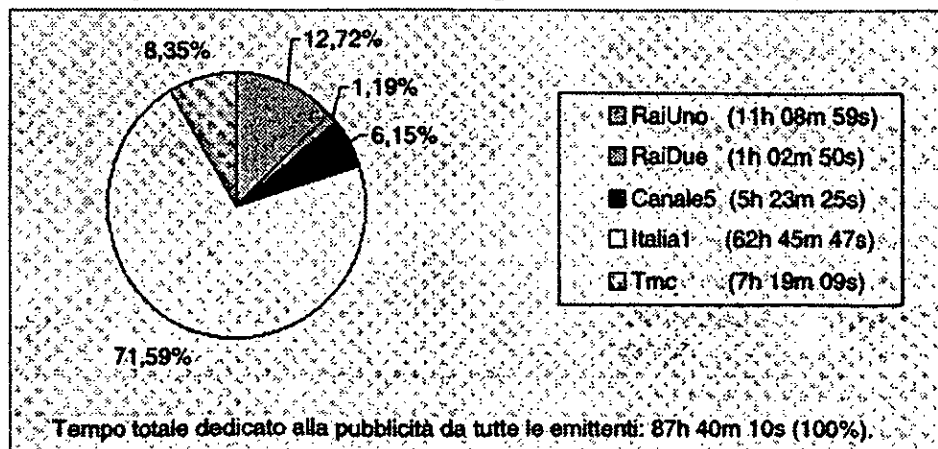
Figura 3 - Suddivisione per nazionalità di produzione dei programmi *fiction* dedicati ai bambini per emittente (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Una riflessione a parte merita il genere pubblicità. Le rilevazioni riportate nella figura 4, che riguardano il tempo occupato dalla pubblicità nelle trasmissioni per bambini suddiviso fra le varie emittenti, mettono in evidenza che Italia 1, a fronte di un maggior tempo di programmazione dedicato ai bambini (cfr. figura 1), raccoglie la gran parte delle inserzioni pubblicitarie.

Figura 4 - Suddivisione per tempo dedicato alla pubblicità nei programmi dedicati ai bambini, per emittente, rispetto al tempo totale dedicato alla pubblicità da tutte le emittenti (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Per concludere si ricorda, sempre in relazione all'attività di vigilanza in materia di garanzie per i minori, anche l'attività di controllo su segnalazione. A titolo esemplificativo, si evidenzia che sono pervenute all'Autorità, nel corso del primo quadrimestre del 2000, n. 91 segnalazioni riguardanti altrettante ipotesi di violazione della normativa vigente in materia di minori (v. tabella 1). Le segnalazioni sono pervenute dagli Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni, che agiscono su incarico dell'Autorità, da varie associazioni di tutela dei consumatori e dei minori, da privati cittadini e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ad esse occorre aggiungere altre 83 segnalazioni (81 provenienti da quattro Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni, 2 da un privato cittadino) in materia di servizi audiotex e internazionali (articolo 1, comma 26, della legge n. 650/96), per le quali si sta procedendo all'accertamento delle presunte violazioni, in relazione sia al divieto, per i servizi audiotex ed internazionali, di presentare forme e contenuti di carattere erotico, pornografico o osceno, sia al divieto, per le emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, di propagandare servizi audiotex e videotex (linee dirette, messaggerie vocali, *chat line*, *one to one* e *hot line*), nelle fasce di ascolto e di visione fra le ore 7.00 e le ore 24.00. Agli accertamenti in materia, l'Autorità procede con la collaborazione anche del Comando del nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria di Napoli della Guardia di finanza (ubicato presso la sede dell'Autorità), del Comando di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno (ubicato presso la sede dell'Autorità) e degli Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni competenti per territorio.

Tabella 1 - Segnalazioni di presunte violazioni delle norme in materia di tutela dei minori pervenute all'Autorità nel primo quadrimestre del 2000

Ipotesi di violazione	Numero Segnalazioni
Articolo 3, comma 4, legge 2 03/95	15
Articolo 8, comma 1, legge 223/90	8
Articolo 8, comma 2, legge 223/90	2
Articolo 15, comma 10, legge 223/90	22
Articolo 15, comma 11, legge 223/90	4
Articolo 15, comma 13, legge 223/90	1
Articolo 20, comma 4, legge 223/90	2
Articolo 3, comma 1, legge 122/98	6
Articolo 3, comma 4, legge 122/98	10
Articolo 3, comma 5, legge 122/98	8
Articolo 4, comma 2, legge 581/93	7
Articolo 4, comma 3, legge 581/93	1
Articolo 10, comma 2, legge 581/93	2
Parte prima, Codice autoregolam.	2
Carta di Treviso	1
Articolo 1, comma 26, legge 650/96	83