

7.2 Il rispetto degli obblighi dei concessionari televisivi

L'insieme delle disposizioni relative agli obblighi di programmazione posti a carico dei concessionari radiotelevisivi nazionali è di considerevole complessità. Basti qui ricordare, da un lato, le leggi 6 agosto 1990, n. 223, di disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, e 30 aprile 1998, n. 122, contenente norme relative alla promozione della distribuzione e della produzione di opere europee; dall'altro, le disposizioni contenute in due provvedimenti dell'Autorità: il regolamento per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri (delibera del 1° dicembre 1998, n. 78) ed il regolamento concernente la promozione della distribuzione e della produzione di opere europee (delibera del 16 marzo 1999, n. 9).

La legge n. 122/98, in particolare, all'articolo 2, comma 1, prevede per le emittenti televisive nazionali l'obbligo di riservare più della metà del tempo mensile di trasmissione (escluso quello dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, servizi teletext, *talk show* o televendite) ad opere audiovisive di origine europea. Lo stesso comma prevede inoltre che tale riserva di trasmissione di opere europee sia ripartita fra i diversi generi di opere e riguardi opere prodotte, per almeno la metà, negli ultimi cinque anni.

Nel 1999, l'Autorità ha commissionato al Centro d'ascolto di Roma - in continuità con precedenti rilevazioni effettuate dallo stesso Centro per conto dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria già dal 1997 - il monitoraggio delle trasmissioni soggette ad obblighi di programmazione ai sensi della legge n. 122/98 e del precitato regolamento di attuazione dell'Autorità. I generi televisivi oggetto del monitoraggio sono stati classificati in quattro categorie: film (produzioni cinematografiche e film per la televisione), cartoni animati, produzioni televisive (telefilm, *telenovela*, *serial*, *soap opera*, prosa, sceneggiati) e documentari. I dati complessivi relativi all'anno 1999 sono stati trasmessi all'Autorità nel mese di maggio 2000 e sono attualmente in corso di verifica, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 122/98.

A partire dall'anno 2000, l'Autorità si avvale di rapporti mensili prodotti dal Centro d'ascolto sulla base del monitoraggio, relativi a tutti gli obblighi di programmazione e di concessione previsti da norme di legge. I rapporti sono trasmessi all'Autorità in formato elettronico, così da consentire successive elaborazioni, analisi ed incroci con altri dati emersi dal monitoraggio relativo ad altre macro-aree o con quelli degli anni passati. Rispetto al 1999, le tipologie di opere audiovisive analizzate sono aumentate e sono conformi alle disposizioni dell'articolo 2, comma 1 della legge n. 122/98.

La legge n. 122/98 prevede inoltre per le emittenti televisive nazionali l'obbligo di riservare una quota non inferiore al 10% dei loro introiti netti annui derivanti da pubblicità alla produzione ed all'acquisto di programmi audiovisivi - compresi film (in misura non inferiore al 40% della quota di cui sopra) e programmi rivolti ai minori - di produzione eu-

ropea, ivi comprese le opere realizzate da produttori indipendenti. La concessionaria del servizio pubblico è tenuta a riservare una quota non inferiore al 20% dei proventi dei canoni di abbonamento alla produzione di opere europee. In relazione a tali obblighi, il regolamento dell'Autorità in materia di promozione della distribuzione e della produzione di opere europee ha stabilito il principio dell'autocertificazione su base annua da parte delle emittenti dei propri proventi e delle proprie percentuali di investimento in opere europee. A seguito della chiusura dei bilanci aziendali relativi all'anno 1999, l'Autorità sta acquisendo le autocertificazioni e si accinge a procedere alla verifica dei dati, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 122/98.

7.3 L'attività di vigilanza in materia di pluralismo: la "par condicio"

Il progetto di monitoraggio ha posto come oggetti del monitoraggio sul pluralismo tre categorie specifiche:

- il pluralismo sociale, vale a dire la rappresentazione del complesso sistema delle diverse articolazioni culturali e delle opinioni presenti nella società (un obbligo che, per quanto riguarda la concessionaria pubblica, è richiamato sia nel contratto di servizio che negli indirizzi della Commissione Parlamentare di vigilanza);
- il pluralismo politico nella programmazione televisiva quotidiana, vale a dire la salvaguardia dei principi di equità più volte richiamati dalle norme legislative, dagli indirizzi emessi dalla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e da quanto stabilito, per la concessionaria pubblica, dal contratto di servizio;
- il pluralismo in campagna elettorale, vale a dire il controllo sulle modalità di rappresentazione e sui tempi concessi alle forze politiche e ai candidati, sulla messa in onda degli spot, sulla pubblicazione dei sondaggi ed in generale su tutte le norme che disciplinano le campagne elettorali in televisione.

Proprio in relazione a questo ultimo aspetto del pluralismo in campagna elettorale, si deve ricordare che, nell'immediata vigilia delle elezioni regionali ed amministrative nonché della tornata di referendum abrogativi della scorsa primavera, è stata approvata la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Fra le novità introdotte dalla nuova legge, si ricorda qui, brevemente, l'estensione dell'ambito temporale di applicazione della disciplina intesa a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità nell'accesso ai mezzi d'informazione (articolo 1, comma 1). In virtù di tale estensione si è passati da una normativa limitata ai soli periodi di campagna elettorale – per i quali è comunque prevista una disciplina differenziata, estesa anche ai referendum – ad una regolamentazione

permanente della materia. Inoltre, la legge ha disposto che la parità di trattamento e l'imparzialità nell'accesso ai mezzi di informazione siano assicurati nei confronti di "tutti i soggetti politici" (articolo 1) e non più soltanto a quelli — candidati, liste, gruppi di candidati, ecc. — presi in considerazione dalla precedente disciplina (legge n. 515/93) che riguardava i soli periodi di campagna elettorale. Disposizioni articolate riguardano poi i programmi di comunicazione politica, i messaggi politici autogestiti, i programmi d'informazione, i messaggi politici ed elettorali su quotidiani e periodici e i sondaggi politici ed elettorali.

Su aspetti molto rilevanti di tutti questi temi, la legge n. 28/00 chiamava l'Autorità a redigere i regolamenti attuativi per quanto riguarda stampa, radio e televisioni private, nazionali e locali. Alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi veniva demandato invece il compito di redigere i regolamenti attuativi diretti alla concessionaria pubblica radiotelevisiva.

La considerevole complessità degli adempimenti previsti dalla legge n. 28/00 a carico dell'Autorità, l'ampiezza del potere regolamentare ad essa demandato e i tempi molto stretti per l'esercizio degli stessi (una sola settimana è intercorsa fra l'entrata in vigore della legge n. 28/00 e l'inizio della campagna elettorale per le elezioni regionali e amministrative del 16 aprile) hanno imposto all'Autorità un notevole impegno di lavoro al fine di elaborare — nel rispetto dei termini — i necessari regolamenti attuativi. In tale circostanza, l'Autorità ha ritenuto prioritario, in sede di prima applicazione della legge, dare attuazione alle disposizioni che disciplinano i periodi elettorali, rinviando ad altro provvedimento la restante disciplina. Tale provvedimento è stato poi adottato il 22 giugno 2000, con la delibera n. 200/00/CSP, dalla Commissione per i servizi e i prodotti che in precedenza aveva approvato, con la delibera n. 29/00/CSP del 1° marzo 2000, le disposizioni di attuazione della nuova disciplina in materia di comunicazione politica e parità d'accesso ai mezzi d'informazione, con la delibera n. 55/00/CSP del 29 marzo 2000, le disposizioni di attuazione relative alla campagna per i referendum abrogativi del 21 aprile. Sono stati adottati altri tre regolamenti relativi a consultazioni locali in Trentino Alto Adige (delibera n. 57/00/CSP) e Valle d'Aosta (delibera n. 72/00/CSP) e ad un'elezione suppletiva della Camera dei deputati nel collegio uninominale 6 della Sardegna (delibera n. 139/00/CSP).

Anche per il monitoraggio delle nuove disposizioni in materia di pluralismo politico, così come per il monitoraggio sul pluralismo sociale, l'Autorità si avvale della collaborazione operativa del Centro di ascolto di Roma. In occasione delle recenti campagne elettorali e referendarie, il Centro di ascolto ha svolto il monitoraggio, 24 ore su 24, di tutte le trasmissioni di carattere informativo, di intrattenimento, cultura e varietà di dieci reti nazionali terrestri (le tre reti RAI, le tre reti Mediaset, le due reti Tmc e Rete A). In conformità con quanto previsto dalla nuova legge n. 28/00, è stata analizzata la programmazione delle emittenti televisive

nazionali relativa alle tre fattispecie previste (programmi di comunicazione politica, messaggi autogestiti, notiziari e programmi di approfondimento informativo).

L'attività di monitoraggio ha avuto un carattere eminentemente quantitativo. Il Centro d'ascolto ha operato una distinzione tra il tempo dedicato al soggetto e il tempo gestito direttamente da quest'ultimo (tempo di parola, dichiarazioni dirette o citazioni esatte delle parole pronunciate dal soggetto, tempo di antenna) e per ogni trasmissione ha compilato rapporti che, oltre ai dati sulla rete, sull'orario di messa in onda, sul carattere giornalistico o di intrattenimento della trasmissione, hanno riassunto anche gli argomenti trattati, le opinioni espresse, gli ospiti presenti.

A seguito dei controlli effettuati sui rapporti giornalieri relativi alla programmazione dell'emittenza televisiva nazionale prodotti dal Centro d'ascolto per il periodo dal 2 marzo al 16 aprile 2000, il Dipartimento vigilanza e controllo dell'Autorità ha inoltrato al competente Dipartimento garanzie e contenzioso dell'Autorità stessa 25 segnalazioni e 13 verbali di accertamento a carico delle emittenti.

L'Autorità ha anche concluso accordi di collaborazione con il Centro interuniversitario di comunicazione politica, una struttura formata dalle Università di Perugia, Salerno e Torino, che da anni effettua ricerche empiriche e teoriche sulle campagne elettorali, sui loro contenuti e sulle loro strategie per conto di diversi committenti nazionali ed internazionali. Per conto dell'Autorità, il Centro interuniversitario effettua rilevazioni sul rispetto della disciplina prevista, in materia di comunicazione politica, per la stampa quotidiana e periodica, segnalando all'Autorità le presunte infrazioni rilevate sulla quasi totalità della stampa quotidiana nazionale e locale e sulle principali testate periodiche.

Nel corso delle recenti campagne elettorali, il Centro interuniversitario ha tempestivamente segnalato le infrazioni rilevate in relazione alle norme sulla pubblicazione dei sondaggi (divieto di pubblicazione negli ultimi quindici giorni della campagna elettorale; indicazione, nei sondaggi pubblicati nella prima parte di quest'ultima, di una serie di informazioni utili per una corretta valutazione del sondaggio, così come previsto dal regolamento di attuazione emanato dall'Autorità). In totale, a seguito dei controlli effettuati nel periodo 2 marzo - 16 aprile 2000, il Dipartimento vigilanza e controllo ha inoltrato al Dipartimento garanzie e contenzioso 53 segnalazioni a carico di quotidiani e periodici in relazione alle disposizioni contenute nella legge n. 28/00.

All'inizio di marzo, l'Autorità ha inoltre istituito una propria struttura esclusivamente dedicata all'applicazione della nuova disciplina, con lo scopo di garantire un servizio di assistenza e di supporto interpretativo della normativa, anche attraverso l'attivazione di un numero telefonico accessibile gratuitamente ed operante dalle 10.00 alle 19.30. In tal modo si è assicurata un'informazione completa e trasparente sulle problematiche emerse nelle diverse fasi delle recenti campagne elettorali e referendarie, consentendo alle emittenti radiofoniche e televisive, tanto nazionali quanto locali, nonché agli organi di stampa, di gesti-

re correttamente il nuovo sistema di comunicazione politica. Sono pervenute all'“unità *par condicio*” circa 7.000 telefonate e 2.181 fax, di cui 1724 relativi alla campagna per le elezioni amministrative del 16 aprile 2000 e 457 relativi alla campagna per i referendum abrogativi del 21 maggio 2000.

L'Autorità ha potuto contare sulla proficua collaborazione dei Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), ove costituiti, e negli altri casi dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat) che hanno fornito utili suggerimenti per una rapida risoluzione delle molteplici questioni postesi. Nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo dell'emittenza radiotelevisiva operante a carattere locale, l'Autorità si avvale infatti stabilmente del supporto dei Corerat, ai quali già la legge n. 515/1993 aveva affidato il compito di monitorare le trasmissioni televisive in periodo pre-elettorale e verificare il rispetto delle disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dal Garante sulla disciplina delle trasmissioni radiotelevisive durante le campagne elettorali.

Nei primi tre mesi di operatività dell'“unità *par condicio*”, la Commissione per i servizi e i prodotti ha deliberato 75 provvedimenti in applicazione della nuova disciplina in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e di comunicazione politica. La stessa unità ha inoltre predisposto un *data base* contenente: archivio Corecom/Corerat relativo alle elezioni regionali del 16 aprile 2000; archivio Corecom/Corerat relativo ai referendum abrogativi del 21 maggio 2000; archivio quotidiani e periodici; archivio emittenti nazionali; archivio schede relative alle richieste telefoniche; archivio denunce; archivio segnalazioni al Dipartimento garanzie e contenzioso e al Dipartimento vigilanza e controllo.

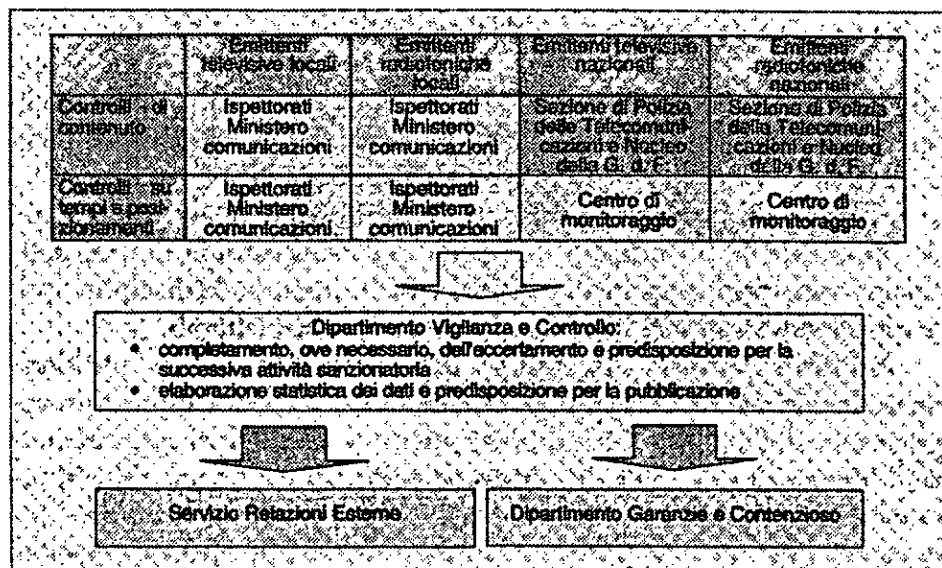
7.4 *L'attività di vigilanza in materia di pubblicità televisiva*

In relazione alle procedure per il monitoraggio dell'emissione pubblicitaria (pubblicità, sponsorizzazioni e televendite) disciplinata da numerose disposizioni normative, sovente di derivazione comunitaria, l'Autorità ha approntato una serie di strategie operative, riassumibili come segue.

Per quanto attiene alla “intensità” del monitoraggio, si è scelta la duplice soluzione di un monitoraggio generalizzato sulle ventiquattro ore delle emittenti titolari di concessione a carattere nazionale, affiancato da un monitoraggio a campione delle emittenti titolari di concessione a carattere locale. Per quanto concerne le modalità del monitoraggio, sono previsti sia parametri “quantitativi”, relativi all'affollamento ed al posizionamento degli spot pubblicitari, sia parametri “qualitativi” dell'emesso pubblicitario, in relazione, ad esempio, ai divieti di pubblicizzare alcuni prodotti, ai contenuti pornografici o alla trasmissione di pubblicità occulta. Con riferimento, infine, ai soggetti coinvolti nell'attività di monitoraggio, è stata predisposta la procedura illustrata schematicamente

mente di seguito, che tiene conto dell'ambito territoriale delle concessioni, della ripartizione delle aree oggetto di indagine e dell'organo accertatore preposto alla visione materiale dei contenuti pubblicitari trasmessi dalle emittenti.

Tabella 2 - Flusso operativo del monitoraggio



Il centro di monitoraggio preposto ai controlli sugli affollamenti e sul posizionamento degli spot pubblicitari per le emittenti nazionali è stato individuato nella società AGB Italia di Milano, che monitora attualmente, 24 ore su 24, le emittenti Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1, Tmc 1 e Tmc 2. Le rilevazioni di AGB riguardano l'affollamento pubblicitario (con segnalazioni degli sforamenti) e le anomalie sul posizionamento dei messaggi pubblicitari (numero delle interruzioni, distanza tra le interruzioni ecc.).

L'Autorità dispone in tal modo di rapporti dettagliati relativi a:

- affollamenti pubblicitari orari, giornalieri e mensili con verifica del dettaglio orario degli affollamenti pubblicitari di ciascuna emittente monitorata, inclusiva dei dati di *audience* e di *share* per ciascuna ora (di fonte Auditel);
- affollamenti pubblicitari settimanali per la RAI, con verifica del dettaglio sulla fascia oraria degli affollamenti pubblicitari settimanali;
- sforamenti rispetto al limite orario e giornaliero. Il rapporto evidenzia i presunti sforamenti rispetto al limite imposto dalle norme; in tal caso possono aversi diversi accorpamenti di pubblicità tabellare, telepromozioni e televendite;
- palinsesto: dettaglio cronologico dei programmi trasmessi da ciascuna emittente sottoposta a monitoraggio;
- spot isolati: elenco mensile degli spot isolati trasmessi in violazione dell'articolo 3, comma 1 della legge 122/98;

- numero di interruzioni di opere audiovisive: raffronto tra le interruzioni consentite e quelle effettivamente realizzate dall'emittente, con segnalazione di eventuali differenze in eccesso;
- inserimento di pubblicità in trasmissioni di durata inferiore a 30': segnalazione mensile delle interruzioni non consentite all'interno dei programmi di durata inferiore a 30 minuti;
- distanza tra interruzioni pubblicitarie: segnalazione mensile dei casi di interruzioni consecutive nell'ambito dello stesso programma a distanza inferiore ai 20 minuti.

Il sistema di monitoraggio della programmazione pubblicitaria sulle emittenti nazionali è nella fase di prima implementazione e messa a punto, in attesa anche dell'emanazione dei regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità e di televendite previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 5, della legge n. 249/97 ed attualmente in fase di predisposizione da parte degli uffici dell'Autorità.

Per quanto riguarda il controllo in materia di pubblicità trasmessa dalle emittenti radiofoniche e televisive titolari di concessioni a carattere locale, l'attività di monitoraggio viene oggi svolta dagli Ispettorati del Ministero delle comunicazioni, con il coordinamento dell'Autorità. D'altro canto è da ricordare che il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delegabili ai Comitati regionali per le comunicazioni, approvato con la delibera n. 53/99 del 28 aprile 1999, include tra queste il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive e la vigilanza ed il controllo sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, inclusa la pubblicità in qualunque forma diffusa.

8. L'attività sanzionatoria

L'Autorità ha avviato numerosi procedimenti volti ad accertare la violazione, da parte delle emittenti nazionali e locali, delle disposizioni contenute nella legge 6 agosto 1990, n. 223, recante disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, nella legge 30 aprile 1998, n. 122, concernente il differimento dei termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive, nel decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, recante il regolamento in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico, nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, - disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle comunicazioni - nella legge 29 marzo 1999, n. 78 - disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo - e nella legge 30 maggio 1995, n. 203, sul riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport (v. Tabella 3).

Tabella 3 - Procedimenti avviati dal Dipartimento garanzie e contenzioso

Normativa	N° procedimenti
legge 6 agosto 1990, n. 223	108
decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581	14
legge 30 maggio 1995, n. 203	3
legge 23 dicembre 1996, n. 650	55
legge 30 aprile 1998, n. 122	14
legge 29 marzo 1999, n. 78	4
Totale	198

Inoltre, alla fine del 1999, il Dipartimento garanzie e contenzioso ha assunto, dalla gestione stralcio dell'Ufficio dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, i procedimenti sanzionatori (fascicoli ed allegati interni) relativi alle violazioni di disposizioni delle suindicate leggi nonché delle disposizioni relative alle campagne elettorali, contenute nelle leggi 25 marzo 1993, n. 81, e 10 dicembre 1993, n. 515. È stata altresì presa in carico l'attività relativa alla redazione dei pareri in materia di pubblicità ingannevole, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74.

L'attività istruttoria e sanzionatoria può suddividersi come segue.

8.1 Procedimenti in materia di pubblicità e sponsorizzazione

In applicazione dell'articolo 8 della legge n. 223/90, nonché dell'articolo 3 della legge n. 122/98, sono stati avviati numerosi accertamenti volti a verificare:

- il non utilizzo, da parte delle emittenti, di alcun mezzo ottico ed acustico di evidente percezione per distinguere la pubblicità dal resto dei programmi (articolo 8, comma 2, legge n. 223/90), fattispecie statisticamente più ricorrente nell'ambito delle segnalazioni ricevute;
- il mancato rispetto, da parte delle emittenti locali e nazionali, dei limiti di affollamento pubblicitario orario e giornaliero (articolo 8, comma 7, legge n. 223/90);
- l'inserimento, da parte delle emittenti, di interruzioni pubblicitarie nel corso delle fasi di gioco di partite di calcio - c.d. "mini spot" - (articolo 3, comma 2, legge n. 122/98). A tale proposito è da rilevare che, in attesa dell'approvazione dei regolamenti in materia di pubblicità, la Commissione per i servizi e prodotti ha ritenuto che contrastino con le previsioni di legge le interruzioni pubblicitarie inserite nel corso della trasmissione televisiva di eventi sportivi in modo da precludere o limitare la visione di immagini degli eventi stessi;
- l'inosservanza, da parte delle emittenti televisive, delle disposizioni sui limiti relativi al numero massimo di *break* pubblicitari effettuabili all'interno dei film (articolo 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 (articolo 3, comma 4, legge 122/98);
- l'inosservanza, da parte delle emittenti, delle disposizioni che impongono di non effettuare interruzioni pubblicitarie nei notiziari e nei programmi per bambini di durata programmata inferiore a 30 minuti (articolo 3, comma 5, legge 122/98).

8.2 Violazione degli obblighi dei concessionari

I procedimenti sono stati avviati al fine di verificare l'ottemperanza da parte dei concessionari pubblici e privati degli obblighi esplicitamente previsti all'articolo 15 della legge n. 223/90. In particolare, le segnalazioni maggiormente ricorrenti, da cui hanno avuto origine gli accertamenti, hanno riguardato:

- la trasmissione di opere cinematografiche in mancanza della titolarità dei relativi diritti d'autore (articolo 15, comma 8);
- la trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori (articolo 15, comma 10), nonché la trasmissione di film dei quali sia stata, in assoluto, vietata la proiezione o di film vietati ai minori di anni 14, mandati in onda prima delle ore 22.30 o dopo le ore 7.30;
- l'effettuazione, da parte dei concessionari privati locali, di distinte programmazioni in diversi bacini di utenza, senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione ministeriale.

8.3 Applicazione della legge 30 maggio 1995, n. 203

È stato verificato che, così come previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge n. 203/95, la trasmissione televisiva di opere a soggetto e film prodotti per la televisione contenenti immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori avvenga nella c.d. fascia protetta, compresa tra le 23.00 e le 7.00.

8.4 Violazione degli obblighi di programmazione dei concessionari

Le verifiche sono state dirette ad accertare:

- l'ottemperanza da parte dei concessionari dei diversi obblighi di programmazione previsti dall'articolo 20 della legge n. 223/90;
- il possesso dell'autorizzazione necessaria ai fini della trasmissione di programmi in contemporanea, in conformità all'articolo 21, comma 1, della legge n. 223/90.

8.5 Applicazione della legge 29 marzo 1999, n. 78

I procedimenti, avviati e conclusi, sono stati svolti al fine di verificare il rispetto da parte delle emittenti radiotelevisive locali della disposizione contenuta nell'articolo 2-bis della legge n. 78/99, diretto a tutelare l'interesse delle emittenti radiotelevisive nazionali a che il proprio marchio, la propria denominazione o la propria testata non vengano imitati dalle emittenti radiotelevisive locali, così da generare confusione in merito alla loro stessa identità.

Figura 5 - Attività istruttorie in corso al marzo 2000 per presunte violazioni delle norme a tutela dei minori

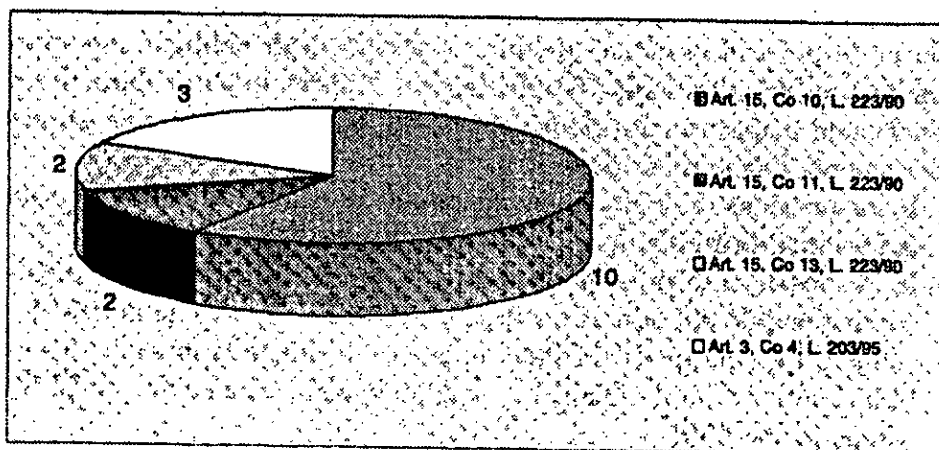


Tabella 4 - Provvedimenti emessi nel corso del 1999

Presunta Violazione	Contestazioni	Ingiunzioni
Articolo 15, c. 10, l. 223/90	4	3
Articolo 15, c. 11, l. 223/90	0	0
Articolo 15, c. 13, l. 223/90	1	0
Articolo 3, c. 4, l. 223/95	0	0

8.6 Applicazione della legge 23 dicembre 1996, n. 650

Le verifiche sono state dirette ad accertare le violazioni compiute dalle emittenti (in particolare locali) dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 650/96, che prevede espliciti divieti in merito ai servizi *audiotex* ed internazionali che presentino forme o contenuti a carattere erotico, pornografico o osceno. In particolare le verifiche hanno avuto ad oggetto il rispetto della fascia oraria (ore 7.00 / 24.00) in cui è fatto divieto di propagandare servizi *audiotex* e *videotex* quali "linea diretta" "chat line" "hot line" "one to one", nonché il rispetto del divieto di propagandare gli *audiotex* in programmi, pubblicazioni o ogni altro tipo di comunicazione espressamente dedicato ai minori.

8.7 Attività di iscrizione al ruolo per la riscossione delle sanzioni

In ossequio all'ultimo capoverso dell'articolo 1, comma 22, della legge n. 249/97, sono stati trasferiti, tra gli altri, dall'Ufficio dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria al Dipartimento garanzie e contenzioso dell'Autorità, numerosi fascicoli di procedimenti sanzionatori conclusi, negli anni fra il 1993 ed il 1998, con l'irrogazione di sanzioni ingiunte e non pagate - in buona parte opposte di fronte al Giudice competente - i cui termini prescrizionali per la riscossione coattiva, ai sensi degli articoli 27 e 28 della legge n. 689/81, risultavano prossimi. Pertanto, a doverosa tutela degli interessi erariali, considerata l'intervenuta novazione sostanziale delle normative sulla riscossione coattiva delle entrate erariali, si è provveduto ad avviare, con priorità, una prima quota di iscrizioni ai ruoli riscossivi, in relazione a sanzioni irrogate e notificate negli anni '93-'95, nonché delle relative maggiorazioni per ritardato pagamento.

8.8 Tutela dei minori

L'attività di verifica del rispetto delle norme a tutela dei minori nel settore radiotelevisivo, come prevista dall'articolo 1, comma 6, lettera b) della legge n. 249/97, e dall'articolo 22 del regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità (approvato con la delibera n. 17/98) si è esplicata nello svolgimento dei procedimenti sanzionatori (nella figura 5 sono riportate le attività istruttorie in corso e nella tabella 4 i provvedimenti emessi nel corso del 1999). In quest'ambito, al fine di accelerare i tempi istruttori, sono stati presi contatti con il Ministero dei beni e le attività culturali, per accedere al *data base* elettronico contenente la catalogazione dei film operata dalle Commissioni istituite presso il Dipartimento dello spettacolo.

9. I programmi di lavoro dell'Autorità

L'Autorità è impegnata in una attività istruttoria che prevede l'approvazione in tempi brevi di quattro regolamenti.

In primo luogo, in relazione alla previsione di cui all'articolo 3, comma 11, della legge n. 249/97, l'Autorità si accinge ad elaborare un regolamento di disciplina delle trasmissioni in codice su frequenze terrestri. Il precitato comma 11 prevede che *"nessun soggetto può essere destinatario di più di una concessione televisiva su frequenze terrestri in ambito nazionale per la trasmissione di programmi di forma codificata"* e che i soggetti esercenti alla data di entrata in vigore della legge *"più reti televisive in ambito nazionale in forma codificata devono... trasferire via cavo o via satellite le trasmissioni irradiate da una delle loro reti"*. L'Auto-

rità è altresì chiamata, dalla disposizione in questione, a tenere conto della particolare natura di tale tipo di trasmissioni nell'indicazione del termine per il trasferimento su satellite delle reti eccedenti.

In secondo luogo, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 1, comma 6, lettera b), n. 5, della legge n. 249/97, l'Autorità si appresta alla stesura dei regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendite sui mezzi televisivi e radiofonici. Allo scopo, in data 22 marzo 1999 l'Autorità ha indetto una "Consultazione pubblica per un'indagine conoscitiva in materia di pubblicità radiotelevisiva", con la quale sono state invitate le emittenti radiofoniche e televisive, le loro associazioni rappresentative, le concessionarie o agenzie di pubblicità, le loro associazioni e le associazioni dei consumatori a far pervenire all'Autorità osservazioni e valutazioni in ordine agli elementi che potranno costituire oggetto dell'intervento regolamentare.

Fra i compiti dell'Autorità nell'immediato futuro va inoltre ricordato quanto disposto all'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 11 della legge 249/97, che prevede che l'Autorità vigili *"sulla correttezza delle indagini e sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effettuando 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"*. Si tratta, anche in questo caso, di un settore di grande rilevanza all'interno del sistema delle comunicazioni, nel quale l'Autorità potrebbe trovarsi ad intervenire, effettuando le rilevazioni necessarie, qualora le esigenze spontanee di tale settore non abbiano prodotto un indice universale, affidabile e condiviso dagli operatori a vario titolo interessati, oppure qualora quell'indice, a giudizio dell'Autorità stessa, difetti di rigore scientifico, in particolare sotto il profilo della metodologia statistica e di contorno, della correttezza e della trasparenza. L'Autorità ha già intrapreso una indagine preliminare sulle metodologie impiegate dai soggetti che effettuano rilevazioni sugli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione.

3. IL SETTORE DELL'EDITORIA

1. IL CONTESTO NORMATIVO E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'EDITORIA

1. Il contesto normativo

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, tra le sue molteplici funzioni e competenze, annovera, nell'ambito di quelle assunte dall'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 9, della legge n. 249/97, anche le funzioni e competenze relative alla stampa e alle imprese editrici.

Il quadro normativo di riferimento è sostanzialmente basato, ancora oggi, sulla legge 5 agosto 1981, n. 416, peraltro confermata nella sua validità dall'articolo 2, comma 8, lettera d), della stessa legge n. 249/97 (eccezion fatta, come si vedrà, per le disposizioni concernenti la tenuta e l'organizzazione del Registro nazionale della stampa, che saranno abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento per il registro degli operatori di comunicazione).

Così, la legge n. 416/81, nel testo modificato e integrato dalle leggi nn. 939/82, 137/83, 428/84, 1/85, e soprattutto novellato dalla legge n. 67/87, costituisce ancora - ovviamente, con la legge 8 febbraio 1948, n. 47 - il corpo centrale della disciplina della stampa e dell'editoria.

Si tratta di una normativa di importanza storica, in quanto primo organico intervento *antitrust* dell'ordinamento italiano, basato su un apparato di disposizioni anticoncentrazione e finalizzato ad introdurre nell'ordinamento giuridico principi di trasparenza proprietaria e finanziaria.

La disciplina del settore è poi completata da una serie di altre leggi, succedutesi dal 1989 al 1998, in materia di agevolazioni e contributi alle imprese editrici, nonché dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito con modifiche nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, concernente le comunicazioni - la cosiddetta "informativa di sistema" - che gli operatori dell'editoria quotidiana e periodica (con quelli dell'emittenza radiotelevisiva) sono tenuti ad effettuare ogni anno e in via sistematica (prima all'ex Garante, ora all'Autorità).

Ma se, da una parte, il citato articolo 2, comma 8, della legge n. 249/97 fa espressamente salva la legge n. 416/81, dall'altra, l'esigenza di una sua riforma è denunciata proprio dallo spirito della legge n. 249/97, nel momento stesso in cui quest'ultima privilegia l'aspetto della convergenza multimediale. La normativa tradizionale di settore (oltre alla legge n. 416/81, anche la legge n. 47/48) viene, peraltro, posta in crisi da altre disposizioni esplicite della legge n. 249/97, in materia di

trasparenza, pluralismo e concorrenza. In particolare, fenomeni evolutivi, quali l'editoria elettronica, sono considerati parte indiscutibile del sistema, sebbene non abbiano ancora ricevuto un compiuto inquadramento giuridico-normativo.

L'articolo 1, comma 6, lettera a), n. 5, della legge n. 249/97 ricomprende nel registro unico degli operatori di comunicazione - esso stesso "simbolo" della convergenza - non solo le imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e le agenzie di stampa di carattere nazionale, ma anche l'editoria elettronica e digitale.

Editoria elettronica che viene altresì richiamata dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 249/97 tra i settori (o sotto-settori) nei quali risulta vietato qualsiasi atto o comportamento avente per oggetto o per effetto la costituzione o il mantenimento di una posizione dominante da parte di uno stesso soggetto. Ancora, il successivo comma 8, lettera d), per il computo dei proventi cui applicare il limite di concentrazione intersettoriale (radiotelevisione e editoria di giornali quotidiani e periodici) tiene conto, non solo dei ricavi da vendite e abbonamenti di quotidiani e periodici, ma anche dei ricavi provenienti dal mercato dell'editoria elettronica.

Il problema dell'editoria elettronica - e più segnatamente delle "testate telematiche" - per gli importanti profili che coinvolge non potrà non essere portato nell'immediato futuro a soluzione normativa.

I profili interessati da necessità di normazione sono molteplici, di grande rilievo e ormai ben individuati. Vanno dal superamento o aggiornamento, rispettivamente, dei concetti di stampato e di periodico, alla qualificazione di un rapporto tra contenuto informativo e diverse modalità di trasmissione del messaggio; dalla individuazione dei diritti e doveri connessi alla funzione informativa - a prescindere dalle tecnologie dei mezzi di produzione e diffusione utilizzati - e alle garanzie date ai cittadini-utenti; dalla certezza sulla qualità del messaggio informativo e sulla distinzione rispetto a messaggi di natura diversa, all'adeguamento dell'ordinamento, della deontologia e dei profili professionali, rispetto all'evoluzione dei mezzi e dei prodotti; dalla necessità di inquadrare meglio i diversi prodotti editoriali, con riguardo sia all'editoria tradizionale che a quella elettronica (*on-line* e *off-line*), alla migliore definizione dell'impresa editrice, con specifico riguardo, da una parte, ai molteplici obblighi di registrazione e di informativa, dall'altra, all'ottenimento dei benefici di legge.

Come sempre accade, nel vuoto legislativo, esistono comunque nell'ordinamento posizioni parziali - e perciò stesso non sempre omogenee - prese da parte di chi è comunque tenuto a dare una soluzione interpretativa dei fenomeni innovativi alla luce della normativa vigente, letta per quanto possibile in senso evolutivo. Diversi tribunali si sono già espressi favorevolmente circa l'obbligo di registrazione di iniziative di editoria elettronica presso le loro cancellerie, con la conseguente soggezione al connesso regime di tutela e responsabilità; non si è ritenuta fondata una esclusione delle testate telematiche per il semplice fatto che il messaggio sia trasmesso con mezzi diversi dalla stampa tradizionale.

Va affermandosi quindi una definizione di testata giornalistica vincolata alla funzione e non al veicolo di diffusione o alla tecnologia implementata, fermo restando il problema di ancorare l'informazione *off-line* e *on-line* a maggiori certezze, quanto a finalità, professionalità e responsabilità.

Anche in mancanza di auspicabili riforme legislative che apportino finalmente le necessarie classificazioni e definizioni positive, l'Autorità dovrà disciplinare - all'atto dell'approvazione del nuovo regolamento sul registro unico degli operatori di comunicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), n. 5 -l'iscrizione nel registro delle imprese di editoria elettronica, accanto alle imprese editrici di giornali quotidiani, di periodici o riviste e alle agenzie di stampa di carattere nazionale.

Quel che sembra certo è che alla convergenza tecnologica debba seguire un vero e proprio "diritto della convergenza", per il quale la legge n. 249/97, con specifico riferimento alla stampa e all'editoria, costituisce soltanto l'avvio in una precisa direzione, ma non può che preludere a successivi, necessari interventi di razionalizzazione normativa.

2. Novità legislative e riferimenti alla stampa

Per completezza, va brevemente ricordato che il quadro normativo di settore ha visto, nel più recente periodo, l'introduzione di alcune disposizioni legislative.

La legge n. 108/99, di liberalizzazione della distribuzione editoriale, rappresenta una delle novità più salienti, favorendo l'estensione dei canali di vendita della carta stampata e un più facile accesso ai prodotti per gli utenti. E' prevista una sperimentazione, per un periodo di diciotto mesi, di nuove forme di vendita di giornali quotidiani e periodici, da effettuare in esercizi commerciali predeterminati (tra gli altri, tabaccaia, benzinai, bar, librerie) diversi da quelli ordinariamente autorizzati.

L'Autorità, sebbene non investita dalla legge n. 108/99 di alcun potere diretto in ordine alla verifica degli esiti della sperimentazione ancora in corso, potrebbe attivare lo strumento generale dell'informativa di sistema per valutare il mercato anche in esito alla più capillare vendita di prodotti editoriali.

Altra novità normativa avente un impatto, seppure indiretto, sul settore dell'editoria è quella data dalla 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.

Tra le disposizioni che afferiscono alla stampa, l'articolo 7, comma 1, della legge n. 28/00, prescrive che dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni, gli editori di quotidiani e periodici, qualora intendano diffondere messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite (secondo le modalità ed i contenuti stabiliti dall'Autorità).

Il successivo comma 2 precisa quali sono le forme di messaggio politico elettorale ammesse, con riguardo alla stampa (annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi; pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; pubblicazioni di confronto tra più candidati).

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7 non si applicano agli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici e alle stampe elettorali di liste, gruppi di candidati e candidati; e neppure agli altri quotidiani e periodici al di fuori del periodo protetto di cui allo stesso comma 1.

L'articolo 8 della legge n. 28/00 stabilisce che nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o, comunque, diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi sono stati effettuati in un periodo precedente a quello del divieto. Compito dell'Autorità è determinare i criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi, i cui risultati al di fuori del periodo vietato di cui al comma 1 possono essere diffusi solo se accompagnati dalle indicazioni previste dalla legge e dai provvedimenti dell'Autorità.

A norma dell'articolo 10, comma 6, della legge n. 28/00, in caso di violazione del precedente articolo 7, l'Autorità ordina all'editore interessato la messa a disposizione di spazi di pubblicità elettorale compensativa in favore dei soggetti politici che ne siano stati illegittimamente esclusi.

A norma del successivo comma 7 dell'articolo 10, in caso di violazione del precedente articolo 8, l'Autorità ordina all'editore interessato di dichiarare tale circostanza sul mezzo di comunicazione che ha diffuso il sondaggio con il medesimo rilievo, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, con cui i sondaggi stessi sono stati pubblicizzati. A questo riguardo si deve registrare un atteggiamento di positiva collaborazione da parte delle testate giornalistiche, che hanno tempestivamente provveduto alle richieste di rettifica inoltrate dall'Autorità.

A norma dell'articolo 10, comma 8, oltre a quanto previsto nei commi 6 e 7, l'Autorità ordina la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa e, ove necessario, la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di rettifiche, con il dovuto risalto.

È stata inoltre definitivamente approvata la nuova disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa (legge 7 giugno 2000, n. 150).

La nuova normativa fa comunque salve le funzioni che l'Autorità ha ereditato dall'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria in relazione al vincolo di destinazione su quotidiani e periodici di una quota minima del 50% degli stanziamenti complessivi per pubblicità delle amministrazioni pubbliche.