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

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

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

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

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

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

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

2.3.1. Le infrastrutture e gli assetti d'impresa

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

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

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

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

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

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

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

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

Le posizioni dominanti nell'attività radiotelevisiva

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

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

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

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

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

Il mercato della televisione a pagamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2. Servizi e contenuti

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

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

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

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

1) le elezioni regionali, provinciali e comunali del 16 aprile 2000 con delibera 29/00/CSP;

2) i referendum abrogativi della primavera 2000, con delibera 55/00/CSP;

3) le elezioni comunali della Regione autonoma Trentino Alto Adige del 14 maggio 2000, con delibera 57/00/CSP;

4) le elezioni comunali nella Regione autonoma Valle d'Aosta del 7 maggio 2000, con delibera 72/00/CSP;

5) modifiche al regolamento per i referendum abrogativi della primavera 2000, con delibera 84/00/CSP;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La tutela dei minori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– "Garanzie dell'utenza" (con particolare riferimento alla tutela dei minori);

– "Pubblicità" (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto per la quale si rimanda alla sezione "Pubblicità" della presente Relazione);

– "Obblighi di programmazione" dei concessionari (comprese le quote di produzione e di distribuzioni delle opere europee);

– "Pluralismo" (politico, culturale, sociale).

2.4.1. Monitoraggio area "Garanzie dell'utenza"

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

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

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

Attività di vigilanza su reclamo o denuncia

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

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

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

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

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

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

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

2.4.2. Monitoraggio area "Obblighi di programmazione"

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

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

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

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

2.4.3. Monitoraggio area "Pluralismo"

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

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

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

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

Gli elementi da rilevare sono:

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

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

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

Pluralismo politico

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

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

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

---

[1] Il *tempo di parola* è il tempo nel quale il soggetto parla direttamente in voce.
Il *tempo di notizia* è il tempo dedicato all'illustrazione di un argomento/evento e/o ad un soggetto, quando tale relazione sia chiaramente distinguibile.
Il *tempo di antenna* è il tempo complessivamente dedicato al soggetto; comprende anche il tempo di parola.

[2] Il *tempo di argomento* indica il tempo dedicato alla trattazione di uno specifico tema.

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

Dati aggregati relativi al pluralismo politico in tv

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

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

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

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

Il tempo degli interventi dei soggetti politici e istituzionali viene riportato come segue:
es. 10.03.45 = 10 ore 3 min.45 sec..
Tempo di antenna: tempo complessivamente dedicato al soggetto politico/istituzionale (comprende anche il tempo di parola).
Tempo di parola: tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce.
Elaborazioni: Autorità

Monitoraggio della stampa quotidiana e periodica

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

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

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

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

L'Autorità ha avviato complessivamente 152 procedimenti di cui:

– 43 sulla base delle risultanze delle attività di vigilanza e monitoraggio delle proprie strutture;

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

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

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

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

Fra i soggetti politici, in particolare:

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