

Il mercato della comunicazione, TV commerciale e servizio pubblico, Tv e minori

Sintesi dell'analisi e delle proposte

1. Il mercato della comunicazione

- 1.1 Lo scenario europeo
- 1.2 Le telecomunicazioni
- 1.3 Il mercato televisivo
- 1.4 La televisione a pagamento
- 1.5 Fusioni e acquisizioni
- 1.6 Il *mobile media mode* e l'UMTS
- 1.7 L'editoria tradizionale ed elettronica
- 1.8 La convergenza
- 1.9 La regolamentazione europea e la *new economy*
- 1.10 Le autorità di regolamentazione di settore e la *competition law*

2. TV commerciale e servizio pubblico

- 2.1 Emittenza radiotelevisiva privata
- 2.2 Il servizio pubblico
- 2.3 Modello BBC o tedesco: servizio pubblico puro senza (o quasi) pubblicità
- 2.4 Il modello norvegese ed inglese: la missione del servizio pubblico
- 2.5 Il modello Nord Renania-Westfalia e dei Paesi Bassi: finestra pubblica sulle reti commerciali
- 2.6 Sostituire il canone con il finanziamento dello stato
- 2.7 L'evoluzione dei sistemi della comunicazione

3. TV e minori

- 3.1 Premessa
- 3.2 Le norme e codici di autoregolamentazione vigenti
- 3.3 L'analisi dei dati
- 3.4 I modelli proposti

Sintesi dell'analisi e delle proposte

Nelle telecomunicazioni è da registrare l'evoluzione del mercato della telefonia mobile (oltre che fissa) nella fornitura di servizi-dati. I pacchetti di servizi sono proposti con l'intento di massimizzare gli effetti dell'integrazione verticale o orizzontale dei gruppo offerenti. Lo sviluppo della concorrenza avviene a tutti i livelli: in termini di reti (predisposizione di infrastrutture alternative) e di servizi (sviluppo di nuove offerte, integrazione fisso-mobile, piattaforme multimediali, portali verticali...). L'introduzione di normative anticoncorrenziali ha portato a significative riduzioni nelle tariffe telefoniche a vantaggio di imprese e consumatori. Grande impulso deve essere dato alla diffusione nelle aree periferiche di internet con apposite tariffe. Nel settore televisivo lo sviluppo della *pay-tv* ha attirato nuovi operatori, provenienti sia dalla televisione terrestre in chiaro che sta raggiungendo in Europa la sua fase matura, sia dalle telecomunicazioni che registrano la tendenza alla diversificazione delle attività di *core business*, come ad esempio Telecom Italia (Stream). Per aumentare la penetrazione dei propri servizi le società informatiche e di telecomunicazioni sfruttano la possibilità di accedere tramite la televisione a nuove funzioni (per esempio *Web Television*). La fornitura di contenuti sulle reti di telefonia mobile (il cosiddetto *mobile media mode*) è la grande prospettiva europea dei prossimi anni. L'Europa è infatti più avanti degli USA sia in termini di tecnologia, sia di penetrazione del mobile. Ciò dovrebbe consentire l'accesso a internet a velocità crescenti con terminali mobili di varia

natura, quali telefoni e PDA (computer palmari con funzioni di agenda, posta elettronica e notes), ma anche attraverso computer portatili e soluzioni tecnologiche innovative. La divaricazione dell'arena competitiva aumenta il disagio delle televisioni pubbliche, che hanno grandi dimensioni ma faticano a muoversi nel nuovo ambiente strategico (dinamico e internazionale) sia per il mercato carattere nazionale (finanziamento tramite canone, legame con i governi) sia per i numerosi vincoli operativi. Per quanto riguarda la Rai la nostra proposta verte sull'eliminazione del canone, la cancellazione della pubblicità e lo scorporo della rete di servizio. Dalla seconda metà del decennio la provvista di frequenze utilizzabili per l'emittenza radiotelevisiva è destinata a quadruplicarsi con la conversione dal sistema terrestre al digitale oggi in sperimentazione. Di conseguenza verrà meno la necessità di fissare un numero chiuso per le emittenti su scala nazionale o locale. Presumibilmente sul mercato si renderà possibile una libera e aperta competizione, senza privilegi e senza penalizzazioni per alcuna impresa. Nell'imminenza della conversione del sistema da analogico a digitale sembra irragionevole, non giustificata da alcun interesse pubblico, e comunque superata dai fatti, l'insistenza legislativa nel principio del numero chiuso e dell'esclusione delle imprese che in esso non rientrano. Quando il sistema numerico terrestre sarà a regime potranno operare, non solo le imprese che oggi si vorrebbero estromettere, ma anche nuove imprese che avranno libero accesso al settore della radiotelevisione. Per quanto riguarda l'editoria tradizionale il 1999 è stato caratterizzato da grandi investimenti su internet e dall'impegno di divulgazione della rivoluzione digitale. Nel contempo le *dotcom*, le imprese attive su internet, hanno effettuato notevoli investimenti pubblicitari anche sulla carta stampata. In Italia il Gruppo l'Espresso ha dato vita a una nuova iniziativa (Kataweb), mentre i maggiori quotidiani hanno rafforzato la loro presenza *online*. I portali multiaccesso consentiranno agli utenti di usufruire di servizi personalizzati (*e-mail*, agenda, calendario), l'accesso a servizi informativi di base ed evoluti e di effettuare transazioni e di accedere a informazioni disponibili solo su tali portali (es. anteprime di brani musicali, interviste esclusive). Esistono ormai numerose filiere su internet: i film, i notiziari televisivi, con possibilità di visione in tempo reale del filmato (*streaming video*) o di scaricare il file e visionarlo in un secondo momento, il *webcasting*, etc. Il futuro vedrà quindi un aumento degli accordi strategici tra distributori di informazioni (anche gli operatori telefonici) e produttori di contenuti e, all'interno di questa categoria, si assisterà a integrazioni nel tentativo di offrire al cliente offerte sempre più differenziate. Vi sono anche delle alleanze importanti tra fornitori USA di contenuti per internet e costruttori o operatori europei, come è stato il caso rispettivamente per Siemens e TIM che hanno deciso di allearsi con il portale Yahoo! per favorire la diffusione dell'internet mobile. Analogamente AOL Europe si è accordata con Nokia ed Ericsson: la conferma la superiorità acquisita dal nostro continente nel settore delle comunicazioni mobili. In futuro bisognerà arrivare alla diminuzione del costo di un collegamento ad internet attraverso il telefono cellulare. A riprova dell'importanza del fattore prezzo nel lancio di servizi-dati innovativi nella telefonia mobile l'operatore mobile giapponese NTT Domoco, che ha attivato un servizio WAP a basso prezzo, ha raccolto 3,5 milioni di clienti in pochi mesi dall'avvio. Peraltro, il grande successo dei pur costosi servizi di messaggistica SMS in Italia indica la possibilità di un mantenimento di quote di mercato elevate anche attraverso prezzi scarsamente elastici. Per quanto riguarda il futuro quadro normativo la Commissione europea ha predisposto cinque proposte di direttiva (quadro regolamentare e poteri delle autorità nazionali, autorizzazioni e licenze, accesso e interconnessione, servizio universale, privacy e protezione dei dati) volte a creare un quadro unitario della regolamentazione di tutte le infrastrutture di comunicazione e di parte dei servizi (non sono compresi i contenuti di tipo audiovisivo e quelli di internet). Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea saranno quindi chiamati nei prossimi due anni a decisioni rilevanti per il futuro del settore.

Con l'istituto delle autorità il legislatore ha tentato di indirizzare la trasformazione tecnologica in corso, forzando in un unico contesto d'azione settori con tradizioni legislative eterogenee: televisione, stampa, informatica, telecomunicazioni. Oggi sulla scia dell'esempio di convergenza del modello italiano si verifica la tendenza delle autorità ad acquisire poteri nel campo della

regolamentazione di tutte le infrastrutture di comunicazione. La fase successiva dovrà vedere un rafforzamento della *competition law* che in un mercato pienamente concorrenziale dovrà sostituire la regolamentazione di settore. Nei settori dell'audiovisivo il passaggio al mercato si è già verificato e le autorità di regolazione si sono impegnate su tematiche quali: la gestione di criteri antitrust, la tutela dei consumatori (minori, affollamento pubblicitario) e la costruzione dei nuovi mercati televisivi aperti dalle innovazioni della tecnologia (trasmissioni digitali terrestri, via satellite o via cavo). Entro questo orizzonte di riferimento si delineano alcuni criteri di fondo che possono orientare l'azione nell'attuale fase di transizione. Il primo è la formazione di condizioni eque per la competizione sia verso i nuovi entranti sia verso l'operatore già costituito i cui investimenti non vanno svalutati. Il secondo criterio è la tutela del consumatore: le famiglie che possono avvantaggiarsi di offerte più ampie, servizi personalizzati, prezzi minori e le imprese, che da mercati più efficienti possono trovare un premio al loro dinamismo. Un fattore essenziale in questo ambito è la proliferazione delle fonti di contenuto che garantisce il massimo scambio informativo come testimonia l'evoluzione di internet. Il limite da tenere presente è che una crescente competizione tra fonti molteplici rende ancora più necessaria un'attenta tutela dei diritti individuali in termini di privacy. Il terzo criterio privilegia l'innovazione tecnologica, che incentiva gli sviluppi di settore mediante la creazione di nuovi prodotti e servizi e l'incremento di produttività nei processi operativi. Un'applicazione rigorosa di questi criteri può generare ricadute di grande rilievo sia sul sistema economico sia in generale sulla vita dei cittadini. In primo luogo si amplia su larga scala la gamma dei servizi cognitivi, sia ricreazionali sia di tipo organizzativo (dalla banca ai rapporti con le amministrazioni pubbliche). In secondo luogo si creano i presupposti per un taglio dei prezzi nei prodotti finali ed aumentando le fonti d'informazione dei cittadini sui processi che hanno rilievo per la collettività. I criteri indicati dovranno spingere il legislatore nella scelta di un modello che anticipi le prospettive di evoluzione dei mercati regolati, tracciate dai processi di convergenza ed integrazione oggi in atto. Quindi un approccio normativo verso la società dell'informazione, nella quale si assegna all'Autorità un ruolo di garanzia volto ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla nostra costituzione, da quello di manifestare liberamente il proprio pensiero a quello di essere correttamente informati.

1. Il mercato della comunicazione

1.1 Lo scenario europeo

La liberalizzazione delle telecomunicazioni ha instaurato un processo di armonizzazione tra i paesi dell'Unione. Nell'audiovisivo, nelle telecomunicazioni e nei *new media* fusioni e acquisizioni hanno aumentato la dimensione media degli attori. Nuovi attori sono nati tramite integrazioni verticali e orizzontali. Per esempio, nella telefonia mobile, Vodafone (UK) ha acquisito la tedesca Mannesmann a sua volta proprietaria di Omnitel Pronto Italia ed Infostrada, nel campo dei media i gruppi Pearson, Vivendi-Canal+ e News Corp hanno proceduto ad importanti acquisizioni.

1.2 Le telecomunicazioni

Il quadro che va delineandosi è assai composito: grandi e medi gruppi affrontano il mercato sia con vocazioni univoche (es. telefonia mobile), sia con totale orizzontalità della presenza tipica delle *public utilities* (presenti nelle reti di tlc, nella televisione digitale satellitare e via cavo, nella fornitura di contenuti e di servizi). Si assiste ad una ulteriore evoluzione del mercato della telefonia mobile (oltre che fissa) nella fornitura di servizi-dati. La fornitura di pacchetti di servizi avviene con l'intento di massimizzare gli effetti dell'integrazione verticale o orizzontale del gruppo offerente: un esempio è la fornitura in *bundling* di servizi di tv via cavo e di telefonia. Lo sviluppo della concorrenza avviene a tutti i livelli: in termini di reti (predisposizione di infrastrutture alternative) e di servizi (sviluppo di nuove offerte, integrazione fisso-mobile, piattaforme multimediali, portali verticali, etc.). Con l'introduzione di normative anticoncorrenziali sono state riscontrate significative riduzioni nelle tariffe telefoniche a vantaggio di imprese e consumatori: i costi delle

interurbane in Italia nel periodo febbraio 1999 - febbraio 2000 sono scesi del 43% mentre i costi delle chiamate internazionali del 44%. Va segnalata una forte crescita dell'utenza internet: le stime indicano in 58 milioni il numero di apparecchi con accesso al *web* in Europa per la fine del 2001. Sono circa 127.000 le imprese presenti almeno con un loro spazio informativo sul *web* per un volume di affari di 460 miliardi. Particolare impulso a questo mercato si è verificato con l'introduzione nel 1999 del modello di abbonamento *freenet*, in base al quale l'utente non paga l'abbonamento al *provider* ma solo la connessione telefonica. In prospettiva, una ulteriore fase di liberalizzazione delle telecomunicazioni, con una crescente importanza della competizione in termini di reti alternative (e non più solo di servizi), diverrà possibile grazie alla proliferazione di operatori muniti di reti proprie e ai significativi investimenti sulle reti degli operatori oggi dominanti (anche nella TV via cavo e sulle reti delle *public utilities*) per sfruttare l'introduzione in tutta Europa, entro il 2001, del *local loop unbundling* (accesso disaggregato alla rete locale), che consentirà ai clienti, qualora lo desiderassero, di abbandonare del tutto l'*incumbent* a favore di uno o più operatori alternativi.

1.3 Il mercato televisivo

E' necessario registrare l'affermazione della televisione digitale (satellite, cavo e anche terrestre) in molti paesi europei. In particolare lo sviluppo della *pay-tv* ha attirato nuovi operatori, provenienti sia dalla televisione terrestre in chiaro che sta raggiungendo in Europa la sua fase matura, sia dalle telecomunicazioni che registrano la tendenza alla diversificazione delle attività di *core business*, come ad esempio Telefonica (Via Digital), France Télécom (TPS), Telecom Italia (Stream). Per aumentare la penetrazione dei propri servizi più specializzati o innovativi le società informatiche e di telecomunicazioni sfruttano la possibilità di accedere tramite la televisione a nuove funzioni (per esempio *Web Television*). I nuovi entranti, che generalmente dispongono di risorse finanziarie più elevate dei *broadcaster*, cambiano le alleanze e aumentano il tasso di variabilità del sistema. La televisione digitale, inoltre, diversifica le forme di pagamento offrendo sia servizi a consumo (*pay-per-view*) sia modi di personalizzazione dell'accesso ai film (*near video on demand*) che stanno per modificare la fruizione televisiva e la valorizzazione di alcune categorie di programmi, come lo sport e i film. L'espansione dell'universo *multichannel* (TV via satellite, cavo e *pay-tv*) registra una crescita costante: in Italia il 12.2% delle famiglie italiane è munito di antenna satellitare e/o abbonato a servizi di TV a pagamento e il 15% delle famiglie con *decoder* digitale riceve solo programmi in chiaro. Grazie ai bassi costi di distribuzione della tecnologia digitale, gli standard aperti e le ricadute sui *basic packages* della domanda di pubblicità crescono il numero degli operatori. Il rincaro dei contenuti di qualità e gli elevati costi di impianto inducono gli operatori più forti a moltiplicare i mercati di sbocco e ad aumentare le dimensioni: da qui trae origine la significativa ondata di acquisizioni e fusioni che ha segnato gli ultimi anni. La concentrazione però non concerne l'insieme del mercato che tende invece a differenziarsi in due segmenti ben separati. Da una parte c'è un mercato ad alta intensità di capitale, integrato su scala mondiale e sempre più concentrato, dove operano i soggetti di fascia alta, quelli che puntano alla *leadership* attraverso la conquista delle grandi *audience* e del pubblico con maggiore capacità di spesa (News Corp, Canal Plus, DirecTV). Dall'altra parte ci sono i segmenti di nicchia dei vari mercati nazionali, dove i contenuti hanno dinamiche di costo meno aggressive e si verifica una moltiplicazione del numero degli operatori. La divaricazione dell'arena competitiva aumenta il disagio delle televisioni pubbliche, che hanno grandi dimensioni ma faticano a muoversi nel nuovo ambiente strategico (dinamico e internazionale) sia per il mercato carattere nazionale (finanziamento tramite canone, legame con i governi) sia per i numerosi vincoli operativi. In Europa la diversificazione del mercato televisivo si è manifestata con tempi e modi distinti da paese a paese. E' da segnalare il minore sviluppo del mercato europeo che vale la metà rispetto a quello degli Stati Uniti: per quanto riguarda la pubblicità, le imprese in Europa investono 147 dollari per famiglia televisiva contro i 255 investiti negli Stati Uniti, per i servizi televisivi a pagamento (abbonamenti) le famiglie in Europa investono in media 78 dollari contro i 229 dollari delle famiglie americane. In Europa la

televisione terrestre in chiaro occupa ancora tre quarti del mercato. Per quanto riguarda i concessionari pubblici, perduto il monopolio televisivo, hanno visto ovunque ridursi progressivamente le loro quote di mercato e oggi rappresentano il 36% del mercato complessivo europeo. I principali protagonisti della televisione pubblica, come BBC, RAI, France Télévision, ARD e ZDF, mantengono quote di audience media comprese tra il 38% e il 48%. La televisione commerciale registra una costante espansione e oggi rappresenta il 38% del mercato totale europeo. Tra i maggiori protagonisti ci sono gruppi come Mediaset, Bertelsmann, Bouygues, Kirch, CLT.

1.4 La televisione a pagamento

Le diverse forme di televisione a pagamento che utilizzano le reti terrestri, il cavo (in Italia scarsamente diffuso) e/o il satellite sono il secondo segmento rilevante del mercato televisivo europeo. Tra i grandi paesi europei solo Italia e Spagna non hanno sviluppato cavo e satellite (la Germania ha oltre 18 milioni di famiglie abbonate alla tv via cavo e oltre 7 milioni di famiglie dotate di antenna satellitare). L'avvento della tecnologia digitale ha accelerato lo sviluppo delle reti alternative e degli acquisti televisivi a pagamento. In Italia, primo paese con la Francia, operano due distinte piattaforme digitali: D+, controllata dalla francese Canal Plus, e Stream avviata da Telecom Italia. L'analisi quantitativa del mercato televisivo mostra che l'ingresso nella terza fase si caratterizza per la notevole innovazione tecnologica che modifica i processi di produzione abbassando le barriere d'ingresso nel settore e per la convivenza di due segmenti, televisione in chiaro e televisione a pagamento, che offrono un prodotto analogo e concorrono per conquistare il tempo di ascolto delle famiglie. Questa situazione di tensione strutturale provoca mutamenti nelle strategie delle aziende, riposizionamenti sul mercato in vista dei nuovi assetti che si prevedono imminenti e un accentuato impulso a costruire alleanze (fusioni, acquisizioni, *joint-venture*). Da una parte, si accentua lo scontro per potenziare lo stock di programmi ad alto richiamo disponibili in esclusiva: aumentano a ritmo accelerato gli investimenti in produzione di *fiction*, si diffondono gli accordi transnazionali per agevolare l'ammortamento dei budget sempre maggiori, si intensifica la competizione per il controllo dei diritti sportivi in chiaro e a pagamento. D'altra parte, cresce l'importanza degli archivi televisivi che sempre più vengono articolati e valorizzati con l'obiettivo di costruire canali tematici a basso costo da inserire in *bouquet* televisivi digitali. Nel campo della tv via cavo e satellitare digitale, l'interattività resta il punto debole sia negli USA che in Europa. Per quanto concerne l'accesso via satellite da parte di imprese e nuclei familiari nuove prospettive potranno essere aperte dall'utilizzo dei terminali interattivi satellitari (SIT o SUT).

1.5 Fusioni e acquisizioni

Nel 1999 si è accentuata la spinta alla crescita dimensionale. Sia l'inflazione da costi sia l'impulso di molti operatori a competere nella fascia alta del mercato hanno innescato una rincorsa alla crescita attraverso acquisizioni e accordi e attraverso investimenti finanziati dal mercato: la competizione portata su scala mondiale e l'accelerazione dei cicli tecnologici obbligano gli operatori che rifiutano una dimensione di nicchia a perseguire una espansione che possono sostenere solo con sostanziali e durevoli incrementi dei flussi di entrata.

1.6 Il *mobile media mode* e l'UMTS

La fornitura di contenuti sulle reti di telefonia mobile (il cosiddetto *mobile media mode*) è la grande prospettiva europea dei prossimi anni. L'Europa è infatti più avanti degli USA sia in termini di tecnologia, sia di penetrazione del mobile. Ciò dovrebbe consentire l'accesso a internet a velocità crescenti con terminali mobili di varia natura, quali telefoni e PDA (computer palmari con funzioni di agenda, posta elettronica e notes), ma anche attraverso computer portatili e soluzioni tecnologiche innovative. Nel 1999 sono cominciate in Europa le offerte di servizi WAP (*Wireless Application Protocol*) da parte dei principali operatori di telefonia mobile, in attesa della terza generazione (UMTS e IMT-2000). Il ritardo USA avrà vari riflessi: in primo luogo, poiché meno del 50% dei telefoni in uso oltreoceano è di tipo digitale, l'interattività richiesta per il commercio

elettronico non sarà disponibile a molti utenti USA mentre questa caratteristica è disponibile sulla rete GSM per il 95% degli Europei. Inoltre, secondo stime di Nokia, per il 2003 ci saranno nel mondo più utenti internet dal mobile che non dal fisso, forse con l'eccezione degli USA.

1.7 L'editoria tradizionale ed elettronica

Per l'editoria tradizionale il 1999 è stato caratterizzato da grandi investimenti su internet e dall'impegno di divulgazione della rivoluzione digitale. Nel contempo le *dotcom*, le imprese attive su internet, hanno effettuato notevoli investimenti pubblicitari anche sulla carta stampata. In Italia il Gruppo l'Espresso ha dato vita a una nuova iniziativa (Kataweb), mentre i maggiori quotidiani hanno rafforzato la loro presenza *online*. I portali multiaccesso consentiranno agli utenti di usufruire di servizi personalizzati (*e-mail*, agenda, calendario), l'accesso a servizi informativi di base ed evoluti e di effettuare transazioni e di accedere a informazioni disponibili solo su tali portali (es. anteprime di brani musicali, interviste esclusive). Esistono ormai numerose filiere su internet: i film, i notiziari televisivi, con possibilità di visione in tempo reale del filmato (*streaming video*) o di scaricare il file e visionarlo in un secondo momento, il *webcasting*, etc. Da segnalare la firma di numerose *joint-venture* come ad esempio tra il distributore cinematografico Metrodome e il gruppo televisivo *pay-per-view* Digital broadcasting co.

1.8 La convergenza

Il futuro vedrà verosimilmente un aumento degli accordi strategici tra distributori di informazioni (anche gli operatori telefonici) e produttori di contenuti e, all'interno di questa categoria, si assisterà a integrazioni nel tentativo di offrire al cliente offerte sempre più differenziate. In questa direzione tende l'accordo Vodafone (telefonia mobile) e la *public utility* Vivendi per la realizzazione del portale multiaccesso Vizzavi, che oltre a fornire una pluralità di contenuti dovrà divenire la principale fonte di informazione sulle attività dei partner. Vi sono anche delle alleanze importanti tra fornitori USA di contenuti per internet e costruttori o operatori europei, come è stato il caso rispettivamente per Siemens e TIM che hanno deciso di allearsi con il portale Yahoo! per favorire la diffusione dell'internet mobile. Analogamente AOL Europe si è accordata con Nokia ed Ericsson: la conferma la superiorità acquisita dal nostro continente nel settore delle comunicazioni mobili.

1.9 La regolamentazione europea e la *new economy*

La Commissione europea ha predisposto cinque proposte di direttiva (quadro regolamentare e poteri delle autorità nazionali, autorizzazioni e licenze, accesso e interconnessione, servizio universale, privacy e protezione dei dati) volte a creare un quadro unitario della regolamentazione di tutte le infrastrutture di comunicazione e di parte dei servizi (non sono compresi i contenuti di tipo audiovisivo e quelli di internet). Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea saranno chiamati nei prossimi due anni a decisioni rilevanti per il futuro del settore. Di particolare rilevanza è il consolidamento delle direttive in tema di privacy e di tutela dei dati personali. La scelta del tipo di regolamentazione che si vuole adottare non può prescindere, tuttavia, da un'analisi del ruolo del sistema della comunicazione nel più generale quadro dello sviluppo economico. Si confrontano in tale ambito due tesi: quella della nuova rivoluzione industriale basata sulla convergenza delle tecnologie digitali e delle telecomunicazioni e quella meno ottimistica, per cui l'effetto sulla produttività da parte dell'innovazione tecnologica di base è relativamente modesto, e le reali prospettive di crescita potrebbero essere meno favorevoli di quanto previsto. In futuro bisognerà arrivare alla diminuzione del costo di un collegamento ad internet attraverso il telefono cellulare. A riprova dell'importanza del fattore prezzo nel lancio di servizi-dati innovativi nella telefonia mobile l'operatore mobile giapponese NTT Domoco, che ha attivato un servizio WAP a basso prezzo, ha raccolto 3,5 milioni di clienti in pochi mesi dall'avvio. Peraltro, il grande successo dei pur costosi servizi di messaggistica SMS in Italia indica la possibilità di un mantenimento di quote di mercato elevate anche attraverso prezzi scarsamente elastici.

1.10 Le autorità di regolamentazione di settore e la *competition law*

I legislatori sotto pressione dei nuovi operatori che puntano a cogliere le *chance* rese possibili dalla tecnologia e dei paesi *leader* di settore, che dalla fine dei monopoli sperano di ricavare per le proprie aziende maggiori spazi commerciali, quasi ovunque scelgono di aprire alla competizione in direzione della creazione di un mercato unico della comunicazione. Con l'istituto delle autorità il legislatore ha tentato di indirizzare la trasformazione tecnologica in corso, forzando in un unico contesto d'azione settori con tradizioni legislative eterogenee: televisione, stampa, informatica, telecomunicazioni. Oggi sulla scia dell'esempio di convergenza del modello italiano si verifica la tendenza delle autorità ad acquisire poteri nel campo della regolamentazione di tutte le infrastrutture di comunicazione. La fase successiva dovrà vedere un rafforzamento della *competition law* che in un mercato pienamente concorrenziale dovrà sostituire la regolamentazione di settore. Nei settori dell'audiovisivo il passaggio al mercato si è già verificato e le autorità di regolazione si sono impegnate su tematiche quali: la gestione di criteri antitrust, la tutela dei consumatori (minori, affollamento pubblicitario) e la costruzione dei nuovi mercati televisivi aperti dalle innovazioni della tecnologia (trasmissioni digitali terrestri, via satellite o via cavo). Entro questo orizzonte di riferimento si delineano alcuni criteri di fondo che possono orientare l'azione nell'attuale fase di transizione. Il primo è la formazione di condizioni eque per la competizione sia verso i nuovi entranti sia verso l'operatore già costituito i cui investimenti non vanno svalutati. Il secondo criterio è la tutela del consumatore: le famiglie che possono avvantaggiarsi di offerte più ampie, servizi personalizzati, prezzi minori e le imprese, che da mercati più efficienti possono trovare un premio al loro dinamismo. Un fattore essenziale in questo ambito è la proliferazione delle fonti di contenuto che garantisce il massimo scambio informativo come testimonia l'evoluzione di internet. Il limite da tenere presente è che una crescente competizione tra fonti molteplici rende ancora più necessaria un'attenta tutela dei diritti individuali in termini di privacy. Il terzo criterio privilegia l'innovazione tecnologica, che incentiva gli sviluppi di settore mediante la creazione di nuovi prodotti e servizi e l'incremento di produttività nei processi operativi. Un'applicazione rigorosa di questi criteri può generare ricadute di grande rilievo sia sul sistema economico sia in generale sulla vita dei cittadini. In primo luogo si amplia su larga scala la gamma dei servizi cognitivi, sia ricreazionali sia di tipo organizzativo (dalla banca ai rapporti con le amministrazioni pubbliche). In secondo luogo si creano i presupposti per un taglio dei prezzi nei prodotti finali ed aumentando le fonti d'informazione dei cittadini sui processi che hanno rilievo per la collettività. I criteri indicati dovranno spingere il legislatore nella scelta di un modello che anticipi le prospettive di evoluzione dei mercati regolati, tracciate dai processi di convergenza ed integrazione oggi in atto. Quindi un approccio normativo verso la società dell'informazione, nella quale si assegna all'Autorità un ruolo di garanzia volto ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla nostra costituzione, da quello di manifestare liberamente il proprio pensiero a quello di essere correttamente informati.

2. TV commerciale e servizio pubblico

2.1 Emittenza radiotelevisiva privata

La liberalizzazione dell'etere disposta con la sentenza del 15 luglio 1976 n. 202 della Corte Costituzionale era fondata sul riconoscimento del diritto di iniziativa privata per le trasmissioni in ambito locale. A tale riconoscimento era associato l'auspicio che il legislatore intervenisse per individuare l'organo dell'amministrazione statale competente a rilasciare le autorizzazioni. La corte evidenzia che con la ricorrenza dei requisiti oggettivi e soggettivi il rilascio dell'autorizzazione è vincolato e non meramente discrezionale, con tutte le conseguenze giuridiche che tale natura dell'atto comporta nel nostro ordinamento. Con legge 6 agosto 1990 n. 223 (legge Mammì) il diritto d'iniziativa privata veniva riconosciuto anche su scala nazionale subordinandolo al rilascio del titolo concessorio. Chiamata a verificare la legittimità di tale regime, che presuppone lo svolgimento di un'attività discrezionale da parte dell'amministrazione dello Stato, la Corte Costituzionale ricollegò il principio della concessione alla disponibilità delle frequenze (sentenza n. 112/1993). Solo in

presenza di una *physical scarcity* è possibile giustificare il numero chiuso delle emittenti nazionali, stabilito in 12 nella prima versione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze (DPR 20 gennaio 1992) e in 11 nell'attuale versione (deliberazione dell'Autorità 30 ottobre 1998, n.68). Un'implicita deplorazione del numero chiuso è rilevabile nella sentenza della Corte Costituzionale (n. 402/93) con la quale si osserva che il legislatore si era dimostrato non insensibile ai valori del pluralismo prorogando il termine del regime autorizzatorio. Secondo la Corte tale principio era salvaguardato con il riconoscimento della facoltà di trasmettere voci in regime concessorio voci in regime autorizzatorio. Il regime concessorio è stato sostanzialmente confermato con legge 31 luglio 1997 n. 429 (la legge Maccanico) ma l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con la decisione del 28 ottobre 1998, ha manifestato un orientamento critico nei confronti di tale regime, osservando che le concessioni sono spesso impiegate come strumenti di regolazione attraverso i quali limitare discrezionalmente l'accesso al mercato di un numero circoscritto di imprese, cui sono riconosciute posizioni di privilegio. L'Autorità ha affermato che il superamento dello strumento concessorio nelle ipotesi in cui la riserva non sia mai esistita ha individuato alcuni settori nei quali le concessioni andrebbero eliminate e sostituite da misure alternative, fondate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, quali per il settore radiotelevisivo le autorizzazioni. Alcune emittenti televisive nazionali, che erano in legittimo esercizio al 31 luglio 1999, non hanno ottenuto le concessioni richieste e sono riuscite a sopravvivere in virtù di provvedimenti di sospensione dell'autorità giudiziaria. Si tratta ovviamente di una sopravvivenza precaria e soggetta all'alea dei giudizi in corso. Il carattere effimero degli esercizi mortifica le imprese, rendendo impraticabili programmi ed investimenti. Dalla seconda metà del decennio la provvista di frequenze utilizzabili per l'emittenza radiotelevisiva è destinata a quadruplicarsi con la conversione dal sistema terrestre al digitale oggi in sperimentazione. Di conseguenza verrà meno la necessità di fissare un numero chiuso per le emittenti su scala nazionale o locale. Presumibilmente sul mercato si renderà possibile una libera e aperta competizione, senza privilegi e senza penalizzazioni per alcuna impresa. Nell'imminenza della conversione del sistema da analogico a digitale sembra irragionevole, non giustificata da alcun interesse pubblico, e comunque superata dai fatti, l'insistenza legislativa nel principio del numero chiuso e dell'esclusione delle imprese che in esso non rientrano. Quando il sistema numerico terrestre sarà a regime potranno operare, non solo le imprese che oggi si vorrebbero estromettere, ma anche nuove imprese che avranno libero accesso al settore della radiotelevisione. Costituisce dunque un'assurda dissipazione di risorse tecnologiche, economiche e umane la chiusura coattiva delle emittenti che non rientrano nel numero chiuso attualmente in vigore in costanza del sistema analogico. Tanto più che alle emittenti aventi titolo si affiancano, senza inconvenienti di sorta, le emittenti che sono ritenute immeritevoli di titolo concessorio. Il passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale costituisce la base di una normativa transitoria, che dovrebbe rilegittimare le emittenti attualmente in esercizio, con un'autorizzazione *ex lege* generalizzata fino al rilascio delle autorizzazioni, ovvero con il conferimento al Ministero delle Comunicazioni del potere di rilasciare autorizzazioni provvisorie fino alla completa connessione tecnica. La nuova legge dovrebbe risolvere altre questioni. Deve essere rimosso il limite territoriale che attualmente impone di modellare il bacino di utenza locale sul territorio regionale. L'identificazione geografica dell'ambito locale con il territorio delle Regioni o delle Province Autonome risponde a motivi storici, ma non trova alcuna giustificazione nella realtà attuale del mercato. Anche sul piano puramente tecnico la regionalizzazione delle reti (per cui l'area di servizio di ogni impianto deve essere contenuta, per quanto possibile, nell'ambito del bacino regionale) costringe le emittenti a soluzioni tecniche di riduzione del tutto innaturali, dispendiose e antieconomiche. Risponde ad un criterio di razionale utilizzazione dello spettro radioelettrico la collocazione degli impianti in punti di irradiazione in quota, con ampie aree di servizio. L'adozione di questo criterio potrebbe rispondere anche alle esigenze ambientali e sanitarie, in quanto gli impianti risulterebbero lontani dagli abitati e sarebbe scongiurato il rischio di irradiazioni nocive. Sembra ragionevole e giusto, infine, che ogni impresa assuma la dimensione più confacente alla propria organizzazione e alla propria vocazione, in armonia con i principi di libertà di iniziativa

economica e di espressione. E' da sottolineare il paradosso attuale che vede emittenti con concessioni locali autorizzate a trasmettere sul satellite in tutta Europa.

Le emittenti radiofoniche in questi anni sono cresciute all'ombra della disciplina dettata per l'emittenza televisiva. L'applicazione delle norme delle leggi nn. 223/90 e 122/98 al settore radiofonico derivano alcuni dubbi interpretativi e sono limitativi per la sua crescita. E' necessario pervenire ad una normativa specifica che tenga conto delle peculiarità del mezzo radiofonico, anche al fine di promuovere una maggiore competitività nel settore.

Per la crescita del settore radiotelevisivo privato locale è necessario sciogliere il nodo della posizione dominante della concessionaria pubblica che restringe fortemente la concorrenza, in considerazione del fatto che oltre agli introiti pubblicitari fruisce anche dei proventi derivanti dal canone. Il paragrafo successivo approfondirà tale importantissimo aspetto.

2.2 Il servizio pubblico

La concezione più evoluta di servizio pubblico deve accogliere una visione oggettiva (cosa è) piuttosto che soggettiva (chi fa). La Corte Costituzionale (sentenza n. 58 del 1965) ha sancito la possibilità di affidamento in concessione ad una società privata del servizio di radiotelevisioni, il referendum dell'11 giugno 1995 ha abrogato il principio "a totale partecipazione pubblica" della legge Mammì eliminando la riserva della titolarità delle azioni Rai alla mano pubblica. La legge Meccanico, n. 249/97, che stabilisce l'estraneazione della pubblicità dalla terza rete Rai è tutt'oggi inattuata. Va inoltre ricordato che la Rai, il cui azionista (quasi) unico è in liquidazione, partecipa in altri soggetti televisivi: il 5.36% di TV internazionale Spa titolare di Telemontecarlo, il 50% di San Marino Rtv e l'1% di Tele+ (con l'impegno di acquistare il 5% entro il 2000). Nei paesi sviluppati, ad esclusione della Nuova Zelanda dove emittenti pubbliche e private hanno gli stessi vincoli e opportunità, lo stato si rende garante dell'esistenza di uno o più soggetti pubblici (Francia, Germania, Giappone, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna e USA prima, Australia, Austria, Canada, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svizzera poi). I paesi del secondo gruppo hanno attuato politiche di privilegio del settore pubblico per un'esigenza di difesa rispetto a possibili colonizzazioni culturali. Nei paesi europei di questo gruppo la costituzione di un monopolio pubblico dell'etere terrestre ha sortito l'effetto opposto di sviluppare il mercato privato satellitare oltre i confini nazionali. Australia e Canada per il mantenimento di contenuti "indigeni" hanno adottato particolari criteri di rilascio delle licenze, di finanziamento e incentivazione. Una particolare enfasi alla produzione di opere autoctone, aspetto particolarmente presente anche in Francia che andando oltre la Direttiva TV senza frontiere sui contenuti europei ha esplicitato una quota minima di prodotti francesi estesa a tutte le emittenti private.

2.3 Modello BBC (o tedesco): servizio pubblico puro senza (o quasi) pubblicità

Il finanziamento pubblicitario di un'emittente televisiva ne inquina inevitabilmente l'autonomia e aumenta l'assimilazione al modello tipico della televisione commerciale in una sorta di sindrome da degenerazione imitativa. La Rai oggi è attestata su una quota di pubblicità intorno al 40% con un trend di crescita da 1 a 2 punti percentuali l'anno. Interpretando la missione di servizio pubblico in modo rigido e puro la televisione pubblica deve essere indipendente da una fonte di finanziamento vincolante quale è la pubblicità. E' altresì utile sottolineare che la pubblicità non è gratuita (se non in apparenza) ma è un costo indiretto che il telespettatore è costretto a pagare. E' necessario liberare la Rai dalla eterodirezionalità tipica del modello pubblicitario al fine di acquisire una maggiore libertà di produzione e di programmazione del palinsesto. Sarà così possibile uscire dalla logica dell'audience liberando numerose risorse che andranno ad arricchire il mercato pubblicitario stimolando la nascita di nuove emittenti (vedi punto 1.2). Seguendo questa via si incorre nel rischio di indebolire la TV come soggetto di mercato e di aumentare la dipendenza della televisione pubblica dal Governo. Un'interessante soluzione intermedia è quella fornita dal modello tedesco che esclude la pubblicità dalle due reti di servizio pubblico durante il prime time (dopo le 20) e il fine settimana. Questo aspetto svincola gli spazi di maggior interesse comunicativo dalla spada di

Damocle dell'audience. Il pregio di questa proposta è quella di spostare lo scontro sulla qualità all'interno dell'arena commerciale, la mattina e il pomeriggio, consentendo una reale diversificazione. Il rischio anche qui è quello di una perdita di competitività in termini di mercato.

2.4 Il modello norvegese ed inglese: la missione del servizio pubblico

In questo possibile modello lo stato non si limita a finanziare una rete pubblica ma bensì costruisce un insieme di programmi che vengono inseriti all'interno di palinsesti di altre emittenti che rispettano determinati requisiti di qualità ed organicità di proposta. Lo stato potrebbe arrivare a stipulare diversi contratti di servizio con soggetti differenti tra loro che si impegnerebbero a realizzare un'offerta di servizio pubblico, definita in termini quantitativi e qualitativi, in fasce di palinsesto dove viene preclusa la pubblicità. Questo modello ha come pregio quello di liberalizzare il concetto di televisione pubblica ottenendo una pluralità di soggetti, pubblici e privati. Un'esperienza simile a quella di Radio Radicale che sostituitasi alla Rai garantisce le dirette dal Parlamento.

2.5 Il modello Nord Renania-Westfalia e dei Paesi Bassi: finestra pubblica sulle reti commerciali

Nel Land tedesco al 'canonico' servizio pubblico è stato imposto alle tv commerciali di mettere in onda, per alcune ore a settimana, in prima e seconda serata, programmi realizzati da una specifica società che opera su licenza per la realizzazione di trasmissioni a carattere culturale. Seguendo questa indicazione un'esperienza che potrebbe essere sviluppata è quella dei Paesi Bassi con la realizzazione di spazi per le associazioni di telespettatori (sono una quarantina) o comunque soggetti non-profit.

2.6 Sostituire il canone con il finanziamento dello stato.

Il 21% degli italiani lo evadono, il 4% è moroso, quello che in Rai continuano ad ostinarsi a chiamare abbonamento ma è a tutti gli effetti un'imposta (sentenza della Corte Costituzionale del 1988) è svincolata dall'offerta e non è correlato a nessun strumento di verifica del gradimento. La Rai si vanta di avere il canone più basso d'Europa (falso perché in Grecia è un terzo, in Spagna Portogallo e Paesi Bassi non esiste!) ma fa sostenere agli utenti il costo della presenza pubblicitaria più invadente del continente con le conseguenze degenerative della qualità del prodotto. L'alternativa al canone obbligatorio è il finanziamento diretto da parte dello stato con apposita allocazione di bilancio. Un finanziamento vincolato per un periodo almeno triennale sulla base di specifici progetti editoriali che dovrebbero comunque essere sottoposti alla discussione ed all'approvazione parlamentare. Inoltre in Australia, Giappone e Regno Unito l'unica possibilità di ricavi commerciali consentita è tramite la vendita dei propri programmi: il concetto di fondo è che le emittenti pubbliche, in quanto di servizio, non debbano porsi in posizione analoga delle emittenti private, e in concorrenza con esse, ma debbono realizzare i propri obiettivi all'interno della missione del servizio.

2.7 L'evoluzione dei sistemi della comunicazione

L'evoluzione dell'offerta comunicativa radiotelevisiva è passata attraverso quattro grandi fasi. La prima, quella monopolistica, nella quale la radiotelevisione era principalmente, quasi inevitabilmente, servizio pubblico con l'intento di informare, educare ed intrattenere. La seconda fase, quella dello sviluppo delle televisioni commerciali ha stimolato nuove e diverse forme di informazione e intrattenimento che hanno indotto il servizio pubblico a ridefinire il suo ruolo. Il confronto si è così posizionato sull'asse della concorrenza diretta e per differenziazione per l'acquisizione dell'audience ai fini del mercato pubblicitario e del pubblico. La terza fase è quella che stiamo vivendo in Italia dove si assiste ad una crescita esponenziale di offerta con la nascita e lo sviluppo della *pay TV* resa possibile dalla trasmissione satellitare digitale che ha notevolmente

abbattuto i costi d'accesso e aumentato il numero dei canali. La quarta fase avviata nei paesi più avanzati del nostro è caratterizzata dalla veicolazione delle informazioni attraverso reti sempre più evolute e capillari: interattività, menù d'offerta sempre più ampi, personalizzazione, aumento dei protagonisti e dei produttori.

Il processo di digitalizzazione grazie alle nuove tecnologie (compressione, banda illimitata, *broadband*...) provocano l'abbondanza di segnali e il conseguente ampliamento dell'offerta mediatica. Digitalizzazione significa quindi multimedialità e convergenza tra i media (giornali, TV, radio, video...). Per quanto riguarda la televisione digitale le condizioni di offerta e di commercializzazione sono ormai assestate su livelli europei. L'adozione di uno standard unico per i *set top box* offrirà un trampolino di lancio alla televisione digitale terrestre, capace, nel giro di qualche anno, di generare e facilitare le condizioni economico-tecnico d'accesso ai nuovi canali e all'ampio ventaglio di servizi interattivi ad essi associati. L'introduzione della televisione digitale, la diversificazione delle condizioni di accesso ai servizi televisivi e delle forme di pagamento, la moltiplicazione dei canali televisivi e la specializzazione della programmazione dei canali tematici hanno creato nel mercato televisivo italiano le condizioni per l'ingresso di nuovi attori in grado di arricchire il quadro competitivo. Le tendenze del mercato della tv a pagamento in Europa indicano la preferenza del pubblico per due tipi di programmazione: lo sport e i film per i quali l'industria audiovisiva europea ha un ruolo marginale. Cresce anche la domanda di canali di nicchia, che le imprese audiovisive europee, almeno in un primo tempo, saranno in grado di soddisfare più facilmente. Si susseguono gli annunci d'iniziative di cablaggio delle zone metropolitane e di città di dimensioni intermedie. Il motore delle iniziative sta nella liberalizzazione delle telecomunicazioni e nelle prospettive dei servizi a banda larga che si intrecciano con la televisione. Le società che sviluppano i servizi di telefonia fissa prevedono di sfruttare le infrastrutture di trasmissione per fornire la gamma completa dei servizi di telecomunicazione, comprese le diverse forme di televisione. In prospettiva l'intreccio tra internet e televisione diventa centrale non solo nelle iniziative di potenziamento delle imprese televisive, ma anche nelle loro strategie di diversificazione. I nuovi fronti sono: *a*) l'integrazione dei programmi televisivi con servizi internet con personalizzazione dei contenuti, ciò consentirà di potenziare diversi generi televisivi, di aumentarne il valore aggiunto e le forme di commercializzazione; *b*) l'uso di internet-veloce come canale di distribuzione televisiva, con l'opportunità di sviluppare servizi di video a richiesta e di accesso personalizzato ai diversi prodotti audiovisivi; *c*) la possibilità di arricchire gli annunci pubblicitari con servizi interattivi che permettono di aumentare le condizioni di commercializzazione; *d*) la possibilità di avviare iniziative di commercio elettronico, sfruttando la propria immagine di marca e il rapporto fiduciario con il proprio pubblico. Si tratta di scenari a cui stanno già lavorando le imprese più innovative e intraprendenti, ma questa sarà una strada obbligata per tutti gli operatori televisivi nazionali e locali, grandi e piccoli, nell'ottica del prossimo passaggio dalla televisione analogica a quella digitale. Nel cyberspazio le barriere spaziali e geografiche si annullano e i processi di internazionalizzazione provocano una vera e propria *deregulation* che, pur determinando una crescente concorrenza hanno insiti numerosi rischi, tra i quali, la mancanza di controllo delle fonti. È necessario introdurre una disciplina specifica per i nuovi servizi della società dell'informazione, in particolare per i servizi interattivi collegati in un palinsesto televisivo (*video on demand, pay per view, near video on demand*) e per i canali di promozione dei programmi, in considerazione della complessità derivante dall'applicazione, nei confronti di tali servizi, delle disposizioni in materia di affollamenti. Ciò al fine di non limitare la potenzialità delle nuove tecnologie ma per governare i nuovi processi evitando le distorsioni che si incominciano ad intravedere.

3. TV e minori

3.1 Premessa

È universalmente riconosciuto l'effetto omologante dei modelli proposti dalla televisione. Le peculiari caratteristiche del mezzo televisivo rischia di imporre un *inprinting* predefinito dagli

operatori televisivi sull'immaginario dei bambini disabituandoli all'analisi critica ed inibendone la capacità di scoperta personale. Tale condizionamento solitamente avviene sotto forma di diffusione di un nuovo tipo di linguaggio oltre che di imposizione di mode in genere fino ad arrivare ai più sottili condizionamenti sulle modalità di relazione con i coetanei, col mondo della scuola, dello sport e della famiglia.

3.2 Le norme vigenti e i codici di autoregolamentazione

Sono notevoli le difficoltà riscontrate dall'Autorità nella vigilanza sulla programmazione televisiva destinata al pubblico più giovane. La genericità di alcune norme in materia di tutela dei minori e l'estrema frammentarietà che caratterizza il panorama legislativo in materia sono i principali limiti riscontrati dai quali consegue una notevole incertezza del quadro delle sanzioni applicabili. Il quadro normativo di riferimento è composto: *a)* dalla 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; *b)* dal decreto ministeriale n. 425/91, che prevede norme a tutela dei minorenni in relazione alla pubblicità televisiva; *c)* 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; *d)* dalla 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 linee di programmazione per i minori che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva; *e)* dal 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 avrebbero dovuto vigilare 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 e il codice di autodisciplina pubblicitaria (ventottesima edizione, in vigore dal 18 maggio 1999). Non possiamo dimenticare che l'articolo 31 della nostra Carta costituzionale impegna lo Stato a proteggere l'infanzia e che l'articolo 3 della Convenzione ONU relativa ai diritti del fanciullo, ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, afferma chiaramente che i diritti del bambino costituiscono oggetto di tutela preferenziale a fronte dei diritti degli adulti. La tutela dei minori è uno dei compiti affidati dalla legge istitutiva all'Autorità tramite la Commissione per i servizi e i prodotti che *"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"*. Inoltre il Consiglio 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.

3.3 L'analisi dei dati

Nell'ambito del programma di monitoraggio in materia di tutela dei minori, l'Autorità per le comunicazioni nel 1999 ha promosso una ricerca sui programmi televisivi trasmessi dalle principali reti nazionali nel periodo dal 1° novembre 1999 al 6 gennaio 2000 destinati ai bambini di età inferiore ai 12 anni. Nel corso della ricerca sono state monitorate 9.648 ore di trasmissione delle quali 750 dedicate alla programmazione per bambini. Al primo posto Italia 1 con il 19,12% dei propri programmi, seguita da Rai Uno (10,41%) e RaiDue (9,16%). Rete 4 non ha trasmesso alcun

programma per minori nel periodo oggetto della ricerca. È possibile suddividere la programmazione per bambini in alcuni generi: *fiction* (cartoni animati, film e telefilm), informazione, pubblicità e altro (sigla, gioco interattivo, gioco in studio e animazione). RaiUno è 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". Suddividendo i programmi *fiction* per nazionalità di produzione si riscontrano significative differenze tra le emittenti esaminate. Si evidenzia una notevole presenza di produzioni di origine statunitense e giapponese. Parallelamente, il tempo di trasmissione riservato alle opere europee appare basso, soprattutto nel caso delle emittenti private. Una riflessione a parte merita il genere pubblicità nelle trasmissioni per bambini: il tempo occupato suddiviso fra le varie emittenti mettono in evidenza che Italia 1, a fronte di un maggior tempo di programmazione dedicato ai bambini, raccoglie la gran parte delle inserzioni pubblicitarie. Significativo è il monitoraggio effettuato da ABSTRACT sull'arco della settimana, nella fascia dalle 15.45 alle 9.15, allo scopo di verificare la conformità con quanto sancito dal codice di autoregolamentazione TV e minori del 1997. L'analisi comprende le seguenti aree: violenza, sessualità, angoscia e orrore, volgarità, linguaggio, valori negativi e stereotipi; ad essa è stata aggiunta un'area di valori positivi. Sono stati rilevati circa 400 episodi significativi di violazione dei quali 27 sono stati valutati come gravi o molto gravi. Queste ultime riguardano i *trailer* e i programmi d'informazione. Nel complesso le violazioni maggiori riguardano gli *spot* pubblicitari, i *promo* e la *fiction*. Cifre fornite dal Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri forniscono interessanti indicazioni sulla quantità di tempo trascorso davanti alla televisione: oltre la metà dei ragazzi vede la televisione dalle due alle quattro ore al giorno, ed una quota pari ad un terzo tra loro la segue per oltre quattro ore, dedicandogli così un tempo simile a quello occupato dalle attività scolastiche. Per quanto riguarda le fasce di età in rapporto all'ascolto televisivo si rileva che, mentre non è trascurabile la percentuale di bambini tra i 3 ed i 5 anni che guardano la televisione addirittura per più di cinque ore al giorno, la propensione all'assiduità della visione cresce a partire dai 6 anni, passando dal 93 al 99 per cento per la fascia fino a 14 anni d'età. La qualità dell'ascolto conferma come la visione televisiva interferisce nella vita relazionale e nel rapporto con i genitori. E' elevata la quota di ragazzi che guardano la televisione nel pomeriggio: in questi casi l'ascolto è quasi sempre solitario e quindi più pericoloso. Emergono comunque differenze di comportamento in base all'età: i più piccoli sono abituati a mettersi davanti all'apparecchio televisivo nella mattinata, spesso subito dopo il risveglio, in un orario che dovrebbe essere dedicato agli affetti, con le conseguenze negative che tutti gli esperti da anni denunciano. Lo conferma il fatto che quasi il 15 per cento dei bambini dai 3 ai 5 anni guardano la televisione appena alzati e da soli. Nel corso del primo quadrimestre del 2000 l'Autorità segnala 91 segnalazioni riguardanti altrettante ipotesi di violazione della normativa vigente in materia di minori. Altre 83 segnalazioni in materia di servizi *audiotex* e internazionali in relazione al divieto di presentare forme e contenuti di carattere erotico, pornografico o osceno oltre che al divieto, per le emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, di propagandare servizi *audiotex* e *videotex* (linee dirette, messengerie 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.

3.4 I modelli proposti

Progettare e realizzare i programmi per ragazzi è un impegno delicato, da svolgere con personale qualificato che tiene conto dei molti aspetti interdisciplinari; l'iniziativa legislativa deve essere indirizzata al reperimento di mezzi risorse per incentivare una programmazione qualitativamente più adatta al pubblico italiano. Un primo obiettivo è quello di ripristinare la fascia oraria di programmazione specificamente dedicata ai minori, come da anni accade in altri Paesi europei e come solo ora si sta timidamente tornando a fare anche in Italia, dopo la soppressione della cosiddetta TV dei ragazzi: una raccomandazione rivolta soprattutto alla concessionaria pubblica. Dall'analisi dei dati raccolti è emerso che il livello qualitativo della programmazione dedicata ai

bambini è piuttosto basso. In genere si tratta della proposizione di modelli provenienti dall'estero, da culture estranee alla nostra, come quella giapponese o americana, spesso qualitativamente scadenti o diseducativi. L'assenza pressoché totale di una proposta autoctona rende questa situazione insostenibile: in Italia solo l'8 per cento della programmazione dedicata ai ragazzi è prodotta localmente, in Gran Bretagna è il 30 per cento. Non si tratta di imporre un determinato modello culturale, quanto piuttosto di vigilare al fine di indirizzare la programmazione verso un livello qualitativo più alto in grado di favorire l'autoconsapevolezza nei giovani. E' quindi necessario incentivare la produzione nazionale di cartoni animati e programmi dedicati all'infanzia, realizzati da personale specializzato come già stanno facendo da tempo altri paesi dell'Unione europea, ed eliminando in tal modo l'attuale preponderanza di modelli culturali stranieri estranei alla tradizione europea, a volte diseducativi e di pessima qualità. Si deve altresì scoraggiare la tendenza a trasmettere programmi educativi per ragazzi e cartoni animati di qualità più elevata sui canali a pagamento, lasciando invece la residua produzione, presumibilmente meno pregiata, alla visione gratuita sulle reti generaliste. In tal modo si crea un pubblico di serie A, cui rivolgere le proposte più curate, ed un pubblico di serie B, che quella qualità non può permettersi di accedere. Accade anche che i genitori a volte utilizzino la televisione come *baby sitter* parcheggiando davanti al video i propri figli per alcune ore al giorno. Dai dati forniti nelle audizioni della Commissione parlamentari per i diritti dell'infanzia è risultato che tale fenomeno è più diffuso nelle famiglie che hanno un tasso di scolarizzazione inferiore. In questo campo può quindi giocare un ruolo importante il sostegno, economico o normativo che lo stato dovrebbe offrire alle famiglie al fine di agevolare la paternità e la maternità, evitando la tentazione di criminalizzare le mamme che lavorano. Di fronte ai mass media e all'avanzata di internet, il ruolo qualitativo dei genitori diventa importante per il futuro stesso dei bambini. La funzione educativa, che compete anzitutto alla famiglia e alle istituzioni scolastiche, può e deve essere agevolata dalla televisione. Lo stato dovrebbe dunque promuovere una campagna informativa per appoggiare i genitori e specialmente quelli di domani informandoli sul tipo di influenza che il mezzo televisivo può esercitare sui figli, sia in chiave positiva che negativa. La televisione deve essere una delle tante esperienze che si attraversano con la crescita, con la differenza che questa ha un potenziale straordinario che aspetta solo di essere sfruttato nel miglior modo possibile. Pertanto anche la scuola gioca un ruolo fondamentale e deve educare all'uso della televisione e dei mezzi di comunicazione, insegnando i metodi per sfruttarne le grandi potenzialità. L'analisi evidenzia come la trasmissione di violenza in TV sia un fenomeno quotidiano: in tal modo si trasmettono ai minori modelli di comportamento aggressivo alla cui suggestione sono maggiormente esposti proprio i bambini più piccoli, naturalmente indifesi di fronte al bombardamento di immagini che spettacolarizzano e banalizzano il dolore. A tal fine con l'avvento dei *set top box* che permetteranno dal 2006 la visione del digitale terrestre sarà possibile introdurre i filtri di controllo parentale come quelli disponibili sui *decoder* satellitari. E' agghiacciante il dato statistico che sottolinea come un bambino ha visto almeno 18 mila omicidi prima di finire le elementari con i temibili effetti di assuefazione e di emulazione che ne conseguono. E' importante che ai ragazzi siano proposti modelli positivi, sia nei cartoni animati (spesso violenti) che nella produzione di *fiction* televisiva, particolarmente seguita dai giovani. E' inoltre da stigmatizzare la concezione dei bambini come oggetti di campagne consumistiche piuttosto che come soggetti di diritto. In tale contesto si impone il problema della pubblicità durante i programmi televisivi dedicati all'infanzia: la normativa attuale, costituita soprattutto dal recepimento delle direttive europee consente a l'inserimento di *spot* durante le trasmissioni per ragazzi e persino nel corso di cartoni animati, purché aventi durata programmata non inferiore a trenta minuti. E' necessario legiferare urgentemente su alcuni punti: restrizione della trasmissione durante i programmi dedicati ai bambini di *trailers* relativi a trasmissioni non adatte all'infanzia, divieto della presenza di bambini attori negli *spot* e nelle televendite, eliminazione della pubblicità mascherata o ingannevole, divieto delle televendite presentate dallo stesso conduttore del programma per bambini, figura in cui i ragazzi si identificano ed infine divieto dell'inserimento di *spot* durante i cartoni animati dedicati ai più piccoli. Il divieto di interruzione già in vigore in

Svezia, Norvegia, Austria, Grecia e Belgio. Punto importante è il monitoraggio che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, cui è demandato il compito di controllare la programmazione televisiva, non riesce a realizzare in quanto non dispone di strumenti finalizzati al monitoraggio delle trasmissioni. E' sentita l'esigenza di dotare l'Autorità di un ufficio per il monitoraggio delle trasmissioni televisive per garantire l'applicazione delle leggi esistenti in materia di rapporto tra minori e TV e ad utilizzare a tal fine la capillare rete dei Corelat (Comitati regionali radiotelevisivi). Le concessionarie televisive pubbliche e private hanno sottoscritto impegni solenni e codici di autoregolamentazione. Non si tratta neppure di norme particolarmente stringenti, ma si è costretti ad assistere impotenti alla loro violazione pressoché quotidiana, e proprio da parte di coloro che le hanno sottoscritte! Una proposta operativa per obbligare al rispetto dei codici di autoregolamentazione sottoscritti dalle reti televisive pubbliche e private in materia di tutela dei minori è il suo inserimento nell'elenco delle condizioni per il rilascio delle concessioni televisive. Inoltre le commissioni vanno riordinate e semplificate: attualmente si rischia una sovrapposizione di competenza tra il Ministero dei beni e attività culturali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. E' necessario quindi varare una riforma delle commissioni di revisione cinematografica incaricate di valutare la trasmissibilità dei programmi nelle diverse fasce orarie. E' inoltre nostra volontà proporre la cancellazione di cartoni animati e programmi dedicati all'infanzia durante la fascia oraria definita dagli esperti "momento del risveglio e degli affetti familiari" (dalle 7 alle 9 del mattino). Ad introdurre l'obbligo di mandare in onda una formula esplicita di rettifica nei casi di violazione delle norme del codice da parte delle emittenti televisive che lo hanno sottoscritto. Notevole importanza avranno inoltre le campagne scolastiche di informazione ed educazione rivolte ai giovani ed alle famiglie per un uso corretto del mezzo televisivo e delle sue capacità formative. Campagne diffuse sulle emittenti nazionali e locali affiancate da trasmissioni *ad hoc* con l'intento di educare all'uso corretto del mezzo televisivo.

On. Davide Caparini
Responsabile Comunicazione ed Editoria
Segreteria Politica Federale

Chiuduno – 1,2,3 dicembre 2000