

4.4. LA TELEVISIONE

4.4.1. Gli interventi in materia di regolamentazione

Nell'anno di riferimento, gli interventi in materia di regolamentazione nel settore televisivo hanno riguardato:

- a. il piano delle frequenze televisive;
- b. l'operazione di concentrazione Stream/Tele+;
- c. i criteri per l'attribuzione di quote dei diritti residuali delle emittenti televisive;
- d. il calcolo delle quote di famiglie digitali.

Il piano delle frequenze televisive

Il 29 gennaio 2003 è stato approvato il piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale.

Il Piano è stato elaborato nel rispetto del piano nazionale di ripartizione delle frequenze approvato dal Ministero delle comunicazioni, avvalendosi, come prevede la legge n. 249/97, anche della collaborazione degli organi del Ministero, sentendo la concessionaria del servizio pubblico televisivo, le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private e, per l'ubicazione dei siti di piano, le regioni e le province autonome e raggiungendo l'intesa con le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Bolzano e Trento per la tutela delle minoranze linguistiche.

Nel corso del 2001 l'Autorità, con delibera n. 435/01/CONS, aveva approvato il regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale. L'approvazione del piano viene così a completare il quadro regolamentare per l'introduzione e lo sviluppo, in Italia, del sistema televisivo digitale.

I risultati conseguiti con il Piano consentono una copertura radioelettrica di oltre l'80% del territorio nazionale, compresi tutti i capoluoghi di provincia, e un servizio che raggiunge oltre il 90% della popolazione. Sfruttando le potenzialità offerte dalla tecnica digitale, per ottenere i risultati succitati, sono stati utilizzati 260 siti, e cioè un numero di siti nettamente inferiore a quello (487) che si rese necessario per ottenere valori di territorio coperto e di popolazione servita pressoché identici all'atto dell'elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva analogica approvato nel 1998.

I 260 siti sono stati scelti come sottoinsieme degli stessi siti utilizzati all'epoca per il piano analogico. Ciò ha facilitato il raggiungimento degli accordi sui siti con le regioni e con le province autonome, dato che per tali siti l'Autorità aveva già da esse acquisito il parere favorevole nella fase di elaborazione del piano analogico.

Dopo approfondite valutazioni sulle possibili scelte tecniche, il piano è stato elaborato adottando la tipologia di rete 3-SFN (*3-single frequency network*) e cioè una tipologia che richiede l'uso di tre frequenze per ciascuna rete a copertura nazionale e permette la scomponibilità della rete stessa in reti locali utilizzando ciascuna una sola delle tre frequenze necessarie per la copertura nazionale. L'ambito locale di scomponibilità è l'ambito regionale o delle due province autonome (Bolzano e Trento), coerentemente con la definizione di bacino locale televisivo dettata dalla legge n. 249/97.

Altra scelta tecnica rilevante ha riguardato la modulazione, per il quale è stato scelto il tipo 64 QAM con *code rate* 2/3, che consente di allocare in un singolo canale da 4 a 6 programmi televisivi, cioè a dire che una singola rete può trasmettere contemporaneamente da 4 a 6 programmi.

Considerato il numero di frequenze disponibili per la pianificazione (54 di cui 48 nelle bande UHF-IV e UHF-V e 6 nella banda VHF-III), e tenuto conto della scelta di tipologia di rete in base alla quale, come detto, ciascuna rete richiede 3 frequenze per realizzare la copertura nazionale del territorio, è stato possibile pianificare 18 reti, di cui 2 in banda VHF-III e 16 in banda UHF-IV e V.

In base all'art. 2, comma 6, lettera e), della legge n. 249/97 (riserva in favore dell'emittenza locale di un terzo dei programmi irradiabili per ciascun bacino di utenza), delle 18 reti pianificate, 12 sono destinate agli operatori in ambito nazionale, mentre le altre 6, suddivise in reti regionali (6 reti per ciascuna regione o provincia autonoma), sono destinate agli operatori in ambito locale. Tutte le reti pianificate hanno la stessa struttura, con la stessa localizzazione e potenza equivalente irradiata dagli impianti.

Come già detto precedentemente, ciascuna rete ha la capacità di irradiare da 4 a 6 programmi nel rispettivo ambito territoriale (nazionale o regionale).

Il piano, conformemente alla prescrizione di cui all'art. 2, comma 6, lettera e) della legge n. 249/97, prevede un successivo processo di pianificazione, definito convenzionalmente pianificazione di 2° livello, finalizzato a rendere disponibili ulteriori risorse per la realizzazione di reti da destinare all'emittenza locale.

In relazione alla succitata prescrizione della legge n. 249/97, la legge n. 5/00 ha indicato all'art. 2, comma 1, che le suddette ulteriori risorse per l'emittenza locale devono essere pianificate considerando bacini di utenza coincidenti, di norma, con il territorio delle province.

Pertanto, nell'operare le scelte tecniche per il piano, oltre a perseguire il fine di un efficiente e razionale sfruttamento della risorsa spettrale, in armonia con il dettato della legge n. 66/01, si è anche avuta attenzione ad operare scelte tecniche compatibili con una pianificazione di 2° livello che renda disponibile una significativa risorsa aggiuntiva da destinare, ai sensi della legge n. 5/00, alla realizzazione di reti di norma di tipo provinciale e, dove ciò non fosse consentito dall'orografia del terreno, di tipo pluriprovinciale.

Tenuto conto che l'introduzione del digitale televisivo prevede la graduale trasformazione in digitale dell'attuale sistema televisivo analogico, il piano è stato elaborato tenendo conto, per quanto possibile, dell'esigenza di facilitare e consentire tale trasformazione in modo ordinato.

Pertanto, considerato che il percorso per tale trasformazione si inquadra in una situazione di notevole complessità derivante dall'attuale situazione dell'esercizio della televisione analogica, è stato elaborato un piano dotato di sufficienti margini di flessibilità per consentire un graduale adattamento al piano stesso, nella fase della sua attuazione, sia delle reti analogiche che delle reti digitali che verranno attivate nella fase sperimentale.

In particolare, è stato introdotto nel piano un criterio di equivalenza, da sfruttare in sede di attuazione del piano, che consente l'uso di siti e di caratteristiche di impianto alternative a quelle di piano, purché vengano rispettati determinati vincoli radioelettrici costituiti da valori limite di campo elettrico non superabili in particolari punti di verifica, in modo che sia assicurata la compatibilità elettromagnetica con gli altri impianti di piano, e purché i siti alternativi siano preventivamente assentiti dall'Ente territoriale competente (regione o provincia autonoma).

Tuttavia, il processo di passaggio dall'analogico al digitale e la compiuta attuazione del piano dovranno essere oggetto di una attenta programmazione. Infatti, l'attuazione del Piano e il conseguente passaggio dal sistema analogico al sistema digitale, sono strettamente legati alla sperimentazione e alla fase di avvio del servizio.

Il percorso verso l'attuazione del Piano deve far fronte a problemi pratici di difficile soluzione, dovuti al complesso sistema analogico attuale caratterizzato dall'occupazione di tutte, o quasi, le frequenze assegnate alla radiodiffusione terrestre televisiva, per cui in pratica appare problematico reperire, se non in misura marginale, frequenze libere disponibili da poter utilizzare per l'avvio della radiodiffusione televisiva digitale, utilizzo che comunque potrebbe essere ulteriormente limitato dalla necessità di tutelare l'attuale servizio analogico.

Nella fase di sperimentazione, infatti, gli operatori devono realizzare i propri impianti digitali in modo da assicurare la compatibilità elettromagnetica con le reti analogiche in esercizio. Considerata la sopra richiamata situazione di occupazione delle frequenze, è prevedibile che, in una prima fase di introduzione del digitale, sia necessario, in dipendenza delle frequenze effettivamente utilizzabili, progettare e realizzare reti digitali in tecnica MFN, e cioè non totalmente conformi a quelle di piano, proprio per favorire la soluzione del problema di evitare interferenze dannose ad altri impianti.

L'adeguamento al piano delle proprie reti, per quanto riguarda sia le frequenze, sia i siti di ubicazione degli impianti, sia la tipologia di rete, potrà avvenire solo gradualmente.

Questi rilevanti problemi devono essere affrontati e risolti se si vuole rispettare l'obiettivo di effettuare tutte le trasmissioni televisive in tecnica

digitale entro il 31 dicembre 2006, come stabilito dalla legge n. 66/01. Occorre, quindi, fissare modi e criteri per l'attuazione del piano.

Le caratteristiche di flessibilità suindicate vanno in direzione dell'obiettivo di cui si è detto e il Piano costituisce il traguardo finale da raggiungere con il processo di attuazione.

L'operazione di concentrazione Stream – Telepiù

La prolungata crisi del settore della televisione a pagamento ha portato le società Stream e Telepiù alla fusione. A tale riguardo, l'Autorità ha dapprima reso parere favorevole all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato sull'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione da parte di Groupe Canal+ e Telepiù del controllo della società Stream con (delibera n. 146/02/CONS del 23 luglio 2002). Successivamente, nel novembre 2002, con l'acquisizione del controllo di Stream e Telepiù da parte della società Newscorp, l'operazione di concentrazione è passata alla competenza della Commissione europea, che l'ha autorizzata con decisione del 2 aprile 2003. Ritenuti sufficienti ai fini concorrenziali e di pluralismo gli impegni assunti in tale sede da Newscorp, l'Autorità, anche alla luce del precedente parere reso all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, ha autorizzato, agli inizi di maggio del 2003, ai sensi della legge n. 249/97, il trasferimento irrevocabile delle reti televisive analogiche terrestri a pagamento (Telepiù Bianco e Telepiù Nero) ad una società specializzata in mandati fiduciari di nazionalità italiana e l'affidamento della relativa gestione, fino alla dismissione finale entro 18 mesi, ad un soggetto indipendente. Con tale autorizzazione l'Autorità ha, peraltro, concorso all'attuazione di una delle misure anti-concentrative previste dalla suddetta decisione della Commissione europea.

Quote di diritti residuali delle emittenti radiotelevisivi

Nell'ambito dell'istruttoria ai fini della determinazione dei criteri di attribuzione delle quote di diritti residuali derivanti dalla limitazione temporale dei diritti di utilizzazione televisiva acquisiti dai *broadcasters*, nel corso del 2002 sono stati analizzati i risultati della consultazione pubblica indetta con delibera n. 600/01/CSP. Nel marzo 2003 sono stati disposti ulteriori accertamenti dall'Autorità: ciò ha comportato una nuova serie di consultazioni con le parti interessate, attualmente in corso.

Calcolo relativo alla quota di famiglie digitali

A seguito della delibera n. 346/01/CONS, recante “termini e criteri di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9, 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249” (Rete 4 e Telepiù Nero su satellite, Rai 3 senza pubblicità) era necessario avviare un procedimento per verificare l'effettiva quota delle famiglie digitali al 31 dicembre 2002 e, conseguentemente, anticipare, posticipare o confermare, mediante apposita delibera, il termine di attuazione delle suddette disposizioni, fissato al 31 dicembre 2003.

Con delibera n. 305/02/CONS del 9 ottobre 2002, è stato disposto l'avvio di una gara a licitazione privata per la selezione del soggetto incaricato della determinazione dell'effettiva quota di famiglie digitali dotate di sistemi di ricezione televisiva alternativi alla via terrestre analogica ai fini dell'attuazione della delibera n. 346/01/CONS.

Tale gara è stata successivamente annullata con delibera n. 377/02/CONS del 27 novembre 2002, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 20 novembre 2002 n. 466 che disponeva l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

A seguito di tale sentenza, non è stato più necessario portare a termine la verifica dell'effettiva quota delle famiglie digitali al 31 dicembre 2002, cui era subordinata la possibilità di anticipare, posticipare o confermare il termine, fissato dalla delibera n. 346/01/CONS al 31 dicembre 2003 e ribadito dalla suddetta sentenza della Consulta, per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9, 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, riguardo al trasferimento su satellite di Rete 4 e Tele+ Nero ed alla rinuncia di Rai Tre alla raccolta di pubblicità.

4.4.2. Gli interventi in materia di vigilanza

Nel corso del 2002, l'Autorità è intervenuta nel settore televisivo sotto diversi aspetti, tra cui:

- a. analisi delle posizioni dominanti nel settore televisivo;
- b. verifica degli obblighi dei concessionari;
- c. segnalazioni relative alle *pay-tv*;
- d. autorizzazioni satellitari.

Analisi delle posizioni dominanti nel settore televisivo

L'Autorità nel luglio del 2002 ha intrapreso un percorso volto all'accertamento dell'eventuale sussistenza di posizioni dominanti nel settore televisivo; il primo atto di questo iter è rappresentato dalla delibera n. 212/02/CONS, recante "analisi della distribuzione delle risorse economiche del settore televisivo nel triennio 1998-2000".

La prima verifica compiuta dall'Autorità sull'eventuale sussistenza di posizioni dominanti nel settore televisivo, aveva avuto ad oggetto la situazione di mercato riferita al momento di entrata in vigore della legge (1997) e si era conclusa, nel giugno del 2000, con l'adozione della delibera n. 365/00/CONS. Viceversa, il procedimento aperto con delibera n. 212/02/CONS, aveva come obbiettivo la rilevazione delle risorse del mercato televisivo per il triennio 1998-2000.

L'analisi della distribuzione delle risorse è partita dalla elaborazione di un *set* di informazioni, raccolto dall'Autorità attraverso la sua attività di monitoraggio dei mercati. In particolare, questo insieme di dati era costituito dai rapporti commissionati alla società AC Nielsen, per gli anni 1998 e 1999, e da una fonte interna la IES (Informativa economica di sistema), per quanto riguarda i dati dell'anno 2000⁴. L'attività istruttoria ha mirato in primo luogo a rendere comparabili i risultati di queste due fonti, al fine di poter valutare su base omogenea le tendenze evolutive dei mercati nel triennio oggetto di analisi. L'obiettivo è stato quello di arrivare a determinare il computo delle quote di mercato per il periodo 1998-2000, avendo altresì la possibilità di effettuare una comparazione con i risultati scaturiti dall'istruttoria compiuta sui dati 1997.

L'analisi delle tendenze di mercato, confermando quanto già espresso dall'Autorità nella Relazione annuale 2002, ha evidenziato una certa divergenza fra il segmento della televisione terrestre in chiaro ed il segmento della televisione a pagamento. Mentre il primo appariva come un prodotto maturo con dinamiche di crescita fortemente legate all'andamento del ciclo economico, il secondo evidenziava le caratteristiche di un prodotto in fase di sviluppo con tassi di crescita rilevanti nel corso del triennio oggetto di analisi. La consistenza che il mercato della televisione a pagamento aveva raggiunto nel 2000 ha richiesto un supplemento di analisi volto ad individuare le dinamiche economiche precipue del settore, al fine di arrivare ad una corretta allocazione delle risorse. Peraltro, i modelli di *business* di questo settore presentano delle diversità rispetto a quelli della televisione in chiaro, pertanto anche gli strumenti di rilevazione dei dati, concepiti soprattutto per la televisione in chiaro, dovevano essere tarati su questo tipo di realtà. A tal fine si è svolta un'analisi *desk*, focalizzata sui bilanci ordinari e consolidati dei principali operatori ed un'analisi in contraddittorio che ha avuto come momento centrale lo svolgimento di un ciclo di audizioni con alcuni dei principali attori, sia emittenti sia concessionarie di pubblicità, del mercato della *pay-tv*.

Il procedimento sulla rilevazione delle risorse economiche si è concluso col la delibera n. 13/03/CONS, che riportava in allegato un'insieme di tabelle di sintesi circa la distribuzione delle risorse del mercato televisivo nel triennio 1998-2000. La determinazione delle quote di mercato venne fatta in piena conformità con le metodologie adottate dall'Autorità nella delibera n. 365/00/CONS. In particolare, la definizione dei concetti di proventi e risorse ha rispettato il dettato normativo dell'art. 2, comma 8, della legge n. 249/97. La valutazione sulle quote di mercato era dunque propedeutica all'apertura di un'istruttoria, che nel rispetto del principio del contraddittorio portasse alla verifica sulla eventuale sussistenza di posizioni dominanti nel settore televisivo. Infatti, i risultati pubblicati nella delibera n. 13/03/CONS hanno evidenziato da parte di alcuni operatori il supe-

(4) La disciplina dell'Informativa di sistema, in base alla quale sono stati acquisiti i dati del 2000, è stata introdotta dal decreto 11 febbraio 1997 del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, così come modificato dalla delibera n. 194/01/CONS pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 115 del 19 maggio 2001.

ramento dei limiti del 30 per cento, disposti per la raccolta di risorse economiche dall'art. 2, comma 8, della legge.

Pertanto, in base ai risultati dell'analisi sulla distribuzione delle risorse economiche nel settore televisivo per il triennio 1998 - 2000, avviata con delibera n. 212/02/CONS e conclusa con delibera n. 13/03/CONS, è stato disposto l'avvio, con delibera n. 14/03/CONS, di un procedimento ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nei confronti delle imprese RAI s.p.a., Sipra s.p.a., R.T.I. s.p.a., Publitalia s.p.a., e Mediaset s.p.a.

Il procedimento si svolge secondo le modalità previste dalla delibera n. 26/99 ed è finalizzato alla verifica, nel rispetto del principio del contraddittorio, della effettiva sussistenza di posizioni dominanti vietate o comunque lesive del pluralismo, nel settore televisivo.

Il procedimento è composto di una fase istruttoria svolta in contraddittorio, di cui il Consiglio dell'Autorità ha disposto la chiusura con delibera n. 202/03/CONS, del 4 giugno 2003, e di una fase di valutazione delle risultanze istruttorie, attualmente in corso, che prevede comunque la presentazione di memorie conclusive, nonché l'audizione finale delle parti interessate, prima del pronunciamento dell'Autorità, atteso per il mese di luglio 2003.

Obblighi dei concessionari

Le emittenti radiotelevisive terrestri operano attualmente in regime di concessione, mentre quelle satellitari sono destinatarie di provvedimento autorizzatorio. La qualifica di concessionario prevede, in capo alle imprese, l'assolvimento di alcuni obblighi (in qualche caso estesi anche ai soggetti autorizzati), su cui l'Autorità ha il compito di vigilare.

Una prima tipologia di obbligo previsto a carico di ogni concessionario concerne il pagamento del canone di concessione (art. 27, commi 9 e 10, legge 23 dicembre 1999, n. 488). Al riguardo, la legge affida all'Autorità il compito di disporre verifiche in ordine all'esatto versamento di tale canone, in relazione al fatturato realizzato dal concessionario.

Nel corso dell'anno è stata avviata, in merito, una specifica attività di collaborazione con la Guardia di finanza - Comando nucleo speciale per la radiodiffusione e per l'editoria.

L'attività di vigilanza dell'Autorità è diretta anche ad accertare l'ottemperanza, da parte dei concessionari, dell'obbligo di tenere il registro di cui all'art. 20, comma 4, legge n. 223/90 e di conservare la registrazione dei programmi per i tre mesi successivi alla data di trasmissione (art. 20, comma 5).

Al riguardo, sono pervenute da parte dei singoli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni nonché della Guardia di finanza, Comando nucleo speciale per la radiodiffusione e per l'editoria e della

Polizia postale e delle comunicazioni, 35 segnalazioni di presunte violazioni delle regole contenute nell'art. 20 citato, commi 4 e 5.

Un nuovo modello di registro dei programmi è stato approvato con la delibera n. 54/03/CONS, che prevede obblighi di compilazione differenziati per gli operatori nazionali, locali e satellitari. Tale provvedimento risponde, in primo luogo, all'esigenza di estendere anche alle emittenti satellitari l'obbligo di compilare un registro della programmazione mandata in onda giornalmente e, con l'occasione, aggiorna il modello di registro tenuto dalle concessionarie televisive e radiofoniche per renderlo maggiormente efficace e funzionale per l'esercizio dei compiti di vigilanza attribuiti all'Autorità in materia di affollamento pubblicitario e di verifica degli obblighi di programmazione. A questa finalità, risponde la previsione delle colonne "tipologia dei programmi", "dettagli del programma" e "autoproduzione/eteroproduzione" che, unitamente all'allegato elenco di generi e tipologie di programmi, predispongono una base comune per rendere uniforme la classificazione delle trasmissioni delle emittenti. Parimenti, è stata prevista una procedura agevolata per l'inserimento, nel registro, dei dati relativi alle interruzioni pubblicitarie trasmesse.

Sempre in questa ottica, giova rilevare il coordinamento del nuovo modello di registro con alcuni modelli (denominati Q, Q1, Q2 e Q2/c) dell'Informativa economica di sistema (si veda il paragrafo 4.11.), che consentirà all'Autorità di effettuare controlli incrociati sulle programmazioni delle emittenti radiotelevisive

L'art. 15, comma 15, della legge n. 223/90 prevede l'obbligo, in capo al concessionario, di trasmettere lo stesso programma su tutto il territorio per il quale è rilasciata la concessione, salva la deroga all'obbligo medesimo prevista dalla normativa di attuazione. Al riguardo, l'Autorità ha dato avvio alla propria attività preistruttoria nei confronti della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico per presunta violazione di tale obbligo, in quanto - in particolare la terza rete - ha, in un caso, differenziato la programmazione, ma solo in alcune Regioni e non contemporaneamente, come previsto dalle norme, per tutte le sedi regionali nella stessa fascia di programmazione.

Segnalazioni relative alle pay-tv

Con riguardo infine alla *pay tv*, l'affermarsi nel settore televisivo di una nuova modalità di rapporto tra impresa ed abbonato, che presuppone uno scambio di tipo economico a fronte della fruizione di un servizio, registra tuttavia ancora oggi la mancata adozione di una specifica carta dei servizi a tutela del consumatore, privando l'Autorità di adeguati poteri di intervento.

Nel corso del 2002, sono state ricevute in proposito circa 30 segnalazioni di abbonati alla televisione a pagamento riguardanti prevalentemente contestazioni di tipo contrattuale.

Autorizzazioni satellitari

Nell'ambito della attività di rilascio delle autorizzazioni satellitari televisive, ai sensi del regolamento approvato con delibera n. 127/00/CONS, modificata con delibera n. 289/01/CONS, si è provveduto a modificare il meccanismo di adeguamento annuale del contributo per istruttoria, previsto dall'art. 6 del regolamento stesso, uniformandolo a quello previsto per altri titoli abilitativi, basato sul tasso di inflazione programmata (delibera n. 405/02/CONS).

I dati riguardanti il volume di attività, relativo al rilascio delle autorizzazioni, espletato nel corso del 2002 sono i seguenti:

Tabella 4.7 Attività relativa al rilascio di autorizzazioni satellitari (2002)

Domande ed autorizzazioni	N.
Domande di autorizzazione pervenute nel 2002	14 ⁽¹⁾
Domande presentate nel 2001 in corso d'istruttoria	4
Totale domande da istruire	18
Autorizzazioni rilasciate	15
Domande in corso d'istruttoria	3

(1) Una per ogni canale.

Fonte: Autorità.

Al 31 dicembre 2002, risultano autorizzate alla diffusione di programmi televisivi via satellite 55 emittenti, per un totale di 124 canali.

Per l'attività di "manutenzione ed aggiornamento" delle autorizzazioni rilasciate e del relativo archivio, sono state istruite e completate 14 comunicazioni di variazioni riguardanti l'assetto delle società emittenti, delle denominazioni utilizzate o del sistema di trasmissione.

Parallelamente all'attività di rilascio di nuovi titoli autorizzativi e di aggiornamento di quelli già esistenti, è stata avviata, sulla base di informazioni rilevate dalla stampa specializzata, una prima attività di verifica sulle società emittenti di programmi televisivi satellitari, ricevibili nel territorio nazionale, che non risultavano aver conseguito adeguato titolo abilitativo.

La verifica, che ha riguardato 31 società, ha richiesto una serie di ricerche supplementari, sia in sede che sul territorio e, in alcuni casi, di indagini affidate al Nucleo della Guardia di finanza operante presso l'Autorità.

I risultati hanno evidenziato un'area di esercizio dell'attività di diffusione di programmi via satellite, in assenza dei necessari titoli autorizzatori, compresa tra il 10% ed il 20 % dei soggetti verificati che, in alcuni casi, ha condotto alla regolarizzazione delle posizioni mentre, per altri, sono state avviate le opportune procedure sanzionatorie.

4.5. LA RADIO

Con il decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito con modificazioni nella legge 20 marzo 2001, n. 66, è stata operata una scelta strategica nel settore della radiodiffusione sonora, intesa a dare impulso allo sviluppo della radiofonia digitale prima di procedere, attraverso un intervento di pianificazione delle frequenze, a una regolamentazione tecnica del settore della radiofonia analogica.

Infatti, la legge n. 66/01 ha dato priorità alla pianificazione della radiodiffusione sonora digitale rispetto a quella analogica, rimandando quest'ultima pianificazione ad un momento successivo alla pianificazione digitale ed al maturo sviluppo del mercato della radiofonia digitale.

Sulla base quindi della succitata legge n. 66/01, e tenuto conto della proroga del termine per l'adozione del piano da parte dell'Autorità, disposta dal decreto legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 433, l'Autorità ha approvato il piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora in tecnica digitale, con delibera n. 249/02/CONS del 31 luglio 2002.

Il Piano è stato elaborato nel rispetto del Piano nazionale di ripartizione delle frequenze approvato dal Ministero delle comunicazioni, avvalendosi, come prevede la legge n. 249/97, anche della collaborazione degli organi del Ministero, nonché della concessionaria del servizio pubblico televisivo, delle associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private e per l'ubicazione dei siti di piano, sentendo le regioni e le province autonome e raggiungendo l'intesa con le regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Bolzano e Trento per la tutela delle minoranze linguistiche.

La pianificazione è stata effettuata nelle bande di frequenze attribuite al servizio di radiodiffusione sonora digitale terrestre dal Piano nazionale di ripartizione delle frequenze, e cioè nella banda VHF-III (4 frequenze o blocchi) e nella banda UHF-L (16 frequenze o blocchi).

Dopo approfondite valutazioni sulle possibili scelte tecniche, il piano è stato elaborato adottando le tipologie di rete SFN (*single frequency network*) e 2-SFN per la banda VHF-III, cioè una tipologia che richiede, rispettivamente, l'uso di una sola frequenza o di due frequenze per ciascuna rete a copertura nazionale, e la tipologia di rete 4-SFN per la banda UHF-L, cioè una tipologia che richiede l'uso di quattro frequenze per ciascuna rete a copertura nazionale.

Con le 4 frequenze disponibili per la pianificazione in banda VHF-III sono state pianificate due reti SFN e una rete 2-SFN. Con le 16 frequenze disponibili per la pianificazione in banda UHF-L sono state pianificate quattro reti 4-SFN.

Le due reti SFN della banda VHF-III non sono scomponibili a livello locale e, quindi, sono destinate al servizio nazionale.

La rete 2-SFN della banda VHF-III è scomponibile in reti locali, utilizzanti ciascuna una sola delle due frequenze necessarie per la copertura nazionale. L'ambito locale di scomponibilità è l'ambito regionale o delle due province autonome (Bolzano e Trento). Questa rete è, pertanto, idonea sia per il servizio nazionale, sia per il servizio locale nell'ambito della propria scomponibilità.

La rete 4-SFN della banda VHF-III è scomponibile in reti locali utilizzanti ciascuna, di norma, una sola delle quattro frequenze necessarie per la copertura nazionale. L'ambito locale di scomponibilità è l'ambito provinciale o, in alcuni casi, pluriprovinciale. Queste reti sono pertanto idonee sia per il servizio nazionale, sia per il servizio locale nell'ambito della loro scomponibilità.

Il piano non stabilisce la suddivisione delle reti fra ambito nazionale e ambito locale, anche in dipendenza della scelta che dovrà essere operata circa la rete da riservare a livello nazionale alla concessionaria del servizio pubblico ai sensi della legge n. 66/01. Questa rete infatti, come specificato nella relazione illustrativa al piano, potrebbe essere o la rete 2-SFN della banda VHF-III o una delle quattro reti 4-SFN della banda UHF-L. Solo dopo che sarà stata effettuata questa scelta, sarà possibile suddividere le reti pianificate fra emittenza locale ed emittenza nazionale, secondo il rapporto fra programmi nazionali e programmi locali da irradiare nel singolo bacino di utenza stabilito dalla legge n. 249/97.

La struttura delle reti pianificate (numero e ubicazione dei siti e caratteristiche di emissione degli impianti) risulta diversa per le bande VHF-III e UHF-L, a causa delle differenti modalità della propagazione nelle due bande.

I risultati ottenuti nella pianificazione hanno portato, in banda VHF-III, a una copertura di oltre il 75% e di oltre l'80% del territorio nazionale, compresi tutti i capoluoghi di provincia, rispettivamente per le reti SFN e per la rete 2-SFN, e di oltre il 90% di popolazione servita per entrambe le tipologie di rete; nella banda UHF-L si è ottenuta una percentuale di territorio nazionale coperto pari a circa il 65%, compresi tutti i capoluoghi di provincia, e una percentuale di popolazione servita di oltre l'85%.

Come specificato nella relazione illustrativa, l'Autorità ha valutato la possibilità di pianificare ulteriori reti in ambiti locali subprovinciali, tipicamente reti cittadine su grandi mercati. Questo ulteriore livello di pianificazione, definito convenzionalmente "pianificazione di 2° livello", sarà effettuato entro tempi brevi.

Al fine di consentire agli operatori margini di flessibilità in fase di realizzazione delle reti in attuazione del piano, alle reti di piano è stato conferito il significato di "reti di riferimento", introducendo un criterio di equivalenza, che consente l'uso di siti e di caratteristiche di impianto alternative a quelle di piano, purché vengano rispettati determinati vincoli radioelettrici costituiti da valori limite di campo elettrico non superabili in particolari punti di verifica, in modo che sia assicurata la compatibilità elettromagnetica con gli altri impianti di piano, e purché i siti alternativi

siano preventivamente assentiti dall'Ente territoriale competente (regione o provincia autonoma).

L'introduzione del servizio di radiodiffusione sonora digitale avverrà attraverso l'avvio della fase sperimentale.

Per la sperimentazione, le 16 frequenze della banda UHF-L sono sin d'ora disponibili.

Per quanto riguarda, invece, le 4 frequenze della banda VHF-III, esse ricadono nel canale 12, attualmente utilizzato sul territorio nazionale dal servizio di radiodiffusione televisiva analogica. Pertanto, la sperimentazione su tali frequenze può essere avviata, al momento, limitatamente alle zone di territorio in cui il canale 12 non è oggetto della suddetta utilizzazione.

Comunque, per la banda VHF-III potrebbero essere individuate ulteriori risorse e recepirne l'attribuzione al *Digital audio broadcasting*, attraverso una modifica al Piano nazionale di ripartizione delle frequenze.

Per l'avvio della sperimentazione, l'Autorità emanerà un provvedimento regolamentare, previsto all'art. 30 del regolamento relativo alla radiodiffusione digitale terrestre di cui alla delibera n. 425/01/CONS. Tale provvedimento sarà inteso a integrare le modalità di sperimentazione previste dall'art. 31 della succitata delibera, a disciplinare il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e a stabilire le riserve per le minoranze linguistiche riconosciute.

4.6. L'EDITORIA

L'Autorità, ai sensi della legge n. 249/97, effettua l'attività di osservazione del comportamento dei mezzi di comunicazione di massa per quanto attiene alla diffusione o pubblicazione dei risultati di sondaggi.

Inizialmente tale attività è stata svolta ai sensi dell'art. 8 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 e dei connessi regolamenti di attuazione emanati dall'Autorità (in periodo ordinario, la delibera n. 200/00/CSP) relativamente ai soli sondaggi politici ed elettorali.

Tali norme hanno determinato obblighi a carico della concessionaria televisiva pubblica, delle emittenti private (operanti a carattere nazionale e locale) e della stampa.

L'Autorità svolge, quindi, un'attività di rilevazione (sia in periodo ordinario che elettorale) finalizzata alla valutazione delle modalità di diffusione dei sondaggi politici ed elettorali sui mezzi radiofonici e televisivi nazionali, nonché sulla carta stampata, in particolare quotidiana e settimanale a diffusione nazionale.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza sulle modalità di diffusione dei sondaggi non politici sui mezzi di comunicazione di massa, questa ha trovato concreta attuazione nella delibera n. 153/02/CSP del 25 luglio 2002, che ha differenziato in maniera sostanziale le procedure operative già introdotte dalla legge n. 28/00 (e connessa delibera n. 200/00/CSP).

L'Autorità, quindi, in ragione dei differenti disposti normativi, attua l'attività di vigilanza:

- a. per i sondaggi politici ed elettorali, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 28/00 (e, come detto, del connesso regolamento attuativo);
- b. per la totalità delle rilevazioni demoscopiche (con esclusione dei sondaggi politici ed elettorali), ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. b), punto 12, della legge n. 249/97 e della correlata delibera di attuazione n. 153/02/CSP.

Le enunciate differenziazioni procedurali trovano immediata conferma nel fatto che la nuova disciplina (la delibera n. 153/02/CSP), oltre ad essere riferita al più vasto universo dei mezzi di comunicazione di massa (internet compreso), ha introdotto un articolato apparato sanzionatorio, anche di tipo economico (cfr. art. 4 “vigilanza e sanzioni”), più incisivo di quello riferibile alla legge n. 28/00 la quale prevede modalità sanzionatorie sostanzialmente di tipo ripristinatorio (cioè di mero obbligo di rettifica, cfr. art. 10 “provvedimenti e sanzioni”).

Inoltre, l'obbligo di depositare il documento relativo ai sondaggi sui siti Internet istituzionali individuati da entrambe le normative (per la delibera n. 153/02/CSP il sito Internet dell'Autorità, per la legge n. 28/00 il sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria) è in carico a soggetti differenti.

Nel caso della delibera n. 153/02/CSP, art. 3 è, infatti, il soggetto realizzatore che ha l'obbligo di depositare il documento relativo al sondaggio sul sito dell'Autorità. Nell'eventualità si verifichi la violazione di tale disposto, ovvero vengano fornite informazioni relative al documento e/o alla nota informativa, incomplete o non veritiere, si applicano le sanzioni previste dall'art. 1, commi 29 e 31, della legge n. 249/97 e si ordina contestualmente al mezzo di comunicazione di massa l'integrazione o la rettifica delle indicazioni contenute nella nota indicativa diffusa.

Per quanto attiene, invece, alla delibera n. 200/00/CSP, l'onere di rendere disponibili i sondaggi, nella loro integrità e corredati della “nota informativa”, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, compete al committente della rilevazione in questione.

Nell'ambito dell'attività svolta nel corso dell'anno 2002 per quanto attiene la materia dei sondaggi (politici e non), l'Autorità ha espletato la seguente attività istruttoria relativamente, in particolare, al settore della stampa quotidiana e periodica, rilevando le seguenti violazioni:

- a. n. 66 con riferimento alla delibera n. 153/02/CSP;
- b. n. 38 con riferimento alla delibera n. 200/00/CSP;
- c. n. 1 con riferimento alla delibera n. 45/02/CSP.

In particolare, per quanto riguarda le attività avviate in riferimento alla delibera n. 153/02/CSP:

- a. n. 14 procedimenti sono stati archiviati in quanto, negli approfondimenti istruttori, si è rilevata la loro qualificazione come inchieste, e gli editori hanno provveduto a rettificare sulle testate la definizione resa nota ai lettori;

b. n. 26 procedimenti sono stati archiviati in quanto gli editori hanno provveduto a integrare o a rettificare i dati informativi resi noti ai lettori sulle testate di loro proprietà;

c. n. 1 caso è stato archiviato in quanto si è rilevato che la violazione non sussisteva;

d. n. 9 procedimenti sono in via di definizione.

Inoltre, sono stati analizzati i profili sanzionatori per il mancato (ovvero ritardato) invio all'Autorità del c.d. "documento" completo di cui all'art. 3, dell'allegato A) alla delibera n. 153/02/CSP (che deve essere reso pubblico e disponibile nella sua integrità nell'apposito sito web www.agcom.it alla data di pubblicazione dei sondaggi).

Le istruttorie in merito ai procedimenti sanzionatori suindicati, avviati ex art. 1, comma 30, della legge n. 249 del 1997 sono state n. 38 di cui:

a. n. 5 contestati (n.1 oblati con € 1032,00);

b. n. 9 in fase di notifica;

c. n. 9 in via di archiviazione in quanto si è rilevato che la violazione non sussisteva;

d. n. 15: in fase istruttoria per l'effettuazione di alcuni approfondimenti in merito alla qualificazione giuridica delle singole fattispecie.

4.7. LA PUBBLICITÀ

Il controllo della pubblicità, televisiva e radiofonica, viene effettuato dall'Autorità per assolvere a precisi adempimenti previsti dal quadro legislativo e regolamentare, quali la c.d. "direttiva TV senza frontiere" e le leggi nazionali di recepimento. Per l'attuazione di tale compito, è stato previsto un monitoraggio sistematico effettuato nell'arco delle 24 ore, riguardante le emittenti televisive nazionali a diffusione terrestre, al fine di poter disporre, in modo completo e diretto, di tutti i dati inerenti alla programmazione a contenuto promozionale (i cosiddetti eventi pubblicitari) presenti nelle trasmissioni televisive.

Tali rilevazioni, iniziate da parte dell'Autorità nel 2000, nel corso dello scorso anno si sono intensificate: alle emittenti precedentemente monitorate, quali Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Italia 1, Rete 4, La 7 e Mtv Italia, si sono aggiunte anche Tele+Nero, Tele+Bianco e Rete A.

Le rilevazioni sulla pubblicità sono state suddivise, secondo una classificazione aderente alle norme, nelle seguenti tre categorie, ciascuna delle quali ottenuta con modalità e specifiche caratteristiche di computazione degli eventi:

a. indici di affollamento;

b. posizionamento degli spot;

c. contenuto degli spot.

Nel presente paragrafo, si ricordano gli obblighi che gravano sulle imprese in materia pubblicitaria, rimandando al paragrafo successivo relativamente all'attività dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, nonché al paragrafo 4.13., per quanto riguarda l'attività sanzionatoria dell'Autorità relativamente alle fattispecie riportate di seguito.

Indici di affollamento

Tale parametro verifica, sia per la concessionaria pubblica sia per le quelle private, il rispetto del limite di affollamento pubblicitario secondo le vigenti norme.

Dall'analisi delle trasmissioni, vengono ottenute informazioni di tipo quantitativo relative agli indici di affollamento, attraverso il conteggio, in termini temporali, di tutti gli eventi trasmessi nelle fasce orarie previste.

Per il calcolo degli affollamenti, fino a settembre 2002 è stata considerata la sola pubblicità tabellare mentre, a partire dal mese di ottobre 2002, a seguito di uno specifico parere del Consiglio di Stato, nel conteggio degli sforamenti orari sono state prese in considerazione, oltre alla pubblicità tabellare, anche le telepromozioni.

Posizionamento degli spot

Le emittenti sono obbligate ad inserire, all'interno dei programmi televisivi, gli eventi pubblicitari con modalità predefinite che generano sei categorie di possibili interruzioni pubblicitarie, in relazione alle diverse tipologie di programmi:

- a. spot isolati, che devono costituire eccezione (art. 3, comma 1, legge n. 122/98);
- b. interruzione di eventi sportivi, che può avvenire negli intervalli previsti dal regolamento ufficiale della competizione sportiva (che è in corso di trasmissione) o nelle sue pause, ove l'inserimento del messaggio pubblicitario non interrompa l'azione sportiva. Si tratta di sport quali, ad esempio, il calcio, il tennis, la pallavolo, ecc.. Per gli sport nei quali non sono previsti intervalli (come, ad esempio, l'automobilismo, il motociclismo, ecc.), l'interruzione pubblicitaria è consentita a condizione che trascorran almeno venti minuti tra interruzioni successive e che, nel caso di interruzione con spot isolati, questa sia collocata in modo tale da non pregiudicare l'integrità e il valore del programma e, dunque, nel rispetto dell'andamento dell'evento sportivo (art.3, commi 2 e 4, legge n. 122/98 e art. 4, comma 5, delibera n. 538/01/CSP);
- c. interruzione di opere audiovisive che, insieme ai lungometraggi cinematografici ed ai film prodotti per la televisione (si escludono le serie, i romanzi a puntate, i programmi ricreativi e i documentari), possono subire interruzioni per ogni periodo superiore o uguale a 45 minuti. Se superano di almeno venti minuti uno o più periodi di 45

minuti, possono essere interrotti una volta in più (art. 3 comma 3 legge n. 122/98);

d. distanza tra interruzioni, nell'ambito della quale la legge prevede che i programmi non possano essere interrotti a distanza inferiore di 20 minuti. Questa norma è residuale rispetto alle tre precedenti categorie e si applica laddove non ci siano disposizioni più specifiche. La distanza viene misurata come intervallo temporale tra la fine di un *break* e l'inizio di quello successivo (art. 3, comma 4, legge n. 122/98);

e. programmi di durata inferiore a 30 minuti, durante i quali non sono consentite interruzioni pubblicitarie (art. 3 comma 5, legge n. 122/98);

f. cartoni animati, che non possono essere interrotti tranne se, per i contenuti e per l'orario di trasmissione, i cartoni animati sono destinati ad un pubblico adulto (art. 8, comma 1, legge n. 223/90 e art. 4, comma 7, delibera n. 538/01/CONS).

Contenuto degli spot

Tale categoria prevede l'analisi del contenuto del messaggio pubblicitario in merito a:

a. riconoscibilità del messaggio (art. 3, commi 1 e 2 della delibera n. 538/01/CSP);

b. presentatore del programma che presenta una telepromozione nello stesso contesto scenico del programma (art. 3, comma 4, delibera n. 538/01/CSP);

c. stesso personaggio dei cartoni animati che compare in un evento pubblicitario adiacente al cartone stesso (art. 3, comma 4 delibera n. 538/01/CSP).

4.7.1. Gli interventi in materia di pubblicità ingannevole e comparativa

Per il periodo aprile 2002 - aprile 2003, l'Autorità ha provveduto a rendere n.185 pareri in materia di pubblicità ingannevole all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Come è noto, tali pareri sono resi ai sensi dell'art. 7, comma 5, decreto legislativo 25 gennaio 1992 n. 74, così come modificato dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, in base al quale quando un messaggio pubblicitario viene diffuso attraverso la stampa periodica o quotidiana, ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prima di provvedere, richiede un parere obbligatorio, ma non vincolante, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.