

4.8. LA PAR CONDICIO

4.8.1. Gli interventi in materia di regolamentazione

L’Autorità, nel periodo di riferimento (luglio 2002 – maggio 2003), ha adottato dieci delibere recanti i regolamenti in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione, con riguardo alle campagne:

- a. per il referendum regionale confermativo della legge regionale recante “disciplina della forma di governo della regione, dell’elezione del consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell’iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell’art. 12, comma 2, dello Statuto”, indetto nella regione Friuli – Venezia Giulia per il giorno 29 settembre 2002 (delibera n. 164/02/CSP);
- b. per il referendum regionale abrogativo della legge regionale n. 1 del 2001 recante “interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie”, indetto nella Regione Veneto per il giorno 6 ottobre 2002 (delibera n. 165/02/CSP);
- c. per l’elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e di n. 13 consiglieri del Consiglio comunale di Courmayeur fissate per il giorno 17 novembre 2002 (delibera n. 173/02/CSP);
- d. per l’elezione suppletiva del Senato della Repubblica nel collegio uninominale n. 10 della Regione Toscana, fissata per il giorno 27 ottobre 2002 (delibera n. 174/02/CSP);
- e. per il referendum regionale abrogativo della legge regionale n. 14 del 2002 recante “interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie”, indetto nella regione Liguria per il giorno 27 aprile 2003 (delibera n. 51/03/CSP);
- f. per i referendum regionali abrogativi della disciplina istitutiva delle nuove province, indetti nella regione Sardegna per il giorno 11 maggio 2003 (delibera n. 73/03/CSP);
- g. per le elezioni comunali e provinciali fissate nei mesi di maggio e giugno 2003 (delibera n. 79/03/CSP);
- h. per l’elezione del consiglio e del presidente della giunta della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e della Regione autonoma Valle d’Aosta fissate per il giorno 8 giugno 2003 (delibera n. 80/03/CSP);
- i. per i referendum popolari per l’abrogazione delle norme che stabiliscono limiti numerici ed esenzioni per l’applicazione dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori e della servitù coattiva di elettrodotto, indetti per il giorno 15 giugno 2003 (delibera n. 83/03/CSP);
- j. per l’elezione suppletiva del Senato della Repubblica nel collegio uninominale n. 21 della Regione Lazio, fissata per il giorno 22 giugno 2003 (delibera n. 84/03/CSP).

Le disposizioni, con riferimento all'emittenza radiotelevisiva privata e alla stampa e alle diverse consultazioni elettorali e referendarie, danno piena attuazione alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e alle norme ancora vigenti della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

La Commissione per i servizi e i prodotti (CSP), quale organo competente ex lege a emanare i regolamenti in materia di par condicio politica e elettorale, vi ha provveduto, previa consultazione con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (cui compete di disciplinare l'attuazione della suddetta normativa di legge con riguardo alle trasmissioni della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo).

I regolamenti dell'Autorità, elaborati e approvati sulla scorta dei numerosi precedenti emanati nel corso del 2001-2002, fanno ormai parte di un corpo normativo ordinato, coerente e flessibile rispetto ai diversi tipi di sistema elettorale o referendario e all'ambito territoriale di incidenza.

In via generale, quanto alle fondamentali definizioni di soggetto politico e alla stessa ripartizione degli spazi per la comunicazione politica e per i messaggi autogestiti, trovano conferma le decisioni già assunte in casi analoghi e in breve riportate dalla Relazione al Parlamento dello scorso anno (pagine 258 e ss.).

Quanto al periodo tra la presentazione delle candidature e la chiusura della campagna nel caso di elezioni suppletive, merita un particolare cenno l'individuazione del soggetto politico nelle coalizioni o nelle liste che abbiano presentato un candidato che concorre all'elezione nel collegio uninominale. In conformità all'intero sistema normativo, il soggetto politico titolare delle posizioni garantite è sempre l'ente rappresentativo e collettivo e mai il singolo candidato.

Nel caso degli ultimi referendum abrogativi nazionali, invece, le disposizioni attuative prescrivono la necessità per i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi di precisare nei rispettivi statuti, non solo l'interesse obiettivo e specifico al quesito referendario, ma anche, in modo esplicito, l'indicazione di voto favorevole o contraria.

Inoltre, al comitato promotore del referendum è riservato un posto nelle trasmissioni in cui partecipi più di un rappresentante tra i sostenitori del voto favorevole.

Qualche ulteriore annotazione meritano poi quelle specifiche disposizioni dei regolamenti in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relativi alle consultazioni elettorali e referendarie del periodo maggio-giugno 2002, che trovano origine nel considerevole “ingorgo” di campagne e votazioni in atto.

L'Autorità ha, innanzitutto, stabilito che la disciplina di ciascun provvedimento non è applicabile ai programmi e alle trasmissioni destinati ad essere trasmessi esclusivamente in ambiti territoriali nei quali non è prevista la singola consultazione elettorale disciplinata. In caso di coincidenza territoriale e temporale, anche parziale, delle diverse campagne elet-

torali o referendarie sono applicate le disposizioni di attuazione della legge n. 28/2000 relative a ciascun tipo di consultazione.

Una norma - prevista nei diversi regolamenti - relativa ai programmi di comunicazione politica sui temi delle singole consultazioni elettorali chiarisce che non possono prendervi parte persone che risultino candidate in altre competizioni elettorali in corso. A tali altre competizioni, non è comunque consentito, nel corso dei programmi medesimi, fare alcun riferimento.

Ciò premesso, i vari regolamenti precisano che resta applicabile la delibera n. 200/00/CSP (relativa all'attuazione della legge n. 28/2000 nel cd. periodo ordinario), con riguardo alla comunicazione politica e alla parità di accesso ai mezzi di informazione che non attengono alle campagne elettorali e referendarie disciplinate.

Nei giorni di maggiore concentrazione del voto (e immediatamente precedenti) è stata poi prevista, nei diversi regolamenti, una sorta di "moratoria" della comunicazione politica e dei messaggi autogestiti relativi alle altre campagne elettorali in corso o allo stesso periodo ordinario (non elettorale). La norma, a carattere speciale e contingente, interessa le emittenti radiofoniche e televisive private nazionali e si conforma alla disciplina adottata, nei confronti delle trasmissioni nazionali della Rai - Radiotelevisione italiana s.p.a. - dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Infine, deve richiamarsi che, sulla base delle istruttorie compiute, la Commissione per i servizi e i prodotti ha adottato nel periodo di riferimento n. 45 delibere a carattere organizzatorio o relative a procedimenti in tema di par condicio.

4.8.2. Gli interventi in materia di vigilanza

Ai sensi della legge n. 249/97, l'Autorità effettua il monitoraggio della programmazione delle concessionarie televisive nazionali e vigila, tanto in periodo ordinario quanto in periodo di campagna elettorale, sul rispetto del pluralismo e delle norme sulla parità di accesso ai mezzi di informazione.

L'attività di vigilanza e controllo consiste sia nella verifica sistematica del pluralismo politico-istituzionale, garantito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 223/90 e dall'art. 2, comma 1, della legge n. 28/00, sia nella verifica dell'accesso dei soggetti politici ai programmi di comunicazione politica ed ai messaggi autogestiti, definiti e disciplinati dalla legge n. 28/00. L'esercizio dell'attività di vigilanza si basa sul monitoraggio quotidiano dell'intera programmazione televisiva delle concessionarie nazionali (con l'eccezione della *fiction* e della pubblicità, oggetto di rilevazioni ad hoc).

I dati implementano un *database* operativo dal marzo 2000. L'aggiornamento settimanale del *database* consente di disporre con tempestività delle informazioni necessarie per l'istruttoria di ogni eventuale procedimento conseguente ad esposti, segnalazioni, denunce, ecc. sulla presenza in video dei soggetti politico-istituzionali (legge n. 28/00 e successivi

provvedimenti di attuazione). I risultati della rilevazione periodica sul pluralismo, organizzati per soggetti politici e istituzionali, vengono mensilmente resi disponibili sul sito *web* dell’Autorità. Gli stessi dati sono istituzionalmente trasmessi alla Presidenza della Repubblica, alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato, alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ed alla Commissione nazionale per le pari opportunità tra uomo e donna.

Per quanto attiene alla parità di accesso ai mezzi di informazione (par condicio) e all’attività di vigilanza ad essa collegata, nel corso dell’intero anno 2002 la programmazione delle trasmissioni televisive nazionali è stata organizzata dalle emittenti con criteri fissati secondo quanto previsto per periodi non elettorali, nonostante il susseguirsi di diverse consultazioni politiche e referendarie. Ciò perché il carattere locale di tutte le consultazioni indette non ha comportato la necessità di una programmazione ad hoc della comunicazione politica (legge n. 28/00. Per quanto riguarda le consultazioni effettuate nel 2002, si veda il paragrafo precedente).

Infine, l’Autorità ha recentemente terminato la fase sperimentale del progetto di monitoraggio del “pluralismo socio-culturale”, coerentemente con quanto previsto dall’art. 1, comma 2, della legge n. 223/90, finalizzato a documentare come la realtà sociale e culturale sia rappresentata nella programmazione delle emittenti televisive nazionali.

4.8.3. Gli interventi in materia di garanzia

Nel periodo aprile 2002 - aprile 2003 l’Autorità ha continuato ad esercitare le competenze previste in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione durante i periodi elettorali e non, e per la comunicazione politica e in materia di tutela del pluralismo dell’informazione nell’emittenza televisiva (legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 1, comma 2).

Per quanto riguarda la par condicio, l’attività istruttoria ha avuto ad oggetto le disposizioni normative contenute nella legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante “disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica” (pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 292, S.O. del 14 dicembre 1993) e nella legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante “disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica” (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 43 del 22 febbraio 2000).

A queste disposizioni si affiancano i regolamenti adottati dall’Autorità e dalla Commissione parlamentare per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, giusto il riparto di competenza, che concernono sia il periodo non elettorale, che quello interessato dalle competizioni elettorali (cfr. paragrafo 4.8.1.).

In particolare, per quanto riguarda il periodo non elettorale, i regolamenti di riferimento sono la delibera n. 200/00/CSP del 22 giugno 2000, recante “disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi

non elettorali” (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 152 del 1° luglio 2000) e il regolamento della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 21 giugno 2000, recante “comunicazione politica e messaggi autogestiti nella programmazione della società concessionaria del servizio radio-televisivo pubblico” (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 152 del 1° luglio 2000).

Per quanto riguarda il periodo elettorale (maggio-giugno 2002), invece, le disposizioni di riferimento sono la delibera n. 45/02/CSP del 27 marzo 2002, recante “disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni comunali e provinciali fissate per i giorni 19 e 26 maggio 2002” (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 78 del 3 aprile 2002) e il regolamento della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 27 marzo 2002, recante “disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune elettorali per le elezioni comunali e provinciali fissate per il giorno 19 maggio ed il giorno 26 maggio 2002” (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 78 del 3 aprile 2002).

Per quanto riguarda i provvedimenti adottati nel periodo di riferimento (aprile 2002-aprile 2003), in applicazione della delibera n. 200/00/CSP, l’Autorità ha svolto 19 procedimenti, di cui:

a. n. 3 procedimenti si sono conclusi con declaratoria di non procedibilità, in quanto la segnalazione è risultata priva dei requisiti di cui all’articolo 10, comma 1, della legge n. 28/00;

b. n. 11 procedimenti si sono conclusi con provvedimenti di ripristino, ai sensi dell’articolo 10, della citata legge n. 28/00, di cui n. 9 ordinanze di rettifica per violazione delle modalità in tema di sondaggi politici ed elettorali a mezzo stampa quotidiana e periodica (art. 8, cit. legge) e n. 2 ordinanze relative alla comunicazione politica (art. 10, comma 3, cit. legge). Per quanto riguarda il profilo dell’ottemperanza agli ordini contenuti nei provvedimenti di ripristino, n. 9 sono state le delibere ottemperate, mentre n. 2 delibere hanno dato luogo all’avvio di procedimenti sanzionatori, ai sensi dell’art. 1, comma 31, della legge n. 223/90;

c. n. 5 procedimenti si sono conclusi con delibera di archiviazione.

Infine, oltre ai 19 procedimenti, una segnalazione ha dato luogo ad una archiviazione degli atti in via amministrativa.

Per quanto riguarda l’attività nel periodo elettorale (maggio – giugno 2002), in applicazione della delibera n. 45/02/CSP, l’Autorità ha svolto n. 44 procedimenti per complessive n. 42 delibere (in quanto è stata disposta la riunione di tre procedimenti in un unico provvedimento). Di queste:

a. in n. 12 fattispecie le segnalazioni pervenute sono risultate non procedibili per mancanza dei requisiti di cui all’articolo 10, comma 1, della legge n. 28/00;

b. in n. 10 fattispecie l’Autorità ha disposto provvedimenti sanzionatori di ripristino, ai sensi dell’art. 10, della legge n. 28/00, di cui n. 6 ordinanze di rettifica per violazione delle modalità in tema di sondaggi politici ed elettorali a mezzo stampa quotidiana e periodica (art. 8, cit. legge), n. 1 ordinanza di messa a disposizione di spazi di pubblicità elettorale compensativi per messaggi politici elettorali (art. 10, comma 6, cit. legge), n. 3 ordinanze in tema di informazione politica (art. 10, comma 5, cit. legge) e n. 1 ordinanza in materia di comunicazione politica (art. 10, comma 3, cit. legge) Quanto al profilo dell’ottemperanza agli ordini contenuti nei citati provvedimenti di ripristino, n. 9 delibere sono state ottemperate; n. 1 delibera ha dato luogo all’avvio di procedimenti sanzionatori, ai sensi dell’art. 1, comma 31, della legge n. 223/90;

c. in n. 20 fattispecie il procedimento si è concluso con un provvedimento di archiviazione.

Inoltre, oltre ai 44 procedimenti, n. 4 segnalazioni hanno dato luogo a n. 4 archiviazioni in via amministrativa degli atti.

Infine, a seguito di un provvedimento di archiviazione sulla base della legge n. 28/00, è stato avviato un procedimento ai sensi dell’art. 1, comma 5, della legge n. 515/93.

Per quanto riguarda la tutela del pluralismo dell’informazione (art. 1, comma 2, legge 6 agosto 1990, n. 223), sono stati avviati n. 3 procedimenti ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante “disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”, concernenti programmi televisivi irradiati dalle concessionarie pubblica e privata, dei quali n. 2 conclusi.

Si tratta del procedimento relativo all’esposto dell’Associazione “L’Ulivo – Insieme per l’Italia” nei confronti della società R.T.I. s.p.a. (TG 4 e Studio Aperto) e del procedimento relativo all’esposto dei Gruppi Parlamentari Forza Italia e Lega Nord nei confronti della Rai (trasmissione “Sciuscià Edizione Straordinaria”), per i quali sono state adottate, rispettivamente, le delibere n. 90/03/CSP e n. 91/03/CSP, entrambe in data 15 maggio 2003. Nei dispositivi di detti provvedimenti ciascun emittente è stata richiamata al rispetto dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità di cui all’art. 1, comma 2, della legge n. 223/90.

4.9. LA PIRATERIA INFORMATICA E IL DIRITTO D'AUTORE

L’articolo 11 della legge 18 agosto 2000, n. 248, introducendo l’articolo 182 bis nella legge 22 aprile 1941, n. 633, ha assegnato all’Autorità e alla SIAE, nell’ambito delle rispettive competenze, la vigilanza su una serie di attività, al fine di prevenire ed accertare la violazione della medesima legge n. 633/41. Tra queste attività, alcune sono tipicamente oggetto di vigilanza istituzionale, altre integrano la sfera di competenza dell’Autorità.

Rientra nella generale attribuzione di competenza dell’Autorità l’attività relativa alla vigilanza sulla diffusione radiotelevisiva, con qualsiasi mezzo effettuata, e sulla riproduzione sui supporti di telecomunicazioni (terminali). Diversamente, si pongono al di fuori delle tradizionali competenze di vigilanza dell’Autorità le attività di controllo relative alle presunte violazioni della normativa di settore in merito a:

- a. riproduzione e duplicazione su supporto audiovisivo, fonografico e su qualsiasi altro supporto, nonché su impianti di utilizzazione in pubblico, ad eccezione di quanto sopra indicato;
- b. proiezione in sale cinematografiche di opere e registrazioni;
- c. distribuzione, vendita, noleggio, emissione e utilizzazione in qualsiasi forma dei supporti di cui alla precedente lettera a) concernenti i centri di riproduzione pubblici o privati, i quali utilizzano nel proprio o ambito o mettono a disposizione di terzi, anche gratuitamente, apparecchi per fotocopia xerocopia o analogo sistema di riproduzione.

Nel corso del 2002, per quanto riguarda gli interventi di vigilanza, sono state inviate agli organi di polizia 74 segnalazioni che si aggiungono alle 24 inviate nel corso del 2001 per presunte attività illecite in violazione alla normativa che tutela il diritto d’autore e gli altri diritti connessi, con un incremento rispetto all’anno precedente di oltre il 200%.

La maggior parte delle suddette segnalazioni, trattate in collaborazione con la Guardia di finanza o la Polizia delle comunicazioni hanno evidenziato, da parte dell’emittenti televisive locali controllate, frequenti violazioni agli artt. 171 *ter* e 174 *bis* della legge n. 248/00.

Inoltre, sono stati avviati accertamenti in riferimento a presunte trasmissioni abusive, da parte di emittenti satellitari o locali, di programmi criptati ritrasmessi in chiaro o di emittenti satellitari che hanno operato senza le autorizzazioni previste dalla vigente normativa in materia.

Inoltre, la legge n. 248/00 affida all’Autorità, oltre all’attività di vigilanza, anche quella di prevenzione delle violazioni delle norme a tutela del diritto d’autore.

Un efficiente sistema di monitoraggio dell’attività contrattuale posta in essere dagli operatori rientranti nella sfera di competenza dell’Autorità, può costituire un deterrente per la violazione delle norme a tutela del diritto d’autore e dei diritti connessi.

A tal riguardo, l’Autorità dispone di poteri e risorse più efficaci che non quelli specifici relativi all’attività ispettiva, delegata per lo più alle forze di polizia, focalizzata sulla repressione dei reati e delle violazioni amministrative connesse.

In tale ottica, con la delibera n. 130/03/CONS, è stata disposta la modifica al Registro degli operatori delle comunicazioni che prevede, in una prima fase solo per le emittenti radiotelevisive, l’invio di una dichiarazione annuale contenente l’elenco dei contratti stipulati e delle autorizzazioni ottenute per l’acquisizione dei diritti d’autore e dei diritti connessi nell’esercizio dell’attività editoriale. Tale obbligo decorre a partire dal 2004.

Nel corso dell’anno l’Autorità è stata anche consultata nell’ambito del procedimento di redazione dello schema di provvedimento riguardante l’istituzione del fondo di cui all’articolo 174 *bis* della legge n. 633/41, avente la finalità di finanziare le attività di prevenzione e di accertamento dei reati di cui alla citata legge.

4.10. LA TUTELA DEI MINORI

L’Autorità ha svolto attività di vigilanza delle norme in ambito televisivo in materia di tutela dei minori, esaminando nel periodo marzo 2002-marzo 2003, oltre a quelle in corso di verifica, circa 100 nuove presunte ipotesi di violazione.

Le segnalazioni sono pervenute da associazioni a tutela dei consumatori e dei minori, da privati cittadini e istituzioni. Nello svolgimento dell’attività citata l’Autorità si è avvalsa, frequentemente, della collaborazione del Comando del Nucleo speciale per la radiodiffusione e l’editoria della Guardia di Finanza e della sezione di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell’interno. Inoltre, ha avuto continui rapporti con il Dipartimento dello spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali al fine di verificare, ai sensi della legge 21 aprile 1962 n. 161, se i film segnalati, prodotti per il cinema e trasmessi in televisione, fossero soggetti a eventuali divieti di visione per i minori (14 o 18 anni).

Le segnalazioni hanno riguardato film, programmi di vario tipo e spot pubblicitari mandati in onda da emittenti locali, nazionali e satellitari e pubblicità di servizi audiotex e videotex trasmessi da emittenti televisive locali. In taluni casi, sono stati monitorati diversi periodi di programmazione trasmessa dalle emittenti segnalate; si è provveduto, a tal proposito, anche ad acquisire le videoregistrazioni dall’archivio magnetico ubicato presso le emittenti medesime. Circa il 40% degli esposti pervenuti sono stati archiviati, a seguito di attività pre-istruttoria, per manifesta infondatezza o genericità. L’attività dell’Autorità in merito alla vigilanza in materia di tutela dei minori, che trova il suo fondamento nell’art. 15 della legge n. 223/90, dovrà ulteriormente integrarsi con il c.d. Comitato TV e Minori costituito, anche con il contributo di membri designati dall’Autorità, presso il Ministero delle comunicazioni e che opera sulla base dei più ampi ed articolati poteri conferiti, in base ad un codice di autoregolamentazione sottoscritto da un significativo numero di emittenti nazionali e locali.

È opportuno sottolineare che il monitoraggio sulla tutela dei minori è uno dei compiti più delicati attribuiti all’Autorità. Ciò non solo per le difficoltà interpretative delle norme di settore alle quali l’Autorità deve far riferimento, ma anche per la constatazione che sull’argomento sussiste una pluralità di opinioni, sensibilità e letture scientifiche (peraltro soggette a continue trasformazioni connesse all’evoluzione socioculturale), che rende quantomeno complesso il processo di valutazione qualitativa dei contenuti televisivi oggetto di controllo.

Per far fronte alle difficoltà – di varia natura – intrinseche nel lavoro di valutazione, l’Autorità ha dunque ritenuto prioritario affiancare all’attività istituzionale, lo svolgimento di ricerche nel settore, anche relativamente allo studio degli “effetti della TV” sui minori. Al riguardo, l’Autorità - in collaborazione con diverse *équipe* universitarie di ricerca – ha portato a compimento le ricerche già avviate lo scorso anno e menzionate nella scorsa relazione al Parlamento.

Un primo gruppo di ricerche ha avuto la finalità di valutare la percezione dell’offerta televisiva da parte degli utenti minori, delle loro famiglie e dei loro educatori.

In particolare, le ricerche si sono proposte di rispondere ai seguenti obiettivi specifici:

- a. ricostruire il vissuto della fruizione televisiva di genitori, insegnanti e minori, sia in termini di modalità abituali di consumo, sia dal punto di vista delle aspettative e dell’atteggiamento complessivo nutrito nei confronti del mezzo;
- b. operare una cognizione sulla percezione reale, da parte dei destinatari (minorì, famiglie, educatori), dei fattori positivi e dei fattori critici della programmazione televisiva dedicata a un pubblico di minori (o comunque da esso frutta);
- c. approfondire la conoscenza dei fattori di rischio individuati da genitori, insegnanti, minori;
- d. individuare eventuali differenze di opinioni e atteggiamenti in funzione di variabili quali età, dislocazione territoriale e stratificazione socio-culturale.

Dal punto di vista metodologico, le rilevazioni sono avvenute tramite 24 *focus group* localizzati in due regioni (Campania e Lombardia) con tre realtà territoriali:

- a. una realtà metropolitana (Napoli e Milano);
- b. il rispettivo *hinterland*;
- c. una città di provincia (Avellino per la Campania, Brescia per la Lombardia).

I *focus*, della durata di 90-120 minuti, hanno coinvolto bambini di IV elementare (8-9 anni, 6 gruppi), ragazzi di III media (12-13 anni, 6 gruppi), insegnanti (6 gruppi) e genitori di minori (6 gruppi) appartenenti alle aree territoriali prese in esame.

Un secondo filone di studi ha invece avuto l’obiettivo di tracciare lo stato dell’arte delle ricerche europee sul tema “televisione e bambini” con particolare riferimento a quelle che riguardano le modalità e gli effetti del consumo televisivo dei minori. Si tratta di un tema di grande rilevanza che, da tempo, è oggetto di un intenso dibattito culturale e sociale e che è stato analizzato da diversi punti di vista con approcci appartenenti a varie discipline, dalla sociologia alla psicologia alla pedagogia, ecc.. Come riferimento sono state selezionate, con l’aiuto di esperti nazionali, ricerche edite e inedite, che meglio rappresentano il quadro nei cinque principali paesi europei (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna).

Il periodo di realizzazione delle ricerche preso a riferimento è perlopiù compreso tra il 1990 e il 2000; la rilevazione ha riguardato gli obiettivi, la metodologia e i risultati di ciascuna di esse; i contenuti sono stati ri elaborati secondo le principali aree tematiche e una sintesi finale ha messo in evidenza gli aspetti più significativi emersi dall’insieme delle ricerche analizzate.

Lo studio ha inoltre analizzato il quadro normativo e istituzionale delle modalità di intervento nel settore “televisione e minori” dei quattro paesi esteri considerati.

Oltre a quanto sopra descritto, nel corso del 2002, l’Autorità ha proseguito i lavori effettuati nell’ambito del Progetto speciale ricerca per la tutela dei minori. Tale attività, svolta con grande apertura nei confronti di soggetti esterni, ha portato all’esame del Comitato tecnico scientifico una consistente massa di dati di ricerca e di interpretazioni dai quali si è potuta riscontrare la progressiva evoluzione avvenuta nel dibattito culturale e sociale sul nodo media, minori e tecnologie comunicative laddove, a giudizi fortemente critici, si associano proposte ed interventi di natura pubblica e privata.

La diffusione delle nuove tecnologie e la loro capacità di superare senza vincoli i limiti nazionali, la maggiore capacità di analisi critica da parte dei minori, la rilevante frammentazione delle competenze in ambito internazionale, evidenziano l’opportunità di poter disporre di un punto certo di raccordo comunitario che offre una visione organica sugli indirizzi adottati e da assumere per il positivo sviluppo del rapporto tra i minori ed il mondo della comunicazione. Sui temi e sugli argomenti approfonditi dal Progetto si è, quindi, assistito nell’ultimo anno ad una più incisiva assunzione di responsabilità nel mondo delle decisioni politiche ed istituzionali, parallelamente ad un consistente aumento di visibilità dell’argomento, generato anche da comportamenti dei media su taluni eventi che non potevano non sollecitare il dibattito.

Dalle ricerche svolte emerge che l’obiettivo della tutela dei minori può esser meglio conseguito ove le misure di prevenzione non si limitino ad evitare il superamento dei vincoli, ma attivino anche una serie di azioni volte a promuovere un sempre più positivo rapporto tra i minori ed i mezzi di comunicazione. Principali promotori di tali azioni sono le realtà formative (la famiglia e la scuola), che possono dedicare attenzione a sviluppare quella capacità critica dei minori sull’utilizzo dei media che i minori stessi dimostrano già di possedere in una misura forse anche superiore a quella normalmente considerata.

Anche i risultati delle consultazioni attivate dal Progetto nei settori della televisione e di Internet confermano l’attenzione posta sulle diverse forme tecniche di ausilio ai comportamenti delle famiglie che, per il 71,6%, hanno rilevato l’importanza delle icone di segnalazione ai programmi, auspicandone anche la permanenza in sovrappressione per tutta la durata della trasmissione (70,5%). Rilevante anche l’interesse manifestato per le guide ai programmi televisivi, riconosciute soprattutto come strumento di accrescimento dell’autonoma capacità di selezione dei minori (62,3%).

Le risposte fornite dalle diverse categorie partecipanti alle consultazioni sottolineano l’opportunità di istituire presso le emittenti la figura di responsabile della programmazione dedicata ai minori, identificabile quale esperto del settore operante non solo come filtro, ma come garante sulla qualità dei contenuti editoriali.

Quindi, il punto focale della prevenzione sta nella qualità dei prodotti della comunicazione che non può essere riferita ad un criterio univoco, ma va valutata in considerazione del mezzo tecnico, del mercato di riferimento, etc. Per i minori il concetto di qualità è anche correlato alle diverse età e soprattutto alle tappe del processo formativo che, a sua volta, deve corrispondere all’evoluzione culturale, associativa e lavorativa della società civile. Ad esempio, un elemento di analisi che si evince dalle indagini svolte dal progetto riguarda gli effetti “positivi” della pubblicità segnalati dai ragazzi: i messaggi pubblicitari, infatti, vengono riconosciuti anche come orientamento negli acquisti (23%) o come fonte di finanziamento per i media (22%).

Questi dati potrebbero aprire il campo a numerose considerazioni ed in particolare, si potrebbe riflettere sulla capacità di attrazione della pubblicità, sulla sua caratteristica di vero e proprio genere comunicativo in grado di catturare l’attenzione e il favore dei giovani. La capacità di uno spot televisivo o di un cartellone pubblicitario di “raccontare storie” fa pensare piuttosto alla necessità di elaborare contenuti e messaggi che siano in grado di veicolare contenuti formativi e, per quanto possibile, educativi, pur mantenendo un formato in sintonia con le aspettative dei giovani, appetibile per gli inserzionisti e rispondente alle esigenze degli operatori.

Sugli aspetti soprarichiamati si sono, in parte, concentrati gli interventi e le raccomandazioni previsti dalle diverse risoluzioni parlamentari proposte nelle competenti Commissioni, fino a quella della Commissione parlamentare per l’infanzia adottata il 12 febbraio 2003.

Un contributo in tal senso è rappresentato anche dai nuovi impegni sui contenuti editoriali e sui minori presenti nel Contratto di servizio stipulato il 23 gennaio 2003 tra il Ministro delle comunicazioni e la RAI.

Un ulteriore contributo del Governo alla tutela dei minori è venuto dal Ministro delle comunicazioni che ha promosso la definizione del nuovo Codice di autoregolamentazione per la televisione e i minori sottoscritto il 29 novembre 2002 con i rappresentanti delle emittenti televisive nazionali e locali che, tra l’altro, prevede l’operatività di un apposito Comitato e ne fissa competenze e modalità gestionali.

In effetti, l’adozione ed il rispetto da parte delle diverse categorie degli operatori di comunicazione di codici deontologici e di autoregolamentazione riconosciuti contribuisce indubbiamente a semplificare la vigilanza e l’interpretazione delle misure legislative, che potrebbero essere riviste per armonizzarne i contenuti, snellire e velocizzare i procedimenti, innovare le misure sanzionatorie. L’efficacia delle risposte alle violazioni costituisce, infatti, un deterrente certo al verificarsi di situazioni di illegittimità.

Anche in questo caso risulterebbe opportuno un più intenso dibattito in sede comunitaria al fine di poter pervenire ad indirizzi comuni e mutuabili nei diversi contesti internazionali.

Tra l'altro, si evidenzia come l'avanzamento economico e culturale della società abbia contribuito ad ampliare le aree di mercato indirizzate ai minori; tra tali aree appare rilevante quella dei mezzi di comunicazione. Pertanto, gli operatori del settore possono positivamente ed utilmente rivalutare le potenzialità di iniziative rivolte ai minori, tenendo conto dei vincoli e degli oneri che comunque sono tenuti a rispettare ed a sostenere per soddisfare le esigenze della sola tutela.

Inoltre, l'utilizzo costante dei media da parte dei minori, il rapido incremento degli spazi temporali autogestiti dai minori stessi, una loro presenza più attiva sui mercati dei consumi, rappresentano alcuni degli elementi che richiedono una puntuale analisi dei nuovi impegni a cui gli adulti devono far fronte per la tutela dei minori e che hanno contribuito e possono contribuire alla creazione di nuove professionalità operanti non solo nei settori propri delle realtà formative.

Dai lavori del Progetto emerge come il punto centrale di analisi vada ricondotto alle scelte dei minori: essi, come già ricordato, dimostrano di aver recepito le potenzialità espresse dal nuovo mercato convergente della comunicazione. Il problema, infatti, consiste nell'analizzare e seguire le motivazioni che portano i giovani a selezionare e utilizzare i diversi mezzi di comunicazione, tenendo conto che il processo di convergenza in corso dovrebbe consentire di veicolare, tramite i mezzi stessi, tipologie di contenuti anche simili pur con forme, modalità e livelli di approfondimento differenziati. Una equilibrata ripartizione nell'utilizzo dei mezzi di comunicazione evita posizioni di monopolio culturale, scarsamente disponibili ai correttivi invocati dalla critica e favorisce la diversificazione intermediale.

I nuovi stili di fruizione minorile si manifestano in due precise tendenze: da un lato, il ridimensionamento delle ore dedicate alla televisione si accompagna alla buona tenuta dei quotidiani (letti dal 46% dei ragazzi) e della radio (che registra una quota fissa di ascolto pari al 60%), dall'altro lato, si profila una situazione di potenziale concorrenzialità con le nuove tecnologie. L'uso quotidiano del *computer* raggiunge, infatti, quasi il 40% dei minori ed interessa soprattutto i più giovani, mentre i tempi di connessione ad Internet arrivano, per circa il 20% dei ragazzi, ad un'ora al giorno. Quindi, il monopolio culturale della televisione e dei media generalisti sta tramontando e i consumi culturali dei minori sono cambiati profondamente. Altri elementi interessanti emergono dalla lettura dei dati disponibili sulle propensioni alle diverse tipologie di programmi televisivi manifestate dai minori. Infatti, a seconda delle diverse fasce di età, si registra una richiesta che tocca tutti i generi televisivi, non escludendo radicalmente nessuno, dai giochi all'informazione, dalla musica ai telefilm, dallo sport ai cartoni animati.

La televisione, inoltre, si sta trasformando, per i minori, ma anche per gli adulti, in un vero e proprio ambiente di comunicazione funzionale alla lettura e alla comprensione della realtà o alla scansione dei diversi momenti della giornata: spesso resta accesa solo come rumore di fondo. I

dati dimostrano che gli stili di fruizione dei minori viaggiano su tre binari principali: la partecipazione (*chat*, forum di discussione, etc.), il gioco e l'evasione. La voglia e il desiderio di comunicare sono ampiamente soddisfatti anche dall'impiego del cellulare, in particolare dallo scambio, sempre più intenso, di SMS.

La propensione alla partecipazione e allo scambio comunicativo evidenzia, dunque, la possibilità dei media di concorrere alla formazione della personalità. Occorre però puntare alla promozione di programmi di approfondimento di aspetti e problemi, che potrebbero essere realizzati con modalità interattive e linguaggi adeguati alle aspettative e ai gusti dei ragazzi. D'altro canto, la straordinaria capacità dei minori di "saltare" da un medium all'altro, anche senza il diretto controllo dei genitori, deve spingere a creare contenuti il più possibile adatti a questo pubblico tutto particolare, magari all'interno di fasce di programmazione specifiche.

Il Progetto ed il Comitato tecnico scientifico hanno sempre ritenuto di primario interesse per la concretezza dei risultati che dagli studi, dalle ricerche, dai contatti e dai dibattiti con gli *opinion leaders* emergessero indicazioni ed idee su possibili azioni di sperimentazione atte a verificare praticamente le linee di indirizzo scientifiche individuate ed individuabili.

Tra le idee emerse si ritiene di segnalare, in considerazione delle caratteristiche di fattibilità, la proposta di RAISAT Ragazzi per la realizzazione di una guida nel mondo dei media, che, utilizzando i principali strumenti di comunicazione, promuova e pubblicizzi prodotti di qualità rivolti e selezionati da bambini e ragazzi.

Inoltre, da uno studio dell'Istituto per lo studio sull'innovazione nei media - ISIMM - è prevista la possibile sperimentazione di un canale televisivo generalista dedicato ai ragazzi più grandi. Ciò anche nella considerazione della loro funzione emulativa nei confronti dei più giovani.

Infine, nell'ambito della ricognizione ragionata svolta dal Progetto sui principali sistemi per il c.d. controllo parentale su Internet e programmazione televisiva, è stata messa a punto una idea di azione di sperimentazione concernente l'utilizzo dei mezzi multimediali, anche in rete, per l'ideazione di videogiochi da parte dei bambini e ragazzi a supporto dei processi educativi e didattici.

4.11. IL REGISTRO DEGLI OPERATORI E L'INFORMATIVA ECONOMICA DI SISTEMA

Negli ultimi mesi sono state approvate dal Consiglio dell'Autorità due delibere che hanno, in parte, modificato il regolamento per la tenuta e l'organizzazione del registro degli operatori di comunicazione (ROC - approvato con la delibera n. 236/01/CONS), sia sotto il profilo delle comunicazioni dovute, sia sotto quello dei soggetti obbligati all'iscrizione.

In particolare, conformemente alle disposizioni specificamente previste per gli obblighi di comunicazione alla Consob, la delibera n. 404/02/CONS del 18 dicembre 2002 ha reso più agevole e trasparente la

comunicazione degli assetti proprietari delle società quotate in borsa iscritte o “iscrivende” al registro.

La stessa delibera ha esteso l’obbligo di iscrizione nel registro anche ai produttori di programmi radiotelevisivi che non svolgono attività di distribuzione.

Tale modifica è stata resa opportuna per via di una duplice esigenza: da un lato, censire tutti i c.d. “produttori indipendenti”, ossia gli operatori che, ai sensi dell’art. 2, comma 4, della legge 30 aprile 1998, n° 122, “svolgono attività di produzioni audiovisive e che non sono controllati da o collegati a soggetti destinatari di concessione, di licenza o di autorizzazione per la radiodiffusione televisiva o che per un periodo di tre anni non destinino almeno il 90% della propria produzione ad una sola emittente”. Dall’altro lato, si è reso necessario confrontare le informazioni inviate dai produttori di programmi iscritti al ROC con quelle derivanti dall’Informativa Economica di Sistema (IES - in particolare dal modello “V” della stessa) e di effettuare più agevolmente la definizione, l’aggiornamento annuale e la verifica dei dati dell’elenco dei produttori indipendenti previsto dall’articolo 3 del Regolamento approvato con la delibera n. 9/99.

La delibera n. 130/03/CONS del 16 aprile 2003 ha apportato tre ulteriori novità:

a. è stata resa obbligatoria l’iscrizione anche per i soggetti che non prevedano il conseguimento di ricavi da attività editoriale. Questa modifica è stata inserita per consentire ai soggetti minori, che non svolgono l’attività editoriale per fini di lucro, di poter usufruire delle agevolazioni tariffarie. L’iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, di conseguenza, permette a tali soggetti di accedere alle provvidenze statali. Detta modifica ha reso maggiormente conforme il regolamento per la tenuta e l’organizzazione del registro al dettato dell’articolo 16 della legge n. 62/01 in materia di semplificazione e coerente con il DPCM del novembre 2002 in materia di tariffe agevolate per la spedizione postale delle stampe quotidiane e periodiche;

b. è stato eliminato il termine per la presentazione della modulistica semplificata (19/REG) per l’iscrizione al ROC dei soggetti che avevano presentato domanda di iscrizione nei vecchi registri (RNS e RNIR). Ciò consentirà di gestire in modo più agevole il passaggio di questi soggetti nel ROC;

c. nell’ambito delle funzioni di vigilanza attribuite all’Autorità dalla legge n. 248/00 è prevista, a partire dalla comunicazione annuale 2004, l’acquisizione dei dati relativi alla utilizzazione dei diritti d’autore e dei diritti connessi da parte delle emittenti radiotelevisive.

Con delibera n. 129/03/CONS del 16 aprile 2003 il Consiglio ha inoltre deciso di rendere obbligatorio l’invio telematico delle comunicazioni annuali relative alle informazioni anagrafiche e ai dati dell’informatica economica di sistema.

Si è ritenuto di adeguare i processi di comunicazione delle dichiarazioni degli operatori alle esigenze di informatizzazione dell’intera struttura del registro e dell’informativa economica di sistema, al fine di garantire la fruizione *on line* delle informazioni ivi contenute.

Per gli operatori di comunicazione sarà possibile attivare i procedimenti previsti compilando ed inviando per via telematica l'apposita modulistica e verificare la propria posizione nel registro.

Per gli utenti della pubblica amministrazione sarà possibile consultare i dati pubblici del registro. Allo stesso tempo, saranno ovviamente garantiti adeguati livelli di sicurezza sull'accesso al sistema di trasmissione e sulla riservatezza dei dati trasmessi.

Gli utenti potranno collegarsi attraverso Internet o la Rupa (rete unitaria della pubblica amministrazione) per accedere al *web server* sul quale saranno disponibili due servizi separati:

- a. consultazione (ROC Inquiry), con un ambiente costituito da un *database* contenente tutti i dati ufficiali che l'Autorità riterrà opportuno rendere pubblici;
- b. inserimento dei dati relativi alle comunicazioni dovute da parte degli operatori autorizzati (ROC Work).

L'insieme di questi due servizi sarà definito come ROC Pubblico.

Per quanto attiene, infine, alle informazioni relative allo status delle imprese che, a vario titolo, accedono a benefici previsti dalla legge, è stato concordato con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio un protocollo d'intesa relativo alle modalità di comunicazione dei dati presenti nel registro.

In base a questo accordo, su richiesta del Dipartimento, l'Autorità, in ragione dell'intervenuto regime di semplificazione amministrativa applicato per tutte le dichiarazioni presentate dalle imprese editoriali al registro degli operatori di comunicazione, provvede a certificare, ai fini delle richieste di accesso alle provvidenze, lo status di soggetto iscritto al registro degli operatori di comunicazione e la conformità degli assetti proprietari alla normativa vigente delle società di cui all'art. 2 comma 1 lettera d) n. 1 del regolamento approvato con delibera n. 236/01/CONS, nonché l'indicazione delle partecipazioni delle stesse società richiedenti, ove rilevanti per la configurazione di ipotesi di controllo o collegamento ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

Questa procedura, inizialmente concordata per l'accesso alla provvidenze di cui alla legge n. 250/00, è stata, di recente, estesa ad altre forme di benefici, quali l'accesso al credito agevolato ed ai contributi erogati per la stampa italiana all'estero.

4.12. L'UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO

La predisposizione di strutture e risorse per lo svolgimento di “attività di informazione destinate ai cittadini e alle imprese” è - per le amministrazioni pubbliche - un preciso impegno, previsto dalla legge n. 150 del 7 giugno 2000 e dalle successive norme di attuazione. La comunicazione, come è stato affermato nella direttiva emanata il 7 febbraio 2002 dal Ministro per la funzione pubblica, diviene infatti parte integrante del pro-

cesso operativo finalizzato a fornire servizi ai cittadini e alle imprese. La legge attribuisce particolare rilievo all'ufficio per le relazioni con il pubblico (URP), cui assegna, tra gli altri, i compiti di far conoscere l'attività amministrativa e di promuovere la partecipazione ad essa dei soggetti interessati - secondo le linee dettate dalla legge n. 241/90 - nonché di attuare processi di verifica della qualità delle prestazioni e di favorire processi di innovazione e semplificazione. Sono compiti, questi, assai qualificanti in un momento in cui tutta la pubblica amministrazione evolve verso un modello di funzionamento fortemente orientato all'utilizzo della tecnologia informatica e dei servizi *on line*. Per l'Autorità, in particolare, si tratta, da un lato, di far conoscere nella maniera più diffusa possibile le articolate attività di regolamentazione, vigilanza e controllo, garanzia e contenzioso quotidianamente svolte, assicurando allo stesso tempo l'esercizio dei diritti di accesso e di partecipazione; dall'altro lato, di adempiere alla propria missione istituzionale, quella cioè di garantire i diritti dei consumatori/utenti e favorire la corretta competizione fra operatori.

L'Autorità, conformemente alla normativa e coerentemente al proprio Piano di comunicazione 2003, ha elaborato, per la prima volta, un progetto rispondente a queste esigenze. Di seguito, vengono esposti alcuni aspetti dell'URP per il quale, attualmente, si sta procedendo all'analisi della fattibilità, avviando contestualmente una prima sperimentazione tecnico-operativa. La predisposizione di strumenti di comunicazione dovrà tenere conto di un'utenza eterogenea, composta da cittadini, singoli e associati, e da operatori e imprese del settore. Al riguardo, i quesiti ai quali si sta già fornendo risposta vengono puntualmente catalogati per stabilire la tipologia e il profilo dell'interlocutore, nonché le richieste più frequenti.

L'organizzazione dell'URP, che si rivolge all'esterno e presuppone una corrispondente comunicazione interna finalizzata allo scambio delle informazioni e alla condivisione degli obiettivi istituzionali e di comunicazione pubblica, si muove lungo tre grandi filoni.

Nel primo filone rientrano il contatto e l'accoglienza dell'utenza, attraverso la gestione delle richieste di informazioni e chiarimenti relativi ai procedimenti, dell'accesso agli atti, dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti positivi. Le c.d. attività di *front office* presuppongono l'istituzione di un *contact center* multiaccesso, fisico e virtuale, ovvero articolato attraverso l'utilizzo di telefono, fax, posta elettronica e un vero e proprio sportello al pubblico. Saranno la formazione permanente del personale *front-line* e la realizzazione di strumenti operativi a consentire risposte appropriate e in tempo reale ai quesiti dei cittadini, attraverso l'utilizzo di apposite banche dati. L'adozione di sistemi di interconnessione telematica e il coordinamento delle reti potranno, inoltre, garantire la reciproca informazione tra l'URP e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché tra gli URP delle diverse Autorità ed amministrazioni.

Il secondo filone di comunicazione comprende le attività finalizzate a promuovere la conoscenza dell'Autorità e del suo funzionamento presso