

“la legge applicabile all’obbligazione extracontrattuale è quella del paese in cui il danno si verifica o minaccia di verificarsi, indipendentemente dal paese nel quale avviene il fatto che ha causato il danno e a prescindere dal paese o dai paesi nei quali si verificano le conseguenze indirette del danno”. Tuttavia, il diritto di rettifica è regolato da una norma speciale prevista nell’articolo 6: “La legge applicabile al diritto di rettifica o alle misure equivalenti è quella del paese in cui risiedono abitualmente l’organo di radiodiffusione o l’editore del giornale”.

Politica commerciale

Per quanto riguarda i servizi audiovisivi, nell’ultimo ciclo di negoziati commerciali multilaterali noto come “Uruguay Round” la Comunità europea ed i suoi Stati membri non hanno assunto impegni e hanno ottenuto deroghe alla clausola della nazione più favorita. Di conseguenza, l’UE gode di un margine di manovra che le consente tanto di mantenere le misure nazionali e comunitarie esistenti quanto di sviluppare ulteriormente le politiche e gli strumenti nazionali e comunitari in risposta all’evoluzione del settore audiovisivo.

Questa libertà d’azione è uno dei principali orientamenti contenuti nelle conclusioni del Consiglio UE del 26 ottobre 1999 riguardanti i negoziati dell’Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) nell’ambito di quello che sarebbe stato il round dell’agenda di Doha per lo sviluppo, il ciclo di negoziati OMC attualmente in corso. Secondo tali conclusioni, i negoziati sui servizi audiovisivi vanno condotti in modo da “consentire alla Comunità e agli Stati membri di mantenere e sviluppare anche in futuro la loro capacità di definire e attuare le rispettive politiche audiovisive onde salvaguardare la diversità culturale”. La posizione della Comunità nei negoziati di Doha è pienamente in linea con tali conclusioni.

Promozione della diversità culturale nelle relazioni esterne

L’Unione europea è aperta al commercio ed alla cooperazione per quanto riguarda i servizi audiovisivi poiché la promozione degli scambi di tali servizi è una componente necessaria del suo obiettivo di diversità culturale. A tal fine viene sviluppata la dimensione culturale e audiovisiva dei partenariati esistenti tra l’UE ed i paesi terzi, per esempio di quelli creati nell’ambito dell’accordo di Cotonou con i paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico o del partenariato euromediterraneo.

Inoltre, nell’agosto 2003 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata “Verso uno strumento internazionale sulla diversità culturale” nella quale ha sostenuto l’opportunità di sviluppare un nuovo strumento internazionale sulla diversità culturale nel quadro dell’Unesco. La conferenza generale dell’Unesco (29 settembre-17 ottobre 2003) ha deciso di cominciare a lavorare ad una Convenzione sulla diversità culturale, prevedendo la presentazione di un progetto di Convenzione alla prossima conferenza generale del 2005.

3. Verso una nuova governance per i media audiovisivi europei

La direttiva “televisione senza frontiere”³⁴ è lo strumento normativo principale a livello UE per quanto riguarda i servizi audiovisivi. La direttiva è stata completata, tra l’altro, dalla direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (direttiva sul commercio elettronico)³⁵ e dalla direttiva 93/83/CEE del Consiglio per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d’autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satel-

(34) Direttiva 89/552/CEE del Consiglio come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

(35) Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’8 giugno 2000.

lite e alla ritrasmissione via cavo³⁶ (direttiva “cavo e satellite”). Rispetto alla direttiva “televisione senza frontiere”, la direttiva sul commercio elettronico chiarisce alcuni concetti giuridici ed armonizza certi aspetti permettendo ai servizi della società dell’informazione di godere pienamente dei principi del mercato interno, mentre la direttiva “cavo e satellite” è volta a facilitare la trasmissione transfrontaliera di programmi audiovisivi via satellite e la ritrasmissione via cavo.

L’allegato della quarta relazione sull’applicazione della direttiva “televisione senza frontiere”³⁷ ha precisato il programma di lavoro per la revisione della direttiva nel 2003. Tale programma di lavoro ha annunciato una consultazione pubblica allo scopo di fornire alla Commissione le informazioni necessarie per valutare se occorra aggiornare o adeguare la direttiva.

La consultazione ha avuto come base taluni documenti di lavoro pubblicati sul sito web della Commissione³⁸. Due serie di udienze pubbliche sono state organizzate a Bruxelles, il 2-4 aprile e il 23-25 giugno 2003. Le parti interessate sono state inoltre invitate a trasmettere i loro contributi scritti entro il 15 luglio 2003. La Commissione ha ricevuto più di 150 contributi (circa 1.350 pagine) provenienti da tutte le parti interessate (emittenti private e pubbliche, autorità di regolamentazione, produttori, titolari di diritti, artisti) e dalla maggior parte degli Stati membri. La maggior parte di tali contributi conviene che la direttiva ha fornito un quadro flessibile e adeguato per la regolamentazione da parte degli Stati membri e sostiene l’approccio pragmatico della Commissione. In generale, la direttiva ha contribuito positivamente alla libera circolazione dei servizi di radiodiffusione nell’UE. Tuttavia, le parti interessate hanno anche messo in evidenza gli aspetti che andrebbero riconsiderati.

I risultati della consultazione pubblica (osservazioni scritte e udienze pubbliche) sono stati discussi con i membri del comitato di contatto istituito dalla direttiva “televisione senza frontiere” e con le autorità nazionali competenti.

3.1. Definizioni e concetti di base

La direttiva “televisione senza frontiere” stabilisce le norme minime che devono essere previste dalla regolamentazione degli Stati membri sul contenuto delle trasmissioni televisive. Le trasmissioni televisive delle emittenti che sono sottoposte alla giurisdizione di uno Stato membro e che ne rispettano la normativa possono essere liberamente ricevute e ritrasmesse in tutta la Comunità. Conformemente all’approccio iniziale, il quale insiste sull’importanza dei media e delle comunicazioni per una società libera, democratica e sociale, queste norme minime consistono essenzialmente nell’obbligo di adottare provvedimenti diretti a:

- garantire che gli eventi di grande rilevanza sociale non siano trasmessi in esclusiva, impedendo ad ampi settori del pubblico dello Stato membro interessato di seguire l’evento mediante trasmissioni televisive liberamente accessibili;
- promuovere la produzione e la diffusione dei programmi televisivi europei;
- tutelare i consumatori per quanto riguarda la pubblicità, la sponsorizzazione e le televendite, ivi incluse le prassi commerciali sleali;
- proteggere i minori e l’ordine pubblico;
- tutelare il diritto di rettifica.

(36) GUL 248 del 6.10.1993, p. 15.

(37) COM(2002) 778 def.

(38) http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/consult_en.htm.

La direttiva contiene principi fondamentali che potrebbero essere visti come obiettivi di politica validi per qualsiasi tipo di prestazione di servizi audiovisivi (regole in materia di tutela dei minori, separazione tra contenuto e pubblicità, chiara identificazione della pubblicità, divieto di certi prodotti). Alcune delle regole dettagliate previste dalla direttiva “televisione senza frontiere” riguardano specificamente la tradizionale programmazione televisiva lineare (per esempio, le disposizioni concernenti la durata e l’inserzione degli spot pubblicitari e di televendita).

L’attuale diritto comunitario distingue tra “servizi di radiodiffusione televisiva”, cui si applica la direttiva “televisione senza frontiere”, e “servizi della società dell’informazione”, cui si applica la direttiva sul commercio elettronico. L’approccio normativo della direttiva “televisione senza frontiere” è più dettagliato di quello della direttiva sul commercio elettronico. Ciò è principalmente dovuto alla straordinaria importanza assunta nelle nostre società dalla televisione, la quale influisce in misura impareggiabile sulle opinioni delle persone.

Per il momento, nessun servizio della società dell’informazione ha un’importanza e un impatto simili a quelli dei servizi di radiodiffusione televisiva. La diffusione dei servizi a banda larga è stata più lenta di quanto inizialmente previsto e sembrerebbe che gli sviluppi siano difficili da pronosticare in un ambiente economico radicalmente mutato. I risultati del processo di consultazione confermano quest’ipotesi. Alcuni contributi (provenienti soprattutto dagli Stati membri) chiedono l’estensione del campo d’applicazione della direttiva. Tali contributi propongono soluzioni diverse (alcuni sostengono l’estensione del campo d’applicazione ai soli servizi televisivi non tradizionali, altri chiedono l’estensione a qualsiasi forma di contenuto audiovisivo) e sono criticati da quanti considerano prematura una regolamentazione orizzontale in materia di contenuti audiovisivi perché non vi è ancora una piena convergenza dei media.

A medio termine, tuttavia, la Commissione ritiene che una revisione accurata della direttiva possa essere necessaria per tenere conto degli sviluppi tecnologici e dei cambiamenti della struttura del mercato audiovisivo. Pertanto, la Commissione esaminerà, con l’ausilio di esperti (riuniti in un gruppo di riflessione), se a livello comunitario occorra modificare la regolamentazione relativa ai diversi canali di distribuzione dei contenuti audiovisivi per tener conto della convergenza dei media a livello tecnico e di qualsiasi divergenza tra le regolamentazioni nazionali che pregiudichi la creazione e il funzionamento del mercato comune. Il mandato del gruppo si fonderà sul quadro esistente. Qualsiasi intervento dovrà assicurare l’applicazione proporzionata della regolamentazione in materia di contenuti e l’attuazione coerente delle pertinenti politiche ritenute collegate a questo settore, come la concorrenza, le comunicazioni commerciali, la tutela dei consumatori e la strategia per il mercato interno nel settore dei servizi.

3.2. Regole generali

La direttiva “televisione senza frontiere” sancisce un principio fondamentale di mercato interno, quello dell’applicazione della legge del paese d’origine, che praticamente non tollera eccezioni. In tale contesto, la direttiva fissa un certo numero di criteri volti a determinare lo Stato membro competente, al fine di evitare che un certo programma sia sottoposto alla competenza di diversi Stati membri. Quando la direttiva è stata modificata nel 1997, sono stati aggiunti alcuni criteri per determinare in modo esaustivo lo Stato membro nella cui sfera di competenza rientra l’organismo di radiodiffusione televisiva. Infine, la direttiva dispone che se la competenza non può essere stabilita tramite i criteri previsti dall’articolo 2, paragrafo 3, lo Stato membro competente può essere determinato sulla base degli articoli 52 (nuovo articolo 43) e seguenti del Trattato. La consultazione pubblica ha riguardato anche queste disposizioni dell’articolo 2 della direttiva.

Se la maggior parte degli Stati membri e delle persone che hanno trasmesso contributi ritiene che le norme siano adeguate, altri Stati e talune associazioni di tutela dei consumatori hanno

dichiarato di essere preoccupate per le diversità esistenti tra le normative nazionali e per il conseguente rischio che le emittenti si stabiliscano negli Stati aventi la legislazione più liberale. D'altra parte, alcuni Stati membri hanno sollevato il problema della diversificazione pubblicitaria. Si parla di "diversificazione pubblicitaria" quando un'emittente, attraverso un canale destinato al pubblico del paese d'origine, raggiunge anche bacini d'udienza di altri paesi (solitamente limitrofi), ma con programmi nei quali gli intervalli pubblicitari iniziali sono sostituiti da intervalli pubblicitari specificamente destinati al pubblico di questi bacini complementari. Ad avviso di tali Stati, questa pratica rischia di pregiudicare la salute finanziaria degli organismi di radiodiffusione, e dunque dell'industria audiovisiva, degli Stati vicini. Occorre tuttavia precisare che detta prassi è conforme ai principi di libera prestazione dei servizi³⁹ o di libertà di stabilimento⁴⁰ come sviluppati dalla Corte di giustizia.

D'altra parte, le norme della direttiva hanno creato alcuni problemi d'applicazione, come mostra la procedura di inadempimento relativa ai programmi RTL4 e RTL5 promossa nei confronti del Regno dei Paesi Bassi. Tuttavia, la Commissione ha potuto chiudere il dossier in seguito ad una sentenza pronunciata dal Consiglio di Stato olandese⁴¹.

Se necessario, la Commissione esaminerà eventuali questioni relative a questi principi, come in passato, nel quadro del comitato di contatto con la partecipazione, ove occorra, dei responsabili nazionali.

3.3. Diritto all'informazione

Nell'ambito del processo di consultazione, il diritto all'informazione è stato discusso relativamente a due aspetti. Il primo documento di lavoro ha posto domande sull'adeguatezza e sull'opportunità delle attuali disposizioni dell'articolo 3 bis della direttiva (eventi di particolare rilevanza per la società). Il documento di lavoro n. 6 ha esaminato la necessità di introdurre un diritto a brevi estratti di eventi oggetto di esclusive e la concessione dell'"accesso" a tali eventi.

La maggior parte dei contributi considera l'articolo 3 bis utile, necessario, efficace e proporzionato. Alcuni contributi, provenienti in particolare dalle emittenti private tedesche, sono più critici al riguardo. Quanto alla possibile estensione della norma, l'idea di un elenco europeo di eventi di particolare rilevanza per la società (europea), avanzata da talune emittenti del servizio pubblico segnatamente allo scopo di eliminare la prassi della commercializzazione di certi diritti su base territoriale, è stata accolta con generale scetticismo. Benché nei contributi siano stati proposti diversi miglioramenti, non è emerso un consenso sull'opportunità di definire a livello europeo il concetto di "una parte importante del pubblico" o sulla necessità di rivedere la direttiva per quanto riguarda le date di riferimento. Alcuni Stati membri ed alcuni soggetti interessati accoglierebbero favorevolmente una decisione chiara della Commissione sulla compatibilità dei provvedimenti previsti (elenchi) con il diritto comunitario. Ciò potrebbe aumentare la certezza del diritto rispetto alla situazione

(39) CGCE, 26 aprile 1988, causa 325/85, Racc. I-02085.

(40) Su questo principio, si veda la Guida della giurisprudenza della Corte di giustizia CE relativa agli articoli 43 e seguenti del Trattato CE: Il diritto di stabilimento, 1.1.2001. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/establ/art43_fr.pdf

(41) La Commissione aveva avviato una procedura di inadempimento nei confronti delle autorità olandesi in seguito alla decisione del Commissariaat voor de media di riconoscersi competente in relazione ai programmi RTL 4 e RTL 5 emessi da un'emittente sottoposta alla competenza delle autorità lussemburghesi. Senza rimettere in discussione l'analisi effettuata nel merito dal Commissariaat voor de media, il Consiglio di Stato ha recentemente annullato tale decisione dichiarando che il Commissariaat non poteva riconoscersi competente causando una situazione di doppia competenza incompatibile con la direttiva "televisione senza frontiere". Tenuto conto di questa sentenza, le autorità olandesi riconoscono, come sostenuto dalla Commissione, che la direttiva vieta che una stessa emittente possa rientrare nella sfera di competenza di più Stati membri. La Commissione ha dunque deciso di chiudere il dossier.

attuale, in cui la Commissione deve avviare una procedura d'inadempimento se ritiene i provvedimenti nazionali sproporzionati rispetto all'obiettivo conseguito.

Le consultazioni hanno mostrato che non vi è necessità urgente di rivedere questa disposizione della direttiva. Come indicato in alcuni contributi, l'attesa sentenza del Tribunale di primo grado⁴² sull'articolo 3 bis potrebbe fornire nuovi elementi e rendere necessaria un'ulteriore discussione sui "principi informatori" o sul ruolo della Commissione. La Commissione discuterà tali questioni in seno al comitato di contatto nella seconda metà del 2004. Eventuali orientamenti fornirebbero agli Stati membri informazioni specifiche sulla scelta e sull'esecuzione dei provvedimenti nazionali. La Commissione ritiene che un elenco europeo non costituirebbe un miglioramento: se la direttiva lascia agli Stati membri la libertà di individuare gli eventi di grande rilevanza, ciò è dovuto alle specificità socioculturali dei diversi paesi e regioni. Un capovolgimento radicale di approccio, nel senso di obbligare gli Stati membri a individuare eventi di particolare rilevanza per la società, non potrebbe essere considerato conforme al principio di sussidiarietà. Inoltre, le idee avanzate non contribuirebbero all'eliminazione della prassi della commercializzazione di certi diritti su base territoriale. Secondo le emittenti del servizio pubblico e alcuni Stati membri, si dovrebbe adottare a livello europeo un atto normativo che preveda un diritto armonizzato di accesso agli eventi importanti. Le attuali divergenze tra le normative nazionali creano distorsioni. Altri Stati membri sono più scettici; le emittenti private e i titolari dei diritti ritengono che la questione vada affrontata sulla base di codici volontari e rifiutano fermamente l'idea di un diritto di accesso a tali contenuti.

La Commissione ritiene che la questione del diritto di accesso agli eventi importanti vada ulteriormente esaminata⁴³ ed inviterà degli esperti a discuterne (in un gruppo di riflessione). La problematica dev'essere affrontata insieme con la normativa sul diritto d'autore. Occorre rispondere a tre domande principali: in che misura la direttiva sul diritto d'autore fornisca una soluzione adeguata attraverso la disposizione in materia di "correttezza nei rapporti commerciali"; se gli obiettivi politici generali (pluralismo delle fonti di informazione, ecc.) richiedano l'adozione di un testo normativo che preveda un "diritto d'accesso" per le emittenti e per le agenzie di stampa; quale tipo d'intervento debba essere previsto.

3.4. Promozione della produzione e cronologia dei media

Riserva a favore delle opere europee della maggior parte del tempo di trasmissione (articoli 4 e 6 della direttiva "televisione senza frontiere")

L'articolo 4 della direttiva "televisione senza frontiere" prevede l'introduzione di misure dirette a promuovere le "opere europee". Il concetto di "opere europee" è definito nell'articolo 6.

La maggior parte dei soggetti interessati è a favore dello status quo. Alcuni hanno chiesto un rafforzamento delle prescrizioni, mentre altri ne hanno proposto la sostituzione con norme che prevedano obblighi d'investimento o con specifici programmi di sostegno alla produzione europea. Una minoranza continua a mettere in discussione l'esigenza e/o la proporzionalità delle attuali prescrizioni.

Le proposte di rafforzamento delle attuali prescrizioni comprendono:

- l'introduzione di un esplicito obiettivo quantitativo invece dell'espressione "la maggior parte del loro tempo di trasmissione". La percentuale minima proposta va dal 51% al 75%;
- il chiarimento dell'obbligo mediante la soppressione della proposizione "ogniquale volta sia

(42) Causa T-33/01, Kirch Media.

(43) Si veda anche la petizione al Parlamento europeo n. 1358/2002.

possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati”. Questa proposta è appoggiata da un gran numero di produttori, sceneggiatori e distributori.

Soltanto pochi contributi hanno chiesto nuovi sotto-obiettivi o quote per le produzioni nazionali, le opere europee non nazionali, le opere cinematografiche e i programmi “regionali” linguisticamente speciali. È stata inoltre proposta l’introduzione di un obbligo d’investimento complementare rispetto alle misure riguardanti il tempo di trasmissione.

Alcuni hanno chiesto che venga migliorato il sistema mediante il quale la Commissione europea controlla l’applicazione di questo articolo; a tal fine, essi propongono la ripubblicazione degli orientamenti in materia di raccolta e convalida dei dati o l’organizzazione del monitoraggio al livello comunitario.

I soggetti interessati sono assai divisi quanto all’esigenza di un’ulteriore armonizzazione della definizione di opere europee contenuta nell’articolo 6. Coloro che sostengono tale esigenza hanno proposto di seguire la definizione contenuta nella Convenzione europea sulla coproduzione cinematografica.

Opere europee di produttori indipendenti (articolo 5 della direttiva “televisione senza frontiere”)

L’articolo 5 stabilisce a favore delle opere europee realizzate da produttori indipendenti un obiettivo del 10% in termini di tempo di trasmissione oppure di bilancio destinato alla programmazione. La maggioranza dei soggetti interessati si è dichiarata favorevole al mantenimento dello status quo. Anche in questo caso, alcuni hanno proposto di aumentare la percentuale al 25% e/o di sopprimere la frase “ogniquale sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati”. Altri hanno chiesto che le prescrizioni attuali siano abrogate o sostituite da altri meccanismi.

La maggioranza ritiene che l’assenza di una definizione di “produttore indipendente” non ostacoli la circolazione delle opere nell’UE. In altre parole, vi è un ampio consenso a favore dello status quo. Tuttavia, diversi soggetti hanno chiesto l’introduzione di una definizione armonizzata ed hanno presentato a tal fine un lungo elenco di criteri chiave per individuare le produzioni indipendenti ai sensi della direttiva. Una soluzione potrebbe essere quella di mettere l’elenco a disposizione degli Stati membri sotto forma di orientamenti.

Disposizioni comuni agli articoli 4, 5 e 6 della direttiva “televisione senza frontiere”

Una minoranza ha chiesto che dalle misure volte a promuovere le opere europee fossero esentati i canali tematici, le televendite, i paesi a bassa capacità di produzione audiovisiva, i paesi che dispongono di un’area linguistica limitata, le emittenti piccole e medie ed i canali con audience bassa (il “criterio de minimis”). Alcuni hanno chiesto disposizioni speciali per le “nuove” organizzazioni di radiodiffusione e per le nuove forme di accesso ai programmi quali il pay per view o il video on demand. Tuttavia, qualsiasi eccezione all’applicazione delle misure volte a promuovere le opere europee dovrebbe essere accuratamente definita dalla direttiva.

Cronologia dei media (articolo 7 della direttiva “televisione senza frontiere”)

Per quanto riguarda la cronologia dei media stabilita nell’articolo 7, la grande maggioranza dei soggetti interessati è favorevole al mantenimento dello status quo. Le udienze pubbliche e i contributi al processo di revisione hanno mostrato che il capitolo III della direttiva rappresenta un compromesso ben equilibrato nel senso della promozione di un paesaggio audiovisivo europeo diversificato. Pertanto, in questa fase la Commissione non intende proporre modifiche della disposizione. La Commissione ne controllerà ulteriormente l’applicazione alla luce dello studio previsto dall’articolo 25 bis della direttiva “televisione senza frontiere”.

3.5. Comunicazioni commerciali

La direttiva prevede, nel capitolo IV, una serie di norme in materia di pubblicità, sponsorizzazione e televendite, alcune delle quali specificamente riguardanti i minori. Essa contiene regole concernenti la quantità di pubblicità ammessa (limiti quotidiani e orari, articolo 18), il numero e le modalità delle interruzioni pubblicitarie (articolo 11) nonché il contenuto e la presentazione dei messaggi pubblicitari (articoli 10, 12, 13, 14, 15 e 16). Norme specifiche (articolo 17) sono applicabili alla sponsorizzazione.

La direttiva è intesa a proteggere gli interessi dei telespettatori, ad esempio stabilendo una distinzione chiara tra contenuto editoriale e comunicazione pubblicitaria, e a tutelare l'integrità ed il valore delle opere audiovisive e gli aventi diritto, ad esempio evitando le perturbazioni eccessive. Nel quadro della consultazione pubblica, la Commissione ha invitato le parti interessate a pronunciarsi, tra l'altro, sulla pertinenza di queste disposizioni alla luce dell'evoluzione dei mercati e dei progressi tecnologici. È stato in particolare chiesto se i limiti quantitativi alla pubblicità possano essere resi meno rigidi tenendo conto del grado di scelta e di controllo degli utenti e se le nuove tecniche pubblicitarie siano compatibili con le disposizioni della direttiva.

Le posizioni espresse in merito ai diversi punti esaminati possono essere riassunte nel modo seguente.

Per quanto riguarda i concetti e le definizioni di cui all'articolo 1 della direttiva, la maggior parte delle posizioni espresse sono favorevoli al mantenimento delle definizioni attuali. Pochi contributi auspicano modifiche. D'altra parte, si ritiene in generale che sia troppo presto per definire, nella direttiva, le nuove tecniche pubblicitarie.

La maggior parte dei contributi sono favorevoli al mantenimento dello status quo per quanto riguarda le disposizioni relative alla protezione dei minori (articolo 16) e della dignità umana (articolo 12), considerate sufficienti. Tuttavia, alcune associazioni che rappresentano i consumatori e le famiglie sono favorevoli ad un certo rafforzamento delle disposizioni a tutela dei minori. Questa è una materia di cui la Commissione si è occupata di recente nell'ambito della sua proposta relativa alle prassi commerciali sleali.

La maggior parte dei contributi presentati alla Commissione è favorevole al mantenimento delle disposizioni esistenti per quanto riguarda la forma e la presentazione della pubblicità (articolo 10). Pur accettando il principio della separazione tra contenuto editoriale e contenuto pubblicitario, alcuni operatori, in particolare inserzionisti, pubblicitari ed emittenti commerciali, auspicano un certo ammorbidimento delle relative modalità d'applicazione, soprattutto per quanto riguarda il carattere eccezionale degli spot isolati o il divieto di pubblicità clandestina.

Le disposizioni relative all'inserimento degli spot pubblicitari e delle televendite sono in generale considerate adeguate. Tuttavia, pur riconoscendo che gli spot pubblicitari devono di norma essere inseriti tra i programmi e che gli inserimenti durante i programmi non devono pregiudicare il valore e l'integrità di questi ultimi, numerosi contributi chiedono una semplificazione delle norme, segnatamente per quanto riguarda i programmi sportivi e i 20 minuti che devono trascorrere tra un'interruzione pubblicitaria e la successiva.

I prodotti del tabacco e le medicine sottoposte a prescrizione sono oggetto di divieti di pubblicità televisiva. Le bevande alcoliche sono sottoposte ad alcune restrizioni. In generale, queste disposizioni sono sostenute dalle parti interessate. Uno Stato membro ed alcune associazioni che operano per la tutela dei minori e della sanità pubblica sono tuttavia favorevoli ad un rafforzamento delle disposizioni che limitano la pubblicità a favore delle bevande alcoliche.

Le disposizioni sulla durata sono sostenute dalla maggior parte degli Stati membri. Un certo ammorbidimento delle norme è tuttavia richiesto da alcuni Stati membri, dalla maggior parte delle emittenti commerciali e da alcune agenzie pubblicitarie. In generale, le opinioni espresse non sostengono l'opportunità di modulare le norme in funzione del tipo o dell'audience dei programmi. Molte emittenti commerciali e agenzie pubblicitarie auspicano un ricorso più ampio a meccanismi di autoregolamentazione o di coregolamentazione. Da altri contributi risulta che il ricorso a tali meccanismi è inefficace in materia di durata.

Le norme sulla sponsorizzazione sono ritenute adeguate da molti contributi. Tuttavia, viene chiesto di chiarire, in particolare, se queste disposizioni autorizzino la presentazione di prodotti.

Per quanto riguarda le nuove tecniche pubblicitarie, la tendenza di gran lunga prevalente è quella di ritenere compatibili con la direttiva lo schermo diviso, la pubblicità interattiva e la pubblicità virtuale purché siano rispettate certe condizioni. Numerose parti interessate hanno tuttavia auspicato, per garantire la certezza del diritto e un trattamento omogeneo di queste nuove tecniche nei vari Stati dell'Unione europea, che la Commissione pubblichi una comunicazione interpretativa al fine di precisare come vada applicata la direttiva a queste nuove tecniche.

La Commissione ha dunque deciso di adottare prossimamente una comunicazione interpretativa che precisa il modo in cui vanno applicate le disposizioni del capitolo IV della direttiva, in particolare per quanto riguarda le nuove tecniche pubblicitarie. Peraltro, la Commissione esaminerà, sentendo anche il parere di esperti (nel quadro di un gruppo di riflessione), in quale modo si potrebbero far evolvere le norme sugli inserimenti e sulla durata, in particolare per tener conto del grado di controllo del telespettatore e della più ampia scelta di programmi che gli è offerta. Questo esame prenderà in considerazione anche i risultati dello studio indipendente, ordinato dalla Commissione, riguardante l'impatto delle misure di regolamentazione sui mercati pubblicitari⁴⁴ e la proposta di direttiva sulle prassi commerciali sleali.

3.6. Protezione dei minori e dell'ordine pubblico

Le opinioni espresse nell'ambito della consultazione pubblica mostrano che i soggetti interessati sono in linea di massima d'accordo nel ritenere che le disposizioni della direttiva sulla tutela dei minori siano soddisfacenti e adeguate. Alcune parti interessate hanno auspicato che l'applicazione di queste disposizioni sia estesa all'Internet.

L'articolo 22 della direttiva distingue tra programmi che possono nuocere gravemente allo sviluppo dei minorenni (articolo 22, paragrafo 1) e programmi che possono nuocere allo sviluppo dei minorenni (articolo 22, paragrafo 2). Molte parti interessate ritengono che questa disposizione debba essere mantenuta così com'è e che non vi siano stati problemi di applicazione. Tuttavia, alcuni gradirebbero un chiarimento delle disposizioni dell'articolo 22, paragrafi 1 e 2.

La maggior parte dei soggetti interessati che si sono espressi in merito considera soddisfacente la norma che vieta le trasmissioni contenenti istigazioni all'odio in base a differenze di razza, sesso o nazionalità e ritiene che tale disposizione non ponga alcun problema. Alcuni soggetti hanno sostenuto che la coregolamentazione o l'autoregolamentazione sarebbero inopportune in questo settore. Un certo numero di parti interessate ha chiesto che venga esaminata ulteriormente la questione di quali siano i provvedimenti adeguati per combattere la discriminazione fondata sulla razza, sul sesso o sulla nazionalità, mentre altri hanno sottolineato che tali provvedimenti devono tener conto del diritto fondamentale alla libertà d'espressione.

(44) V. GU S107-95378.

I contributi ricevuti mostrano che la coregolamentazione funziona molto bene in alcuni Stati membri, ma taluni soggetti interessati hanno sostenuto che semplici codici di condotta senza controllo da parte delle autorità pubbliche non sono sufficienti.

L'impressione generale è che, sebbene le regole applicabili siano abbastanza chiare, imporre l'applicazione potrebbe risultare sempre più difficile, soprattutto in un ambiente digitale e on line. A tale riguardo, si è insistito sui vantaggi derivanti da sistemi efficaci di auto- e di co-regolamentazione. È stato espresso notevole interesse per il potenziamento dello scambio delle buone prassi e per il rafforzamento dei rapporti tra i vari enti.

L'articolo 2 bis della direttiva permette una deroga all'obbligo di assicurare la libertà di ricezione nel caso di trasmissioni il cui contenuto possa nuocere allo sviluppo dei minorenni. La maggior parte dei soggetti interessati che si sono espressi al riguardo ritiene che tale disposizione sia adeguata e proporzionata al fine di tutelare l'interesse generale in questione. Tuttavia, taluni ritengono che la procedura potrebbe essere semplificata o che l'applicazione della norma debba essere chiarita, per esempio mediante una comunicazione interpretativa.

A seguito della consultazione e tenendo presente la preoccupazione espressa da molti soggetti interessati quanto all'efficacia dei controlli diretti ad assicurare l'osservanza delle norme, la Commissione proporrà anzitutto un aggiornamento della raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana incentrato sullo sviluppo di sistemi di auto- e di co-regolamentazione (si veda il capitolo 3.10), in particolare tenendo conto dell'ambiente on line, in modo da contribuire al rispetto effettivo dei principi di protezione dei minori e dell'ordine pubblico, di cui è stata riconosciuta l'importanza universale a prescindere dalla natura del servizio e dal modo in cui questo viene fornito.

3.7. Diritto di rettifica

La maggior parte dei soggetti interessati che si sono espressi sul diritto di rettifica con riferimento ai servizi televisivi ritiene che la norma attuale sia adeguata e che non siano necessarie regole supplementari. Alcuni ritengono che occorra sviluppare un diritto di rettifica applicabile a tutti i media elettronici.

Come già detto, la Commissione è del parere che la legge applicabile al diritto di replica o alle misure equivalenti debba essere quella del paese nel quale è stabilita l'emittente.

Secondo quanto suggerito nell'ambito del processo di consultazione, la Commissione farà propria l'idea che il diritto di rettifica debba essere applicabile a tutti i media. In una prima fase, ciò potrebbe essere sancito dalla raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana. Inoltre, la Commissione parteciperà attivamente ai lavori del Consiglio d'Europa riguardanti il diritto di rettifica nell'ambiente on line.

3.8. Aspetti istituzionali

Il processo di consultazione si è concentrato sul funzionamento del comitato di contatto e su come integrare meglio nel lavoro a livello europeo le autorità nazionali competenti. Un altro aspetto affrontato nei documenti di lavoro è quello di come sormontare gli svantaggi dei sistemi di coregolamentazione (frammentazione dei mercati, ecc.) attraverso varie forme di cooperazione tra gli enti responsabili della coregolamentazione.

Il comitato di contatto è considerato dai più come un'istituzione utile. Per contro, si registrano divergenze di opinione su come coinvolgere meglio a livello europeo le autorità nazionali competenti: la maggior parte dei regolatori e alcuni Stati membri sono favorevoli all'istituzione di un comitato di regolamentazione a livello europeo, mentre altri Stati membri sono contrari ad una duplicazione di comitati.

Un certo numero di contributi ha inoltre auspicato che siano resi pubblici gli atti del comitato di contatto, in modo da renderne più trasparente il lavoro. Le emittenti private hanno chiesto lo status di osservatore nel comitato di contatto.

I contributi al processo di consultazione portano la Commissione a ritenere che la composizione e le mansioni del comitato di contatto non vadano modificate. In risposta alla richiesta di maggiore trasparenza, la Commissione, alla prima riunione del comitato di contatto nel 2004, proporrà di modificare l'articolo 7 del regolamento interno del comitato di contatto, che attualmente prevede la confidenzialità degli atti. La Commissione proporrà che, in linea con il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione⁴⁵, il regolamento interno permetta la pubblicazione degli ordini del giorno, dei documenti e dei verbali del comitato di contatto, salve le eccezioni di cui al regolamento 1049/2001. Questi documenti sarebbero pubblicati sul sito web della Commissione.

La Commissione, come ha già fatto in passato, inviterà i rappresentanti dell'industria di volta in volta, quando gli argomenti all'ordine del giorno ne consiglino la presenza, ma non ritiene opportuno che le emittenti siano rappresentate su base permanente.

La Commissione continuerà ad organizzare riunioni dei presidenti e dei direttori delle autorità nazionali su base occasionale. Nel 2003 vi sono stati due incontri di questo tipo. Se l'esperienza di queste riunioni continuerà ad essere soddisfacente, la Commissione esaminerà la possibilità di costituire su base permanente un "gruppo europeo di regolatori per i servizi audiovisivi" nel secondo semestre del 2004. L'eventuale decisione in tal senso della Commissione preciserebbe che le mansioni del comitato dei regolatori sono limitate allo scambio di idee su questioni operative e tecniche, mentre il comitato di contatto rimarrebbe il comitato responsabile ai sensi della direttiva.

3.9. La raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana

La raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana⁴⁶ è il primo strumento giuridico - a livello UE - riguardante il contenuto dei servizi audiovisivi e di informazione via Internet. La raccomandazione offre orientamenti per lo sviluppo di un'autoregolamentazione nazionale in materia di protezione dei minori e della dignità umana. In particolare, essa invita i fornitori di servizi via Internet a sviluppare codici di condotta in modo da applicare meglio e chiarire la normativa.

La seconda relazione sull'applicazione della raccomandazione conclude che l'applicazione della raccomandazione da parte degli Stati membri (nonché da parte degli Stati aderenti e degli altri Stati che hanno risposto al questionario) è ancora eterogenea. Tuttavia, il numero di hot line e di codici di condotta è aumentato significativamente e il fatto che due degli Stati aderenti che hanno risposto al questionario abbiano creato hot line è un ulteriore segno positivo.

La valutazione e la classificazione del contenuto audiovisivo svolge un ruolo essenziale nella tutela dei minori. In un certo numero di contributi si è sostenuto che i sistemi di valutazione devono tener conto delle diversità culturali e sociali tra gli Stati membri. Tuttavia, vi potrebbe essere un sistema UE di simboli descrittivi comuni per aiutare gli spettatori a valutare il contenuto dei programmi. A ciò si potrebbe giungere adottando un approccio dal basso, attraverso la cooperazione di enti di coregolamentazione negli Stati membri e lo scambio delle buone prassi. Considerando l'approccio transmediale della raccomandazione, la Commissione prevede di proporre un aggiornamento della raccomandazione del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana nel senso di inserirvi una richiesta di armonizzazione di tali simboli descrittivi.

(45) GUL 145 del 31.5.2001, p. 43.

(46) Raccomandazione 98/560/CE del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana (GUL 270 del 7.10.1998, p. 48).

Il carattere cangiante del paesaggio mediatico, derivante dalle nuove tecnologie e dall'innovazione dei media, rende necessario insegnare ai bambini (ed a genitori) ad utilizzare i media efficacemente. Al giorno d'oggi, è essenziale sapere dove trovare le informazioni e come interpretarle. Una serie di soggetti interessati che hanno partecipato alla consultazione pubblica riguardante la direttiva "televisione senza frontiere" auspica - oltre a quanto indicato sopra - che l'alfabetismo mediale venga incluso fra gli argomenti affrontati dalla raccomandazione. Questo è un punto che la Commissione considererà con attenzione alla luce della prevista proposta di aggiornamento della raccomandazione del Consiglio.

La Commissione prevede di dar seguito alle osservazioni concernenti la tutela dei minori proponendo un aggiornamento della raccomandazione che potrebbe riguardare le questioni dell'alfabetismo mediale, del diritto di rettifica e delle misure contro la discriminazione o contro l'incitamento all'odio in base alla razza, al sesso o alla nazionalità in tutti i media on line. Questa proposta terrà conto delle conclusioni della seconda relazione sull'attuazione della raccomandazione.

3.10. Co- e auto-regolamentazione

La comunicazione del 1999 sulla politica audiovisiva⁴⁷ ha sottolineato l'importanza degli strumenti di co- e di auto-regolamentazione. Tenendo conto del Libro bianco sulla governance europea⁴⁸ e del Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione"⁴⁹, nella quarta relazione sull'applicazione della direttiva "televisione senza frontiere"⁵⁰ la Commissione ha ricordato il principio di base della regolamentazione: le direttive devono ritornare ad essere strumenti che definiscono un quadro giuridico e gli obiettivi da raggiungere. La coregolamentazione permette di conseguire l'obiettivo definito dalla Comunità attraverso misure adottate dal soggetto interessato riconosciuto in un certo settore. Il legislatore decide in quale misura la concezione e l'applicazione dei provvedimenti d'attuazione possano essere affidate ai soggetti interessati in considerazione della loro esperienza riconosciuta. Ove questo meccanismo non dia i risultati previsti, il legislatore si riserva il diritto di adottare direttamente provvedimenti aventi forza di legge.

I contributi al processo di consultazione mostrano chiaramente che i concetti di autoregolamentazione, autocontrollo e coregolamentazione sono usati in modo diverso negli Stati membri. Ciò che in uno Stato membro viene chiamato "autoregolamentazione" sarebbe senz'altro considerato "coregolamentazione" in altri Stati membri. Un gran numero di esempi mostra che già nel quadro attuale si fa un notevole ricorso a sistemi di coregolamentazione. Tali sistemi sembrano essere particolarmente efficaci per quanto riguarda l'applicazione delle regole sulla pubblicità e sulla tutela dei minori.

Visti i problemi terminologici, molti soggetti interessati chiedono maggiore chiarezza. La Commissione ritiene che il Libro bianco sulla governance europea e il Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione" forniscano già gli elementi chiave per la discussione attuale. Il Libro bianco individua i vari fattori che permettono di regolamentare meglio e più rapidamente e definisce le condizioni di utilizzo della coregolamentazione. I contributi al processo di consultazione mostrano che sistemi di coregolamentazione sono stati adottati in una serie di Stati membri senza che vi sia conflitto con la direttiva. Tuttavia, molti soggetti interessati pensano che l'autoregolamentazione non assicuri il conseguimento di tutti gli obiettivi di politica fissati dalla direttiva.

(47) Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale - COM(1999) 657 def.

(48) COM(2001) 428 def. del 25.7.2001.

(49) COM(2002) 278 def.

(50) COM(2002) 778 def. del 6.1.2003, punto 2.1.2 dell'allegato.

A tale riguardo, si deve anche stabilire quale sia il modo migliore per far sì che lo sviluppo di sistemi nazionali di co- e di auto-regolamentazione non interferisca con il funzionamento del mercato interno portando ad una riframmentazione dei mercati.

La Commissione intende lanciare uno studio sui sistemi di coregolamentazione nel settore dei media. Quest'analisi dovrebbe fornire il quadro completo delle misure di coregolamentazione finora adottate negli Stati membri e nei paesi aderenti nonché della ricerca già effettuata. Lo studio dovrebbe indicare in quali settori le misure sono principalmente applicate, il loro effetto e la loro compatibilità con gli obiettivi d'interesse pubblico.

4. Conclusioni e calendario

Sebbene l'effetto del cambiamento tecnologico sullo sviluppo del mercato audiovisivo sia stato più lento di quanto previsto solo pochi anni fa, le tecnologie digitali e la loro convergenza produrranno un numero sempre maggiore di nuovi contenuti, nuovi mezzi per fornirli e nuovi sistemi commerciali per finanziarli. La politica normativa in questo settore deve salvaguardare certi interessi pubblici, come la diversità culturale, il diritto all'informazione, la protezione dei minori e la tutela dei consumatori, anche nel lungo periodo. La ampia consultazione condotta ha confermato che questi obiettivi non sono messi in dubbio dagli sviluppi tecnologici o di mercato. La questione è con quali mezzi questi obiettivi possano essere raggiunti in un ambiente mutato.

Per quanto riguarda la regolamentazione, la Commissione procederà in due tempi. Nel breve periodo, la certezza del diritto può essere accresciuta adottando una comunicazione interpretativa sulla pubblicità televisiva, in quanto non sia necessario rivedere la direttiva. Tale comunicazione interpretativa chiarirà in particolare fino a che punto l'attuale direttiva si applica alle nuove tecniche pubblicitarie. La Commissione proporrà inoltre un aggiornamento della raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana.

Nel medio periodo, occorra esaminare e discutere ulteriormente una serie di questioni, il che potrebbe condurre a modificare la direttiva "televisione senza frontiere" in un secondo tempo. A tal fine, la Commissione studierà le questioni con l'aiuto di esperti (gruppi di riflessione) oppure ordinerà o ha già ordinato studi indipendenti sui rispettivi argomenti.

Nel 2004 saranno organizzate riunioni di gruppi di riflessione sui seguenti argomenti:

- la regolamentazione del contenuto audiovisivo;
- in quale misura la regolamentazione in materia di pubblicità debba contenere norme di dettaglio;
- il diritto all'informazione e il diritto a brevi resoconti.

Saranno disponibili gli studi seguenti:

- studio comparativo sull'impatto delle misure di controllo sui mercati della pubblicità televisiva negli Stati membri dell'Unione europea e in certi altri paesi;
- studio sull'impatto delle misure volte a promuovere la distribuzione e produzione dei programmi televisivi (comunitari e nazionali) a norma dell'articolo 25 bis della direttiva "televisione senza frontiere";
- studio sulle misure di coregolamentazione nel settore dei media;
- studio sulla regolamentazione della televisione interattiva.

Il programma d'azione è precisato nell'allegato.

ALLEGATO

Azione	Data di completamento
Comunicazione interpretativa della Commissione sulla pubblicità	Primo trimestre 2004
Proposta di aggiornamento della raccomandazione del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana	Primo trimestre 2004
Proposta di raccomandazione del Consiglio sul patrimonio cinematografico	Primo trimestre 2004
Proposta di aggiornamento della comunicazione della Commissione sul cinema	Primo trimestre 2004
Relazione sull'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva "televisione senza frontiere"	Prima metà del 2004
Riunioni di gruppi di riflessione (regolamentazione del contenuto audiovisivo, norme di dettaglio nella regolamentazione in materia di pubblicità, diritto all'informazione)	2004
Eventuale decisione della Commissione sul gruppo di regolatori per i servizi audiovisivi	Seconda metà del 2004
Presentazione dello studio sull'impatto delle misure volte a promuovere la distribuzione e produzione dei programmi televisivi (comunitari e nazionali) a norma dell'articolo 25 bis della direttiva "televisione senza frontiere"	Intorno alla fine del 2004
Presentazione dello studio comparativo sull'impatto delle misure di controllo sui mercati della pubblicità televisiva negli Stati membri dell'Unione europea e in certi altri paesi	Intorno alla fine del 2004
Quinta relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva "televisione senza frontiere"	2005
Terza conferenza audiovisiva europea	2005
Presentazione dello studio sulle misure di coregolamentazione nel settore dei media	2005

**COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA DELLA COMMISSIONE RELATIVA
A TALUNI ASPETTI DELLE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA
“TELEVISIONE SENZA FRONTIERE” RIGUARDANTI LA PUBBLICITÀ
TELEVISIVA (2004/C 102/02)**

1. Introduzione

1. La presente comunicazione interpretativa riguarda la direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive¹ così come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento e del Consiglio del 30 giugno 1997 (d'ora in poi la “direttiva Televisione senza frontiere” o la “direttiva”)². Tale direttiva stabilisce il quadro giuridico di riferimento per la libera prestazione di servizi televisivi nell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo di un mercato europeo della televisione e dei servizi connessi, quali la pubblicità televisiva e la produzione di programmi audiovisivi.

2. La direttiva coordina a livello comunitario le legislazioni degli Stati membri nei seguenti settori:

- legge applicabile in materia di radiodiffusione televisiva;
- promozione della produzione e della distribuzione di opere europee;
- accesso del pubblico agli eventi di particolare rilevanza;
- pubblicità televisiva, televendita e sponsorizzazione;
- protezione dei minori;
- diritto di risposta.

3. Per quanto riguarda la pubblicità televisiva, la direttiva Televisione senza frontiere prevede disposizioni volte a conciliare il principio della libertà di fare pubblicità televisiva (fonte importante, se non essenziale, di entrate in particolare per la televisione commerciale diffusa “in chiaro”) con un'adeguata protezione delle opere audiovisive e del pubblico (considerato sia come telespettatore che come consumatore). In virtù dell'articolo 3 della direttiva, gli Stati membri possono richiedere alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose.

4. Per raggiungere tale equilibrio, la direttiva prevede un certo numero di principi essenziali, ed in particolare: il principio della separazione del contenuto editoriale e pubblicitario³; il principio dell'inserimento tra i programmi con la possibilità di effettuare, a talune condizioni, inserimenti durante i programmi⁴; limitazioni orarie e giornaliere per quanto riguarda la durata della pubblicità⁵; regole che garantiscono la protezione della dignità umana e la protezione dei minori⁶; regole sulla sponsorizzazione e la televendita⁷ nonché regole di sanità pubblica che limitano la pubblicità per taluni prodotti (divieto per il tabacco e i prodotti medicinali soggetti a prescrizione, restrizioni riguardanti le bevande alcoliche)⁸.

(1) GUL 298 del 17.10.1989, pag. 23.

(2) GUL 202 del 30.7.1997, pag. 60.

(3) Vedi articolo 10 della direttiva.

(4) Vedi articolo 11 della direttiva.

(5) Articoli da 18 a 19 bis della direttiva.

(6) Articoli 12 e 16 della direttiva.

(7) Articolo 17 per la sponsorizzazione; articoli 18 bis e 19 per la televendita.

(8) Articoli 13, 14, 15 e 17.

5. È opportuno rilevare che si applicano anche le regole della direttiva sulla pubblicità ingannevole⁹. In futuro, il diritto comunitario relativo alla protezione del consumatore comprenderà anche le disposizioni della recente proposta di direttiva quadro sulle pratiche commerciali sleali nei confronti dei consumatori. Il contesto proposto si basa sull'approccio neutro sul piano tecnologico e sul principio dell'applicazione della legge del paese d'origine, e ciò lo rende compatibile con l'approccio dell'attuale direttiva "Televisione senza frontiere". La proposta di direttiva quadro prevede chiaramente che in caso di conflitto con norme settoriali comunitarie che disciplinano un settore specifico, si applicano tali norme settoriali.

6. La presente comunicazione, che fa seguito alla comunicazione della Commissione sul futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva adottata il 15 dicembre scorso¹⁰, si propone di chiarire il modo in cui le disposizioni pertinenti della direttiva si applicano a talune forme tecniche di comunicazioni commerciali che si sono sviluppate in particolare in collegamento con l'evoluzione della tecnologia e dei mercati. La Commissione auspica in tal modo di rafforzare la certezza giuridica a vantaggio degli operatori economici, degli Stati membri e dei consumatori. Il suo approccio si basa, quando ritiene che alcune disposizioni possano prestarsi a interpretazione e quando manca una giurisprudenza in materia, sul principio "in dubio pro libertate".

7. Nel quadro della consultazione pubblica del 2003 su riesame della direttiva, conformemente al programma di lavoro allegato alla relazione sull'applicazione della direttiva del 6 gennaio 2003 (d'ora in poi "la quarta relazione")¹¹, la maggior parte dei contributi degli Stati membri, delle autorità competenti per la regolamentazione e delle parti interessate hanno sostenuto l'idea di precisare il modo in cui le disposizioni pertinenti della direttiva si applicano alle nuove tecniche di pubblicità. Inoltre, è stato raggiunto un ampio consenso per considerare che tali tecniche sono compatibili con la direttiva Televisione senza frontiere¹². Le conclusioni della Presidenza italiana in occasione del Consiglio informale dei ministri del settore audiovisivo a Siracusa¹³ nonché le discussioni nell'ambito del Comitato di contatto vanno in questo senso¹⁴.

8. D'altro canto, le discussioni nell'ambito del Comitato di contatto e la consultazione pubblica hanno posto in luce alcune questioni riguardanti la conformità alla direttiva di prassi pubblicitarie che si sono sviluppate, quali le telepromozioni, i minispot o il collocamento di prodotti. Sembra che tali interrogativi siano essi stessi collegati all'interpretazione di norme e nozioni essenziali della direttiva, come quelle riguardanti la separazione tra il programma editoriale ed il contenuto pubblicitario, la "sponsorizzazione", la "pubblicità clandestina", le inserzioni pubblicitarie o infine la durata della pubblicità televisiva.

(9) Direttiva 84/450/CEE modificata dalla direttiva 97/55/CE.

(10) COM(784) def.

(11) Quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere", COM(2002) 778 def. disponibile al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_fr.pdf

(12) Tutti i contributi non confidenziali possono essere consultati al seguente indirizzo: <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/contribution.htm>

(13) Le conclusioni possono essere consultate sul seguente sito: <http://www.comunicazioni.it/en/Img/8/Conclusioni%20in%20inglese.pdf>

(14) Comitato costituito presso la Commissione in virtù dell'articolo 23 bis della direttiva Televisione senza frontiere ed incaricato in particolare di agevolare l'attuazione effettiva della direttiva.

2. Disposizioni fondamentali e applicazione a talune prassi commerciali

2.1. Durata della pubblicità televisiva

2.1.1. Durata oraria

9. Sotto la vigenza del testo iniziale della direttiva Televisione senza frontiere, gli Stati membri avevano interpretato in modo variabile la disposizione secondo la quale “Il tempo di trasmissione dedicato agli spot pubblicitari entro un determinato periodo di un’ora non devono superare il 20 %”, contenuta nell’articolo 18. In virtù del criterio dell’“ora slittante” adottato da alcuni Stati membri, un’emittente non poteva trasmettere più del 20 % di pubblicità, qualunque fosse il momento a decorrere dal quale il periodo di un’ora considerato iniziasse a decorrere. Questa interpretazione equivaleva a vietare, in modo assoluto, la diffusione di pubblicità per un periodo continuo di più di 12 minuti. D’altro canto, in virtù del criterio dell’ora d’orologio adottata da altri Stati membri, le ore di riferimento costituivano periodi di 60 minuti successivi che iniziavano al minuto 0 e terminavano al minuto 59 (ora d’orologio naturale) o iniziavano in un momento diverso dal minuto 0, ad esempio quando le trasmissioni di un’emittente iniziano alle ore 6h05 per un giorno determinato (ora d’orologio sfasata). In quest’ultimo caso, le ore d’orologio successive sarebbero dalle 6h05 alle 7h04, dalle 7h05 alle 8h04 e così via.

10. In seguito alle modifiche apportate alla direttiva Televisione senza frontiere della direttiva 97/36/CE del Parlamento e del Consiglio del 30 giugno 1997, l’articolo 18, paragrafo 2 utilizza l’espressione “la proporzione di spot pubblicitari e di spot di televendita in una determinata ora d’orologio”. Il legislatore comunitario ha voluto in tal modo introdurre il criterio dell’ora d’orologio, senza precisare tuttavia se si tratti dell’ora d’orologio naturale o dell’ora d’orologio sfasata¹⁵. Questa volontà del legislatore comunitario si trova nelle varie versioni linguistiche del testo della direttiva¹⁶.

11. Questo criterio consente di mantenere la regola dei 12 minuti massimi di pubblicità su un’ora determinata, offrendo al tempo stesso una maggiore flessibilità alle emittenti nella ripartizione degli spot pubblicitari. Secondo questa interpretazione, l’articolo 18, paragrafo 2, della direttiva autorizza una trasmissione continua di pubblicità su di un periodo di più di 12 minuti. Tale trasmissione può iniziare ad esempio al cinquantesimo minuto di un’ora data e terminare al decimo minuto dell’ora successiva, fatti salvi i limiti quotidiani che figurano all’articolo 18, paragrafo 1 (vedi sotto, punti da 14 a 18).

12. La nozione di ora d’orologio utilizzata all’articolo 18, paragrafo 2, della direttiva può essere intesa come facente riferimento sia a un’ora d’orologio naturale, sia a un’ora sfasata. Secondo il meccanismo dell’ora d’orologio naturale le ore di riferimento prese in considerazione per il calcolo della durata oraria di pubblicità televisiva costituiscono periodi di 60 minuti successivi che iniziano al minuto 0 e si concludono al minuto 59. D’altra parte, secondo il meccanismo dell’ora d’orologio sfasata, le ore di riferimento prese in considerazione costituiscono periodi di sessanta minuti successivi che possono iniziare dopo il minuto 0 (ad esempio, all’ottavo minuto di un’ora data) e concludersi nel corso dell’ora successiva (nel nostro esempio, al settimo minuto dell’ora seguente).

(15) Vedi a tale proposito la relazione d’applicazione della direttiva 89/552/CEE e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione della direttiva 89/552/CEE, del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive, COM(95) 86 def., pag. 43.

(16) Vedi le versioni francese (“heure d’horloge”), inglese (“clock hour”), svedese (“timme mellan hela klockslag”), danese (“klokke time”), spagnola (“hora de reloj”), italiana (“ora d’orologio”), portoghese (“hora de relógio”), tedesca (“gerechnet ab einer vollen Stunde”), neerlandese (“klokuur”).