

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha promosso una "radiografia" del sistema televisivo per cercare di comprendere se la direttiva "Tv senza frontiere" è stata efficace e se e come deve essere corretta

Francesca Medolago Albani  
Angelo Zaccone Teodosi (\*)

# La direttiva "Tv senza frontiere"

**A** Napoli, peraltro sede istituzionale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, si è tenuta a metà marzo un'iniziativa senza precedenti: la prima e finora unica, in Italia, occasione pubblica di confronto, aperto e dialettico, tra gli operatori del settore televisivo rispetto alla revisione - in corso - della principale direttiva dell'Unione Europea dedicata alla tv, la famosa "Televisione senza frontiere".

La giornata di workshop promossa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni il 14 marzo scorso era stata annunciata da diversi mesi ed è stata preparata con attenzione e gestita con sapiente regia (inclusa

l'allocatione dell'iniziativa nella bella Villa Pignatelli, a Rivera di Chiaia).

Hanno partecipato al seminario oltre un centinaio di operatori, in uno stimolante ed inedito "mix" di rappresentanti delle telecomunicazioni e dei media, dell'hardware e del software, delle emittenti (nazionali e locali) e dei produttori e finanche dei consumatori.

L'oggetto del seminario è stato la revisione, in corso da parte della Commissione Europea, della Direttiva "Tv senza frontiere" (n. 89/552/Cee, novellata dalla n. 97/36/Ce): l'iniziativa fa seguito ad una consultazione pubblica promossa nel dicembre 2001 dalla stessa Autorità e aperta a tutti i soggetti interessati (con invito reso pubblico sul sito web dell'Autorità, [www.agcom.it](http://www.agcom.it)), i cui risultati sono stati sintetizzati in un documento distribuito ai partecipanti alle 4 sessioni di lavoro.

Hanno partecipato alla consultazione oltre 30 soggetti e si auspica che i documenti presentati vengano resi disponibili sul sito dell'Autorità nella loro interezza, come nella migliore tradizione di trasparenza delle istituzioni europee.

Si ricordi che gli articoli 25 e 26 della Direttiva 97/36/Ce prevedono che, entro il 30 giugno 2002, la Commissione concluda una verifica dell'efficacia della Direttiva,

ovvero una valutazione dell'impatto delle misure adottate per promuovere la distribuzione e la produzione di programmi europei, soprattutto in relazione a strumenti come le quote obbligatorie in opere europee. A questo fine, la Commissione ha promosso iniziative seminariali e consultazioni con gli organismi nazionali competenti, così come con i principali players del sistema audiovisivo (emittenti, produttori, utenti pubblicitari...), a partire dall'anno 2000.

I lavori della "sessione" italiana si sono sviluppati lungo tutta la giornata: nella mattinata, sono stati inizialmente presentati i risultati di sintesi dell'indagine conoscitiva, a cura del Direttore del Servizio Relazioni Comunitarie e internazionali, Filippo di Robilant, con la presidenza del Commissario Alfredo Meocci; successivamente, è stato introdotto e definito l'ambito di intervento della futura direttiva - analizzato in chiave prevalentemente giuridica - , relatore Davide D'Angelo per lo studio legale Allen & Ogilvy, con la presidenza del Commissario Paola Manacorda.

Dopo un animato dibattito (ed una pausa per la colazione), il workshop è ripreso nel pomeriggio, con le due sessioni dedicate ad approfondire i temi che si sono rivelati di più "delicata" gestione,



nel periodo di applicazione della direttiva attuale: le “quote europee e il sostegno all’industria audiovisiva”, con l’intervento della sociologa Milly Buonanno e la presidenza del Commissario Antonio Pilati, e la “regolamentazione delle nuove forme di pubblicità”, relatore il giurista Vincenzo Zeno Zencovich, presidente il Commissario Giuseppe Sangiorgi.

Ha concluso i lavori il Presidente dell’Autorità Enzo Cheli, riaffermando l’importanza del ruolo delle “autorità di controllo” anche nel più libero (e liberalizzato) dei sistemi mediali, dopo l’intervento (non previsto nel programma ufficiale) del Ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri, che peraltro si è concentrato sulla possibile “privatizzazione” della Rai, che pure era argomento solo (molto) indirettamente affrontato dal seminario.

## La consultazione pubblica

I soggetti interessati a offrire un parere ai fini del lavoro di revisione (operatori in tutti i settori dell’audiovisivo: emittenti, produttori, distributori, esperti...) erano stati consultati su diversi punti nodali in discussione: l’ambito di applicazione della nuova direttiva, le quote riservate alle opere europee, le nuove forme di pubblicità, la lista degli eventi da trasmettersi obbligatoriamente “in chiaro”, la tutela dei minori.

Dalla sintesi dei contributi offerta ai partecipanti emerge nettamente l’esigenza di una nuova regolamentazione “orizzontale”, vale a dire che non presenti eccessive distinzioni tra piattaforme di distribuzione - ma prevalentemente centrata su un nucleo di principi applicabili a tutti i contenuti audiovisivi - e che venga applicata con una certa gradualità in funzione dell’effettivo accesso e utilizzo delle varie piattaforme da parte dell’utenza, dell’entità della capacità di selezione e

controllo da parte del fruitore sul mezzo/contenuto/servizio offerto.

Leggendo tra le righe dei contributi, com’è naturale, emerge in qualche modo la “paternità”, ovvero l’appartenenza dell’autore ad una o all’altra classe di interessati: si rileva la strutturale differenza di visione tra le emittenti e i produttori/autori (in particolare gli “indipendenti”, che chiederebbero anche maggiore chiarezza nelle definizioni, a cominciare da quelle - fondamentali - di “opera” e di “indipendente”) in merito alle quote obbligatorie di opere europee, da un lato giudicate troppo vincolanti ed eccessivamente gravose, in un settore in cui peraltro la tendenza è quella di uno spostamento dal concetto di “palinsesto dell’editore” a quello di “menù personalizzato”, dall’altra considerata una fondamentale forma di tutela dei diritti di un settore imprenditoriale a rischio di fagocitazione nel mare magnum dello sfruttamento dei contenuti audiovisivi e uno strumento di crescita dell’industria nazionale.

L’industria audiovisiva italiana sarebbe contraddistinta dalla scarsità di risorse finanziarie, dalla frammentazione e debolezza delle imprese, dall’ingombrante presenza del duopolio tv (tutti temi che i lettori di “Millecanali” - e del nostro Osservatorio - non possono non riconoscere), ma mostrerebbe segnali positivi nella crescita del settore della fiction (il cui giro d’affari avrebbe portato l’Italia ad essere il quarto mercato in Europa).

Così come si osserva la ancor più naturale differenza di punti di vista sull’efficacia dei codici di autoregolamentazione tra le emittenti e le associazioni di consumatori, in particolare sul tema della tutela dei minori: criterio da un lato ritenuto valido e sufficiente, dall’altro denunciato come sistematicamente disatteso e sostanzialmente inefficace.

Pressocché in comune - ma si legge in trasparenza il disaccordo degli operatori “pay” - emerge l’esigenza di mantenere in vigore il criterio dei listed events, vale a dire un numero di even-



*Una bella iniziativa. Enzo Cheli, presidente dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. L’Authority ha organizzato la prima e finora unica, in Italia, occasione pubblica di confronto in merito alla revisione della direttiva UE sulla “Televisione senza frontiere”.*

ti, rilevanti per la collettività, non concedibili in esclusiva per la diffusione a pagamento, almeno fino a quando la penetrazione dei mezzi e delle piattaforme alternative alla tv in chiaro non sia abbastanza elevata da consentire la visione alla maggior parte della popolazione nei singoli Paesi. Quanto alle “nuove tecniche pubblicitarie”, i principi da garantire, secondo i pareri forniti nella consultazione pubblica, rimangono quelli della tutela dei telespettatori, della tutela dell’integrità dell’opera, la riconoscibilità della pubblicità e la sua separazione sia dal contesto in cui è proposta, sia dall’offerta editoriale. Per la pubblicità virtuale (loghi e messaggi in sovraimpressioni) e per lo “split screen” (simultanea presentazione di programmi televisivi e “commercials”), quindi, non ci si aspetta nulla di sostanzialmente diverso rispetto a quanto garantito per i tradizionali “break”. Per quanto riguarda la pubblicità interattiva, stante la riconoscibilità del messaggio e la proattività dell’utente nel decidere di accedere ad un diverso canale di comunicazione, ci si chiede se sia necessaria un’ulteriore tutela (anche se il Com-

missario Sangiorgi ha mostrato una videocassetta con esempi di forte "confusione" icastica tra programma e pubblicità, tratti da sistemi televisivi stranieri).

## La posizione dell'Autorità

Se, da un lato, la consultazione pubblica ha offerto una panoramica dei punti di vista dei soggetti "di parte", i relatori chiamati a partecipare al workshop hanno presentato la "visione" dell'Autorità (o comunque "una" visione), alla luce del contesto internazionale e dei colloqui in sede comunitaria.

È anche vero che non si è trattato di vere e proprie prese di posizione, ma, senza dubbio, la scelta dei relatori non può ritenersi priva di "responsabilità", date le tesi sostenute rispettivamente da D'Angelo, Buonanno e Zeno-Zencovich (il primo ed il terzo molto liberisti, più prudente la seconda). E, d'altronde, i quattro Commissari che si sono avvicendati alla presidenza del workshop hanno mostrato evidenti differenze di posizioni all'interno dell'Autorità: discretamente "liberal" Meocci ed ancor più Pilati,

più moderato Sangiorgi e più prudente ancora - rispetto ad una visione di liberalizzazione totale - Manacorda, che ha comunque rivendicato un ruolo importante per l'Autorità, fosse anche nelle dinamiche antitrust, anche nel grande calderone della convergenza multimediale, che confonde perimetri e concetti, bisogni ed esigenze, libertà e necessità di normazione.

Una "architettura" intellettuale e mediologica liberista ed una "proiezione" ottimistica e futurista hanno comunque caratterizzato l'insieme dei lavori: si ritiene che su questa impostazione di fondo deve esserci stato consenso interno all'Autorità, tra il Presidente Cheli ed i quattro Commissari della Commissione Servizi e Prodotti coinvolti nella gestazione dell'iniziativa e co-"registri" della... "kermesse".

L'avvocato Davide D'Angelo, dopo aver sottolineato il senso della "convergenza" (indifferenza del mezzo, multimedialità, interattività) all'interno dell'evoluzione tecnologica delle reti di trasmissione, si è soffermato su una "questione pregiudiziale", in tema di regolamentazione. Vale a dire il problema del controllo editoriale sui contenuti, in particolare quelli digitali, che

riporta alla distinzione tra operatori di rete, fornitori di servizi e fornitori di contenuti. Due figure, queste ultime, tendenzialmente correlate, motivo per cui si assume esistere un controllo editoriale dei contenuti offerti da parte del fornitore del servizio offerente.

L'ambito di applicazione della futura direttiva sarà, peraltro, rispondente alle posizioni espresse anche dagli operatori italiani: una disciplina comune per l'insieme dei contenuti diffusi tramite reti di comunicazione elettronica, applicata con gradualità in funzione della diffusione delle reti (inversamente proporzionale alla possibilità di controllo da parte dell'utente) e ispirata a criteri di proporzionalità e flessibilità, con un ruolo centrale affidato all'autoregolamentazione. D'Angelo si è chiesto, in chiusura, se sia ancora possibile parlare di Tv "senza frontiere", o se non sia meglio parlare di "contenuti senza frontiere".

Trattandosi di disciplina "futura" - ci azzardiamo a rispondere - sicuramente la direzione tracciata è corretta: il punto è, forse, capire quanto lontano sia questo futuro, sapendo quanto poco simili e omogenei siano i contesti nazionali attualmente (in termini di offerta e consumi di

## Quote di opere europee nelle Tv

La tabella riporta le quote di trasmissione di opere europee nelle principali reti televisive dei maggiori Paesi europei (sul totale delle ore di trasmissione rilevanti ai fini dell'obbligo).

Francia		Germania		Regno Unito		Spagna		Italia			
1998		1998		1998		1998		1998	1999	2000	
Tf1	65%	Ard	90%	Bbc 1	66%	Tve 1	56%	Rai 1	81%	77%	79%
France 2	77%	Zdf	85%	Bbc 2	77%	Tve 2	69%	Rai 2	78%	76%	70%
France 3	71%	Rtl	66%	Itv	71%	Antena 3	52%	Rai 3	82%	80%	87%
M6	67%	Sat 1	62%	Channel 4	62%	Tele 5	45%	Canale 5	70%	65%	60%
Canal+	62%	Pro 7	48%	Channel 5	52%	-	-	Rete 4	44%	56%	60%
-	-	-	-	-	-	-	-	Italia 1	45%	41%	39%

Fonte: AgCom/Commissione Europea (dati diffusi ufficialmente in occasione del workshop del 14 marzo 2002).

Nota (IsiCult): la tabella richiede, ad una lettura critica approfondita, un apparato di note metodologico-descrittive, che omettiamo per esigenze di semplificazione (ci limitiamo a ricordare qui la... ambigua definizione di "opera europea", che varia notevolmente da nazione a nazione).

contenuti audiovisivi, di evoluzione e innovazione nelle infrastrutture di rete, di sviluppo e apertura dei mercati) e quanto sia difficile collocare nel tempo che verrà il momento in cui tutti i Paesi si troveranno a porre lo stesso tipo di domande.

Un approccio forse eccessivamente “futuristico” ha caratterizzato l’impianto strutturale del workshop, quasi a voler “relativizzare” nei tanti futuri possibili alcuni dei problemi dell’esistente.

### **Dati inediti**

Milly Buonanno ha ripercorso, in modo inevitabilmente sintetico, l’interpretazione degli articoli 4 e 5 della Direttiva “Tv senza frontiere” (quote) nelle normative nazionali dei 5 maggiori mercati televisivi europei (Francia, Italia, Spagna, Regno Unito, Germania): dal Paese tradizional-

mente più normato, la Francia, al Paese più liberale, la Germania, con diverse quote percentuali (o nessuna quota specifica, salvo la “maggior parte” della programmazione destinata a opere europee) relativamente alla trasmissione di opere europee, nonché di opere di produttori indipendenti, e agli investimenti.

E ha riportato le quote di diffusione di opere europee nei Paesi considerati, risultate “globalmente soddisfacenti” nell’ultima Comunicazione ufficiale della Commissione Europea in proposito (luglio 2000; la prossima apparirà nell’estate del 2002 e riguarderà gli anni solari 1999 e 2000).

Per Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, su un totale di 17 emittenti (tutte generaliste terrestri, salvo Canal+ in Francia), solo 2, ProSieben in Germania e Telecinco in Spagna, risultano aver trasmesso meno del 50 per cento di

opere europee nel 1998 (ultimo anno analizzato in Commissione). Per l’Italia, l’Autorità ha fornito anche i dati (finora inediti) per il 1999 e 2000 delle emittenti generaliste, da cui si evince che solo Italia 1 si è collocata al di sotto della soglia minima, sia nel 1999 che nel 2000 (vedi la tabella di queste pagine).

Buonanno ha inoltre ricordato gli obiettivi delle misure europee in questo settore: il rafforzamento dell’industria audiovisiva europea e l’accrescimento della sua competitività sia sul piano interno (inteso come nazionale ed europeo) sia internazionale, nei confronti dei prodotti statunitensi. Obiettivi che risultano raggiunti solo per quanto riguarda il rafforzamento dell’industria televisiva europea.

Sugli altri fronti, sia della competitività con il prodotto Usa e del rafforzamento della produzione indipendente (raggiungimento parzia-





*Le nuove forme di pubblicità. Giuseppe Sangiorgi, Commissario dell'Authority napoletana, ha presieduto una delle sessioni del workshop sulla "Televisione senza frontiere", per la precisione quello sulla "regolamentazione delle nuove forme di pubblicità".*

le), sia della maggiore circolazione dei prodotti europei attraverso l'Europa (obiettivo fallito), le proposte emergenti dal dibattito sembrano essere in linea con quanto già fatto (mantenere le quote di diffusione e di investimento, differenziando le quote di prodotto tra nazionale ed europeo, introducendo una definizione "in positivo" per le opere rientranti nelle quote e precisando la definizione di "produttore indipendente"), con una maggiore attenzione a forme di incentivazione verso investitori e venture capitals e un sostegno privilegiato ai contenuti maggiormente esportabili e commercializzabili.

Vincenzo Zeno-Zencovich, intervenendo da giurista sulla pubblicità e sulla opportunità o meno di una sua regolazione rigida (con una relazione dichiaratamente indipendente dalle posizioni dell'Autorità) ha prospettato tre possibili scenari futuri, alla luce del mutamento in atto e delle molteplici problematiche legati ai contenuti e alle forme pubblicitarie.

Il primo, in cui si manterrebbe lo status quo, aggiornando la regolamentazione all'evoluzione intervenuta nel settore delle comunicazioni; il secondo in cui, all'opposto, si liberalizzerebbe pressoché totalmente la pubblicità; il terzo in cui si conserverebbe parte del sistema attuale, innovando la restan-

te. Il secondo scenario è parso quello più vicino alle convinzioni del relatore, peraltro in sintonia con le tesi manifestate da Mediaset.

Zeno-Zencovich ha ripercorso la storia (piuttosto breve, peraltro) della normativa specifica, rilevando numerosi "distinguo" necessari ad un corretto approccio della materia, ed ha infine suggerito il ricorso a procedure di co-regolamentazione, "che affidino agli operatori la determinazione delle regole ma a soggetti pubblici dotati di efficaci strumenti di prevenzione e repressione il loro rispetto".

### Un florilegio degli interventi

Particolarmente interessanti, tra le decine di interventi, quelli più "contrapposti". Dato il target di "Millecanali" omettiamo - tra le tante - le tesi dell'associazione dei consumatori (che ha chiesto maggiore normazione) o quelle di un operatore di telefonia Umts come H3g (che ha chiesto maggiore libertà), così come le tesi manifestate da consulenti specializzati.

Il consigliere di amministrazione Mediaset Gina Nieri ha sostenuto che le quote di programmazione obbligatoria non hanno veramente contribuito alla crescita del mercato della produzione, né in Italia né nel resto d'Europa, perché questo settore è cresciuto - e sarebbe comunque cresciuto - in funzione della domanda di programmi da parte dei broadcasters; il suo collega Andrea Ambrogetti, direttore delle relazioni istituzionali del Gruppo, ha teorizzato i benefici che potrebbero derivare all'intero sistema audiovisivo e mediale da

una liberalizzazione totale dell'apparato normativo, unica via, a parer suo, per consentire ai players italiani di confrontarsi con i competitors internazionali (da Vivendi a Aol-Time Warner).

Il responsabile delle relazioni istituzionali e del marketing di Rai Fiction, Luca Milano, ha ricordato il ruolo assunto dalla televisione pubblica nel rilancio dell'industria audiovisiva nazionale, ben oltre gli obblighi "meccanici" imposti dal Legislatore.

Di tutt'altro tenore, invece, l'intervento di Sebastiano Sortino, segretario generale della Federazione Italiana Editori Giornali - Fieg, che ha ribadito una delle tesi storiche dell'associazione degli editori: esiste un uso distorto del mercato pubblicitario (un abuso, in sostanza) da parte del medium televisivo, che ignora norme e regolamenti ed opera in condizioni di dominio, penalizzando le chances di tutti gli altri media. Sortino ha invitato il regolatore (AgCom) ed il Legislatore (il Parlamento) a fare in modo che leggi e regolamenti possano non essere strumentalizzati interpretativamente (per evitare dinamiche del tipo "fatta la legge, trovato l'inganno"). Non meno critici - per quanto riguarda la produzione - gli interventi di Dario Barone, presidente di Doc/It, l'associazione dei documentaristi italiani, che ha lamentato a viva voce che nelle elaborazioni proposte da Buonanno il problema (anzi la sola esistenza) dei documentari era stato completamente ignorato: una rimozione corrispondente a quella che si registra nei palinsesti delle tv italiane, in assoluta controtendenza rispetto a quel che avviene in tutta Europa. Eppure, i documentari rientrano senza dubbio tra le "opere europee" ed in molti stati dell'Unione ottengono eccezionali risultati di audience.

Il neo-presidente dell'Associazione dei Produttori Televisivi, Sergio Silva, è stato categorico, in elegante polemica: ha rigettato completamente le tesi di Nieri ed Ambrogetti, sostenendo che, senza l'inter-

vento della Direttiva e quindi della pur criticabile legge italiana (la n. 122), l'industria della produzione televisiva nazionale non sarebbe mai cresciuta (ed è comunque ancora molto sottosviluppata rispetto a quelle di Germania e Regno Unito, anche se proprio queste due nazioni - paradossalmente - non hanno normative cogenti in materia di quote obbligatorie).

Gli osservatori più attenti hanno notato che Silva - la cui associazione è recentemente entrata nella storica Anica - è intervenuto al workshop di Napoli, nonostante il presidente dell'Associazione Nazionale Industrie Audiovisive e Multimediali, Gianni Massaro, avesse deciso di mostrare il proprio dissenso rispetto all'iniziativa AgCom non accogliendo l'invito dell'Autorità, e quindi annunciando la non partecipazione dell'Anica al workshop. Ma, partecipando Apt al seminario, anche Anica ha sostan-

zialmente - sebbene indirettamente - legittimato l'iniziativa, fornendo un contributo critico ma costruttivo.

La posizione di Massaro è che AgCom non ha prestato adeguata attenzione alle esigenze del soggetto "centrale" del sistema: il produttore di contenuti.

Moderato ed equilibrato l'intervento di Marco Rossignoli, coordinatore dell'associazione di emittenti televisive locali Aeranti - Corallo, che ha auspicato che il "salto" al digitale determini una crescita del sistema televisivo meno squilibrata rispetto al predominio dell'emittenza nazionale, come invece accaduto in questi anni in Italia.

### **Auspicio finale**

Si auspica che l'Autorità decida di pubblicare gli atti, e comunque di mettere presto a disposizione sul

proprio sito, la trascrizione integrale del seminario, che può certamente fornire un contributo utile alla comunità degli operatori, ma anche allo stesso Legislatore.

Ci si augura che questa iniziativa di pubblico dibattito promossa da AgCom sia solo la prima di una lunga e stimolante serie, nella prospettiva di una "autorità" che si mostri sempre più basata su un diffuso riconoscimento della sua vocazione cognitiva e della sua autorevolezza, piuttosto che sul potere... "autoritario" che le deriva dalla legge. MC

*(\*) Istituto italiano per l'Industria Culturale - IsICult  
centro di ricerca indipendente specializzato nell'economia dei media e nella politica culturale  
Via della Scrofa 14, 00186 Roma,  
tel./fax 06/6892344  
info@isicult.it - www.isicult.it*