

Bruxelles, 7 janvier 2003

Quale politica comunitaria futura nel settore audiovisivo? Programma di lavoro per il riesame della direttiva “Televisione senza frontiere”

Su proposta di Viviane Reding, membro della Commissione incaricato della cultura e dell’audiovisivo, il Collegio ha oggi adottato una relazione sull’applicazione della direttiva “Televisione senza frontiere” (TVSF), accompagnato da un programma di lavoro per il 2003 in vista di un riesame di tale direttiva. La direttiva TVSF è stata adottata nel 1989 e modificata nel 1997. Il programma di lavoro per il 2003 consisterà in una serie di contatti in vista di conclusioni operative sulla pertinenza, considerando gli sviluppi economici e tecnologici, della normativa comunitaria esistente, segnatamente su questioni come l’accesso agli avvenimenti di grande importanza per la società, la promozione della diversità culturale, la pubblicità in televisione o, ancora, la protezione dei minori.

« La politica audiovisiva comunitaria persegue un duplice obiettivo: di mercato interno e industriale, in quanto si tratta di garantire la libera circolazione dei programmi nella Comunità e di potenziare l’industria europea del settore audiovisivo; ma anche culturale e sociale, in quanto si tratta anche di proteggere alcuni interessi generali, che si tratti dell’insieme dei cittadini o di gruppi sociali particolari. Credo che questo duplice obiettivo debba essere mantenuto e che la direttiva TVSF sia ben adattata alla situazione attuale, economica e tecnologica, dell’audiovisivo nel nostro continente » ha dichiarato Viviane Reding.

Essa ha inoltre aggiunto: “Tuttavia bisogna pensare al futuro: di quale quadro generale avrà bisogno il nostro settore audiovisivo fino al termine di questo decennio? Ho consultato molto a tale proposito tanto politici quanto esperti, negli ultimi due anni. Il programma di lavoro che il Collegio ha adottato oggi rappresenta il risultato di tale consultazione. Mi aspetto dal dibattito orientamenti concreti che possano consentirmi di presentare al Collegio, alla fine del 2003, una comunicazione per chiarire alcune questioni e, se necessario, proporre un adattamento più o meno ampio della direttiva TVSF.”

Applicazione della direttiva TVSF : bilancio soddisfacente

Il mercato

La relazione adottata dalla Commissione presenta innanzitutto un quadro del panorama audiovisivo europeo. La relazione constata oltre all'aumento considerevole e ben noto del numero di reti (oltre 660 con una copertura nazionale all'inizio del 2001, e probabilmente più di 800 oggi) che sempre più programmi vengono ricevuti in vari paesi dell'UE, principalmente via satellite. Tuttavia, a fronte di tale moltiplicazione dell'offerta interna e transnazionale, il comportamento del telespettatore medio è cambiato poco: nessun cambiamento del tempo dedicato ai nuovi media a vantaggio della televisione, concentrazione dell'ascolto su un numero limitato di programmi, mantenimento delle quote rispettive di mercato delle reti pubbliche e private.

Altra constatazione: la debole presenza della televisione digitale terrestre nell'UE, mentre progredisce quella digitale via satellite con oltre 19 milioni di famiglie collegate sui 33 milioni che ricevono le trasmissioni televisive via satellite (49 milioni di famiglie sono collegate via cavo).

Quanto ai contenuti, si constata una progressione nel « prime time » della diffusione di fiction televisive nazionali e di « reality shows », mentre la fiction proveniente dagli Stati Uniti resta molto presente in altri momenti della programmazione. Il nostro deficit commerciale con gli Stati Uniti sul mercato dei diritti televisivi era nel 2000 di 4 miliardi di dollari (8 miliardi di dollari per l'insieme dei servizi audiovisivi).

Il fatturato della radiotelevisione nell'UE nel 2000 è stato pari a circa 62 miliardi di euro, mentre il finanziamento della televisione da parte della pubblicità ha rappresentato un mercato di circa 22 miliardi di euro.

La direttiva

La direttiva TVSF è stata correttamente attuata nelle normative nazionali di tutti gli Stati membri. Che ne è della sua applicazione?

- Le disposizioni riguardanti la determinazione della **giurisdizione** nell'ambito delle quale viene autorizzata un'emittente (si tratta del principio del paese di origine e ciò significa che una volta che è stata data l'autorizzazione di trasmettere in un paese, l'emittente può trasmettere anche verso altri paesi), basate sulle libertà fondamentali del Trattato CE e confermate dalla Corte di giustizia, non sembrano porre particolari problemi.
- Vari Stati membri hanno fatto ricorso all'articolo 3a della direttiva TVSF (introdotto nel 1997) che consente ad ogni paese di stabilire un **elenco di avvenimenti** (segnatamente sportivi) di grande importanza per la società che devono essere accessibili in chiaro ad una maggioranza del pubblico. Alla fine del 2002 infatti l'Italia, la Germania, il Regno Unito e l'Austria hanno utilizzato tale possibilità, mentre la Danimarca ha ritirato il suo elenco. Il Belgio e l'Irlanda hanno avviato la procedura che porterà alla pubblicazione di tale elenco. La Commissione considera che il dispositivo dell'articolo 3a TVSF sia soddisfacente.
- Le misure di promozione della distribuzione e della produzione di programmi "(le **quote**") sono state oggetto recentemente di una relazione separata che ha dimostrato che tale parte della direttiva TVSF funziona bene. Cfr. [IP/02/1632](#) dell'8 novembre 2002.

- Il capitolo della direttiva TVSF relativo alla **pubblicità** in televisione, allo sponsoring e ai teleacquisti contiene disposizioni quantitative (limiti di orario e quotidiani di pubblicità) disposizioni qualitative su alcune forme di pubblicità e alcuni obblighi di presentazione. La Commissione ha ricevuto varie denunce, segnatamente da associazioni di consumatori, relativamente all'osservanza dei limiti quantitativi. Al fine di esaminare tali denunce, sono state avviate alcune procedure di infrazione. La Commissione ha peraltro richiesto uno studio sulle nuove tecniche di pubblicità (Cfr. [MEMO/02/130](#) del 7 giugno 2002).
- La direttiva TVSF obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie affinché le emittenti non diffondano programmi che possano nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei **minori**; ciò può avvenire con scene di pornografia o di violenza gratuita. Fra le misure che adottano gli Stati, le reti e l'industria per far fronte a tale obbligo, figura la classificazione dei programmi. La relazione constata una forte eterogeneità dei sistemi di classificazione, da uno Stato membro all'altro e da un sistema di distribuzione a un altro (ad esempio, fra diffusione in sala e diffusione in video e DVD). La Commissione ha richiesto uno studio su tale soggetto i cui risultati saranno presentati all'inizio del 2003.
- Fra i **13 paesi candidati** all'adesione all'UE, la maggior parte ha raggiunto un elevato grado di allineamento della normativa con la direttiva TVSF. Il capitolo dei negoziati sull'audiovisivo è stato concluso in 11 paesi e dovrebbe concludersi prossimamente anche con la Romania. Peraltro, oltre ad alcuni aggiustamenti legislativi che restano da attuare prima dell'entrata effettiva di tali paesi nell'UE, la Commissione resta vigile sull'applicazione effettiva delle nuove normative audiovisive dei paesi candidati.

Riesame della direttiva TVSF : i temi del programma di lavoro

Il programma di lavoro sarà attuato tramite un'ampia consultazione pubblica negli Stati membri e nei paesi candidati.

Due considerazioni generali vanno fatte per quanto riguarda il futuro della regolamentazione europea: il **campo di applicazione** della normativa comunitaria e l'articolazione fra i vari strumenti comunitari.

La riflessione prenderà in considerazione segnatamente tale articolazione fra le misure legislative, la coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Può infatti sembrare più efficace proteggere alcuni interessi generali tutelati dalla direttiva coinvolgendo in maniera più diretta gli operatori del settore, completando la regolamentazione attraverso impegni assunti da parte di questi ultimi ovvero rimettendosi all'autoregolamentazione.

Oltre a queste considerazioni generali, la consultazione affronterà i seguenti temi specifici:

- Occorre migliorare la disposizione attuale sull'accesso agli **eventi di grande importanza** per la società?
- Le disposizioni della direttiva TVSF sulla **promozione delle opere europee** devono essere precisate? Nel quadro della sua comunicazione sul cinema, del settembre 2001 (Cfr. [IP/01/1326](#) del 27 settembre 2001), la Commissione aveva già ricordato l'esigenza di precisare alcuni aspetti di tale capitolo, come la definizione "opera europea" o "produttore o produzione indipendente". Altre questioni poste dal programma di lavoro riguardano la cronologia di diffusione dei film e la definizione e lo sfruttamento dei diritti "on line".

- La regolamentazione della **pubblicità**, come prevista dalla direttiva TVSF risponde ancora al principio di proporzionalità? Ci si può in effetti interrogare sull'opportunità di conservare nella direttiva, al livello attuale di precisione, limiti quantitativi di pubblicità in un ambiente di moltiplicazione di scelte per il telespettatore considerati il numero dei programmi e la televisione interattiva. Inoltre, le possibilità di interattività fornite dal digitale richiedono di chiarire o di rivedere alcune regole di pubblicità, qualitative o di presentazione? Nel settore della pubblicità, dovrà essere affrontata la questione della frontiera esistente fra regolamentazione, coregolamentazione e autoregolamentazione.
- La disposizione attuale che permette agli Stati membri di adottare provvedimenti di tutela nel caso in cui un programma di una emittente di un'altra giurisdizione mettesse gravemente in pericolo la salute dei **minori** è senz'altro efficace, tuttavia vi è un problema riguardante la protezione dei minori consistente nel limite attuale del campo d'applicazione della normativa comunitaria in materia di audiovisivo: occorre garantire maggiore coerenza fra i diversi strumenti di diffusione, segnatamente per quanto riguarda la classificazione e, se sì, quali sarebbero gli strumenti adeguati per farlo?
- La disposizione della direttiva sul **diritto di risposta** in caso di offesa dell'onore o della reputazione dovrebbe comprendere altri mezzi di diffusione oltre alla televisione?
- I criteri che definiscono la **giurisdizione** di uno Stato membro su un'emittente sono sufficientemente chiari oppure dovrebbero essere riesaminati?
- Un nuovo tema: occorre introdurre nella direttiva un « **diritto ai brevi estratti** » come esiste in vari Stati membri ma con modalità diverse? È importante analizzare se l'assenza di disposizioni a livello comunitario crei ostacoli al mercato interno.

Documenti di lavoro più specifici serviranno come base per la consultazione su tali temi diversi.

Contesto della direttiva TVSF: collegamento con il programma MEDIA Plus e suo futuro – Eventuale “pacchetto audiovisivo”

La direttiva TVSF non è l'unico elemento dell'aspetto della politica audiovisiva europea. Essa deve evolversi in un contesto comprendente altri strumenti. A tale riguardo è opportuno ricordare la raccomandazione del 1998 sulla protezione dei minori nei servizi audiovisivi e della società dell'informazione, che invita gli Stati membri, le emittenti, gli operatori dei servizi on line e l'industria a sviluppare e a mettere in funzione strumenti di controllo parentale e codici di buona condotta.

Peraltro, il programma MEDIA Plus (2001-2005) fornisce un sostegno allo sviluppo dell'industria audiovisiva europea e alla promozione della diversità culturale (cfr. ad esempio [IP/02/104](#) del 23 maggio 2002), mentre l'iniziativa « i2i Audiovisivo », collegata alla Commissione, alla Banca europea per gli investimenti e al Fondo europeo per gli investimenti, mira a potenziare il finanziamento del settore e il passaggio verso le tecnologie digitali.

La conclusione del programma di lavoro coinciderà con la data in corrispondenza della quale la Commissione presenterà una proposta sul programma chiamato a succedere a MEDIA Plus nel 2006, nonché con l'adozione di una relazione valutativa della raccomandazione sulla protezione dei minori. Se la conclusione del programma di lavoro dovesse condurre la Commissione a proporre modifiche della direttiva TVSF, un « **pacchetto audiovisivo** » verrà presentato al Collegio alla fine del 2003 o all'inizio del 2004.