



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.1.2003
COM(2002) 778 definitivo

**QUARTA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere"

**QUARTA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere"

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1.	Antecedenti	3
1.2.	Sviluppo del mercato televisivo in Europa (2000-2002)	4
1.3.	Studio indipendente.....	7
2.	Stato di attuazione della direttiva.....	7
3.	Attuazione della direttiva	8
3.1.	Principi fondamentali.....	8
3.2.	Ordinamento giuridico	8
3.3.	Eventi di particolare rilevanza per la società (articolo 3 bis).....	9
3.4.	Promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi.....	10
3.5.	Applicazione delle norme in materia di pubblicità (articoli dal 10 al 20)	12
3.6.	Tutela dei minori e ordine pubblico (articoli da 22 a 22 ter)	15
3.7.	Coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione	17
4.	Aspetti internazionali	17
4.1.	ALLARGAMENTO: ANALISI DELLA LEGISLAZIONE AUDIOVISIVA NEI PAESI CANDIDATI	17
4.2.	Collaborazione con il Consiglio d'Europa	18
5.	Conclusioni e prospettive.....	19
ALLEGATO : Programma di lavoro per il riesame della direttiva “Televisione senza Frontiere” e calendario per le azioni future.....		21

1. INTRODUZIONE

1.1. Antecedenti

Con la presente comunicazione, la Commissione sottopone al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale la quarta relazione relativa all'attuazione della direttiva 89/552/CEE¹, modificata dalla direttiva 97/36/CE² e denominata "Televisione senza frontiere" (di seguito denominata "la direttiva").

L'articolo 26 della direttiva prevede che, al più tardi il 31 dicembre 2000 e quindi ogni due anni, la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione riguardante l'attuazione della direttiva modificata e, se necessario, elabori ulteriori proposte per adattarla all'evoluzione del settore dell'emittenza televisiva, in particolare alla luce della recente evoluzione tecnologica.

La presente relazione segue la terza relazione³, pubblicata alla fine del 2000, e si riferisce all'attuazione della direttiva negli anni 2001 e 2002.

Nella relazione si descrivono e si analizzano i fatti salienti verificatisi nell'attuazione della direttiva nel corso del periodo di riferimento. La relazione aborda in particolare l'attuazione dell'articolo 3 bis, sugli eventi di particolare rilevanza per la società, l'applicazione delle norme a tutela dei minori e quelle in materia di pubblicità, il coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione, nonché l'analisi della legislazione in materia di audiovisivi nei paesi candidati all'adesione all'Unione europea. È opportuno altresì precisare che, in ottemperanza all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, l'attuazione degli articoli 4 e 5 della stessa è oggetto di una relazione specifica⁴. Il punto 3.4. della presente relazione riporta le principali conclusioni della relazione specifica sugli articoli 4 e 5 (promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi) della direttiva.

In allegato, la Commissione propone un programma di lavoro inteso ad avviare un dibattito sull'eventuale necessità di adattare il quadro normativo, sulla scorta degli sviluppi dei mercati e delle tecnologie. Tale dibattito prenderà la forma di una consultazione pubblica e verterà su varie questioni orizzontali e specifiche. Il fine di questo esercizio è di fornire alla Commissione gli elementi necessari per valutare l'opportunità di aggiornare o adattare le norme vigenti. A seconda degli esiti che emergeranno dal processo consultivo, la Commissione valuterà se proporre al legislatore comunitario misure coerenti per potenziare la politica audiovisiva europea, tenendo peraltro conto dell'obiettivo di creare un ambiente favorevole alla competitività e alla crescita per lo sviluppo del settore audiovisivo⁵.

¹ GU L 298/23 del 17.10.1989.

² GU L 202/60 del 30.7.1997.

³ COM(2001) 9 def.

⁴ COM(2000) 612 def.

⁵ Conformemente all'obiettivo a lungo termine della Commissione, stabilito in occasione del vertice europeo di Lisbona, di fare dell'Unione l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo.

1.2. Sviluppo del mercato televisivo in Europa (2000-2002)⁶

Industria

Nel periodo 2001-2002 la tendenza positiva che ha caratterizzato lo sviluppo dell'industria televisiva dell'UE alla fine del secolo scorso pare segnare una svolta, mettendo a dura prova i modelli economici e inducendo gli operatori a una profonda revisione dei piani d'investimento per quanto riguarda i contenuti e le infrastrutture.

Il numero di canali disponibili, che è un indicatore sia della salute economica del settore televisivo, sia dei benefici per i consumatori in termini di scelta di contenuti, riflette chiaramente il clima d'incertezza che grava su questo settore. All'inizio del 2001 nell'UE erano trasmessi per via terrestre, satellitare o via cavo oltre 660 canali con potenziale copertura nazionale. Tale cifra rappresenta un sano incremento, di circa il 25%, rispetto allo stesso dato relativo all'anno precedente. Nello stesso periodo gli investimenti hanno continuato ad aumentare nel settore, relativamente marginale - dal punto di vista del grande pubblico -, dei canali che non trasmettono per via analogica terrestre (+ 30%).

Si è osservato un aumento significativo dei canali trasmessi sul territorio dell'UE. Molti canali vengono trasmessi su più di un tipo di apparato di trasmissione e vengono spesso ricevuti in più paesi dell'UE, principalmente via satellite. Inoltre, un numero sempre maggiore di canali disponibili in alcuni mercati, soprattutto i più piccoli, sono emessi di fatto in altri paesi. All'inizio del 2001, nell'UE vi erano oltre 68 canali di questo tipo (+ 13% rispetto ai dati relativi all'anno precedente).

La crescita del numero di canali disponibili è stata accompagnata da un aumento di 2/3 del numero di bouquet digitali proposti al pubblico. All'inizio del 2001 lo sviluppo di questa forma di emissione tecnica e commerciale di programmi televisivi investiva quasi tutti i mercati comunitari. Il successo della trasmissione digitale si fonda ampiamente sulle infrastrutture satellitari, dal momento che il lancio della televisione digitale terrestre non ha suscitato un immediato interesse nel pubblico. Alcune indagini recenti rivelano che solo 1,5 milioni di famiglie⁷ erano collegate tramite decodificatori di tipo "set-top box" a televisioni digitali terrestri in Spagna, Svezia, Finlandia e Regno Unito, paese quest'ultimo con il maggior numero di connessioni attive. Nel contempo, la ricezione televisiva digitale via satellite riguardava 19 milioni di famiglie nell'UE, mentre 3 milioni di famiglie ricevevano segnali digitali via cavo. La percentuale complessiva di penetrazione della radiodiffusione digitale alla fine del 2001 può essere stimata intorno al 16% delle famiglie dell'UE.

Nell'insieme, la diffusione via satellite conosce un successo sempre maggiore. A metà del 2001, il numero di famiglie dell'UE che ricevevano canali televisivi direttamente o tramite antenne collettive ha superato i 33 milioni, con un aumento del 21% rispetto all'anno precedente e del 52% rispetto alla metà del 1997. Molte più famiglie, inoltre, ricevono segnali televisivi inizialmente trasmessi da satellite, tramite operatori locali di TV via cavo.

La struttura dell'industria via cavo varia ancora notevolmente da un paese all'altro. In generale, gli investimenti in nuove connessioni via cavo procedono piuttosto lentamente, nell'indifferenza relativa del pubblico. La percentuale di famiglie europee connesse a reti via cavo nel 2001 si è mantenuta al livello del 53% del totale delle famiglie in possesso di

⁶ L'Osservatorio europeo dell'audiovisivo ha fornito tutti i dati statistici citati nella presente comunicazione, salvo diversa indicazione.

⁷ Nel 2001, il totale di famiglie in possesso di TV nell'UE si aggirava intorno a 151 444 000.

televisore, e la percentuale di famiglie connesse ed effettivamente abbonate a servizi audiovisivi è rimasta pressoché invariata rispetto all'anno precedente, ossia 61% delle famiglie connesse (circa 49 milioni di famiglie, + 24% rispetto al 1997).

I palinsesti dei canali generalisti non sono sostanzialmente mutati negli ultimi anni. Pur tuttavia, i "reality show", caratterizzati da costi di produzione bassi e da un'alta adattabilità ai contesti nazionali, hanno consolidato la loro posizione nei palinsesti di molti canali di grande ascolto, insieme alle produzioni di fiction televisiva. Alcune indagini specializzate⁸ condotte sui principali mercati dell'UE hanno evidenziato che nel 2001 la fiction televisiva di produzione nazionale era in continuo aumento e tendeva ad avere il sopravvento durante la prima serata, mentre la fiction importata - principalmente statunitense - continuava a dominare gli altri orari dei palinsesti dedicati alla fiction. La presenza di fiction televisiva e di film europei non nazionali restava piuttosto limitata, mentre il numero di titoli di fiction televisiva coprodotta a livello comunitario continuava a recuperare dopo il forte calo registrato nel 1999.

In generale, lo scambio di diritti televisivi con gli Stati Uniti continua a deteriorarsi e nel 2000 si è registrato un deficit stimato in 4,1 miliardi di euro (+ 17,5% rispetto al 1999), a fronte di un deficit totale del settore audiovisivo stimato in 8,2 miliardi di euro (+ 14% rispetto al 1999). Lo squilibrio commerciale permane nel 2001.

Spettatori

Quasi tutte le famiglie dell'UE (oltre 155 milioni nel 2000) possiedono un apparecchio televisivo e in molti Stati membri più della metà delle famiglie ne possiede due o più. Il numero di apparecchi con schermo 16:9 è in espansione e le vendite complessive (1992/2000) indicano che alla fine del 2000 nell'UE esisteva un parco di circa 9 milioni di apparecchi.

Nel 2001, il tempo trascorso giornalmente davanti alla televisione negli Stati membri variava da un minimo di 142 minuti in Austria⁹ a 243 minuti in Grecia¹⁰. L'aumento dell'offerta di servizi audiovisivi, misurata in termini di canali disponibili, non si è tradotto in un aumento parallelo del tempo trascorso davanti alla televisione negli anni 2000 e 2001. In vari paesi la tendenza positiva osservata nel corso degli ultimi decenni (anni) pare avere subito una battuta d'arresto. Pur tuttavia, i dati statistici non indicano se questi nuovi modelli di consumo sono dovuti a un mutamento delle preferenze del pubblico, che, ad esempio, potrebbe prediligere la navigazione in Internet alla TV. Di fatto, i cambiamenti apparenti nelle abitudini dei consumatori hanno avuto luogo essenzialmente in paesi in cui le connessioni a Internet sono relativamente poco sviluppate, mentre nei paesi con percentuali piuttosto elevate di utilizzatori di Internet si riscontrano tempi d'ascolto televisivo stabili o in aumento.

Nel 2001, il tasso d'ascolto dei canali del servizio pubblico è sostanzialmente rimasto invariato nei diversi paesi. I canali televisivi a pagamento continuano a mantenere una parte considerevole del mercato, nelle zone in cui sono stati inizialmente lanciati, sebbene la loro importanza in termini di ascolto pare strettamente legata agli eventi economici che caratterizzano la vita delle poche imprese operanti nei singoli mercati. Nel complesso, alla fine del 2001 il numero di abbonamenti ai bouquet digitali via satellite delle televisioni a pagamento ha raggiunto nell'UE un livello di 15,5 milioni. Il mercato principale resta il Regno

⁸ Relazione 2001 *Television Fiction in Europe* di Eurofiction.

⁹ Fascia di pubblico con età superiore a 12 anni.

¹⁰ Fascia di pubblico con età superiore a 6 anni.

Unito, mentre in taluni Stati membri lo sviluppo di canali a pagamento è ostacolato da varie forme di pirateria.

I canali stranieri si aggiudicano una parte importante degli ascolti in alcuni Stati membri, in particolare i più piccoli e quelli in cui si parla la stessa lingua nazionale dei vicini più grandi. In certi casi il loro tasso d'ascolto può superare il 40%. Pur tuttavia, la presenza di canali che si rivolgono specificamente a mercati stranieri è importante solo in qualche Stato membro, mentre a livello comunitario è molto più comune che il pubblico veda canali stranieri che non sono destinati al loro mercato nazionale.

Valore complessivo del mercato

Il volume d'affari complessivo dell'emittenza radiotelevisiva nell'UE nel 2000 può essere stimato intorno ai 62 miliardi di euro (+ 11,6% rispetto al 1999). La principale fonte di finanziamento per le emittenti televisive dell'UE resta la pubblicità. Dopo vari anni di espansione costante, il mercato pubblicitario televisivo lordo ha raggiunto circa 22,5 miliardi di euro (+ 8% rispetto al 1999). Nel 2001, le deludente evoluzione economica mondiale ha inciso direttamente sulla spesa per la pubblicità, compresa quella televisiva. Per il 2001 la contrazione dei ricavi pubblicitari può essere stimata¹¹ intorno al 6,3 %. Nel 2002 si dovrebbe assistere a una stabilizzazione del mercato pubblicitario (+ 0,5%), mentre si prevede una ripresa (+ 4,5%) per il 2003.

Gli abbonamenti alle televisioni a pagamento hanno peraltro aumentato gli introiti del settore audiovisivo, che nel 2000 erano pari a 10,7 miliardi di euro, con un aumento del 22,8% rispetto all'anno precedente.

Le emittenti di servizio pubblico continuano ad essere finanziate in prevalenza con i canoni di abbonamento pagati dagli spettatori. Nel 2000 gli introiti totali dei servizi radiotelevisivi pubblici hanno raggiunto i 26,3 miliardi di euro (+ 4% rispetto al 1999). Per alcune emittenti pubbliche le sovvenzioni e le garanzie di prestito restano un'importante forma di finanziamento, mentre in alcuni paesi il canone di abbonamento è stato sostituito dal finanziamento tramite il sistema tributario generale. La quota degli introiti commerciali delle emittenti di servizio pubblico è in aumento in molti paesi e rappresenta, in linea generale, un terzo dei ricavi totali.

Risultati finanziari del settore

Negli ultimi anni molte emittenti private hanno adottato una politica di alleanze strategiche e di fusioni, approfittando delle condizioni favorevoli dei mercati finanziari, allo scopo di rafforzare la propria competitività. Nel 2002, in un contesto di mercato dei capitali al ribasso, numerosi operatori si sono trovati nell'impossibilità di ripartire i redditi promessi e non poche società tra le più aggressive sono state costrette a svalutare le partecipazioni acquisite. Alcune imprese non sono state capaci di sopravvivere e hanno dovuto dichiarare fallimento.

Secondo alcune analisi, nel 2000 gli utili di gestione sono rimasti positivi nella maggioranza delle imprese televisive dell'UE, sebbene alquanto inferiori rispetto a quelli degli anni precedenti (-80% rispetto al 1997) e insufficienti per registrare utili netti positivi. Nell'ambito di questa tendenza generale, le imprese televisive finanziate dalla pubblicità commerciale sono riuscite a migliorare i loro risultati economici, gli operatori del servizio pubblico hanno

¹¹ Fonte: European Advertising & Media Forecast, agosto 2002.

visto i loro risultati economici diventare negativi, mentre i packager e altre società che operano in nicchie di mercato hanno registrato un peggioramento di risultati già negativi.

Gli anni 2001 e 2002, per i quali non si dispone di dati statistici esaurienti, hanno visto crollare molte speranze di uno sviluppo economico duraturo delle iniziative più innovative nell'industria audiovisiva ed hanno confermato la validità a lungo termine di modelli economici più tradizionali.

1.3 Studio indipendente

Per ottenere un parere indipendente sulle tendenze economiche del settore audiovisivo, la Commissione, all'inizio del 2001, ha incaricato un consulente di realizzare un'analisi globale degli ultimi sviluppi di questo settore nell'Unione europea, tratteggiandone le prospettive fino al 2010¹². Lo studio ha messo in luce l'emergere e/o il consolidarsi di alcune tendenze, quali il proliferare delle piattaforme a più canali e/o digitali, il mantenimento di quote d'ascolto tradizionali da parte delle emittenti pubbliche e delle stazioni commerciali in chiaro, il declino del peso finanziario ed il consolidamento progressivo di tutti gli operatori, l'aumento degli introiti provenienti dagli abbonamenti, la costituzione di grandi gruppi, integrati e su scala internazionale, alcuni dei quali istituiti da operatori presenti su altri mercati: stampa, elettronica di consumo, ingegneria civile ed edilizia.

Lo studio ha rivelato inoltre che, benché un vasto numero di famiglie abbia la possibilità di accedere a piattaforme a più canali (cavo, satellite o televisione terrestre digitale), alcune continuano ad avere accesso soltanto a un numero di canali inferiore a cinque, e che il consumatore europeo non ha ancora cambiato gusti e tende a guardare gli stessi canali di sempre. Ciò significa che gli introiti pubblicitari continuano ad essere appannaggio delle emittenti maggiori.

Il consulente ha individuato tre direzioni possibili per l'evoluzione dell'offerta dei servizi audiovisivi: lo scenario "continuità", che ha più possibilità di prodursi nel caso di un ambiente economico sfavorevole; lo scenario "interattività", che dipende dallo sviluppo rapido di nuovi servizi interattivi; lo scenario "personalizzazione", che si basa sullo sviluppo di un'offerta personalizzata dei servizi audiovisivi esistenti.

Gli scenari "interattività" e "personalizzazione" hanno maggiori possibilità di concretizzarsi in un ambiente economico favorevole e condurrebbero a un profondo mutamento dei ruoli rispettivi dei protagonisti del mercato e della struttura del settore.

2. STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Nel 2001, la Corte di giustizia ha deciso, in due cause, che gli Stati membri non avevano attuato la direttiva entro il termine prescritto. La Corte ha giudicato che il Lussemburgo¹³ e l'Italia¹⁴ erano venuti meno agli obblighi che incombono loro ai sensi della direttiva. Nel frattempo, nei due Stati membri le disposizioni della direttiva sono state debitamente attuate.

¹² Lo studio *Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-Visual sector up to 2010*, realizzato da Arthur Andersen, è disponibile nel sito web della politica audiovisiva: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

¹³ Affare C-119/00. Sentenza della Corte (quarta camera) del 21 giugno 2001. Commissione delle Comunità europee contro Granducato di Lussemburgo.

¹⁴ Affare C-207/00. Sentenza della Corte (quarta camera) del 14 giugno 2001. Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana.

Nel 2001, la Commissione ha potuto archiviare una causa contro la Francia che riguardava l'attuazione della direttiva¹⁵. Nel 2002 una causa contro i Paesi Bassi¹⁶ era ancora pendente dinanzi alla Corte, ma la Commissione ha potuto ritirare la sua istanza, dal momento che anche i Paesi Bassi hanno nel frattempo attuato la direttiva nella sostanza. La Commissione osserva inoltre che gli Stati membri hanno dedicato risorse adeguate all'applicazione effettiva della legislazione nazionale che attua la direttiva. Sono state costituite istanze di regolamentazione indipendenti e si è proceduto a un notevole incremento dei bilanci per le risorse tecniche e per il personale, laddove erano insufficienti.

3. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. Principi fondamentali

Il trattato che istituisce la Comunità europea dispone, all'articolo 151, paragrafo 4, che la Comunità tenga peraltro conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture. La politica comunitaria nel settore della regolamentazione dei contenuti dei mass media s'inscrive essenzialmente nella politica del mercato interno ed è disciplinata dagli obiettivi del mercato interno: la libera circolazione delle merci (compresi i giornali e le riviste, ad esempio) e la libertà di fornire servizi (comprese le emissioni radiotelevisive).

A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, del trattato e delle cause della Corte di giustizia europea, l'Unione europea deve rispettare i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, siglata a Roma il 4 novembre 1950. A tale riguardo, l'articolo 10, primo paragrafo, della Convenzione dichiara che il diritto di libertà d'espressione include la libertà di ricevere informazioni. Ciò implica che non esiste libertà d'espressione laddove manchi la libera circolazione dell'informazione. Garantendo la libertà di fornire servizi televisivi transfrontalieri, la politica del mercato interno contribuisce alla libertà d'espressione, elemento fondamentale per il funzionamento delle nostre società democratiche. Inoltre, la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione dell'informazione deve tenere conto degli obiettivi d'interesse generale, quali il pluralismo, la diversità culturale, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la tutela dei consumatori e dei minori.

La legislazione comunitaria deve essere proporzionata agli obiettivi da raggiungere¹⁷. L'importanza determinante della libertà d'espressione in una società libera esige che la regolamentazione si limiti allo stretto necessario per raggiungere questi obiettivi d'interesse pubblico.

3.2. Ordinamento giuridico

La direttiva "Televisione senza frontiere" stabilisce il quadro giuridico della radiodiffusione televisiva nell'Unione europea. Quando la direttiva è stata modificata, nel 1997, sono stati introdotti alcuni criteri pratici, per determinare tramite una procedura esaustiva lo Stato membro al cui ordinamento giuridico le emittenti televisive devono conformarsi.

È evidente che il diritto comunitario non prevede doppia competenza. La direttiva fissa alcuni criteri intesi a determinare lo Stato membro competente. Essa peraltro dispone chiaramente

¹⁵ Causa C-140/99.

¹⁶ Causa C-145/00.

¹⁷ Come definito dalla Corte di giustizia, cfr. C-84/94, C-233/94, C-76/90 ecc.

che se la competenza non può essere stabilita tramite i criteri di cui all'articolo 2, paragrafo 3, lo Stato membro competente deve essere determinato in base agli articoli 52 (nuovo articolo 43) e seguenti del trattato che istituisce la Comunità europea. Il diritto comunitario esclude quindi che più Stati membri siano competenti.

La Commissione ha vigilato sul rispetto e sull'efficacia di questi principi nel periodo di riferimento.

La Corte europea di giustizia ha inoltre esaminato le questioni di competenza e di ricorso da parte di uno Stato membro di ricezione, nella causa Commissione contro Regno del Belgio¹⁸. Per quanto riguarda la competenza, la Corte ha ritenuto che ci fosse una ripartizione chiara degli obblighi tra gli Stati membri da cui provengono le trasmissioni e quelli che li ricevono. Spetta unicamente allo Stato membro da cui provengono le trasmissioni controllare l'applicazione del proprio diritto applicabile a tali trasmissioni televisive e garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva. Lo Stato membro di ricezione si limita a verificare che le trasmissioni in questione provengano da un altro Stato membro.

In seguito all'introduzione di un reclamo, l'attenzione della Commissione ha preso in esame l'applicazione delle summenzionate disposizioni della direttiva da parte delle autorità olandesi per i mass media (*Commissariaat voor de Media*).

Il reclamante, CLT-UFA SA, è un'emittente televisiva via satellite, detentrica di una licenza in Lussemburgo, che distribuisce i servizi RTL 4 e 5 nel mercato olandese. L'autorità olandese (*Commissariaat voor de Media*), con decisione del 5 febbraio 2002, ha confermato la propria decisione precedente, del 20 novembre 1997, nella quale affermava che RTL/Veronica de Holland Media Groep SA era l'organismo di radiodiffusione televisiva competente per RTL 4 e RTL 5, le quali pertanto rientravano nell'ambito di competenza delle autorità olandesi.

La Commissione ritiene che, conformemente ai criteri fissati dalla direttiva, RTL 4 e RTL 5 rientrino nell'ambito di competenza delle autorità lussemburghesi. Le parti non contestano il fatto che i canali siano titolari di una licenza in Lussemburgo. Questa causa sarà seguita con attenzione per garantire che l'interpretazione dei criteri sia conforme alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia.

3.3. Eventi di particolare rilevanza per la società (articolo 3 bis)

Quanto disposto dall'articolo 3 bis, paragrafo 1, della direttiva fornisce agli Stati membri la base giuridica per *misure nazionali* volte alla protezione di specifici eventi di particolare importanza per la società, in modo che una parte considerevole di pubblico dello Stato membro non sia privata della possibilità di seguire questi eventi in una televisione ad accesso libero. L'articolo 3 bis, paragrafo 2, descrive la procedura da seguire per ottenere una prima valutazione, da parte della Commissione, della conformità di queste misure con il diritto comunitario. L'articolo 3 bis, paragrafo 3, mira a garantire che le emittenti televisive aventi sede in altri Stati membri rispettino i provvedimenti emanati da un determinato Stato membro.

Entro la fine del 2002, l'Italia, la Germania ed il Regno Unito e l'Austria hanno adottato misure in relazione con l'articolo 3 bis, paragrafo 1, della direttiva. All'inizio del 2002, la Danimarca ha revocato le proprie misure¹⁹. A norma dell'articolo 3 bis, paragrafo 2, della direttiva, un elenco riassuntivo delle misure adottate dagli Stati membri viene pubblicato a

¹⁸ Causa C-11/95 - Sentenza del 10 settembre 1996.

¹⁹ GU C 45 del 19.2.2002.

cadenza annuale nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. L'ultimo elenco riassuntivo risale ad agosto 2002²⁰.

Nel periodo cui fa riferimento la presente relazione, le misure austriache sono state esaminate in seno al comitato di contatto e pubblicate nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 19 gennaio 2002²¹.

Le misure sono definite nella legge federale concernente l'esercizio di diritti esclusivi di telediffusione (Fernseh-Exklusivrechtsgesetz - FERG) e l'elenco degli eventi di grande interesse sociale figura nel decreto pertinente. Ai sensi della FERG, le emittenti che hanno acquisito diritti di telediffusione esclusivi che riguardano un evento citato nell'elenco hanno l'obbligo di consentire che l'evento possa essere seguito almeno dal 70% dei telespettatori²² in un canale a libero accesso in Austria. La procedura di consultazione prevista dal progetto di legge era molto più vasta ed includeva anche i titolari dei diritti.

L'elenco comprende i seguenti eventi: le Olimpiadi estive e invernali; le partite del campionato mondiale di calcio e di quello europeo, quando vi partecipi la nazionale austriaca, comprese l'apertura, le semifinali e la finale (uomini); la finale del campionato austriaco di calcio; i campionati mondiali FIS di sci alpino e quelli di sci nordico; il concerto di capodanno dei Wiener Philharmoniker; il ballo dell'Opera di Vienna.

Il 5 settembre 2002 il Belgio ha presentato un progetto di misure. La proposta non era completa e se ne è data debita comunicazione alle autorità belghe. Nel corso di una prima riunione, le autorità irlandesi hanno comunicato l'intenzione di presentare entro breve termine un progetto di misure e sono state informate della procedura descritta sopra.

L'attuazione dell'articolo 3 bis, paragrafo 3, della direttiva è obbligatoria per tutti gli Stati membri. Un'attuazione efficace di tale paragrafo è fondamentale per assicurare che le disposizioni specifiche degli Stati membri in materia di eventi di particolare importanza, consentite dall'articolo 3 bis, paragrafo 1, non vengano indebolite da emittenti soggette alla giurisdizione di altri Stati membri. La Commissione ritiene soddisfacente l'applicazione dell'articolo 3 bis nel periodo di riferimento. L'articolo 3 bis è stato oggetto di procedure dinanzi a tribunali di livello nazionale e europeo. La Camera dei lord²³ ha ritenuto che *"il risultato che gli Stati membri sono tenuti a perseguire a norma dell'articolo 3 bis, paragrafo 3, è perfettamente chiaro. Consiste nell'impedire alle emittenti di esercitare i loro diritti esclusivi di telediffusione in modo da privare una parte considerevole del pubblico di un altro Stato membro della possibilità di seguire un determinato evento"*. Un'altra causa è pendente dinanzi al Tribunale europeo di primo grado²⁴. La questione oggetto di questa causa pare essere il ruolo della Commissione in relazione all'articolo 3 bis della direttiva.

3.4. Promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi

L'8 novembre 2002, la Commissione ha adottato la quinta comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'applicazione degli articoli 4 e 5 della

²⁰ GU C 189 del 9.8.2002.

²¹ GU C 16 del 19.1.2002.

²² La percentuale del 70% dei telespettatori comprende il numero di famiglie che dispongono di un apparecchio televisivo via cavo o via satellite. Considerata questa soglia, le emittenti che possono diffondere gli eventi citati nell'elenco sono i seguenti: ORF 1 e 2, ARD, ZDF, RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Baviera), RTL 2, Vox [fonte dei dati: <http://mediaresearch.orf.at>].

²³ Regina vs ITC, 25 luglio 2001, UKHL 42.

²⁴ Causa T-33/01.

direttiva 89/552/CEE, modificata dalla direttiva 97/36/CE, nel biennio 1999-2000, per quanto concerne la promozione della distribuzione e della produzione di programmi televisivi²⁵.

A norma dell'articolo 4, gli Stati membri vigilano, ogniqualvolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, che le emittenti televisive riservino ad opere europee, ai sensi dell'articolo 6, la maggior parte del loro tempo di trasmissione. L'articolo 5 recita che gli Stati membri vigilano, ogniqualvolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, che le emittenti televisive riservino alle opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse il 10 % almeno del loro tempo di trasmissione, oppure, a scelta dello Stato membro, il 10 % almeno del loro bilancio destinato alla programmazione. Questa percentuale deve essere raggiunta assegnando una quota adeguata ad opere recenti, vale a dire quelle diffuse entro un termine di cinque anni dalla loro produzione.

Per gli articoli 4 e 5 la maggioranza degli Stati membri, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, ha previsto norme più rigorose o più particolareggiate nel settore in questione.

Nell'ambito della revisione della direttiva, la Commissione ha evidenziato le tendenze generali osservate sia a livello comunitario sia in ciascuno degli Stati membri interessati. A tal fine, è stata elaborata una serie di indicatori fondati sui criteri stabiliti negli articoli 4 e 5 della direttiva, intesa a fornire una griglia d'analisi oggettiva.

Nel complesso, le relazioni nazionali riflettono, per il periodo di riferimento (1999-2000), un'applicazione soddisfacente delle disposizioni degli articoli 4 (opere europee) e 5 (opere europee realizzate da produttori indipendenti) della direttiva da parte degli Stati membri.

L'esame dettagliato di queste relazioni, condotto dalla Commissione, rivela, per entrambi gli articoli 4 e 5, che la trasmissione di opere europee, comprese quelle realizzate da produttori indipendenti, è caratterizzata da un'evoluzione positiva e dinamica, in un clima d'incremento generale del numero di canali nel periodo di riferimento.

Il tempo medio di trasmissione di opere europee²⁶ per tutti i canali europei, in tutti gli Stati membri, era pari al 60,68% nel 1999 e al 62,18% nel 2000, con un aumento di 1,5 punti nel periodo di riferimento.

La percentuale media di opere realizzate da produttori indipendenti²⁷ trasmesse da tutti i canali europei, in tutti gli Stati membri, era pari al 37,51% nel 1999 e al 40,47% nel 2000, con un aumento di 2,95 punti nel periodo di riferimento.

Il tasso d'ascolto medio, in tutti i canali europei di tutti gli Stati membri, riservato a opere europee recenti realizzate da produttori indipendenti ("percentuale adeguata") era pari al 53,8% nel 1999 e al 55,71% nel 2000, con un aumento di 1,91 punti nel periodo di riferimento.

²⁵ COM(2002)612 def.

²⁶ Per ciascuno degli anni considerati, il tasso d'ascolto si basa sulle ultime cifre pubblicate dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo: *Statistical Yearbook 2002 (volume 2) "Household audiovisual equipment, transmission, television audience"*. Salvo in casi specifici, sono stati presi in considerazione tutti i canali con tasso d'ascolto superiore al 3% (nell'arco delle 24 ore) in ciascuno dei due anni considerati.

²⁷ "Tempo medio di trasmissione", o, secondo la scelta dello Stato membro nel recepire la direttiva, "percentuale media del bilancio di programmazione" destinato alle opere europee realizzate da produttori indipendenti.

La comunicazione cita anche le motivazioni addotte dagli Stati membri per le emittenti che non hanno rispettato gli obblighi previsti dalla direttiva. Si segnalano le seguenti:

- Concentrazione di emittenti di proprietà della stessa impresa televisiva. Le relazioni degli Stati membri spesso sottolineano il fatto che determinate emittenti, se considerate insieme, raggiungono o superano la soglia minima prevista dalla direttiva.
- Natura specifica dei canali tematici e progressi realizzati. In molti casi, la programmazione tematica prevista non consente di raggiungere la soglia minima (nicchia di mercato molto specifica).
- Apertura recente dell'emittente. Malgrado ciò, molti nuovi canali trasmettono un numero elevato di opere europee nel primo anno di esercizio, per penetrare nel mercato.
- Filiali di società di paesi terzi. Questi canali tendono a utilizzare sistematicamente il materiale di cui già dispongono e trasmettono raramente opere europee.

Nelle relazioni degli Stati membri tali motivazioni appaiono spesso combinate, anche perché le emittenti sono il più delle volte le stesse nei vari Stati membri.

Per quanto concerne i provvedimenti previsti o adottati nei casi di inadempienza, si osservano diversi tipi di provvedimenti: dialogo permanente, vigilanza delle emittenti inadempienti, ingiunzioni e sanzioni alle emittenti.

3.5. Applicazione delle norme in materia di pubblicità (articoli dal 10 al 20)

La direttiva prevede, nel capitolo IV, obblighi e norme relativi alla pubblicità televisiva, alle sponsorizzazioni e alle televendite: intende cioè regolamentare la quantità di pubblicità trasmessa (limiti quotidiani ed 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). Sono inoltre previste norme specifiche per le sponsorizzazioni dei programmi televisivi (articolo 17).

La Commissione ha ricevuto numerosi reclami - spesso presentati da associazioni di consumatori - riguardanti presunte violazioni delle norme in materia di pubblicità e di sponsorizzazioni in taluni Stati membri. Nel periodo considerato dalla presente relazione, i problemi riguardano in particolare le prassi di determinate emittenti radiotelevisive in Grecia.

Nei confronti di Grecia, Spagna ed Italia erano state avviate tre procedure d'infrazione per l'inadeguata applicazione delle disposizioni della direttiva 89/552/CEE (mancato rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità). I casi di Spagna e Italia sono stati chiusi nel periodo di riferimento. Le denunce a carico delle emittenti greche sono state oggetto di un processo di controllo. Questo caso è stato seguito dalle autorità greche, che stanno adottando misure correttive.

In base alla sorveglianza del rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità, effettuata da una società di consulenza esterna, Audimetrie, per conto della Commissione, sono state avviate procedure d'infrazione contro la Germania, l'Italia e il Portogallo. Nel corso del periodo di riferimento la Commissione ha lanciato due studi specifici indipendenti su questo capitolo della direttiva. Il primo studio, sulle ripercussioni della pubblicità televisiva e delle televendite sui minori, è stato condotto da INRA (con la consulenza giuridica di Bird & Bird).²⁸ Lo studio era inteso a individuare e descrivere le disposizioni nazionali legislative,

²⁸ Tutti gli studi sono disponibili sul server Europa:

regolamentari e di autoregolamentazione di ogni Stato membro, che si applicano per tutelare i minori nei confronti della pubblicità. Esso forniva inoltre una descrizione completa dei sistemi nazionali per la gestione dei reclami, con le misure amministrative, giudiziarie e di autoregolamentazione.

La prima parte esamina la situazione di ogni Stato membro dell'UE e del SEE, fornendo un quadro completo della legislazione, della regolamentazione e delle altre pratiche amministrative vigenti negli Stati membri in materia di pubblicità e televendite rivolte ai bambini. Delinea l'evoluzione delle disposizioni adottate a partire dal 1998 (ovvero, prima dell'adozione della direttiva "Televisione senza frontiere") fino ad oggi, fornendo informazioni sui dibattiti che hanno avuto luogo e sui principi che informano tali disposizioni. La seconda parte tratta la legislazione applicabile a livello europeo ed internazionale.

Lo studio dimostra che le disposizioni della direttiva forniscono un quadro adeguato e flessibile per l'adozione di normative nazionali in questo settore. Si osserva il ricorso generalizzato a misure di autoregolamentazione, sia per quanto riguarda le norme applicate, sia per le procedure di reclamo disponibili. Esiste una netta differenza tra le normative in materia di televisione e quelle relative agli altri mezzi di comunicazione, nel senso che la televisione è regolamentata in maniera molto più rigorosa.

A livello degli Stati membri, vi sono non poche differenze, che vanno dalla determinazione dei limiti d'età (peraltro variabile all'interno di uno stesso Stato membro, per attività diverse), alle disposizioni specifiche riguardanti alcuni settori (ad esempio, le attività finanziarie o la pubblicità di bevande alcoliche). Il numero di reclami è estremamente basso e non è aumentato di molto nel corso del periodo esaminato dallo studio, il che dimostra l'efficacia della direttiva, così come è attuata negli Stati membri.

In alcuni Stati membri sono state presentate proposte apparentemente intese a chiarire l'applicazione della legislazione vigente.

Lo studio indica gli Stati membri che hanno adottato misure più restrittive di quelle proposte dalla direttiva: un solo Stato membro ha istituito un divieto totale della pubblicità rivolta ai minori di 12 anni (Svezia), un altro vieta la pubblicità di giocattoli nella fascia oraria dalle 7 alle 10 del mattino (Grecia), mentre un numero limitato di paesi impone restrizioni legislative (Belgio - Comunità fiamminga, e Italia) o volontarie (Danimarca) alla pubblicità nei programmi per bambini. La grande maggioranza degli Stati membri non impone restrizioni alla pubblicità rivolta ai bambini, ma ne regola in modo preciso il contenuto (ad esempio, gli annunci pubblicitari non possono incoraggiare i bambini a entrare in luoghi sconosciuti o a parlare con estranei; è vietato o limitato il ricorso a personaggi noti ai bambini; negli annunci di dolci deve apparire sullo schermo il simbolo di uno spazzolino da denti). Queste norme sono attuate tramite regolamenti o codici di autoregolamentazione.

Il secondo studio, sullo sviluppo di nuove tecniche pubblicitarie, è stato realizzato da Bird & Bird e Carat Crystal²⁹. Scopo dello studio era di fornire alla Commissione un quadro completo e preciso della situazione attuale e dei probabili sviluppi delle tecniche relative alla pubblicità, alla sponsorizzazione e alla televendita nei vari mezzi di comunicazione, in particolare televisione, radio, cinema e Internet. Esso ha esaminato anche la messa a punto o l'evoluzione di pratiche attuali, quali il posizionamento del prodotto o gli spot pubblicitari.

²⁹ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm
Pubblicato in: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

Lo studio ha analizzato in particolare le tecniche di pubblicità interattiva e virtuale (in particolare per gli eventi sportivi), nonché l'uso dello schermo ripartito e dei banner pubblicitari. Riconoscendo che esistono disposizioni diverse negli Stati membri dell'UE e del SEE per attuare il capitolo IV della direttiva, lo studio, suddiviso in due parti, ha considerato due aspetti della pubblicità in ogni Stato membro: il versante economico e il quadro normativo. Quanto al quadro normativo, si passano in rassegna le varie tecniche, quali la pubblicità interattiva, lo schermo ripartito e la pubblicità virtuale, per stabilire se vengono utilizzate e se sono oggetto di una regolamentazione specifica.

In genere, si può dire che la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, quanto all'utilizzo effettivo e all'importanza di alcune tecniche, nonché all'approccio adottato dalle autorità nazionali. È raro riscontrare norme specifiche applicabili a queste nuove tecniche.

Pubblicità interattiva: attualmente, l'unico Stato membro che dispone di una normativa specifica per la pubblicità interattiva è il Regno Unito. Ad eccezione delle norme dell'ITC (autorità britannica competente in materia di mezzi di comunicazione) e del codice dell'EGTA, non esiste alcun regolamento specifico applicabile ai servizi commerciali interattivi, poiché nella maggior parte degli Stati membri la pubblicità interattiva si trova ancora in una fase sperimentale.

Schermo ripartito: l'uso di questa tecnica è vietato in alcuni Stati membri: Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Francia. In altri paesi è autorizzato, ad esempio Regno Unito e Germania. La Germania è l'unico paese ad avere adottato una normativa specifica in materia. Nel Regno Unito, l'ITC consente l'uso di questa tecnica, ma con restrizioni (durante la pubblicità, è possibile mostrare informazioni sul programma, ma unicamente sotto forma di testo scritto).

Pubblicità virtuale (o sponsorizzazione): Italia, Francia, Portogallo e Norvegia considerano la pubblicità virtuale alla stregua della pubblicità televisiva, contraria ai principi che disciplinano l'inserimento della pubblicità nei programmi, e pertanto è vietata. Nel Regno Unito e in Germania esistono norme specifiche che subordinano l'uso di questa tecnica ad alcune condizioni.

La parte dello studio dedicata all'aspetto economico rivela che negli Stati membri si utilizza un'ampia gamma di tecniche di sponsorizzazione. Appare chiaro che dall'adozione della direttiva originale, nel 1989, la diffusione di tali tecniche è aumentata notevolmente. Sebbene la sponsorizzazione non sia una tecnica nuova in sé, è stata esaminata in modo approfondito, poiché le tecniche utilizzate oggi sono molto diverse dalla sponsorizzazione televisiva classica che esisteva al momento dell'elaborazione delle norme in materia.

Risulta dai primi risultati dello studio che queste nuove tecniche sono solo agli inizi e non hanno ancora prodotto un vero impatto finanziario sulle entrate pubblicitarie dei mezzi di comunicazione. Infatti, come è dimostrato dalle cifre, tra il 96% e il 99% delle entrate pubblicitarie complessive di tutti i mezzi di comunicazione proviene ancora dalla pubblicità tradizionale.

La Commissione ha lanciato inoltre due giri di consultazioni nel settore della tutela dei consumatori in generale³⁰: il Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'UE (COM (2001) 531 def.) e la comunicazione che vi ha fatto seguito (COM (2002) 289 def.).

³⁰ http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_en.html

I due documenti pongono domande e avanzano idee sul futuro della regolamentazione in materia di tutela dei consumatori e sulla sua applicazione. In particolare, la comunicazione propone di elaborare una direttiva quadro su prassi commerciali leali e su codici di condotta a livello comunitario, suggerendo inoltre la creazione di uno strumento giuridico per la cooperazione tra le autorità garanti dell'applicazione. Essa stabilisce altresì un piano d'azione per ulteriori consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate.

È in corso l'attività preparatoria e consultiva della Commissione su una direttiva quadro, della quale è programmata una proposta per il 2003. Queste iniziative sono del tutto coerenti e compatibili con le politiche comunitarie esistenti, quale la politica della Commissione nell'ambito degli audiovisivi (in particolare la direttiva "Televisione senza frontiere") e quella nel settore delle comunicazioni commerciali e il seguito dato della strategia della Commissione per il mercato interno dei servizi.

3.6. Tutela dei minori e ordine pubblico (articoli da 22 a 22 ter)

In deroga transitoria alla regola generale della libertà di ricezione e della non restrizione alla trasmissione, l'articolo 2 bis, paragrafo 2, della direttiva consente agli Stati membri, a condizione di seguire una procedura speciale, di adottare provvedimenti contro le emittenti soggette alla giurisdizione di un altro Stato membro che violino in misura "manifesta, seria e grave", l'articolo 22 e/o l'articolo 22 bis della direttiva; tale articolo è posto a tutela dei minori contro programmi che possano nuocere gravemente al loro "sviluppo fisico, mentale o morale" e a garanzia che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità.

Lo Stato membro ricevente deve rispettare una serie di condizioni specifiche. L'emittente deve avere violato l'articolo 22 e/o 22 bis in almeno due occasioni precedenti. Lo Stato membro interessato deve notificare per iscritto all'ente televisivo e alla Commissione le violazioni contestate, nonché i provvedimenti che intende adottare in caso di recidiva.

Ove le previste consultazioni non abbiano consentito di raggiungere una composizione amichevole entro un termine di quindici giorni a decorrere dalla notifica ed ove si constati il ripetersi della violazione contestata, lo Stato membro ricevente può prendere misure provvisorie unilaterali contro l'emittente televisiva di cui trattasi.

Entro due mesi dalla notifica delle misure adottate da parte dello Stato membro la Commissione deve decidere se esse sono compatibili con il diritto comunitario. In caso di decisione negativa, essa può chiedere allo Stato membro ricevente di porre fine d'urgenza alle misure in questione.

Nel corso del periodo di riferimento, un solo Stato membro (Germania) ha ritenuto necessario fare appello in un'occasione a tale procedura. La Commissione mantiene contatti con gli Stati membri interessati.

La Commissione ritiene soddisfacente l'applicazione dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, nel periodo di riferimento, dato che ha consentito di salvaguardare l'interesse generale e ha fornito un quadro sicuro per la protezione dei minori col minimo di ostacoli alla libera prestazione dei servizi.

La Commissione sottolinea tuttavia che nel valutare i provvedimenti adottati a norma dell'articolo 2 bis, paragrafo 2, essa si è basata su considerazioni di fatto e di diritto, mentre la valutazione di ordine morale del contenuto dei programmi è funzione della sensibilità di

ciascuno Stato membro, che ha la responsabilità principale di autorizzare o vietare determinate trasmissioni da parte di emittenti soggette alla propria giurisdizione e che possono ricadere nel campo di applicazione dell'articolo 22. L'eventualità di una diversa valutazione tra le autorità del paese d'origine e quelle del paese di ricezione è già prevista dalla direttiva.

Inoltre, i provvedimenti presi dallo Stato di ricezione sono senza pregiudizio di quelli adottati eventualmente dallo Stato membro competente per l'ente televisivo di cui trattasi. Non si tratta quindi di un trasferimento di competenza da uno Stato all'altro, bensì di una possibilità eccezionale offerta allo Stato ricevente di adottare adeguati provvedimenti secondo una precisa procedura a salvaguardia dei propri interessi in situazioni particolarmente gravi.

È peraltro importante sottolineare che, tenuto conto del sistema di regole comunitarie predisposto dalla direttiva (articolo 2 bis, paragrafo 1), gli Stati membri non possono applicare alle emittenti soggette alla loro giurisdizione criteri morali discriminatori: non sarebbe accettabile un trattamento più rigoroso nei confronti dei programmi destinati ad essere ricevuti nel loro territorio e un trattamento più permissivo nei confronti dei programmi destinati all'estero (caso tipico, i programmi dei canali via satellite). Per contro, gli Stati membri hanno il dovere di vigilare a che tutte le emittenti soggette alla loro giurisdizione rispettino le disposizioni previste dall'articolo 22.

In base all'articolo 22, per ciò che si riferisce alle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, gli Stati membri adottano le misure atte a garantire che le loro trasmissioni non contengano programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita. Questa disposizione si applica anche agli altri programmi che, pur non rientrando nella categoria precedente, possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minori trovandosi nell'area di diffusione normalmente seguano tali programmi. Gli Stati membri vigilano altresì a che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. Di conseguenza, la questione della classificazione diviene essenziale.

La classificazione non varia solo tra gli Stati membri dell'UE e del SEE, bensì all'interno di un singolo Stato membro e/o di un paese terzo, secondo la forma di distribuzione. Un film classificato in un certo modo per il cinema può essere classificato diversamente quando viene proiettato nelle sale cinematografiche, diffuso per televisione o online o su videocassetta/DVD. In alcuni Stati membri, come accade nei Paesi Bassi con NICAM³¹, è già stata istituita una classificazione che investe tutti i mezzi di comunicazione. Sulla scorta di un'iniziativa del settore, è stato istituito un sistema paneuropeo di classificazione per i videogiochi. Il Consiglio si è rallegrato di questa iniziativa in una risoluzione discussa il 1° marzo 2002³².

La Commissione ha pertanto lanciato uno studio, realizzato dalla società di consulenza Olsberg SPI, per individuare le prassi di classificazione nei vari Stati membri dell'UE e del SEE, a seconda dei diversi canali di distribuzione, e per valutare le ripercussioni delle differenze tra la legislazione nazionale e la pratica per quanto riguarda la classificazione

³¹ Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; www.nicam.cc
³² GU C 65/02 del 14.3.2002.

utilizzata nella commercializzazione dei film. Valuterà inoltre in che misura le differenze di classificazione possono generare confusione nelle persone responsabili di minori.

3.7. Coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione

L'applicazione delle norme della direttiva compete alle autorità nazionali (ministeri e/o autorità indipendenti) responsabili del settore audiovisivo in ciascuno Stato membro. Si sono svolte consultazioni regolari con le istituzioni nazionali (ministeri e/o autorità normative indipendenti), in particolare attraverso il comitato di contatto istituito dalla direttiva (articolo 23 bis). Tale comitato è composto da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. Nel periodo di riferimento della presente relazione il comitato si è riunito quattro volte. Due di queste riunioni sono state seguite da un incontro dei membri del comitato di contatto con i rappresentanti dei paesi candidati.

Il comitato ha svolto i compiti attribuitigli dalla direttiva: in particolare, ha agevolato l'effettiva attuazione della direttiva stessa; ha espresso pareri nel quadro della procedura prevista dall'articolo 3 bis, paragrafo 2, relativo agli eventi di particolare rilevanza per la società (cfr. punto 3.3, il progetto di misure austriaco è stato esaminato nel corso della 13^a riunione). Per favorire l'attuazione della direttiva tramite consultazioni periodiche sui problemi pratici derivanti dalla sua applicazione, il comitato di contatto si è dedicato in particolare all'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2 (quando inizia il "determinato periodo di un'ora"), e dell'articolo 11, paragrafo 2 (pubblicità durante gli eventi sportivi). Nelle riunioni del comitato di contatto, la Commissione ha presentato le valutazioni e gli studi effettuati (relazione valutativa sull'applicazione della raccomandazione relativa alla tutela dei minori, studio sulla pubblicità e i bambini, studio sulle nuove tecniche pubblicitarie, studio sullo sviluppo del settore audiovisivo ecc.). Gli Stati membri hanno informato in merito a nuove disposizioni legislative (*Communications Bill* del Regno Unito e *Jugendmedienschutz Staatsvertrag* della Germania - trattato di Stato per la protezione dei giovani nei mass media). Il comitato di contatto ha discusso inoltre a più riprese il conflitto di competenza tra due Stati membri (cfr. punto 3.2.).

La Commissione ha altresì coordinato le proprie attività con le autorità normative nazionali in materia di audiovisivi, nell'ambito della Piattaforma europea delle autorità normative (EPRA), istituita a Malta nell'aprile 1995, al fine di mettere a disposizione dei rappresentanti delle autorità normative un ambito di discussione e di scambio sulla regolamentazione audiovisiva europea e nazionale. Al momento l'EPRA conta 43 autorità normative di 35 paesi. La Commissione europea ha lo statuto di osservatore permanente. La Commissione partecipa attivamente alle riunioni e ai lavori della Piattaforma.

L'EPRA ha tenuto quattro riunioni nel periodo di riferimento, l'ultima delle quali a Lubiana, il 24 e 25 ottobre 2002.

4. ASPETTI INTERNAZIONALI

4.1. ALLARGAMENTO: ANALISI DELLA LEGISLAZIONE AUDIOVISIVA NEI PAESI CANDIDATI

Tredici paesi candidati stanno compiendo passi per allinearsi con la politica audiovisiva della Comunità europea, nel contempo consolidando e mettendo a punto le strutture nazionali nel settore degli audiovisivi in grado di soddisfare le esigenze di una società democratica. La

prima tappa verso l'allineamento con la politica audiovisiva europea è stata l'attuazione delle disposizioni della direttiva "Televisione senza frontiere" nella legislazione in materia di emittenza radiotelevisiva dei paesi candidati.

La maggior parte dei paesi candidati ha ormai raggiunto un livello elevato di allineamento con l'*acquis* comunitario e su tale base il capitolo riguardante la politica audiovisiva ha già potuto chiudersi per undici paesi: Bulgaria, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia. Inoltre, il Parlamento rumeno ha adottato, nel giugno 2002, una nuova legge in materia di radiodiffusione, che nel complesso è conforme alla direttiva TSF. Il capitolo 20 dovrebbe quindi essere temporaneamente chiuso con la Romania a breve termine.

Si prevedono, tuttavia, ulteriori sviluppi.

In primo luogo, se da un lato permane la necessità di importanti misure legislative in Turchia, la maggior parte dei paesi candidati è riuscita ad introdurre adeguamenti legislativi minimi prima dell'adesione. Un processo legislativo è in corso, ad esempio, in Polonia e nella Repubblica ceca.

In secondo luogo, per tutti i paesi candidati, ad eccezione della Turchia, la priorità è passata dagli sforzi per l'allineamento all'attuazione vera e propria delle nuove disposizioni legislative. In questo contesto, la questione della capacità amministrativa e giudiziaria è il punto centrale dei negoziati con i paesi candidati. Un'attuazione efficace dell'*acquis* comunitario dipende dalla situazione generale, in ogni singolo Stato, della politica in materia di audiovisivi, dall'efficacia, dalla trasparenza e dal grado di sicurezza giuridica che garantisce alle emittenti. A tale riguardo, la capacità dell'autorità normativa nazionale di sorvegliare e sanzionare, in modo indipendente, la condotta degli operatori radiotelevisivi è spesso al centro di questi sforzi d'attuazione.

4.2. Collaborazione con il Consiglio d'Europa

La **Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera**, elaborata dal Consiglio d'Europa, è stata modificata da un protocollo, per tenere conto dell'evoluzione del mercato radiotelevisivo e per mantenere la coerenza con la direttiva. Il protocollo che modifica tale convenzione è stato adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 9 settembre 1998. La convenzione modificata è entrata in vigore il 1° marzo 2002.

La collaborazione tra la Commissione europea e il Consiglio d'Europa si è intensificata, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni sull'elaborazione delle politiche audiovisive negli Stati membri del Consiglio d'Europa che non sono membri dell'UE. In due occasioni, il 18 settembre 2001 e il 27 giugno 2002, si sono riuniti i responsabili della Commissione europea e i membri del segretariato per la politica dei mass media del Consiglio d'Europa.

Queste riunioni hanno consentito alle due parti di avere uno scambio di opinioni informale sull'attuale situazione del settore audiovisivo negli Stati membri del Consiglio d'Europa non appartenenti all'UE, nonché informare la Commissione sulle priorità del Consiglio d'Europa per quanto concerne i programmi d'aiuto in questi paesi.

La cooperazione è stata intensificata in modo pragmatico, in particolare tramite una consultazione reciproca sull'evoluzione del panorama normativo in questi paesi. Sulla scorta della seconda riunione, sono stati stabiliti contatti i servizi della Commissione incaricati di

gestire i programmi comunitari nei paesi terzi europei ed i servizi pertinenti del Consiglio d'Europa.

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Nel complesso, si può concludere che la direttiva continua ad essere un mezzo efficace per garantire la libertà nella diffusione di servizi televisivi all'interno della Comunità. Gli obiettivi principali d'interesse pubblico³³ che la direttiva intende salvaguardare sono ancora validi e gli Stati membri, mai come ora, si sono dotati dei mezzi per conseguirli. Sono state istituite autorità normative nazionali indipendenti e la maggior parte degli Stati membri ha destinato risorse e personale supplementari per garantire l'effettiva attuazione della direttiva. La direttiva "Televisione senza frontiere" fornisce una regolamentazione efficace del settore audiovisivo europeo e la relazione separata conferma la validità dell'approccio europeo comune alle questioni audiovisive. La relazione separata sull'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva contiene i risultati, in generale soddisfacenti, in termini di rispetto delle prescrizioni riguardanti le opere europee e le produzioni indipendenti che le emittenti sono tenuti a trasmettere.

L'articolo 26 della direttiva stabilisce che la Commissione presenti non solo la relazione sull'applicazione della direttiva, ma formuli anche ulteriori proposte per adeguarla, se necessario, all'evoluzione del settore della radiodiffusione. Al fine di ottenere dati per un'analisi prospettica, la Commissione ha pertanto assegnato uno studio a un consulente indipendente sulle prospettive di sviluppo delle tecnologie e dei mercati per il settore audiovisivo europeo fino al 2010³⁴. Lo studio ha messo in evidenza la possibilità che i prossimi sviluppi tecnologici ed economici rimettano in discussione l'aspetto attuale dell'industria audiovisiva. I progressi tecnologici dovrebbero introdurre nuove forme di consumo dei mezzi di radiodiffusione e modificare le dimensioni del mercato, nonché la forza sul mercato degli operatori dell'industria audiovisiva. Queste nuove tecnologie potrebbero creare le condizioni favorevoli alla nascita di nuovi modelli commerciali. Stanno emergendo nuove forme di pubblicità, mentre si prevede un calo del tempo passato dinanzi al piccolo schermo e, quindi, del potenziale pubblicitario della televisione.

Il Parlamento europeo ha avuto numerose occasioni di sollevare la questione del riesame della direttiva "Televisione senza frontiere". Il 13 novembre 2001 ha adottato una risoluzione, basata su una relazione d'iniziativa³⁵, su una migliore diffusione dei film europei nel mercato interno e nei paesi candidati all'adesione. Recentemente, il 26 settembre, il Parlamento ha adottato una risoluzione recante la richiesta di un piano d'azione dell'Unione europea per la riuscita dell'introduzione della televisione digitale in Europa³⁶ in cui invita la Commissione a tenere conto delle varie questioni nel riesame della direttiva "Televisione senza frontiere".

Nel corso della riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea che si è tenuta il 23 maggio 2002, la Commissione ha presentato le formule possibili per il riesame della direttiva

³³ Cfr. punto 3.1 "Principi fondamentali".

³⁴ Lo studio *Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010*, di Arthur Andersen, è disponibile nel sito web della politica audiovisiva: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

³⁵ Relazione d'iniziativa del Parlamento europeo, presentata il 21 ottobre 2001, su una migliore diffusione dei film europei nel mercato interno e nei paesi candidati all'adesione (2001/2342(INI)) - Commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport - Relatore: Luckas Vander Taelen.

³⁶ Parlamento europeo Doc. B5-0488/2002.

ed è stato convenuto che il migliore approccio consisteva nello stabilire un programma di lavoro, in attesa di elaborare successivamente una proposta.

L'11 novembre 2002, il Consiglio ha adottato le conclusioni sulla revisione della direttiva "Televisione senza frontiere"³⁷, ricordando l'ampio consenso esistente sulla necessità di una preparazione accurata prima di elaborare ogni futura proposta riguardante la direttiva.

Sulla scorta di questi dibattiti e discussioni, il programma di lavoro allegato alla presente relazione intende lanciare un dibattito pubblico, aperto a tutte le parti interessate, compresi i paesi candidati e i cittadini di questi paesi, sulle questioni connesse alla revisione della direttiva "Televisione senza frontiere", in particolare come specificato nell'articolo 26, alla luce dei recenti sviluppi tecnologici.

L'obiettivo della Commissione è di valutare la necessità di aggiornare o adattare la direttiva "Televisione senza frontiere" e, se del caso, adottare misure pertinenti o supplementari. In tal caso, la Commissione potrebbe, al momento opportuno, presentare una proposta al legislatore comunitario contenente una serie di misure atte a potenziare in modo coerente la politica audiovisiva europea, tenendo pienamente conto dell'obiettivo di creare un ambiente favorevole alla competitività e alla crescita per lo sviluppo del settore audiovisivo.³⁸

³⁷ <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>

³⁸ Secondo l'obiettivo di lungo termine della Commissione, stabilito dal Summit Europeo di Lisbona, volto a rendere l'economia dell'Unione basata sulla conoscenza la più competitiva del mondo.

ALLEGATO

PROGRAMMA DI LAVORO

PER IL RIESAME DELLA DIRETTIVA « TELEVISIONE SENZA FRONTIERE »

E CALENDARIO PER LE AZIONI FUTURE

INDICE

I. – METODOLOGIA DEL PROGRAMMA DI LAVORO

- 1.1. Strumenti specifici della politica audiovisiva europea
- 1.2. Relazioni con le altre politiche comunitarie
- 1.3. Consultazione pubblica

II. – PROGRAMMA DI LAVORO

2.1 CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Ambito di applicazione
2. Articolazione tra regolamentazione, coregolamentazione e autoregolazione

2.2. TEMI SPECIFICI

1. L'accesso agli eventi di importanza fondamentale per la società
2. La promozione della diversità culturale e della competitività dell'industria europea dei programmi
3. La tutela degli interessi generali nella pubblicità televisiva, le sponsorizzazioni, le aste televisive e l'autopromozione
4. La protezione dei minori e l'ordine pubblico – Il diritto di risposta
5. Attuazione
6. Questione non disciplinata dalla direttiva: l'accesso ai brevi filmati relativi a eventi coperti da diritti esclusivi

III. – CALENDARIO E AZIONI FUTURE

La direttiva « televisione senza frontiere »³⁹, fondata sugli articoli 47 paragrafo 2 (ex articolo 57 paragrafo 2) e 55 (ex articolo 66) del Trattato CE, istituisce un quadro legale per la libera prestazione dei servizi televisivi nell'Unione europea al fine di promuovere lo sviluppo di un mercato europeo (principi di libertà di ricezione e di ritrasmissione dei programmi teletrasmessi) tenendo conto di alcuni obiettivi di interesse generale.

All'articolo 26 la direttiva in questione prevede che la Commissione sottopone al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, al più tardi entro il 31 dicembre 2000, e successivamente ogni due anni « *una relazione sull'applicazione della presente direttiva e, se necessario, elabora ulteriori proposte per adattarla all'evoluzione del settore dell'emittenza televisiva, specialmente alla luce dei recenti sviluppi tecnologici* ».

Gli Stati membri disponevano di un termine in scadenza il 30 dicembre 1998 per recepire nel proprio diritto nazionale la direttiva modificata⁴⁰. Essa è dunque applicabile da poco più di quattro anni. Il processo di riesame in corso rappresenta quindi la prima occasione per valutare in maniera approfondita l'applicazione pratica della nuova direttiva.

Le conclusioni della relazione d'applicazione hanno sottolineato che la direttiva « televisione senza frontiere », pietra angolare della politica audiovisiva europea, è già ampiamente applicata dai paesi candidati all'adesione all'Unione europea, e rappresenta uno strumento adeguato ed efficace al servizio del settore audiovisivo europeo e della diversità culturale. Essa accompagna l'evoluzione del paesaggio audiovisivo europeo (quantità crescente di reti televisive) ed è stata oggetto, nella pratica, di un numero assai limitato di contenziosi o reclami.

Tuttavia gli sviluppi recenti delle tecnologie e dei mercati nel settore dell'audiovisivo stimolano la Commissione ad approfondire la propria riflessione. A tal fine, il presente programma di lavoro è suddiviso in tre parti:

- **l'approccio metodologico;**
- **i temi di discussione;**
- **il calendario di lavoro e le azioni future previste riguardo ad alcuni aspetti giuridici della politica audiovisiva europea.**

I. - APPROCCIO METODOLOGICO

L'attuazione del presente programma di lavoro, che rappresenta una delle priorità della Commissione per l'anno 2003, si baserà sui seguenti tre elementi:

³⁹ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, nella versione modificata della direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm

⁴⁰ Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

(i) la necessità di tenere conto degli strumenti specifici della politica audiovisiva europea allo scopo di rafforzarne la coerenza globale;

(ii) la necessità di tenere conto, se del caso, dell'interfaccia con le altre politiche comunitarie che influiscono o potrebbero influire sull'entrata in vigore della direttiva « televisione senza frontiere » ; e

(iii) il lancio, a fini di trasparenza, di una consultazione pubblica aperta a tutte le parti interessate, che coinvolga anche i paesi candidati all'adesione all'Unione e i loro cittadini. Questa consultazione pubblica mira a stimolare un dibattito aperto in relazione agli sviluppi recenti delle tecnologie e dei mercati nel settore audiovisivo nonché delle probabili evoluzioni, nell'intento di fornire alla Commissione elementi atti a valutare la necessità di adattare la regolamentazione applicabile, e nel caso di risposta affermativa, a decidere a quali principi ispirarsi.

A tale riguardo bisogna in particolare sottolineare che:

a norma dell'articolo 151 par. 4 del Trattato, la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del Trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.

Peraltro la Commissione può ricorrere ormai alla valutazione d'impatto⁴¹, uno strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di elaborazione delle politiche comunitarie. La valutazione d'impatto, che verrà progressivamente applicata in seno alla Commissione a partire dal 2003 per tutte le iniziative importanti, è una misura che rientra nell'ambito del Piano d'azione per semplificare e migliorare la regolamentazione⁴². Infatti, durante il Consiglio di Laeken, la Commissione si è impegnata ad attuare dei principi relativi al miglioramento della regolamentazione, e segnatamente un meccanismo per la valutazione dell'impatto della regolamentazione. Questo impegno faceva seguito al Libro bianco della Commissione sulla governance⁴³.

La valutazione d'impatto individua i probabili aspetti positivi e negativi delle azioni proposte, consentendo così di procedere a una valutazione politica della proposta con cognizione di causa e di individuare i compromessi nella realizzazione di obiettivi concorrenti. Inoltre essa consente di completare l'applicazione del Protocollo sulla complementarità e la proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam.

1.1. Strumenti specifici della politica audiovisiva europea

L'aspetto interno della politica audiovisiva europea si basa su una combinazione di strumenti comunitari specifici e di varia natura. Esso si compone, tra l'altro⁴⁴, di misure legislative

⁴¹ Comunicazione della Commissione del 5.06.2002 in materia di valutazione d'impatto (COM(2002) 276 def.). http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0276fr01.pdf

⁴² Comunicazione della Commissione Piano d'azione « Semplificare e migliorare la regolamentazione » (COM (2002)278 def.) del 5.06.2002 e COM (2002) 278/2 def. del 06.06.2002. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf

⁴³ "La governance europea, un Libro bianco" 25.07.2001, COM(2001) 428 def. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

⁴⁴ Non vengono citate in particolare le comunicazioni della Commissione contenenti linee direttive, quali la comunicazione della Commissione su « Taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive » (COM (2001) 534 def.), la comunicazione della Commissione sul finanziamento del sistema di radiodiffusione del servizio pubblico (COM(2001/C 320/04).

obbligatorie (es.: direttiva «televisione senza frontiere⁴⁵»), di meccanismi di finanziamento (es.: programma Media +⁴⁶, iniziativa «i2i Audiovisuel⁴⁷») o, ancora, di strumenti legislativi non obbligatori (es.: raccomandazione del 1998 del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana⁴⁸).

I vari strumenti della politica audiovisiva, che interagiscono l'uno con l'altro, si sostengono sui principi della complementarità a livello nazionale e comunitario e del valore aggiunto comunitario.

Al fine di rafforzare la sinergia con la direttiva «televisione senza frontiere», la Commissione, nell'attuare il presente programma di lavoro, terrà conto della totalità degli strumenti specifici della politica audiovisiva europea.

1.1.1. Direttive

Oltre alla direttiva «televisione senza frontiere» che costituisce il quadro giuridico di riferimento per l'esercizio delle attività di radiodiffusione televisiva nell'Unione europea, bisogna fare riferimento alla direttiva 93/83/CEE «Cavo e satellite»⁴⁹, che mira a coordinare alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo al fine di agevolare la diffusione transfrontaliera di programmi audiovisivi.

1.1.2. Raccomandazioni

Il 24 settembre 1998 il Consiglio ha adottato una raccomandazione concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana⁵⁰. Questo testo, che completa il capitolo V della direttiva «televisione senza frontiere» relativo alla protezione dei minori, rappresenta il primo strumento giuridico comunitario concernente tutti i mass media elettronici, *ovvero* al contenuto dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea e diffusi via Internet.

La raccomandazione, atto giuridico previsto dall'articolo 249 del Trattato CE e destinato a orientare le legislazioni nazionali, istituisce, come complemento al quadro regolamentare, delle linee direttive per lo sviluppo dell'autoregolamentazione nazionale in materia di protezione dei minori e della dignità umana.

Nel quadro dell'applicazione di questo testo si invitano le reti televisive a sperimentare nuovi mezzi di controllo parentale collegati allo sviluppo della televisione digitale (codici personali, programmi di filtraggio o cip di controllo), ferma restando la responsabilità delle emittenti in questo settore. Gli operatori di servizi on line e di servizi offerti via Internet vengono a loro volta invitati a dotarsi di codici di buona condotta per applicare meglio e pubblicizzare la legislazione vigente.

⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm

⁴⁷ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html

⁴⁸ GU CE L 270 del 7.10.1998, pag.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

⁴⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

⁵⁰ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

L'applicazione di tale raccomandazione rappresenta un interessante esempio di articolazione complementare, a livello comunitario, tra misure legislative, da una parte, e misure d'autoregolamentazione che associano la totalità delle parti in causa, dall'altra, nell'intento di rafforzare la protezione dei minori e della dignità umana anche su Internet.

1.1.3. Misure di finanziamento

Tra le misure di sostegno applicate dalla Commissione, è il caso di menzionare il programma MEDIA (2001- 2005)⁵¹ che mira a rafforzare la competitività dell'industria audiovisiva europea attraverso una serie di azioni di incitamento e di aiuti finanziari mirati alla formazione dei professionisti, allo sviluppo di progetti di produzione nonché alla distribuzione e promozione delle opere cinematografiche e dei programmi audiovisivi. I più recenti sviluppi tecnologici verranno tenuti in considerazione nel quadro del sostegno specifico a progetti pilota⁵².

Anche l'iniziativa « i2i Audiovisivo », un'azione della Banca europea degli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), in collegamento con la Commissione europea, è meritevole di menzione. Si tratta di un pacchetto di azioni⁵³ volte a rafforzare la base finanziaria del settore audiovisivo e ad accelerare il suo adeguamento alle tecnologie digitali. Complementare al programma Media Plus, questo vero e proprio “pacchetto finanziario” si prefigge di aumentare la competitività di questa industria e di favorire lo sviluppo di contenuti audiovisivi europei.

Esistono vari altri meccanismi di sostegno, come ad esempio il programma comunitario pluriennale (2001-2005) « e-contenuto », che mira ad incoraggiare lo sviluppo e l'utilizzo di contenuti digitali europei sulle reti mondiali nonché a promuovere la diversità linguistica nella società dell'informazione⁵⁴.

1.2. Relazioni con altre politiche della Comunità

Oltre all'applicazione diretta delle disposizioni del Trattato, segnatamente di quelle relative alle quattro libertà fondamentali derivate dal diritto primario (libera circolazione dei servizi, delle merci, dei capitali e delle persone), è importante sottolineare che molte politiche

⁵¹ Il programma Media Plus è basato sulle seguenti decisioni: decisione 2000/821/CE del Consiglio del 20 dicembre 2000 relativa all'attuazione di un programma di incentivazione dello sviluppo, della distribuzione e della promozione delle opere audiovisive europee (MEDIA Plus – Sviluppo, distribuzione e promozione) (2001-2005); decisione 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa all'attuazione di un programma di formazione per gli operatori dell'industria europea dei programmi audiovisivi (MEDIA-Formazione) (2001-2005).
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html

⁵² http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_fr.html

⁵³ (i) la messa a disposizione di linee di credito (o « prestiti globali ») della BEI al settore bancario specializzato nell'audiovisivo per il finanziamento di piccole imprese di creazione audiovisiva, di tecnologie audiovisive o imprese che realizzano lavori di subappalto in questo settore; (ii) il finanziamento a medio e lungo termine da parte della BEI, in cooperazione con il settore bancario, di grandi gruppi televisivi, di produzione o di distribuzione audiovisiva, privati o pubblici, per i loro investimenti infrastrutturali; (iii) il finanziamento di fondi di capitali di rischio specializzati nell'audiovisivo, attraverso assunzioni di partecipazione del FEI; (iv) l'elaborazione di azioni congiunte del Gruppo BEI e della Commissione europea in favore della creazione culturale o dello sviluppo dell'industria cinematografica o televisiva (sessioni di formazione al finanziamento, cooperazione tra distributori europei, ecc.).

⁵⁴ Decisione 2001/48/CE del Consiglio del 22 dicembre 2000, GU CE L 14 del 18.1.2001
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infso02_fr.htm

dell'Unione europea sono collegate alla politica audiovisiva europea. A titolo d'esempio potremo menzionare la politica della concorrenza, la politica in materia di proprietà intellettuale⁵⁵ e di mass media⁵⁶, la politica della società dell'informazione (segnatamente la direttiva sul commercio elettronico⁵⁷ e il pacchetto "comunicazioni elettroniche"⁵⁸ o anche la politica di protezione dei consumatori⁵⁹).

Tali politiche si influenzano dunque a vicenda e interagiscono l'una con l'altra al fine di realizzare gli obiettivi previsti dal Trattato.

È altresì in questo contesto che le disposizioni dell'articolo 151 paragrafo 4 del Trattato CE, in base al quale la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del Trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture, rivestono un'importanza particolare.

La Commissione terrà conto dell'interazione tra queste differenti politiche, se del caso, nel quadro dell'attuazione del presente programma di lavoro, nell'intento di rafforzare la coerenza globale della politica audiovisiva europea.

Per quanto concerne in particolare i diritti di proprietà intellettuale, va ricordato che essi rappresentano uno stimolo alla creazione e all'investimento in numerosi settori artistici, in particolare nel settore audiovisivo (televisione, cinema, musica, ecc.) e contribuiscono alla competitività, all'occupazione e all'innovazione della società dell'informazione. Essi sono stati oggetto di una profonda armonizzazione europea volta a eliminare gli intralci agli scambi e ad adeguare il quadro normativo applicabile ai nuovi modelli di sfruttamento dei diritti.

La direttiva 93/83/CEE "cavo e satellite", che si articola con la direttiva "televisione senza frontiere", mira a coordinare alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo al fine di agevolare la diffusione transfrontaliera di programmi audiovisivi. Come seguito a una relazione sulla sua applicazione, adottata dalla Commissione il 26 luglio 2002⁶⁰, questa direttiva inoltre viene

⁵⁵ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, GU L 167 del 22/06/2001 p. 10

⁵⁶ Direttiva 93/83/CEE del Consiglio, del 27 settembre 1993, per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo, GU L 248 del 06/10/1993; Relazione della Commissione europea sull'applicazione della 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 satellite e alla ritrasmissione via cavo, COM (2002) 430 DEF., 27 luglio 2002; Direttiva 98/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 1998 sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato GU L 320 del 28/11/1998 pag. 54; Comunicazione della Commissione concernente l'applicazione dei principi generali della libera circolazione delle merci e dei servizi - Artt. 28 e 49 CE - In materia di utilizzazione delle antenne paraboliche/* COM/2001/351 def. del 27 giugno 2001. [Http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm).

⁵⁷ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), GU L 178 del 17/07/2000 pag. 1

⁵⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

⁵⁹ Cfr. segnatamente la comunicazione della Commissione relativa al seguito al Libro verde sulla protezione dei consumatori nell'Unione europea, Bruxelles, 11.6.2002, COM(2002) 289 def. Sui lavori in corso per una direttiva quadro cfr.

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

⁶⁰ COM(2002)430 def., http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm

attualmente sottoposta a un processo di ricerca e riflessione, attuato dalla Direzione generale per il mercato interno (sessioni di lavoro, in stretta collaborazione con le diverse parti interessate e con i rappresentanti delle autorità nazionali competenti). La Commissione farà in modo che l'eventuale riesame dei due strumenti avvenga in maniera coerente e coordinata, al fine di favorire lo sviluppo di vari canali di diffusione del contenuto audiovisivo tenendo conto degli interessi di tutte le parti interessate (segnatamente dei titolari dei diritti delle emittenti e dei telespettatori).

La Commissione terrà conto anche dell'interfaccia della direttiva "televisione senza frontiere", laddove essa è pertinente, con la direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione⁶¹ e con la direttiva sul commercio elettronico⁶².

1.3. Consultazione pubblica

Il presente programma di lavoro rappresenta un importante passo in avanti per meglio comprendere la globalità delle sfide economiche, culturali e sociali legate all'entrata in vigore della direttiva "televisione senza frontiere". Esso segue il solco tracciato dalla comunicazione della Commissione del 1999 sui principi e orientamenti della politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale⁶³.

Al fine di raccogliere gli elementi di valutazione e gli orientamenti inerenti alla necessità di aggiornare o adeguare, a termine, la direttiva "televisione senza frontiere" e, se del caso, di adottare misure a essa connesse o complementari, la Commissione lancerà, nel corso del primo trimestre del 2003, una consultazione pubblica aperta alla totalità delle parti interessate, associandovi anche i paesi candidati all'adesione all'Unione europea e i loro cittadini.

In questo contesto⁶⁴ essa procederà, nel corso del primo semestre del 2003, a una serie di udienze pubbliche e inviterà tutte le parti interessate a trasmetterle dei commenti scritti sui diversi temi specifici individuati nel presente programma di lavoro.

Tale consultazione dovrebbe permettere in particolare di valutare se l'evoluzione economica e tecnologica del settore impone un adeguamento delle misure regolamentari esistenti, tenendo conto in particolare della moltiplicazione dei canali di diffusione del contenuto audiovisivo.

⁶¹ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, GU L 167 del 22/06/2001 pag. 0010 - 0019

http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

⁶² Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») GU L 178 del 17/07/2000 pag. 0001 - 0016 - 0001 - 0016 – http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

⁶³ Comunicazione della Commissione del 14.12.1999 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale (COM(1999)657 def.)). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

⁶⁴ Cfr. lavori della Commissione, "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione"

Particolare attenzione verrà in questo contesto prestata ai principi della proporzionalità e della sussidiarietà⁶⁵.

Sulla base dei risultati di questa consultazione pubblica, la Commissione sottoporrà, alla fine dell'anno 2003 o all'inizio dell'anno 2004, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una comunicazione accompagnata da eventuali proposte.

II. - PROGRAMMA DI LAVORO

In applicazione delle disposizioni del Trattato⁶⁶, la direttiva “televisione senza frontiere” traccia il quadro giuridico di riferimento per la libera prestazione di servizi televisivi nell'UE al fine di promuovere lo sviluppo di un mercato europeo (principi di libertà di ricezione e di ritrasmissione di programmi televisivi) tenendo conto di alcuni obiettivi di interesse generale⁶⁷.

A tal fine, essa coordina a livello comunitario la legislazione nazionale in settori quali la determinazione della legge applicabile nei confronti dei radiotrasmettitori (principio del paese di trasmissione), la promozione della distribuzione e della produzione delle opere europee, l'accesso agli eventi di grande importanza, la pubblicità, le aste televisive, le sponsorizzazioni, la protezione dei minori e l'ordine pubblico, il diritto di risposta.

Oggi, sotto l'impulso dello sviluppo delle tecnologie digitali e della moltiplicazione del numero di canali televisivi offerti dalle varie piattaforme (terrestre, via cavo, via satellite, via Internet...) e dei nuovi metodi di diffusione e di fruizione (pay per view, videoregistratori personali, televisione interattiva, schermi giganti piatti, nuove tecnologie di compressione delle immagini, ecc.) il settore audiovisivo è soggetto a profondi cambiamenti. Questa evoluzione induce la Commissione a riesaminare l'interpretazione e l'applicazione della direttiva “televisione senza frontiere” alla luce in particolare dei recenti sviluppi legislativi e regolamentari intervenuti negli Stati membri, nonché a proporre delle soluzioni alle difficoltà eventualmente individuate.

In particolare, per evitare i rischi di incertezza giuridica e di distorsione della concorrenza, è compito della Commissione assicurarsi - tenendo conto degli obiettivi di interesse generale summenzionati - che i recenti sviluppi nelle legislazioni, nelle regolamentazioni e nelle pratiche amministrative siano compatibili con l'obiettivo principale di assicurare la libera circolazione dei servizi.

La consultazione pubblica consentirà a tutte le parti interessate di inviare commenti scritti e di partecipare alle udienze pubbliche. Tale consultazione pubblica verrà organizzata sulla base di temi specifici menzionati nel presente programma di lavoro.

⁶⁵ In applicazione del Protocollo sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam.

⁶⁶ Gli articoli 49 e seguenti del Trattato proibiscono qualsiasi restrizione alla libertà di effettuare trasmissioni radiotelevisive al di là delle frontiere degli Stati membri. Il Trattato e le sentenze della Corte di giustizia prevedono solo tre deroghe a questo principio, ovvero le misure giustificate da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di salute pubblica.

⁶⁷ Cfr. il punto 3.1 della relazione d'applicazione, per il richiamo degli obiettivi di interesse generale.

2.1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Si impongono due considerazioni generali riguardo al futuro della normativa europea: da un lato, il campo d'applicazione della normativa e dall'altro l'articolazione tra i diversi strumenti comunitari pertinenti.

La riflessione analizzerà in particolare l'articolazione tra le misure legislative, la coregolamentazione e l'autoregolamentazione.

Le questioni verranno affrontate unicamente dal punto di vista degli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla politica audiovisiva europea e, in questo contesto, nell'intento di assicurare la libera circolazione dei servizi procedendo all'individuazione e alla soppressione degli eventuali ostacoli al mercato interno.

In questo settore si terrà inoltre conto dell'applicazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà così come sono precisati nel Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.

1. Campo d'applicazione

Per quanto il campo d'applicazione, è necessario ricordare alcuni principi posti alla base, a livello comunitario, della regolamentazione esistente.

Anzitutto va sottolineato il **carattere «tecnologicamente neutrale» della direttiva “televisione senza frontiere”**, la totalità delle disposizioni della quale si applicano indistintamente alla televisione analogica e alla televisione digitale, e questo a prescindere dal metodo di diffusione (terrestre, via satellite, via cavo, ecc.).

In secondo luogo bisogna ricordare **l'importante distinzione⁶⁸ operata dal diritto comunitario positivo tra i servizi di "radiodiffusione televisiva" riguardanti i programmi televisivi destinati al pubblico, e i «servizi della società dell'informazione», forniti su richiesta individuale.** Il concetto di “richiesta individuale di un destinatario di

⁶⁸ Infatti l'articolo 1(a) della direttiva « Televisione senza frontiere » contiene la seguente definizione della « trasmissione televisiva »: « *la trasmissione, via cavo o via etere, nonché la trasmissione via satellite, in forma non codificata o codificata, di programmi televisivi **destinati al pubblico.** Il termine suddetto comprende la comunicazione di programmi effettuata tra le imprese ai fini della ritrasmissione al pubblico. **La suddetta nozione non comprende i servizi di comunicazione che forniscono informazioni specifiche o altri messaggi su richiesta individuale, come la telecopiatura, le banche elettroniche di dati e servizi analoghi.*** ».

L'articolo 1, paragrafo 3 della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, nella versione modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 1998 **contiene la seguente definizione della nozione di « servizio della società dell'informazione »**: « *qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.* ». Quest'ultima direttiva indica espressamente che « *i servizi televisivi – ai sensi della direttiva « Televisione senza frontiere » - e di radiodiffusione non sono servizi della società dell'informazione giacché non sono forniti a richiesta individuale* ». Cfr. l'allegato a tale direttiva, che precisa l'elenco indicativo dei servizi non coperti dall'articolo 1, punto 2, secondo comma –<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21003.htm>

La definizione dei “servizi della società dell'informazione” è stata ripresa dalla direttiva 98/84/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 1998 sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato nonché dalla direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

servizi” si riferisce a un servizio fornito tramite la trasmissione di dati e su richiesta individuale.⁶⁹

I servizi di "radiodiffusione televisiva" regolamentati dalla direttiva «televisione senza frontiere». I «servizi della società dell'informazione» sono in particolare regolamentati nel quadro della direttiva sul commercio elettronico⁷⁰.

La Commissione non ha intenzione di rimettere in discussione la distinzione operata dall'acquis comunitario tra «servizi della società dell'informazione», da una parte, e servizi coperti dalla direttiva “televisione senza frontiere”, dall'altra.

Per ciascuno dei temi specifici definiti al punto 3.2, la Commissione, tenendo conto dei recenti sviluppi del mercato e delle tecnologie nonché delle evoluzioni prevedibili, valuterà se le disposizioni della direttiva abbiano pienamente centrato gli obiettivi prefissati e se sia necessario prevedere delle misure a livello comunitario.

In caso affermativo essa valuterà se sia auspicabile rivedere le disposizioni attuali della direttiva o piuttosto modularle, o ancora prevedere altre misure per raggiungere gli obiettivi della direttiva. Le questioni verranno affrontate unicamente dal punto di vista degli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla direttiva “televisione senza frontiere”. Non verranno dunque trattate le questioni relative alla trasmissione, all'accesso o alla regolamentazione delle transazioni relative alla trasmissione o all'accesso, compreso l'accesso alle risorse associate e le regole del tipo "must-carry", né quelle relative alla normalizzazione, contemplate dal nuovo quadro regolamentare⁷¹ sulle reti ed i servizi di comunicazione elettronica, o ancora quelle relative alla regolamentazione delle transazioni.

2. Articolazione tra regolamentazione, coregolamentazione e autoregolamentazione

L'esame riguarderà anche il tipo di misura regolamentare da adottare.

Nel suo Libro bianco sulla governance europea⁷² la Commissione europea ha proposto di dare maggiore apertura al processo di elaborazione delle politiche dell'UE, in modo da garantire una più ampia partecipazione alla loro concezione e applicazione dei cittadini e delle organizzazioni. Il Libro bianco caldeggia un maggiore ricorso ai vari strumenti di politica pubblica, e segnatamente ai meccanismi di coregolamentazione⁷³ e di autoregolamentazione. Peraltro la Commissione ha adottato un piano d'azione per semplificare e migliorare la regolamentazione⁷⁴.

⁶⁹ Cfr. articolo 1, punto 2, secondo comma, terzo trattino della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998.

⁷⁰ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, *GU n. L 178 del 17/07/2000 pagg. 01 - 16* - http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

⁷¹ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

⁷² La governance europea – Un Libro bianco, COM(2001) 428 def., 25.7.2001.

⁷³ http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

⁷³ Per le condizioni del ricorso alla coregolamentazione, cfr. in particolare pag. 25.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione – Piano d'azione “Semplificare e migliorare la regolamentazione”, COM(2002) 278 def./2, 06.06.2002. http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm

La Commissione si è impegnata a chiarire la scelta e l'uso degli strumenti a propria disposizione per legiferare. Tuttavia essa rammenta che il ricorso alla direttiva deve rispettare lo spirito e la lettera dei Trattati: la direttiva deve tornare ad essere uno strumento volto a definire un quadro giuridico e degli obiettivi da raggiungere. La Commissione desidera quindi limitare per quanto possibile le direttive al quadro generale, comprendente gli obiettivi, le scadenze e gli elementi essenziali della legislazione. Il compito del legislatore sarebbe quello di pronunciarsi su questi elementi essenziali, dipendenti da una scelta politica e lasciare le modalità tecniche o i dettagli alle misure d'esecuzione.

Inoltre la Commissione sottolinea che si potrebbe fare un uso pertinente delle alternative alla regolamentazione, senza per questo porre pregiudizio alle disposizioni del Trattato né alle prerogative del legislatore comunitario.

La regolamentazione e, in alcuni casi, l'autoregolamentazione possono quindi rappresentare degli strumenti che consentono, a condizioni chiaramente definite, di perseguire gli obiettivi del Trattato semplificando al contempo il lavoro legislativo e la stessa legislazione e tenendo conto dei principi della proporzionalità e della sussidiarietà, senza per questo rimettere in causa i principi fondamentali del mercato interno.

La coregolamentazione permette, nel quadro di un atto legislativo, di rinviare l'attuazione degli obiettivi definiti dal legislatore comunitario a misure di competenza delle parti riconosciute in tale ambito. Si tratta di uno strumento la cui attuazione può risultare utile per assicurare l'adeguamento della legislazione ai problemi e ai settori in questione, per alleggerire il lavoro legislativo concentrandosi sugli aspetti essenziali e infine, per approfittare dell'esperienza delle parti interessate, in particolare degli operatori e delle parti sociali. Il ricorso a tale strumento, nel quadro di un atto legislativo, deve recare un valore aggiunto al servizio dell'interesse generale. Questo approccio può risultare utile laddove occorrono misure flessibili e/o urgenti purché tali misure non richiedano un'applicazione uniforme nella Comunità e non interessino le condizioni della concorrenza. In questo quadro normativo il legislatore⁷⁵ fissa in questo quadro normativo gli aspetti essenziali della legislazione: obiettivi da raggiungere, termini e meccanismi d'attuazione, metodi di controllo dell'applicazione ed eventuali sanzioni, al fine di garantire la sicurezza del diritto. Egli determina in quale misura la definizione e l'attuazione delle misure di applicazione possono essere affidate alle parti interessate in considerazione della loro riconosciuta esperienza nel merito. Qualora il ricorso a tale meccanismo non abbia i risultati che ci si attendeva, la Commissione si riserva di presentare al legislatore una proposta legislativa di tipo classico.

L'autoregolamentazione riguarda le numerose pratiche, le regole comuni, i codici di comportamento o gli accordi volontari che soggetti economici, sociali, ONG o gruppi organizzati definiscono di propria iniziativa, su base volontaria, per disciplinare e organizzare le loro azioni. Contrariamente alla coregolamentazione, l'autoregolamentazione (o *self-regulation*) non implica un atto legislativo (cfr. infra). La Commissione può ritenere preferibile non avanzare proposte legislative laddove esistano già accordi di questo genere che consentano di raggiungere gli obiettivi del Trattato. Essa può anche suggerire, ad esempio mediante una raccomandazione, il ricorso all'autoregolamentazione tra le parti interessate per evitare l'adozione di una regolamentazione, senza pertanto escludere la possibilità di legiferare se tale accordo si rivelasse insufficiente o inefficace.

⁷⁵ Anche se la Commissione propone un atto legislativo in cui sarà previsto il ricorso alla coregolamentazione, spetterà al Parlamento europeo e al Consiglio adottare tale proposta. Cfr. condizioni di ricorso alla coregolamentazione, pag. 13 della comunicazione summenzionata COM(2002) 278 def./2.

La questione centrale nel quadro del riesame può essere riassunta come segue: « *Quali sono i mezzi più efficaci e appropriati, a livello comunitario, per garantire il rispetto degli interessi generali nel settore digitale?* ». Per la Commissione, la rivoluzione digitale non rimette in discussione l'obbligo di individuare a livello comunitario gli interessi generali pertinenti e, se del caso, di garantirne il rispetto tramite misure legislative o regolamentari, ricorrendo in via complementare alla coregolamentazione o, in alcuni casi, affidandosi all'autoregolamentazione.

Il programma di lavoro analizzerà, conformemente al principio di sussidiarietà⁷⁶, la totalità di questi elementi.

2.2. TEMI SPECIFICI:

Tema 1: L'accesso agli eventi di grandi significato per la società

In occasione della revisione della direttiva nel 1997, è stato introdotto un articolo 3 bis allo scopo di permettere a ciascuno Stato membro di prendere delle misure, conformemente al diritto comunitario, per garantire che gli organismi di radiodiffusione televisiva rientranti nella propria sfera di competenza non ritrasmettano in maniera esclusiva degli avvenimenti che esso giudica di significato fondamentale per la società, privando così un'importante quota del pubblico di tale Stato membro della possibilità di seguire tali avvenimenti in diretta o in differita su un canale televisivo in chiaro. Questa disposizione, che si basa sul principio del reciproco riconoscimento, è applicabile esclusivamente agli organismi di radiodiffusione televisiva contemplati dall'articolo 1 b) della direttiva. **La Commissione non desidera estendere tale disposizione. Tuttavia essa ritiene che sarebbe utile riesaminare la formulazione dell'articolo 3 bis allo scopo di migliorare la sua attuazione.**

Tema 2: La promozione della diversità culturale e della competitività dell'industria europea dei programmi

Il doppio obiettivo di promozione della diversità culturale e della competitività dell'industria europea dei programmi si traduce concretamente nella direttiva "televisione senza frontiere", tramite un insieme di misure a favore della distribuzione e della produzione di programmi televisivi europei, tenendo conto anche dell'articolo 151, paragrafo 4 del Trattato che obbliga la Comunità a tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del Trattato, segnatamente al fine di rispettare e di promuovere la diversità delle proprie culture⁷⁷. Tale disposizione, che si articola tramite meccanismi complementari di aiuto finanziario come il programma Media, è basata sulle disposizioni del titolo III della direttiva "televisione senza frontiere": articolo 4 (promozione delle opere europee), articolo 5 (promozione delle opere europee realizzate da produttori indipendenti), articolo 6 (definizione della nozione di opere europee), articolo 7 (data di trasmissione delle opere cinematografiche) e articolo 9 (deroga per le emittenti televisive locali che non fanno parte di una rete nazionale).

⁷⁶ Cfr. protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam.

⁷⁷ Già articolo 128, paragrafo 4. Cfr. considerando 25 della direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

L'articolo 4, paragrafo 3 prevede un riesame dell'attuazione dell'articolo in questione sulla base di una relazione della Commissione che tiene conto in particolare dell'evoluzione verificatasi nel mercato comunitario e del contesto internazionale, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati membri. L'articolo 25 bis precisa inoltre che tale riesame tiene conto di un studio indipendente sull'impatto dei provvedimenti in questione sia a livello comunitario che nazionale.

Peraltro nel quadro del seguito alla comunicazione 'Cinema'⁷⁸, la Commissione ha individuato una doppia serie di questioni da esaminare nel quadro del riesame della direttiva "televisione senza frontiere". La prima serie di questioni riguarda la definizione di "opera europea", la definizione del concetto di "produttore o produzione indipendente". La seconda serie riguarda la cronologia della trasmissione delle opere cinematografiche nonché la definizione e lo sfruttamento dei diritti in linea.

Il presente programma di lavoro prevede a questo titolo: (i) di fare realizzare lo studio indipendente previsto dall'articolo 25 bis della direttiva, quindi (ii) di approfondire la riflessione sull'attuazione del titolo III della direttiva "tele", e (iii) di fare progredire gli scambi di punti di vista riguardo alla doppia serie di questioni individuate nel quadro della comunicazione 'cinema'.

Tema 3: La tutela degli interessi generali nella pubblicità televisiva, le sponsorizzazioni, le aste televisive e l'autopromozione

La direttiva nel suo capitolo IV detta per i programmi di radiodiffusione televisiva una serie di regole relative alla pubblicità, alle sponsorizzazioni e alle aste televisive, tra cui delle regole relative alla pubblicità destinata ai minori. Essa prevede delle regole riguardo alla quantità di pubblicità ammessa sullo schermo (limiti quotidiani e orari, articolo 18), alla quantità e alle modalità delle interruzioni pubblicitarie (articolo 11) nonché delle regole applicabili al contenuto e alla presentazione degli spot pubblicitari (articoli 10, 12, 13, 14, 15 e 16). Regole specifiche (articolo 17) sono applicate alle sponsorizzazioni.

La direttiva mira a proteggere gli interessi dei telespettatori, ad esempio sancendo una chiara distinzione tra contenuto editoriale e comunicazione pubblicitaria, a proteggere l'integrità e il valore delle opere audiovisive nonché a tutelare i titolari dei diritti, ad esempio evitando eccessive perturbazioni. La Commissione analizzerà in particolare la proporzionalità delle misure esistenti, partendo dal principio che la regolamentazione deve essere limitata al minimo necessario per centrare gli obiettivi perseguiti. Sarà in particolare necessario analizzare se determinate regole di limitazione quantitativa della pubblicità possano essere ammorbidite, tenendo conto del grado di scelta e di controllo da parte degli utenti.

Inoltre, per quanto riguarda la programmazione non lineare, bisognerà valutare se sia il caso di varare delle regole specifiche, segnatamente al fine di garantire la separazione tra contenuti redazionali e comunicazioni commerciali.

Diversi Stati membri hanno adottato, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva, delle regole più dettagliate o più rigorose rispetto a quelle della direttiva, ad esempio in materia di garanzia (riguardo alla durata dello spot, della sponsorizzazione o al contenuto del suo messaggio). Inoltre vari Stati membri hanno adottato interpretazioni divergenti dalla direttiva per quanto riguarda le nuove tecniche pubblicitarie, in particolare gli schermi divisi, la pubblicità virtuale

⁷⁸ Cfr. punto 8 della Commissione 'Cinema' - http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm

e la pubblicità interattiva. **La Commissione valuterà le implicazioni giuridiche delle nuove tecniche pubblicitarie al fine di determinare se sia il caso di adattare la legislazione o se la legislazione esistente permette già di regolamentare adeguatamente tali tecniche. Essa analizzerà inoltre le implicazioni economiche e finanziarie degli eventuali adeguamenti.**

All'atto di procedere alla sua analisi, la Commissione terrà conto dell'eventuale ruolo dell'autoregolamentazione riguardo alle regole sulla pubblicità, tenendo presente che queste norme dovranno garantire o migliorare la sicurezza giuridica ed essere compatibili con il principio della libera circolazione dei servizi.

Inoltre, in relazione ai lavori sulla politica audiovisiva e alla futura direttiva quadro sulle pratiche commerciali leali, sarà necessario assicurare la coerenza e la compatibilità, così come precisato dalla comunicazione sul seguito al Libro verde sulla protezione dei consumatori (p. 2)⁷⁹.

Tema 4: La protezione dei minori e l'ordine pubblico – Diritto di risposta

- La protezione dei minori e l'ordine pubblico

Gli articoli 22 e 22 bis della direttiva definiscono i principi che gli Stati membri devono rispettare riguardo alla protezione dei minori e all'ordine pubblico. Essi prevedono l'applicazione da parte degli Stati membri di misure appropriate e di meccanismi (scelta dell'orario di trasmissione, accorgimenti tecnici volti ad impedire che i minorenni che si trovano nella zona di ricezione normalmente seguano o ascoltino tali programmi, o l'inserimento di avvertimenti acustici o segni di identificazione attraverso la presenza di un simbolo visivo) allo scopo di assicurare il rispetto di tali principi. **La consultazione pubblica procederà a un riesame di questi principi e accorgimenti, in particolare alla luce dei recenti sviluppi tecnologici.**

L'articolo 2 bis della direttiva prevede che gli Stati membri assicurino la libertà di ricezione e non ostacolino la ritrasmissione sul proprio territorio di trasmissioni provenienti da altri Stati membri per ragioni attinenti a settori coordinati dalla presente direttiva. Tuttavia gli Stati membri possono, in via provvisoria, derogare a tale disposizione qualora una trasmissione televisiva proveniente da un altro Stato membro violi in misura manifesta, seria e grave gli articoli 22 e 22 bis. In tal caso lo Stato membro interessato è obbligato in particolare a notificare per iscritto le proprie intenzioni all'emittente televisiva interessata e alla Commissione. Inoltre esso è tenuto a procedere a consultazioni con lo Stato membro che effettua la trasmissione e con la Commissione. **La consultazione pubblica riesaminerà determinati aspetti di tale deroga alla regola del paese d'origine, sulla quale si basa l'intera direttiva, comprese le questioni procedurali, ai fini di una loro eventuale chiarificazione.**

Le disposizioni della direttiva sulla protezione dei minori e della dignità umana si applicano alla radiodiffusione televisiva, mentre quelle della raccomandazione del Consiglio sulla protezione dei minori e della dignità umana⁸⁰ contemplano tutti i servizi audiovisivi e

⁷⁹ Cfr. nota 59

⁸⁰ Raccomandazione 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 ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana, GU CE L 270 del 7.10.1998, pag.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

d'informazione, compresi quelli in linea. Il 20 febbraio 2002 il Parlamento europeo ha adottato una relazione⁸¹ sul rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione⁸². Tale relazione sottolinea l'importanza dell'approccio basato sull'autoregolamentazione in questo settore e invita tutti i soggetti in causa a proseguire i propri sforzi mirati a garantire la protezione dei minori e della dignità umana. Esso invita inoltre tutti gli Stati membri a definire un approccio che stabilisca dei criteri comunitari per la descrizione comparativa dei contenuti audiovisivi, lasciando tuttavia, viste le differenze culturali, la competenza per la valutazione dei contenuti al livello nazionale o regionale, pur armonizzando maggiormente i sistemi di valutazione dei vari mass media. Infine la relazione invita la Commissione ad elaborare un'altra relazione sull'attuazione della raccomandazione per misurare i progressi compiuti. **La Commissione intende portare a termine questa nuova relazione di valutazione entro la fine dell'anno 2003, consentendo così il proseguimento dell'esame dell'articolazione tra le disposizioni pertinenti in materia di protezione dei minori della direttiva "televisione senza frontiere" e quelle previste dalla raccomandazione.**

– Il diritto di risposta

In applicazione del capitolo VI della direttiva, ogni persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla nazionalità, i cui legittimi interessi, in particolare l'onore e la reputazione, siano stati lesi a seguito di un'asserzione di fatto non conforme al vero contenuta in un programma, deve poter fruire di un diritto di rettifica o di misure equivalenti. **La Commissione esaminerà l'attuazione delle disposizioni pertinenti della direttiva.**

Tema 5: Aspetti legati all'attuazione

Gli Stati membri la cui competenza riguardo agli organismi di radiodiffusione è determinata dalle norme dell'articolo 2 della direttiva, il Comitato di contatto istituito presso la Commissione dall'articolo 23 bis e le autorità nazionali di regolazione svolgono un ruolo essenziale nell'applicazione della direttiva "televisione senza frontiere". In tale contesto essi partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze e del principio di sussidiarietà, al raggiungimento degli obiettivi della direttiva e, più generalmente, del Trattato.

⁸¹ http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm

⁸² Christopher Beazley sul rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 sulla protezione dei minori e della dignità umana, COM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS). http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm

1. Determinazione dell'autorità competente e del diritto applicabile

A norma dell'articolo 2 bis della direttiva "televisione senza frontiere", gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la libertà di ricezione e non ostacolare la ritrasmissione sul proprio territorio di trasmissioni televisive provenienti da altri Stati membri per ragioni attinenti ai settori coordinati dalla direttiva (applicazione della regola dello Stato d'origine).

Al fine di determinare la competenza in relazione agli organismi di radiodiffusione, l'articolo 2 applica il criterio dello "stabilimento" come criterio principale (insieme ad una serie di criteri materiali a titolo secondario). **Si procederà al riesame di tali criteri alla luce della pratica invalsa e della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, e segnatamente all'efficacia dei criteri secondari di cui all'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva.**

2. Comitato di contatto

Il Comitato di contatto istituito dalla Commissione per mezzo dell'articolo 23 bis della direttiva "televisione senza frontiere" svolge un ruolo essenziale nell'applicazione delle disposizioni di tale direttiva da parte degli Stati membri e rappresenta una ribalta privilegiata soprattutto per lo scambio di punti di vista e di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri nonché tra gli stessi Stati membri.

Seguendo l'invito formulato nelle conclusioni approvate dal Consiglio l'11 novembre 2002, sotto la Presidenza della Danimarca, la Commissione assocerà strettamente il Comitato di contatto nel quadro dell'attuazione del presente programma di lavoro. Inoltre essa rifletterà sull'opportunità di rafforzare le competenze del Comitato nel quadro dell'attuazione dell'articolo 3 bis della direttiva, relativo all'accesso agli eventi di particolare rilevanza per la società (applicazione del principio di riconoscimento reciproco).

3. Ruolo delle autorità nazionali di regolazione

Le consultazioni svolte a livello europeo hanno condotto la Commissione a proporre delle linee direttive per lo sviluppo di istituzioni di regolamentazione nazionale nel settore audiovisivo. Nella sua comunicazione sui principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale⁸³, la Commissione ha dunque precisato in particolare gli aspetti seguenti:

- le autorità per la regolamentazione devono essere indipendenti dal governo e dagli operatori;
- gli aspetti relativi al contenuto sono per loro natura nazionali, poiché direttamente e strettamente connessi con le esigenze culturali, sociali e democratiche di una determinata società; pertanto, in osservanza del principio di sussidiarietà, la regolamentazione del contenuto è anzitutto responsabilità degli Stati membri;
- la convergenza tecnologica richiede una cooperazione più intensa fra i diversi soggetti (infrastrutture di comunicazione, settore audiovisivo, concorrenza...);

⁸³ Comunicazione della Commissione del 14.12.1999 al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale (COM(1999)657 def.).
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

- le autorità per la regolamentazione possono contribuire alla concezione e all'attuazione dell'autoregolamentazione.

Nel quadro dell'attuazione della direttiva "televisione senza frontiere", la Commissione procederà a uno scambio di punti di vista sull'opportunità di rafforzare la cooperazione a livello europeo tra le diverse autorità nazionali di regolamentazione competenti in materia audiovisiva.

Tema 6: Questione non contemplata dalla direttiva – L'accesso a brevi estratti di avvenimenti che fanno parte di diritti esclusivi

Infine appare appropriato riflettere sull'eventualità di prevedere in avvenire delle disposizioni sull'accesso a brevi estratti di avvenimenti soggetti a diritti esclusivi.

In effetti, a differenza della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera del Consiglio d'Europa⁸⁴, la direttiva "televisione senza frontiere" non contiene simili disposizioni.

Nel tenere conto degli interessi in causa (organizzatori di avvenimenti, titolari di diritti, agenzie, organismi di radiodiffusione televisiva, pubblico) e del fatto che determinati Stati membri hanno già adottato disposizioni specifiche in materia, la necessità di assicurare il pluralismo delle fonti d'informazione impone di affrontare questa nuova questione al fine di valutare se l'assenza di disposizioni in seno alla Comunità ponga degli ostacoli al mercato interno.

III. - CALENDARIO E AZIONI FUTURE

La Commissione ritiene che i principi e le linee direttive della politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale, enunciati nella comunicazione⁸⁵ del 1999 rimangano validi. Allo scopo di valutare l'impatto delle recenti evoluzioni tecnologiche e dei mercati sull'attuazione della direttiva "televisione senza frontiere", e di analizzare le misure che potrebbero rivelarsi necessarie per rafforzare la coerenza dell'insieme della politica audiovisiva europea, la Commissione ha previsto le azioni seguenti.

Si rileva che la consultazione pubblica consentirà a tutte le parti interessate di inviare commenti scritti e di partecipare alle udienze pubbliche sui temi individuati nel presente programma di lavoro.

⁸⁴ Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (STE n. 132), Strasburgo, 05.05.1989 – Testo emendato dal Protocollo aggiuntivo (STE n. 171), del 1°.10.1998 ed entrato in vigore il 1°.03.2002 - <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm>. Va rilevato che il campo di applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa diverge da quello della direttiva « Televisione senza frontiere » del Parlamento europeo e del Consiglio e contempla solo la circolazione transfrontaliera dei servizi televisivi.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione del 14.12.1999 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale (COM(1999)657 def.) http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

Calendario indicativo	Azioni previste
1° trimestre 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Lancio di uno studio indipendente sull’impatto delle misure a livello comunitario e nazionale volte a promuovere la distribuzione e la produzione delle opere europee - Eventuale lancio di studi complementari <i>ad hoc</i>
marzo-maggio 2003	- Audizione delle parti interessate sui temi menzionati nel presente programma di lavoro
inizio di luglio 2003	- Termine per la consegna dei contributi scritti delle parti interessate sui temi menzionati nel presente programma di lavoro
3° trimestre 2003	- Adozione di una relazione di valutazione sull’attuazione della raccomandazione relativa alla protezione dei minori e della dignità umana ⁸⁶
fine 2003 – inizio 2004	- Adozione di una comunicazione sui risultati della consultazione pubblica ed eventuali proposte

⁸⁶

Raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell’industria dei servizi audiovisivi e d’informazione europea attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana – http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm