

Autorità Amministrative Indipendenti

a cura di

Giovanna De Minico

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

di *Marana Avvisati*

Aggiornato al 22.06.2012

Nel periodo di riferimento considerato (Marzo 2013 - Giugno 2013), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha adottato alcune rilevanti delibere di carattere regolamentare, di cui si illustreranno i tratti essenziali.

1. In primo luogo, si segnalano all'attenzione del lettore due delibere, accomunate nel procedimento di approvazione – caratterizzato dalla istituzione di un tavolo tecnico aperto alla consultazione con i vari *stakeholders* – e nel loro obiettivo, vale a dire proteggere i minori dalla esposizione incondizionata ai contenuti nocivi visionabili attraverso i servizi media audiovisivi a richiesta. In particolare, la tutela del minore passa attraverso l'individuazione di accorgimenti tecnici *ad hoc* tesi a escludere che i minori vedano o ascoltino normalmente trasmissioni televisive in grado di incidere negativamente sul loro sviluppo fisico, mentale o morale¹. A tal proposito, la delibera n. 51/13/CSP² prevede

¹ Il decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120, di modifica al Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici, all'art. 34 prevede il divieto di trasmissioni televisive che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. L'art. introduce al contempo una deroga a tale divieto, destinata a operare

Osservatorio sulle fonti

che, con specifico riferimento ai servizi media audiovisivi a richiesta offerti su qualunque rete di comunicazione elettronica, l'abilitazione alla visione di detti programmi possa avvenire mediante la digitazione, da parte dell'utente maggiorenne abbonato, di un codice segreto personale, non disattivabile in maniera permanente.

Attraverso l'introduzione della nuova misura di natura tecnica, l'Autorità ha quindi recepito le osservazioni pervenute durante il tavolo congiunto, inteso quel strumento di co-regolamentazione finalizzato alla creazione di uno strumento di collegamento e collaborazione tra gli operatori privati e il soggetto pubblico nel perseguimento di obiettivi pubblici. Il regolamento introduce, pertanto, in via precauzionale una "soglia di sbarramento" non disattivabile stabilmente rispetto alla visione indiscriminata dei contenuti nocivi da parte dei minori, atta a evitare l'accadimento dell'evento temuto, per cui l'utente maggiorenne sarà tenuto di volta in volta a introdurre un codice PIN a ogni richiesta di fruizione, al fine di accedere alla visione dei contenuti gravemente pregiudizievoli.

2. Sullo stesso argomento si segnala, inoltre, la delibera n. 52/13/CSP³, in tema di criteri di classificazione delle trasmissioni televisive che

esclusivamente in favore dei fornitori di servizi di *media* audiovisivi a richiesta (o non lineari), fermo restando l'obbligo dell'adozione di un sistema di protezione (c.d. parental control) idoneo ad escludere l'accesso dei minori ai programmi gravemente nocivi per il loro sviluppo (art. 34, comma 3). Sul tema, con specifico riferimento alle competenze dell'A.G.Com., sia consentito il rinvio a M. Avvisati, *Il minore e la governance degli organi di sistema*, in G. De Minico (a cura di), *Nuovi media e minori*, Aracne, 2012, pp. 51ss.

² Rubricata "Regolamento in materia di accorgimenti tecnici da adottare per l'esclusione della visione e dell'ascolto da parte dei minori di trasmissioni rese disponibili dai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta che possono nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o morale ai sensi dell'articolo 34 del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato e integrato in particolare dal Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, come modificato dal Decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120", reperibile in: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=11198&Search=51/13/CSP>.

³ Rubricata "Regolamento in materia di criteri di classificazione delle trasmissioni televisive che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori di cui all'articolo 34, commi 1, 5 e 11 del Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato e integrato in particolare dal Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 e dal Decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120". Lo schema di delibera è stato sottoposto a consultazione pubblica, nell'ambito della quale sono state raccolte le posizioni

Osservatorio sulle fonti

possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. La delibera, pertanto, non si estende ai contenuti audiovisivi diffusi attraverso siti internet, come i contenuti accessibili attraverso le versioni elettroniche di quotidiani e periodici, o generati da utenti privati a fini di condivisione, nonché i motori di ricerca. Questa tipologia di siti, difatti, ancorché renda potenzialmente disponibili i contenuti nocivi, resta esclusa dal campo di applicazione della delibera in commento, in quanto la normativa interna ed europea estendono la competenza del *policy maker* soltanto ai servizi media audiovisivi, caratterizzati dal duplice requisito della responsabilità editoriale e della finalità di informazione, intrattenimento e istruzione del pubblico.

Nello specifico, i contenuti sono classificati come gravemente nocivi per i minori sulla base dell'incrocio congiunto di due gruppi di parametri, denominati “*aree tematiche*” e “*principali modalità rappresentative*”.

A) Le “*aree tematiche*” di classificazione sono costituite da indicatori di carattere elastico, vale a dire: violenza; sesso; diritti fondamentali e incolumità della persona.

B) Nell'ambito di ciascuna *area tematica*, la classificazione del singolo contenuto come gravemente nocivo per i minori viene effettuata in base alle seguenti “*principali modalità rappresentative*”: frequenza e durata delle scene; livello di verosimiglianza (rappresentazione dei contenuti e dei personaggi in termini di realismo); scena e sviluppo della trama (scena avulsa dal contesto narrativo, non giustificata dalla trama, oppure non funzionale o non effettivamente necessaria alla comprensione della trama o dei personaggi...); tonalità emotiva (morbosità delle inquadrature, insistenza sui particolari, dettagli, primi piani o descrizione minuziosa dell'episodio...).

In sintesi, il primo parametro attiene a un criterio sostanziale, cioè alla tipologia di contenuti rappresentati, mentre il secondo attiene a un criterio formale: pertanto, un stesso contenuto potrebbe assumere entità lesiva diversa in relazione all'enfasi con il quale tale contenuto viene di volta in volta presentato al pubblico.

In conclusione, il laborioso procedimento di approvazione dei due regolamenti denuncia la delicatezza e la complessità dei valori coinvolti, nonché la difficoltà di adeguare le regole ai mutevoli cambiamenti della tecnica. Può dirsi, pertanto, che l'attività del *policy maker* appaia

dei soggetti intervenuti, reperibile in:
<http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=11200&Search=52/13/CSP>.

Osservatorio sulle fonti

fortemente influenzata dal processo di innovazione che ha investito la televisione tradizionale: l'individuazione delle regole a tutela delle fasce deboli appare quindi sempre più restia a incanalarsi in rigide categorizzazioni, visto che la linea di demarcazione tra ciò che può definirsi servizio media audiovisivo e non, tra servizi lineari e a richiesta, e tra internet, editoria e televisione, diventa sempre più debole e sfumata. Considerazione, questa, di cui è ben consapevole la Commissione Europea, che nel Libro Verde *“Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza, creazione e valori”*⁴, evidenziando gli effetti della “convergenza della tecnica” nel settore audiovisivo tra TV lineare e Internet, anche relativamente ai servizi audiovisivi forniti tramite *tablet* o *smartphone*, sottolinea la necessità di una “convergenza regolamentare”, cioè indipendente dalla tipologia del dispositivo che permette la fruizione dei servizi e contenuti. In sintesi, la regolamentazione in tema di contenuti *premium* e diritti sportivi, le regole sulla pubblicità, la protezione dei minori, la promozione della diffusione delle opere europee, sottintende un bagaglio valoriale unico, un minimo comune denominatore che richiede una nuova riflessione sull'attuale, ma ormai vetusto, significato di servizio media audiovisivo, e sui mezzi di comunicazione in esso rientranti.

3. Sullo stesso segmento si segnala, altresì, l'importante Delibera n. 277/13/CONS⁵, con cui il Consiglio dell'Autorità ha approvato il provvedimento sulle regole per l'asta delle frequenze televisive del digitale terrestre⁶, dopo la cancellazione della procedura di *beauty*

⁴ Reperibile in:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:it:PDF>

⁵ Rubricata: Procedura per l'assegnazione delle frequenze disponibili in banda televisiva per sistemi di radiodiffusione digitale terrestre e misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza e a tutela del pluralismo ai sensi dell'art. 3-quinquies del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 26 aprile 2012, reperibile in <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=10903&Search=277/13/CONS>.

⁶ Ai sensi del decreto legge n. 16/12, convertito in legge n. 44/12, al fine di assicurare l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio, nonché per aprire il mercato di radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale a soggetti nuovi entranti o agli operatori minori esistenti, verranno assegnati nuovi diritti di uso per frequenze televisive nazionali tramite un'asta con offerte economiche con rilanci competitivi.

Osservatorio sulle fonti

contest, che invece assegnava gratuitamente le frequenze in ragione dei requisiti di affidabilità ed efficienza posseduti dell'aspirante⁷.

Il fine della nuova Delibera consiste, quindi, nel delineare le regole di carattere asimmetrico per l'assegnazione delle frequenze, al fine di favorire l'ingresso sul mercato della piattaforma digitale terrestre agli operatori nuovi entranti e le piccole emittenti, in favore del principio del pluralismo delle fonti informative, nonché assicurare un efficiente uso dello spettro frequenziale. Nel novembre 2012 l'Autorità ha pertanto approvato uno schema preliminare di provvedimento oggetto di consultazione pubblica e di confronto con la Commissione europea, stante la pendenza della procedura di infrazione n. 2005/5086 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per il contrasto della disciplina nazionale con le regole europee.

L'interlocuzione con la Commissione europea ha riguardato, in particolare, l'attuazione di specifiche misure pro-concorrenziali, anche al fine di consentire la chiusura della procedura di infrazione. In data 11 aprile 2013, all'esito positivo del dialogo con la Commissione europea e della risultanze della consultazione aperta a tutti i soggetti interessati, con la delibera n. 277/13/CONS l'Autorità ha adottato il provvedimento finale, che modifica in maniera rilevante lo schema del 14 novembre 2012, e reca il regolamento per la procedura d'asta, poi trasmesso al Ministero per l'adozione del bando e l'avvio della gara⁸.

In estrema sintesi, il provvedimento prevede che all'asta con offerte economiche a rilanci competitivi vadano frequenze che compongono tre reti televisive digitali terrestri nazionali, con correlati diritto d'uso. I diritti d'uso verranno rilasciati per 20 anni, ma non saranno trasferibili soltanto per i primi 3 anni. Tuttavia, al fine di rispondere all'obiettivo di garantire un maggior grado di concorrenza e pluralismo nella diffusione

⁷ La legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16 (di seguito: la "legge") all'articolo 3-*quinquies*, recante "Misure urgenti per l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio e in materia di contributi per l'uso delle frequenze televisive", ha introdotto una radicale modifica nelle procedure di gara a suo tempo avviate per l'assegnazione gratuita ("*beauty contest*") delle frequenze disponibili in banda televisiva per sistemi di radiodiffusione digitale terrestre derivanti dal cosiddetto "dividendo digitale interno", disciplinato in origine dall'Autorità con delibera n. 497/10/CONS.

⁸ Si rammenta che, in base riparto di competenze in materia di gestione dello spettro radioelettrico, all'Autorità compete la pianificazione e la definizione della procedura di assegnazione delle frequenze, mentre spetta al Ministero dello sviluppo economico l'adozione del bando di gara e la gestione della procedura d'asta.

Osservatorio sulle fonti

dei contenuti, il provvedimento consente di concorrere per tre lotti in gara (L1, L2, L3) ai soli nuovi entranti o piccoli operatori (cioè coloro che detengono un solo multiplex) e per due lotti agli operatori già in possesso di due multiplex; limita ad un solo multiplex la partecipazione degli operatori integrati, attivi su altre piattaforme con una quota di mercato superiore al 50% della tv a pagamento; esclude dalla partecipazione alla gara gli operatori che detengono tre o più multiplex. Inoltre, il provvedimento introduce il *cap* di 5 multiplex che ogni operatore potrà complessivamente detenere, anche al di fuori della gara.

A seguito dell'annullamento della precedente procedura di assegnazione delle frequenze televisive in *beauty contest* in favore dell'asta onerosa, e dei conseguenti provvedimenti adottati dall'Autorità, è apparsa necessaria una revisione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale (Pnaf DVB-T). La revisione del Pnaf DVB-T si è giustificata in quanto le frequenze a disposizione delle reti nazionali non sono più 25, ma sono state ridotte a 22. L'esclusione di tre frequenze dalla gara è finalizzata alla risoluzione di alcune criticità, quali l'annoso problema delle problematiche dovute a interferenze reciproche, l'efficientamento della rete Rai, nonché la liberazione graduale di alcuni canali, entro il 2016, per la relativa attribuzione ai servizi LTE.