

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2864

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori ZANDA, BRUTTI Paolo, DEL TURCO,
DONATI, FABRIS, BASTIANONI, BATTISTI, D’ANDREA,
LAURIA, MANZIONE, MARITATI, MONTINO, MORANDO,
SCALERA, TONINI, TURCI, VERALDI e VISERTA COSTANTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 2004

—————

Nuove norme in materia di pubblicità radiotelevisiva e di
sanzioni amministrative di competenza dell’Autorità per le
garanzie nelle comunicazioni

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema della regolamentazione dei limiti pubblicitari consentiti all'interno della programmazione televisiva ha assunto una crescente importanza in relazione alle dimensioni commerciali e sociali del fenomeno, nonché per i suoi riflessi diretti sull'equilibrio del conto economico delle imprese editrici di quotidiani e periodici e, pertanto, indirettamente sul pluralismo e sull'indipendenza dell'informazione.

Il presente disegno di legge si propone di intervenire sulla attuale legislazione in materia di pubblicità televisiva sotto un duplice profilo.

Da una parte, chiarendo la portata dei limiti di affollamento orario e giornaliero dei messaggi pubblicitari televisivi da parte dei concessionari per la diffusione televisiva in ambito nazionale, attraverso il riconoscimento che la nozione di «messaggi pubblicitari» (soggetti al predetto limite ai sensi dell'articolo 8, comma 7, della legge 6 agosto 1990, n. 223) deve considerarsi riferita non solo agli *spot* pubblicitari, ma anche alle telepromozioni e ad ogni altra forma di comunicazione commerciale e pubblicitaria; da altra parte, rendendo meno astratti e più incisivi nei confronti dei soggetti violatori di detti limiti i poteri sanzionatori attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in base all'articolo 31 della legge n. 223 del 1990.

Sotto il profilo dei limiti di affollamento orario e giornaliero dei messaggi pubblicitari televisivi da parte dei concessionari per la diffusione televisiva in ambito nazionale, il presente disegno di legge si propone di adeguare l'ordinamento alla normativa europea in materia e alla interpretazione di questa resa dal Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, bisogna riferirsi alla direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, e alla successiva direttiva 97/36/CE, del Consiglio, del 30 giugno 1997, che ha modificato la prima chiarendone talune definizioni ovvero obblighi a carico degli Stati membri. In particolare, l'articolo 1, punti 1, 4, 12, 14, 15 e 18, della direttiva 97/36/CE ha modificato gli articoli 1, 2, 10, 12, 13 e 16 della citata direttiva 89/552, inserendo in quest'ultima i nuovi articoli 2-*bis* e 3-*bis*. L'articolo 1, lettera c), della direttiva 89/552/CEE, nel testo risultante dall'articolo 1, punto 1, della citata direttiva 97/36, così recita: «Ai fini della presente direttiva (...) per pubblicità televisiva si intende ogni forma di messaggio televisivo trasmesso a pagamento o dietro altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, da un'impresa pubblica o privata nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni».

Per quanto riguarda la normativa nazionale, la legge 6 agosto 1990, n. 223 (con cui sono state recepite le norme comunitarie poste con la direttiva 89/552/CEE) ha dettato un'ampia disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, formulando (articolo 8) specifiche disposizioni sulla pubblicità.

Dopo aver fissato i limiti sostanziali dell'attività pubblicitaria, stabilendo, al comma 1, che la pubblicità radiofonica e televisiva non deve offendere la dignità della persona, non deve evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, non deve offendere convinzioni religiose ed ideali, non deve indurre a comportamenti pregiudizievoli per la salute, la sicurezza e l'ambiente, non deve ar-

recare pregiudizio morale e fisico a minorenni, e ne è vietato l'inserimento nei programmi di cartoni animati, l'articolo 8 della legge n. 223 del 1990 stabilisce ai commi 2 e 2-bis (aggiunto dall'articolo 12 della legge 26 ottobre 1995, n. 447), il principio di riconoscibilità e di uniformità secondo i quali la pubblicità televisiva e radiofonica deve essere riconoscibile come tale ed essere distinta dal resto dei programmi con mezzi ottici o acustici di evidente percezione, con contestuale divieto di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi, e detta una serie di disposizioni sui limiti temporali alla trasmissione di messaggi pubblicitari televisivi e radiofonici.

Il comma 6 del medesimo articolo 8 prevede che la trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora, con possibilità di recupero di eventuali eccedenze, comunque non superiori al 2 per cento nel corso di un'ora, nell'ora antecedente o successiva. Il comma 7 stabilisce che i concessionari privati per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale non possono effettuare la trasmissione di messaggi pubblicitari televisivi per un periodo eccedente il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di ogni ora, con possibilità, anche in tal caso, di sfondare tale tetto con l'eccedenza comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, da «recuperare» (*rectius* da compensare) nell'ora antecedente o successiva. Un identico limite è fissato per i concessionari privati autorizzati, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 223 del 1990, a trasmettere in contemporanea su almeno 12 bacini di utenza, con riferimento al tempo di programmazione in contemporanea.

Il comma 8, inoltre, stabilisce che la trasmissione di messaggi pubblicitari radiofonici da parte dei concessionari privati non può eccedere per ogni ora di programma-

zione, rispettivamente, il 18 per cento per la radiodiffusione sonora in ambito nazionale, il 20 per cento per la radiodiffusione sonora in ambito locale, il 5 per cento per la radiodiffusione sonora nazionale o locale da parte di concessionaria a carattere comunitario; anche in tal caso si prevede lo stesso meccanismo di recupero delle eventuali eccedenze orarie.

Il comma 9 dell'articolo 8 concerne i limiti di trasmissione di messaggi pubblicitari televisivi da parte dei concessionari privati per la radiodiffusione televisiva in ambito locale, fissati al più elevato limite del 20 per cento di ogni ora di programmazione ed al 15 per cento di ogni ora e di ogni giorno di programmazione, fermo restando la solita possibilità di recupero di eventuali eccedenze, e infine il comma 9-bis (aggiunto dall'articolo 3 del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483, e successivamente sostituito dall'articolo 9 del decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422) prevede, ancora, che il tempo massimo di trasmissione quotidiana dedicato alla pubblicità televisiva in ambito nazionale è portato al 20 per cento se comprende forme di pubblicità «come le offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, dell'acquisto o del noleggio di prodotti oppure della fornitura di servizi, fermi restando i limiti di affollamento giornaliero ed orario di cui al comma 7 per le forme di pubblicità diverse dalle offerte» di cui al medesimo comma o con un limite non percentuale ma assoluto per tali forme di offerte, i cui tempi di trasmissione non devono comunque superare un'ora e 12 minuti giornalieri.

La predetta normativa primaria è stata integrata dal regolamento di cui al decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico. La norma che qui particolarmente interessa è l'articolo 12,

con cui sono stati fissati limiti di affollamento per *spot*, telepromozioni, citazioni, offerte fatte direttamente al pubblico: il comma 1 stabilisce che ai fini dei commi 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 8 della legge n. 223 del 1990, si intendono per messaggi pubblicitari:

a) i messaggi trasmessi da un'impresa allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni e servizi;

b) fermi i limiti previsti dall'articolo 13 del medesimo regolamento per le telepromozioni, l'esibizione di prodotti, la presentazione orale o visiva di beni, di servizi, del nome, del marchio o della attività di un produttore di beni o di un fornitore di servizi fatte dall'emittente (cosiddette «telepromozioni») allo scopo di cui alla lettera a), nell'ambito di un programma anche se sponsorizzato;

c) le citazioni non occasionali, non necessarie ed evitabili di cui alla lettera c) dell'articolo 6 del regolamento;

d) ogni forma di comunicazione promozionale di cui al comma 5 dell'articolo 4 ed al comma 4 dell'articolo 5 dello stesso regolamento. Il comma 1, lettera b), dell'articolo 12 del predetto regolamento è stato annullato dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, che con sentenza della Seconda Sezione, 19 dicembre 1997, n. 1987, ne ha dichiarato l'illegittimità nella parte in cui equipara, quanto ai tempi giornalieri di radiodiffusione, le «telepromozioni» agli ordinari messaggi pubblicitari, nonchè il comma 2 dell'articolo predetto, nella parte in cui non ammette le telepromozioni al beneficio del tempo aggiuntivo di pubblicità giornaliera del 5 per cento.

Sostanzialmente, dunque, la disciplina degli affollamenti pubblicitari nelle trasmissioni televisive di concessionari privati che trasmettono sull'intero territorio nazionale risulta essere la seguente:

a) per le trasmissioni in ambito nazionale da parte di televisioni private, i mes-

saggi tradizionali (*spot*) soggiacciono al doppio limite, a quello complessivo del 15 per cento delle trasmissioni giornaliera ed a quello del 18 per cento delle trasmissioni orarie (articolo 8, comma 7, legge n. 223 del 1990);

b) il predetto limite del 18 per cento giornaliero viene innalzato al 20 per cento giornaliero per le pubblicità che ricomprendano anche forme di messaggi pubblicitari non tradizionali, come le televendite e le telepromozioni;

c) nell'ambito di tale affollamento complessivo del 20 per cento giornaliero, le pubblicità per televendite e per telepromozioni non possono eccedere il 5 per cento dell'orario giornaliero di programmazione;

d) per quanto riguarda il limite dell'affollamento pubblicitario orario, esso anche per le forme diverse dai messaggi tradizionali, come le televendite e le telepromozioni è costituito dal «18 per cento di ogni ora», fissato dall'articolo 8, comma 7, della legge n. 223 del 1990.

Ora, poichè per le televendite e le telepromozioni la normativa primaria e secondaria non fissa un ulteriore limite orario, distinto da quello generale, anche per tali forme non tradizionali vige il limite orario del 18 per cento orario stabilito nel più volte citato articolo 8, comma 7, della legge n. 223 del 1990.

Tutte le disposizioni sopra richiamate sono state interpretate dal Consiglio di Stato (parere della sezione II, 16 gennaio 2002, n. 2418 del 2001, reso all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) nel senso che «la pubblicità, in tutte le sue varie forme... (ha natura) meramente strumentale rispetto alle finalità esplicite del "sistema radiotelevisivo"», onde «dev'essere senz'altro preferita (l'interpretazione) maggiormente limitativa del messaggio pubblicitario in qualsiasi forma trasmesso, senza che possano ipotizzarsi, per quanto sopra detto forme di privi-

legio temporale, seppure parziale, in favore di telepromozioni».

In aderenza alle interpretazioni sopra riportate, il presente disegno di legge chiarisce (articolo 1) la portata dei limiti di affollamento orario e giornaliero dei messaggi pubblicitari televisivi e afferma il riconoscimento che la nozione di «messaggi pubblicitari» deve considerarsi riferita non solo agli spot pubblicitari, ma anche alle telepromozioni, alle televendite ed ad ogni altra forma di comunicazione commerciale e pubblicitaria.

L'articolo 2 del disegno di legge interviene modificando, in senso rafforzativo, i poteri sanzionatori attribuiti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in base all'articolo 31 della legge n. 223 del 1990.

La legge n. 249 del 1997 prevede, infatti, a tutela del pluralismo dell'informazione e della libera concorrenza, tra l'altro, che nessun soggetto televisivo può raccogliere più del 30 per cento delle risorse complessive del mercato.

Il 27 giugno 2003, dopo una interminabile istruttoria, l'Autorità ha formalmente sancito che «le società RAI S.p.A., Publitalia '80 S.p.A. e RTI S.p.A., per il triennio 1998-2000 hanno superato i limiti di cui all'articolo 2, comma 8, della legge n. 249 del 1997» e ha emanato un «richiamo formale» nei confronti delle due emittenti per il comportamento tenuto nel triennio 1998-2000, rinviando tuttavia ogni decisione all'esito dell'istruttoria relativa al triennio successivo (2000-2003). Così, fino ad ora, nonostante l'accertata violazione delle norme da parte delle emittenti nazionali, non è ancora stata comminata alle concessionarie radiotelevisive alcuna delle sanzioni previste dalla legge per la violazione dei limiti indicati.

Eppure, l'articolo 31 della legge n. 223 del 1990 prevede una vasta gamma di sanzioni, che possono arrivare, nei casi di violazioni gravi o reiterate, sino alla sospensione e alla revoca della concessione televisiva.

Non è dunque solo un problema di poteri, ma anche di orientamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla propria operatività. L'articolo 31 della legge n. 223 del 1990 prevede infatti un dispositivo particolarmente complesso, che vincola la procedura sanzionatoria a lunghi passaggi burocratici, ed una lunga catena formata da atti di accertamento, di contestazione e notificazione, di diffida, di ordinanza ingiuntiva, che la legge considera essenziali ai fini del perfezionamento della procedura sanzionatoria, ma che, allo stesso tempo, la irrigidiscono e di fatto ne azzerano l'efficacia, senza peraltro essere nemmeno giustificati da ragioni di garanzia procedimentale.

Il sistema sanzionatorio così com'è stato congegnato e così come viene nel concreto gestito dall'Autorità garante, avvalora negli operatori del settore la convinzione, peraltro assai fondata alla luce dell'esperienza, che le norme che regolamentano la pubblicità televisiva possano essere impunemente violate.

Le sanzioni previste dalla legge oggi vigente risultano essere, nella realtà, una finzione assoluta, uno «scherzo normativo» abilmente confezionato con l'obiettivo conscio o inconscio di consentire alle emittenti televisive di rastrellare pubblicità senza tener conto dei tetti imposti dalla legge e senza correre il rischio di dover subire cospicue multe se non addirittura la sospensione o la revoca della convenzione. Tutto ciò è talmente vero che sinora l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è riuscita a contestare a RAI e, soprattutto, Mediaset solo poche violazioni assolutamente clamorose, ma non è stata in grado di riscuoterne le relative sanzioni, tuttora impantanate nel tradizionale ginepraio dei ricorsi al TAR.

Tra le varie assurdità del sistema vigente (assurdo ma convenientissimo per quegli operatori del settore televisivo che hanno dimostrato di avere nei loro programmi operativi la violazione sistematica delle norme) si segnala, in particolare, la norma secondo la quale, a seguito dell'accertamento di viola-

zioni in materia pubblicitaria e alla contestazione dell'addebito, l'Autorità non può procedere a irrogare immediatamente la sanzione, ma può solo «procedere a diffidare gli interessati a cessare dal comportamento illegittimo», e solo nella ipotesi del persistere della condotta illegittima anche dopo la diffida può arrivare a comminare la sanzione.

Trattasi, all'evidenza, di una procedura assai singolare, anomala sotto il profilo procedurale rispetto allo standard previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, che non solo non permette un diretto rapporto di causa/effetto tra violazione e sanzione, ma addirittura determina la paradossale circostanza per cui a un numero imprecisato di

violazioni commesse nel periodo intercorrente tra il primo accertamento e lo spirare dei termini stabiliti nella diffida, può non corrispondere alcuna sanzione.

Per ovviare a tale situazione, il presente disegno di legge si propone di rimuovere proprio quei passaggi burocratico-formali che limitano l'efficacia dell'intervento sanzionatorio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, eliminando la previsione della diffida, elevando il limite minimo e massimo della sanzione prevista, e stabilendo l'automatica irrogazione della sanzione in conseguenza dell'accertamento della violazione, rendendo in tal modo più efficace il presidio e più forti i suoi effetti di deterrenza.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Nozione di raccolta pubblicitaria)

1. All'articolo 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 6 sono inseriti i seguenti:

«6-bis. Per "pubblicità televisiva" si intende ogni forma di messaggio televisivo trasmesso a pagamento o dietro altro compenso, ovvero a fini di auto-promozione, da un'impresa pubblica o privata nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni. Per "sponsorizzazione" si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o di produzione di opere audiovisive, al finanziamento di programmi televisivi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti. Per "televendite" si intendono le offerte dirette trasmesse al pubblico allo scopo di fornire, dietro pagamento, beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni.

6-ter. Ai fini della determinazione del limite di affollamento orario e giornaliero dei messaggi pubblicitari televisivi da parte dei concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, per "messaggi pubblicitari" si intendono gli *spot* pubblicitari, le telepromozioni ed ogni altra forma di comunicazione commerciale e pubblicitaria»;

b) il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte dei concessionari privati per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale non può eccedere il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di ogni ora; una eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva. Un identico limite è fissato per i concessionari privati autorizzati, ai sensi dell'articolo 21, a trasmettere in contemporanea su almeno dodici bacini di utenza, con riferimento al tempo di programmazione in contemporanea»;

c) il comma 9-bis è abrogato.

2. Le offerte al pubblico e le televendite sono incluse nei limiti di affollamento orario e giornaliero dei messaggi pubblicitari televisivi, a meno che esse non siano inserite nell'ambito di finestre di programmazione destinate alle televendite, ciascuna di durata minima non inferiore a quindici minuti. Il numero massimo di finestre di programmazione giornaliera di televendita è otto. La loro durata complessiva non può superare le tre ore al giorno. Esse devono essere nettamente individuate come finestre di televendita attraverso dispositivi ottici e acustici.

3. È vietata la trasmissione di messaggi pubblicitari che propongano o evochino rappresentazioni discriminatorie, o comunque offensive delle differenze di sesso, di razza di nazionalità, di convinzioni religiose e ideali, o induca comportamenti pericolosi per la salute, la sicurezza e l'ambiente, e arrechi pregiudizio ai minorenni.

4. I messaggi pubblicitari radiotelevisivi devono essere riconoscibili come tali e distinguersi con mezzi ottici e acustici di facile percezione. A tal fine la trasmissione dei messaggi pubblicitari deve essere preceduta da un apposito annuncio che ne renda chiara la distinzione dal resto della produzione e se-

guita da altro annuncio di ripresa della produzione stessa. I messaggi pubblicitari non possono in ogni caso utilizzare lo stesso contesto scenico delle produzioni, né possono essere presentati dai conduttori dei programmi all'interno dei quali sono inseriti.

5. È fatta salva, in ogni caso, la disciplina sulla pubblicità ingannevole di cui al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74.

Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 31 della legge
n. 223 del 1990)*

1. All'articolo 31 della legge 6 agosto 1990, n. 223, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) le parole «, escluso il comma 10» sono soppresse;

2) la parola «giustificazioni» è sostituita dalla seguente «controdeduzioni»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Trascorso tale termine, l'Autorità, qualora giudichi infondate o inadeguate le controdeduzioni presentate, delibera l'irrogazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 35.000 a euro 350.000 e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da uno a dieci giorni. Le stesse sanzioni si applicano qualora la rettifica sia effettuata a seguito del procedimento di cui al comma 4 dell'articolo 10, salvo diversa determinazione dell'Autorità ove ricorrano giustificati motivi.»;

c) il comma 3 è abrogato;

d) al comma 5, le parole «trecentosessantacinque giorni» sono sostituite dalle seguenti «trenta giorni».

