

02.093

Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)

del 18 dicembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno e il messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1994 | P | 93.3654 | Violenza in televisione. Quota femminile nell'autorità di ricorso (N 18.3.94, von Felten) |
| 1994 | P | 94.3184 | Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (N 7.10.94, Reimann Maximilian) |
| 1997 | P | 97.3009 | Quota di canone assegnata alle emittenti televisive private (S 6.3.97, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni S 96.048) |
| 1998 | P | 97.3453 | Radiotelevisione. Revisione della legislazione (S 18.3.98, Uhlmann) |
| 1998 | P | 98.3003 | Radio Svizzera Internazionale (N 20.3.98, Commissione della politica estera N 97.085) |
| 1999 | P | 98.3575 | Fondo indipendente per i media (N 19.3.99, Weigelt) |
| 1999 | M | 98.3509 | Programmi educativi alla televisione svizzera (N 16.6.99, Suter; S 17.12.98) |
| 1999 | M | 98.3391 | Programmi educativi alla televisione svizzera (S 17.12.98, Simmen; N 16.6.99) |
| 1999 | P | 97.3451 | Radiotelevisione. Revisione della legislazione (N 16.6.99, Frazione dell'Unione democratica di centro) |
| 1999 | P | 99.3080 | Passaggio della SSR nell'area di competenza del Controllo federale delle finanze (S 16.6.99, Reimann) |
| 2000 | P | 00.3219 | Libera concorrenza tra mezzi di comunicazione indipendenti (N 20.6.00, Commissione speciale N 00.016) |
| 2000 | P | 00.3144 | Legge sui media (N 6.10.00, Fehr Hans-Jürg) |
| 2000 | P | 00.3520 | Per il mantenimento degli studi radiofonici a Berna e Basilea (N 15.12.00, Joder) |

2001 P 01.3429 Garantire l'informazione degli Svizzeri all'estero
(S 11.12.01, Commissione delle istituzioni politiche S)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 dicembre 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dall'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione (LRTV) nel 1991, il panorama radiotelevisivo svizzero è mutato radicalmente. L'evoluzione tecnologica mette in discussione soprattutto i metodi di regolamentazione. La legge attuale non è in grado di rispondere adeguatamente alle conseguenze dei profondi mutamenti, in particolare non offre soluzioni per regolamentare nuovi fenomeni come la digitalizzazione e la crescente convergenza tra radiotelevisione e telecomunicazioni.

Negli ultimi dieci anni l'offerta di programmi esteri si è moltiplicata. In Svizzera le reti televisive in provenienza dai Paesi vicini hanno nel frattempo raggiunto complessivamente una quota di mercato del 50 per cento: si tratta di una delle più alte percentuali in Europa. Nel panorama odierno dei mezzi di comunicazione, fortemente internazionalizzato, le offerte svizzere rischiano di essere marginalizzate. I programmi radiotelevisivi che si rivolgono a tutti i gruppi della popolazione contribuiscono a fondare un'identità comune e pertanto svolgono un ruolo fondamentale in un Paese plurilingue e socialmente diversificato come la Svizzera.

L'internazionalizzazione ha fatto sì che lo strumento delle concessioni sia divenuto inadeguato per la regolamentazione complessiva del panorama radiotelevisivo svizzero. La maggior parte dei programmi che si possono captare nel nostro Paese non necessita infatti di una concessione svizzera. Inoltre, gli importanti oneri che la procedura di rilascio di una concessione richiede e l'obbligo di adempiere un mandato di prestazioni pongono le emittenti private svizzere in una posizione economicamente sfavorevole. Rispetto alla concorrenza estera, inoltre, gli operatori svizzeri subiscono lo svantaggio di dover soddisfare prescrizioni più severe per quanto riguarda pubblicità e sponsorizzazioni.

Benché il diritto in vigore permetta di sostenere le emittenti locali attraverso i proventi del canone di ricezione, una ripartizione mirata di questi introiti è praticamente impossibile. Il sistema attuale tende piuttosto a consolidare strutture sotto-dimensionate e sovente poco efficienti, ostacolando sviluppi più dinamici.

La nuova legge rappresenta un vero e proprio cambiamento di paradigma: sostituisce a una regolamentazione difensiva, caratterizzata da intenti protezionistici e da misure di tutela interventiste, che impone a tutte le emittenti mandati di prestazioni, una politica dei mezzi di comunicazione intesa a realizzare gli obiettivi costituzionali soprattutto mediante mandati mirati, accompagnati da adeguati indennizzi finanziari. In futuro solo le emittenti che ricevono un'aliquota del canone di ricezione o un accesso garantito alle strutture di diffusione dovranno richiedere una concessione.

Il fulcro del disegno di legge è l'adempimento del mandato di prestazioni costituzionale (servizio pubblico). Concentrando i proventi del canone a favore della SSR, esso intende garantire a tutte le regioni linguistiche – al loro livello e a livello nazionale – un servizio pubblico in grado di tener testa alla concorrenza commerciale estera, che dispone di considerevoli mezzi finanziari. Per consentire alla SSR di adempire il suo mandato di programma, le sarà ancora concesso di finanziarsi sul mercato (pubblicità e sponsorizzazioni), anche se in misura minore rispetto alle

emittenti private. Le sarà inoltre garantita la possibilità di espandersi, seppure non illimitatamente. La legge prevede infatti delle restrizioni intese a evitare che la SSR pregiudichi inutilmente la sopravvivenza del settore dei mezzi di comunicazione privati.

Poiché non è possibile verificare in un processo giuridico formale se la SSR adempia di fatto il suo mandato di programma, è prevista l'istituzione di un Comitato consultivo indipendente dotato di un'infrastruttura professionale. Il Comitato consultivo è chiamato ad osservare la creazione di programmi della SSR e a renderne conto al pubblico. In tal modo, si favorisce una discussione aperta sul servizio pubblico.

La legge non dimentica che la popolazione ha bisogno di programmi concepiti per un pubblico locale e, rispetto al diritto attualmente in vigore, consente di destinare una quota maggiore dei proventi del canone ad emittenti che operano a livello locale e regionale. La ripartizione di questi proventi sarà d'ora in poi più mirata, allo scopo soprattutto di offrire programmi professionali di alta qualità.

Le emittenti che non fanno richiesta né di aliquote del canone né di un accesso agevolato alle strutture di diffusione sono esentate dagli obblighi legati all'adempimento del mandato costituzionale e dalle onerose procedure per ottenere una concessione. Per le emittenti private, l'ordinamento concernente la pubblicità viene liberalizzato e si avvicina ai livelli europei. Le emittenti che non ricevono alcun sostegno finanziario e i cui programmi non possono essere captati all'estero beneficiano di una regolamentazione ancora più liberale.

Per garantire la pluralità dell'offerta radiotelevisiva, il disegno di legge prevede strumenti atti a lottare contro la concentrazione dei media. Esso intende inoltre evitare che la stipulazione di contratti di esclusiva impedisca alla collettività di essere adeguatamente informata su avvenimenti importanti.

Per quanto concerne la diffusione, la legge garantisce alla radiotelevisione mezzi sufficienti per concorrere con i fornitori commerciali di servizi di telecomunicazione che operano in vasta scala. La SSR e le altre emittenti vincolate dalla concessione a fornire determinate prestazioni potranno accedere alla diffusione a condizioni particolarmente favorevoli. In tal modo si garantisce loro la possibilità di raggiungere effettivamente il pubblico e di adempiere così al mandato di prestazioni.

Per quanto concerne i nuovi sviluppi tecnologici, la legge mette a disposizione strumenti giuridici flessibili, così da garantire al pubblico un'offerta di programmi diversificata. Essa disciplina esclusivamente i programmi radiotelevisivi tradizionali, impedendo così una regolamentazione eccessiva di nuove forme di comunicazione, come ad esempio i servizi online.

Anche l'organizzazione delle autorità viene adeguata al mutamento tecnologico. Dato che le frontiere tra il settore della radiotelevisione e quello delle telecomunicazioni sono sempre più labili, in futuro un'unica autorità indipendente sarà competente per disciplinare entrambi i settori. Le scelte strategiche in materia di politica dei mezzi di comunicazione rimangono per contro prerogativa delle autorità politiche.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Radio e televisione si rivolgono all'opinione pubblica e godono pertanto di un'attenzione particolare da parte della popolazione e del mondo politico. La loro grandissima importanza per il funzionamento delle società democratiche contemporanee è legata alla loro capacità di mediare contenuti politici. Sono soprattutto le democrazie dirette ad avere bisogno di infrastrutture che non obbediscano esclusivamente a leggi di mercato ma che consentano anche a minoranze o a gruppi d'opinione di accedere ai canali della comunicazione di massa, indipendentemente dalla loro attrattiva economica. Nel loro ruolo sempre più diffuso di mezzi di intrattenimento, inoltre, la radio e la televisione svolgono una funzione sociale di crescente importanza, influenzando direttamente sul modo in cui le persone percepiscono la realtà e affrontando argomenti che influiscono sulla vita quotidiana.

Benché le opinioni degli esperti sugli effetti dei mezzi di comunicazione audiovisivi non siano sempre concordi, se si tiene conto del tempo dedicato giornalmente al consumo di programmi radiotelevisivi non si può certo affermare che essi non lascino alcuna traccia negli utenti. La televisione in particolare si è affermata quale vera e propria istanza di socializzazione affiancandosi, presso il pubblico più giovane, alla scuola e alla famiglia.

Radio e televisione sono inoltre diventate un importante fattore economico, assumendo anche sotto questo aspetto un ruolo di primo piano.

Dal 1992, anno in cui è entrata in vigore la legge sulla radiotelevisione, la società, l'economia e la tecnologia hanno subito una considerevole evoluzione. Il progresso tecnologico – si pensi alla diffusione via satellite e all'espansione della rete via cavo – ha permesso il moltiplicarsi dei programmi televisivi esteri captabili in Svizzera. Questa internazionalizzazione ha fatto sì che solo una piccola parte dei programmi offerti dalle reti svizzere via cavo necessiti ancora di una concessione da parte del nostro Paese. La finalità alla base del diritto in materia attualmente in vigore, ovvero regolare in modo onnicomprensivo il paesaggio radiotelevisivo del Paese, ha perso il proprio significato.

Il disciplinamento di radio e televisione deve garantire il rispetto del mandato di prestazioni stabilito dalla Costituzione federale. Occorre anche assicurare e mantenere un'offerta svizzera di elevata qualità, in grado di profilarsi nei confronti della concorrenza estera. L'identità di un piccolo Stato, con la sua pluralità di aspetti culturali e linguistici, può affermarsi nella comunicazione radiotelevisiva internazionale soltanto se ha la forza di contrapporre all'offerta delle grandi aree linguistiche europee dei programmi propri di pari spessore. Considerata la ristrettezza dei mezzi finanziari a disposizione, questo scopo può essere raggiunto solo grazie a un impiego concentrato delle limitate risorse che ne eviti la dispersione.

1.1.1 Attuale ordinamento della radiodiffusione

1.1.1.1 Costituzione federale

Secondo la giurisprudenza in materia costituzionale, la libertà dei media audiovisivi non dev'essere confrontata con la libertà di stampa o la libertà d'opinione¹. Il testo della Costituzione federale ha tenuto conto di questa considerazione, dedicando a radio e televisione una disposizione particolare. Esso, inoltre, disciplina i mezzi elettronici di comunicazione di massa in modo molto più dettagliato di quanto non faccia, ad esempio, nel caso dell'informazione scritta. Intende così garantire anche in questo settore un'ottimale libertà di opinione e un'efficace salvaguardia del pluralismo².

Il cosiddetto mandato di prestazioni costituisce il nucleo dell'articolo costituzionale accettato dal popolo e dai Cantoni il 2 dicembre 1984 (nel 1999 l'art. 55^{bis} è stato ripreso in maniera praticamente immutata nell'art. 93 della nuova Costituzione). Ai sensi dell'articolo 93 capoverso 2 Cost., «la radio e la televisione contribuiscono all'istruzione e allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento. Considerano le particolarità del Paese e i bisogni dei Cantoni. Presentano gli avvenimenti in modo corretto e riflettono adeguatamente la pluralità delle opinioni». Dalla funzione politica e culturale della radiotelevisione deriva il mandato di servire adeguatamente tutte le regioni della Svizzera. Anche le zone periferiche e le regioni di montagna devono poter ricevere i programmi.

L'articolo 93 capoverso 2 dà la priorità all'adempimento del mandato di prestazioni piuttosto che alla concorrenza sul piano economico. Per il diritto costituzionale svizzero importano in primo luogo il pubblico e i programmi. La radiodiffusione è considerata innanzitutto come un servizio alla comunità e come tale non può essere lasciata alle leggi del mercato. Anche l'articolo 93 capoverso 5, che prevede il deferimento dei ricorsi sui programmi ad un'autorità indipendente, è pensato a tutela degli interessi del pubblico. Il Tribunale federale ha più volte ribadito che la sorveglianza dei programmi – al contrario ad esempio del diritto di rettifica – non è stata istituita per tutelare i diritti dei singoli, quanto piuttosto per verificare se le trasmissioni rispondono agli interessi della collettività e della libera formazione delle opinioni, ciò che costituisce un importante elemento della democrazia³.

Anche il capoverso 4 della disposizione costituzionale dichiara inequivocabilmente che lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa elettronici non deve essere lasciato solo al mercato: lo Stato è infatti tenuto a considerare, nella regolamentazione del settore radiotelevisivo svizzero, la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa.

Da un punto di vista generale, l'ordinamento che la Costituzione federale prevede per la radiodiffusione si differenzia in maniera netta da quello dedicato ad altri mezzi di comunicazione di massa, in particolare alla stampa, per la quale essa si limita a garantire la libertà dei media e la tutela contro la censura (art. 17 Cost.), senza formulare direttive quanto ai contenuti.

¹ Decisione del Tribunale federale del 2.2.1972, DTF **98** Ia 73 (82).

² Cfr. Jörg Paul Müller/Franziska B. Grob, Kommentar BV, art. 55^{bis}, edizione riveduta (1995), marg. 35.

³ Decisione del Tribunale federale del 29.11.1996, DTF **122** II 471 (475 seg.).

Il testo costituzionale non prende invece posizione sulla questione della struttura del settore radiotelevisivo svizzero. Non determina in base a quale sistema (forte emittente pubblica, importanti partecipazioni economiche oppure sistema misto) debbano essere organizzate radio e televisione. Non menziona la Società svizzera di radiotelevisione (SSR). La Costituzione federale non esige che i servizi richiesti siano forniti da un'emittente definita, ma dall'intero sistema dei media elettronici. Da un punto di vista pratico, ciò significa che il mandato costituzionale impegna in primo luogo lo Stato. Esso è tenuto ad attuare le norme costituzionali sia a livello di legislazione sia nell'ambito della sua attività amministrativa (ad es. assegnando concessioni, esercitando una sorveglianza, gestendo le frequenze e così via).

1.1.1.2 Legge sulla radiotelevisione del 1991

Prima dell'entrata in vigore, il 1° aprile 1992, della legge sulla radiotelevisione, il diritto concernente i mezzi di comunicazione elettronici si basava quasi esclusivamente su ordinanze e concessioni.

Al centro della legislazione svizzera c'è sempre stata la SSR, che come Società svizzera di radiotelevisione – un'associazione di diritto privato che riunisce diverse società regionali – nel 1931 ottenne per la prima volta dalla Confederazione una concessione di trasmissione. Assieme all'Azienda delle PTT, cui allora competeva la trasmissione tecnica, la SSR fu incaricata di assicurare la diffusione in tutto il Paese di trasmissioni radiofoniche e, a partire dal 1964, anche televisive. La concessione accordata nel 1931 alla SSR è stata più volte rinnovata. Fino all'autorizzazione, in via sperimentale, per la diffusione via cavo di programmi televisivi locali negli anni Settanta, la SSR era l'unica società svizzera a beneficiare di una concessione. Nel 1982 il Consiglio federale emanò l'ordinanza sulle prove locali di radiodiffusione (OPR), sulla cui base vennero autorizzate più di 60 tra emittenti radiofoniche, televisive e di videotext.

Con la legge sulla radiotelevisione del 1991, attualmente in vigore, lo Stato ha voluto assumere l'organizzazione del sistema radiotelevisivo nazionale. La legge non solo impone alla SSR, come emittente di servizio pubblico, di fornire prestazioni di qualità offrendole una particolare protezione, ma affida anche alle autorità competenti l'incarico di disciplinare attivamente il sistema radiotelevisivo secondo il mandato costituzionale. Lo strumento principale di questa politica è la concessione. Tutte le emittenti sottostanno al controllo dello Stato e sono tenute a fornire un contributo specifico per l'adempimento del mandato di prestazioni generale della radiodiffusione.

Secondo il legislatore, l'autorità concedente veglia inoltre per evitare una concorrenza rovinosa tra enti radiotelevisivi. In tal modo intende proteggere le emittenti da una pressione economica troppo forte, evitando loro di dover subordinare totalmente la programmazione a imperativi commerciali e consentendo la realizzazione di servizi giornalistici. La moderazione nel rilascio delle concessioni prevista dalla LRTV dovrebbe proprio servire a tutelare questo margine di libertà; infatti, le autorizzazioni sono rilasciate soltanto a nuove emittenti in grado di dimostrare che il loro progetto è finanziabile. Le zone di copertura, inoltre, devono essere in genere definite in modo da garantire sufficienti possibilità di finanziamento dei loro programmi. Se applicate in maniera sistematica, queste disposizioni permettono di suddividere so-

vranamente il mercato e proteggono le emittenti già esistenti dalla concorrenza, in particolare sul mercato locale e regionale. Infatti, se l'autorità competente rilascia una concessione ad un'emittente tenendo conto delle condizioni economiche in cui questa dovrà operare, non potrà comprometterne la sopravvivenza concedendo indiscriminatamente ad altri operatori di affacciarsi sul mercato nella stessa zona di copertura.

La LRTV del 1991 aveva cercato di adeguarsi alla struttura federalistica del Paese grazie al cosiddetto modello a tre livelli, in base al quale il panorama svizzero dei mezzi di comunicazione elettronici veniva suddiviso secondo la zona di copertura in locale/regionale, regione linguistica/nazionale e internazionale. A livello locale/regionale e a livello internazionale l'accesso al mercato è regolato in maniera assai più libera. A livello di regione linguistica/nazionale, al contrario, la legge tutela la SSR da concorrenti che potrebbero intralciarla in modo rilevante nell'esercizio del suo mandato di prestazioni (art. 31 cpv. 1 lett. b LRTV 1991).

La legge del 1991 riserva i proventi delle tasse di ricezione soprattutto al finanziamento della SSR, lasciando alle emittenti private il compito di finanziarsi sul libero mercato, ossia grazie a pubblicità e sponsorizzazione. Eccezionalmente, una parte dei proventi del canone può essere versata a emittenti locali, nel caso in cui la loro zona di copertura non garantisca sufficienti possibilità di finanziamento e la loro programmazione rivesta un particolare interesse pubblico (art. 17 cpv. 2 LRTV 1991).

1.1.1.3 Convenzioni internazionali

La Svizzera ha sottoscritto la convenzione europea del 5 maggio 1989 sulla televisione transfrontaliera (CETT; RS 0.784.405). Con la CETT il Consiglio d'Europa aveva voluto reagire alla crescente importanza assunta dalla diffusione transfrontaliera di programmi televisivi, legata all'aumento dell'impiego di satelliti. Come la direttiva UE del 3 ottobre 1989⁴ sulla «Televisione senza frontiere», la convenzione intende in primo luogo rendere possibile ed incoraggiare lo scambio di informazioni e idee. Essa garantisce la libertà di ricezione e di ridiffusione di programmi televisivi, purché questi rispettino parametri qualitativi minimi quanto a contenuti, pubblicità e sponsorizzazione. Se il programma prodotto in uno Stato membro rispetta le corrispondenti direttive, può allora essere captato e ridiffuso attraverso reti via cavo in tutti gli altri Stati membri. La convenzione segue il cosiddetto «principio dello Stato che trasmette», in base al quale lo Stato in cui ha sede l'emittente che trasmette è tenuto a garantire l'applicazione della legislazione. Uno Stato che riceve non può interrompere unilateralmente la ridiffusione di un programma che esso ritiene violare la Convenzione; deve innanzitutto rivolgersi alla parte contraente che trasmette

⁴ 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 (GU L 331 del 16.11.1989, p. 51) modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 (GU L 202 del 30.7.1997, p. 60). Nel 1998, a seguito di una revisione della direttiva UE del 30 giugno 1997 sulla televisione, il Consiglio d'Europa ha modificato il testo della CETT. Nell'agosto 1999 la Svizzera ha dichiarato provvisoriamente applicabile il protocollo di emendamento della Convenzione. Il Parlamento ha approvato la ratifica (cfr. messaggio del Consiglio federale del 6 dicembre 1999; FF 2000 1157).

(art. 24 cpv. 1 CETT). Solo in caso di violazione manifesta, seria e grave della Convenzione esso potrà, due settimane dopo aver informato lo Stato che trasmette, interrompere provvisoriamente la ridiffusione del programma contestato (art. 24 cpv. 2 CETT).

La Convenzione non si occupa invece, a differenza di quanto auspicato dalla delegazione svizzera⁵, di programmi transfrontalieri radiofonici. Anche per quanto riguarda il settore televisivo la Convenzione non offre una regolamentazione esaustiva; non si esprime ad esempio sulla questione del rilascio di concessioni a emittenti televisive.

La Convenzione è stata elaborata nell'intento di rendere possibile e di assicurare in Europa un libero scambio di opinioni. La libertà garantita riguarda anche i messaggi commerciali, e impedisce ad esempio alla Svizzera di opporsi alla diffusione di finestre pubblicitarie provenienti da altri Stati membri. In questi casi la CETT offre solo una protezione minima, dato che le finestre pubblicitarie devono attenersi alle disposizioni sulla pubblicità dello Stato al quale essa si rivolge (art. 16 CETT).

1.1.2 Sviluppo del panorama radiotelevisivo dal 1991

La legge federale sulla radiotelevisione è stata elaborata nel corso degli anni Ottanta e approvata dal Parlamento nel 1991. Da allora il panorama radiotelevisivo è mutato in maniera rilevante, soprattutto per il pubblico televisivo. All'inizio del XXI secolo dispone infatti di un'estesa offerta di programmi, i cui contenuti si differenziano a volte notevolmente dalle formule tradizionali (significativo in questo senso è l'aumento di canali a struttura tematica e di programmi che si rivolgono a precisi segmenti di pubblico). I cambiamenti nel settore radiofonico sono invece stati di portata più ridotta.

1.1.2.1 Evoluzione nell'ambito radiofonico

Il panorama radiofonico svizzero ha assunto un assetto stabile grazie alle istruzioni per la pianificazione delle reti emittenti OUC (FF 1994 III 1424) emanate nel 1994 dal Consiglio federale e alle concessioni rilasciate alle radio locali dal Dipartimento. L'evoluzione non è però stata la stessa in tutte le diverse regioni linguistiche.

Tendenzialmente, negli agglomerati della Svizzera tedesca le radio locali hanno potuto imporsi sul mercato e chiudere i bilanci positivamente o per lo meno in pareggio; nel 2001 la quota di mercato della concorrenza estera in questa parte del Paese era inferiore al 10 per cento.

Nella Svizzera romanda, al contrario, i programmi esteri sono riusciti a penetrare sul mercato grazie a un'aggressiva strategia di conquista, raggiungendo quote rilevanti (mediamente oltre il 16 %, in alcune regioni di confine oltre il 20 %) e minacciando seriamente le radio svizzere.

⁵ Cfr. a questo proposito il messaggio del Consiglio federale del 16 ottobre 1990; FF 1990 III 761. Un protocollo aggiuntivo alla CETT riguardante la radio non è mai stato realizzato.

Una forte concorrenza estera è osservabile anche nella Svizzera italiana, dove le emittenti private faticano nel confronto con la SSR (la cui quota di mercato per il 2001 ha raggiunto l'80 %, mentre quella delle emittenti private svizzere è risultata inferiore al 6 %).

Nelle regioni periferiche le emittenti radiofoniche incontrano notevoli difficoltà finanziarie. Pur riuscendo non di rado a raggiungere importanti quote di mercato, la debolezza del mercato pubblicitario non permette loro di autofinanziarsi. Senza la partecipazione ai proventi del canone, nelle regioni periferiche l'esistenza di numerose radio locali sarebbe minacciata.

Da un punto di vista generale il pubblico dispone di una notevole offerta di programmi radiofonici nazionali. La sola SSR propone 17 diversi programmi (compresa Radio Svizzera Internazionale), ai quali si aggiungono oltre 60 emittenti titolari di una concessione, che diffondono per lo più programmi commerciali.

La radio è più dipendente della televisione dalla diffusione via etere attraverso frequenze di radiocomunicazione, senza la quale la ricezione mobile non sarebbe possibile. Per la diffusione di programmi radiofonici privati a livello di regione linguistica/nazionale, non sono disponibili frequenze a onde ultra corte (OUC), essendo già occupate dai programmi della SSR e delle radio locali. Le emittenti private che vogliono offrire programmi a livello di regione linguistica e nazionale dipendono dalla diffusione via cavo o via satellite e non hanno pertanto la possibilità di raggiungere quote di mercato elevate. La nuova tecnica di diffusione digitale (DAB: *Digital Audio Broadcasting*) che potrebbe ovviare alla scarsità di risorse a livello di trasmissione terrestre, permettendo un più efficiente sfruttamento delle frequenze, non è finora riuscita a imporsi sul mercato. Nei prossimi 10–15 anni le OUC rimarranno presumibilmente il mezzo di diffusione dominante nel settore radiofonico.

1.1.2.2 Evoluzione nell'ambito televisivo

Quando, nel 1987, venne presentato il messaggio concernente una legge federale sulla radiotelevisione, la concorrenza cui era confrontata la SSR era comparativamente modesta. Grazie alle antenne collettive il pubblico svizzero poteva ricevere al massimo nove programmi televisivi di emittenti pubbliche francesi (TF1, A2, FR3), tedesche (ARD, ZDF, BR3, SW3) e austriache (ORF1 e ORF2). A questi andavano aggiunti al massimo 16 programmi esteri via satellite, la cui distribuzione nelle reti via cavo era stata autorizzata dalle autorità federali; a quel tempo le reti via cavo approvvigionavano circa 1,2 milioni di economie domestiche. La quota di mercato raggiunta da questi canali era solo marginale.

Il numero di canali captabili dalle economie domestiche svizzere medie si è moltiplicato negli scorsi due decenni, soprattutto grazie alla diffusione satellitare e via cavo. Nella maggior parte dei casi, le reti via cavo urbane permettono oggi al pubblico di scegliere tra circa 60 programmi televisivi esteri e nazionali.

L'enorme incremento dell'offerta di programmi televisivi è ancora più rilevante a livello europeo: quando nel 1989 fu emanata la direttiva UE sulla «Televisione senza frontiere», esistevano meno di 50 programmi televisivi. Oggi questo numero va

moltiplicato per 30: i programmi sono oramai diventati più di 1500⁶. Accanto alle reti generaliste si stanno tendenzialmente imponendo le reti a struttura tematica e le reti concepite per un pubblico mirato (programmi sportivi, musicali, per i giovani e così via).

Alla crescita dell'offerta generale di programmi televisivi esteri ricevibili in Svizzera non corrisponde un'evoluzione paragonabile della produzione indigena. Ciò è dovuto in particolare alle difficoltà di finanziamento che le televisioni private incontrano sul mercato svizzero, di dimensioni limitate, con una forte concorrenza estera e in cui il pubblico predilige i programmi esteri. Nel 2001 il mercato della pubblicità televisiva svizzera ha realizzato al netto meno di 500 milioni di franchi, 300 dei quali sono affluiti nelle casse della SSR. Durante gli anni Novanta, inoltre, una buona parte delle emittenti private tedesche ha iniziato ad acquistare pubblicità televisiva destinata a finestre che si rivolgono esclusivamente al pubblico svizzero e che possono essere captate soltanto nel nostro Paese. In questo modo più del 20 per cento dei capitali destinati in Svizzera alla pubblicità televisiva è speso in Germania (e dal 2001 anche in Francia).

Queste condizioni quadro rendono difficile il finanziamento dei programmi televisivi svizzeri. A livello di regioni linguistiche le difficoltà economiche sono sfociate soprattutto nella chiusura nel 2001 della finestra svizzera di RTL/Pro7 e delle emittenti private Tele 24 e TV 3 nel loro palinsesto. L'esperienza dimostra che le emittenti attive a livello di regione linguistica accumulano notevoli perdite quando cercano di creare programmi che, per rispettare un certo grado di professionalità, registrano costi più elevati. Oggi appare evidente che le reti generaliste in concorrenza con la SSR e con le reti estere ricevibili in Svizzera non riuscirebbero ad essere finanziariamente autosufficienti neanche liberalizzando il mercato pubblicitario. Basti ricordare che, per riuscire a pareggiare il bilancio, TV3 avrebbe dovuto aumentare in misura consistente i suoi introiti.

Sembrano essere in grado di sopravvivere solo gli operatori che diffondono i loro programmi in collaborazione con la SSR (la finestra televisiva degli editori svizzeri Presse TV e la serie prodotta da Alphavision AG «Fenster zum Sonntag»), o che possono beneficiare di sinergie con grossi gruppi mediatici (Sat.1 Schweiz, Viva Swizz). A livello di regioni linguistiche soltanto il programma a struttura tematica Star TV, indipendente da editori e gruppi mediatici, è riuscito a imporsi. Ha riscosso successo anche la pay-tv Teleclub, il programma composto prevalentemente di film che si non finanzia sul mercato pubblicitario, ma mediante gli abbonamenti.

Anche a livello locale e regionale si registrano prevalentemente cifre rosse. Finora tra le emittenti regionali professioniste solo TeleZüri è riuscita a presentare una volta un bilancio annuale positivo. Le altre emittenti sopravvivono soprattutto grazie a sovvenzioni trasversali della stampa scritta o di radio con bilanci in attivo. Il panorama televisivo a livello locale e regionale è caratterizzato da un numero eccessivo di operatori e da zone di copertura sottodimensionate. Le emittenti televisive devono raggiungere una certa dimensione critica per produrre con continuità programmi di qualità giornalistica, che trovino il necessario riscontro nel pubblico. L'enorme pressione legata ai costi influisce in modo negativo sulla qualità dei programmi: per servizi d'attualità seri e fondati mancano regolarmente le necessarie risorse profes-

⁶ Viviane Reding, Commissario UE, nel suo intervento del 21 marzo 2002: *La révision de la directive «Télévision sans frontières»*, p. 3.

sionali, sia per quanto concerne il numero di persone, sia per il tempo a disposizione. Troppe piccole reti televisive locali hanno oggi diritto a un'aliquota del canone, senza suscitare per la maggior parte un particolare interesse nel pubblico né dimostrare grandi qualità giornalistiche.

L'offerta di programmi della SSR è stata invece potenziata. Nell'arco di un decennio, il numero delle reti è salito da tre a sette (due reti ciascuna per la Svizzera tedesca, francese e italiana a cui dal 2001 si è aggiunta la rete SF Info). L'estensione dell'offerta televisiva della SSR è rilevabile anche a livello di ore di trasmissione⁷. Malgrado la concorrenza estera sia fortemente cresciuta, la SSR è riuscita a mantenere inalterata la sua quota di mercato presso il pubblico svizzero⁸.

1.1.2.3 Evoluzione degli altri media

Importante per la regolamentazione del sistema radiotelevisivo è anche lo sviluppo dei mercati di altri mezzi di comunicazione. Non solo a causa dei reciproci flussi materiali ed economici, ma anche per ragioni costituzionali, dato che l'articolo 93 capoverso 4 Cost. chiede espressamente che la legislazione sui mezzi di comunicazione elettronici non comporti svantaggi per gli altri media, in particolare per la stampa.

Nel caso dei *quotidiani*, la Svizzera dispone ancora di una struttura forte e differenziata rispetto all'estero. Caratteristica specifica del settore della stampa scritta sono ancora oggi le dimensioni limitate: solo il 10 per cento dei quotidiani ha una tiratura superiore ai 50 000 esemplari. Mentre sussiste (ancora) una concorrenza negli agglomerati urbani, durante lo scorso decennio nelle altre regioni si sono verificati chiari processi di concentrazione e cooperazione. Le ripercussioni possono essere sia negative (perdite in termini di pluralismo e di copertura di piccoli territori), sia positive (rafforzamento di testate già esistenti e consolidamento della loro qualità giornalistica). Sul mercato pubblicitario la stampa ha mantenuto una posizione molto forte. In confronto ad altri Paesi, la sua quota di partecipazione ai proventi complessivi del mercato pubblicitario è al di sopra della media, mentre la quota della televisione è sorprendentemente bassa. Va comunque rilevato che la posizione dominante della stampa tende a indebolirsi (dal 74 % circa nel 1992 al 70 % nel 2001) e che i media elettronici aumentano la loro quota di introiti pubblicitari (da meno del 10 % nel 1992 degli introiti pubblicitari a quasi il 15 % nel 2001)⁹.

Per quanto riguarda le *sale cinematografiche*, nello scorso decennio il numero di schermi e di posti si è stabilizzato, ma a un livello sensibilmente più basso rispetto al periodo di declino del cinema seguito all'avvento della televisione. Con le sue circa 430 sale cinematografiche, la Svizzera ha peraltro una densità superiore alla media europea¹⁰.

⁷ 1995: 38 767 ore di trasmissione; 2001: 55 086 ore di trasmissione (totale di tutti i programmi televisivi in tutte le regioni linguistiche).

⁸ Quota di mercato di tutte le reti televisive della SSR per il 2001: Svizzera tedesca 33,6 %, Svizzera romanda 33,7 %, Svizzera italiana 34,0 %.

⁹ Spese netto di pubblicità rilevate dalla Stiftung Werbestatistik Schweiz (spese considerate: stampa, media elettronici esclusi sponsoring, cinema, pubblicità esterna).

¹⁰ Cfr. il messaggio del 18 settembre 2000 relativo alla legge sul cinema, FF **2000** 4725.

Le prognosi sull'impiego e sull'importanza dei *media online* sono controverse, come pure la valutazione del loro influsso su radio e televisione. Malgrado il crescente impiego di Internet in Svizzera, sinora non è stata registrata una diminuzione del tempo d'ascolto per radio e televisione. Si può comunque supporre con una certa sicurezza che a medio termine le offerte interattive non soppianteranno i tradizionali mezzi di comunicazione di massa, contraddistinti da un consumo prevalentemente passivo. Occorre piuttosto parlare di un rapporto di complementarità e di reciprocità. L'interattività coesiste con il consumo di radio e televisione contribuendo a differenziare il comportamento del pubblico: mentre Internet viene oggi impiegato soprattutto per lo scambio di posta elettronica, la ricerca mirata di informazioni e in maniera crescente per il disbrigo di faccende quotidiane come acquisti o ordinazioni, la televisione viene utilizzata piuttosto come rilassante mezzo di intrattenimento. Per queste ragioni alcune emittenti televisive cercano sinergie tra i due mezzi di comunicazione, impiegando Internet come mezzo d'accompagnamento o di integrazione ai programmi, allo scopo soprattutto di rinsaldare il legame con il pubblico.

1.1.3 Motivi della revisione

1.1.3.1 Evoluzione tecnologica

La legge sulla radiotelevisione, in vigore dal 1991, si basa su un approccio reso ormai obsoleto dal mutamento sostanziale che il panorama radiotelevisivo ha subito da allora. Anche se in diversi settori le tecnologie impiegate sinora conserveranno la loro importanza ancora per un po' di tempo – si pensi per esempio alla diffusione su onde ultra corte – ci stanno progressivamente imponendo nuove tecnologie per le quali la legislazione in vigore non prevede soluzioni adeguate.

Lo sviluppo tecnologico è stato contraddistinto soprattutto dalla digitalizzazione, che ha a sua volta reso possibile il fenomeno della convergenza. Semplificando molto la definizione, possiamo dire che la digitalizzazione consiste nella conversione di segnali analogici in segnali numerici.

Combinata con tecniche di riduzione e compressione dei dati, la digitalizzazione permette innanzitutto uno sfruttamento più efficiente delle infrastrutture di diffusione. A seconda dei mezzi di diffusione, si può contare su una moltiplicazione dei programmi trasmissibili per un fattore compreso tra tre e dieci, riducendo, senza eliminarlo interamente, il problema della scarsità delle frequenze. L'impiego più efficace delle infrastrutture di diffusione permette inoltre di sfruttare una parte delle capacità per i cosiddetti canali interattivi. In questo modo sono concepibili nuove forme di interattività: dal sistema di fatturazione individualizzata (*pay per view*), alla scelta individuale dei programmi messi a disposizione da un server (*video on demand*), a vere e proprie applicazioni nell'ambito del commercio elettronico (*e-commerce*).

La digitalizzazione rende inoltre possibile il fenomeno della convergenza, nel quale i limiti tra radiodiffusione e telecomunicazioni diventano più labili, e questo su tre livelli:

- *convergenza delle reti*. Un tempo, ogni servizio aveva bisogno, per ragioni tecniche, della propria rete: le radio che trasmettono su frequenze a onde ul-

tra corte (FM) devono ancora oggi disporre di una propria infrastruttura, sostanzialmente differente dalle reti della telefonia mobile. Il progresso tecnico permette invece oggi, o comunque in un futuro immediato, di trasportare attraverso una stessa rete tutti i tipi di servizi digitalizzati. Reti via cavo, ad esempio, che originariamente servivano solo alla ridiffusione di programmi radiotelevisivi, possono essere sfruttate anche per applicazioni interattive (ad es. Internet), mentre reti di telecomunicazione basate su capacità di trasmissione multigamma (ad es. ADSL) sono ora in grado di trasmettere immagini animate. Dal punto di vista della tecnica di trasmissione, oggi non vi è più differenza fra stabilire un contatto tra computer o persone oppure trasmettere documenti scritti, suoni o immagini;

- *convergenza dei servizi*: la conversione di segnali analogici in segnali numerici, ossia la commutazione di informazioni di ogni tipo in una sorta di «linguaggio computer», rende possibile la trasposizione di contenuti da un media all'altro, così che ora la connessione tra un certo tipo di contenuti ed un certo tipo di mezzi di trasmissione non è più necessaria. Le più svariate combinazioni tra mezzi di comunicazione o servizi che finora erano tenuti separati sono diventate così possibili – un fenomeno di cui l'espressione «multimedia» è la miglior sintesi. Esempio è in questo caso Internet, grazie al quale è possibile combinare su di uno stesso mezzo di diffusione comunicazione individuale (inclusa una forma semplice di telefonia vocale), trasmissioni radio o, anche se per ora ad un basso livello qualitativo, trasmissioni televisive;
- gli apparecchi *terminali* sono in grado di separare i segnali in arrivo in base al servizio e di commutarli se necessario in informazioni analogiche. In tal modo l'utente può ora accedere ai servizi più svariati da uno stesso terminale: attraverso un personal computer è oggi possibile usufruire di servizi online o ricevere programmi televisivi.

Non è tuttavia certo se e quando la convergenza resa possibile dal progresso tecnico verrà realizzata in tutte le sue possibili forme. È anzi piuttosto improbabile che uno stesso terminale multimediale unitario si imporrà per accedere a servizi di cui normalmente si usufruisce in contesti differenti – ad esempio a scopi di intrattenimento o per lavoro.

Anche la gestione della diffusione terrestre subirà l'influsso della digitalizzazione. I sistemi analogici imponevano a ogni programma un diverso canale di diffusione, ossia a una data frequenza corrispondeva un unico programma. La digitalizzazione spezza il legame obbligato che esisteva finora tra un programma radiotelevisivo e un canale di diffusione: in futuro diverse offerte potranno essere riunite e diffuse attraverso un'unica frequenza – una sorta di «contenitore di dati» – e un'unica infrastruttura di trasmissione. In questo contenitore potranno essere riunite offerte provenienti sia dall'ambito radiotelevisivo che da quello delle telecomunicazioni (p. es. multimedia o altri servizi che sottostanno al diritto sulle telecomunicazioni), sfruttando così le possibilità aperte dal fenomeno della convergenza. Questo «flusso di dati» eterogenei potrà essere diffuso attraverso un blocco di frequenze unitario, così che la massa di dati a disposizione sarà trasferita come un tutt'uno, senza dover essere suddivisa in diverse infrastrutture di trasmissione. I programmi diffusi attraverso uno stesso blocco di frequenze vengono pertanto uniti in «un comune destino tecnico»: per forza di cose devono condividere la stessa infrastruttura di trasmissio-

ne e la stessa zona di copertura. Per questi motivi, tutto l'ordinamento della diffusione così come formulato dalla legge sulla radiotelevisione in vigore, basato ancora sull'unità di programma e canali di diffusione, non corrisponde più al progresso tecnico.

La separazione imposta per ragioni tecniche tra le telecomunicazioni e la radiodiffusione aveva in parte anche una funzione protettiva, che scomparirà con la crescente convergenza. Finché per ragioni tecniche determinati mezzi di trasmissione e determinate frequenze erano riservate, esclusivamente alla radiodiffusione, non sussisteva nessuna concorrenza tra radiodiffusione e telecomunicazioni. Se però questa situazione dovesse mutare, le emittenti radiotelesive subirebbero una forte pressione economica: gli alti costi di diffusione registrati nel settore delle telecomunicazioni supererebbero probabilmente le loro possibilità economiche, ed esse non sarebbero in grado di reggere la concorrenza altamente commerciale dei fornitori di servizi di telecomunicazioni operanti a livello internazionale. Ciò sarebbe il caso soprattutto delle piccole emittenti attive soprattutto a livello locale, i cui programmi non sono destinati unicamente a un pubblico di massa.

1.1.3.2 Internazionalizzazione

Ogni regione linguistica della Svizzera confina con una nazione di dimensioni molto più grandi dove viene parlata la stessa lingua ed esiste una molteplice offerta di programmi televisivi (*cf. illustrazione 1 nell'allegato: «Confronto tra le regioni linguistiche della Svizzera e le corrispondenti aree linguistiche europee»*). Questa situazione e le possibilità aperte dalla diffusione via satellite e via cavo hanno fatto sì che, soprattutto nel settore televisivo, il nostro Paese fosse maggiormente coinvolto nel mercato internazionale radiotelevisivo. Per conquistarsi i favori del pubblico svizzero le offerte estere entrano in diretta concorrenza con i programmi indigeni, ma il confronto avviene in condizioni impari, poiché le reti estere incontrano di solito un grande ascolto sul nostro territorio, mentre i programmi svizzeri, al contrario, non suscitano molto interesse al di fuori dei nostri confini.

Dal 1992 il numero delle offerte estere è aumentato costantemente. La maggior parte delle economie domestiche svizzere è collegata a reti via cavo che diffondono una cinquantina di programmi esteri; questi programmi hanno una quota di pubblico superiore al 50 per cento. In nessun altro Paese europeo paragonabile alla Svizzera la predilezione del pubblico per i programmi esteri è così marcata (*cf. illustrazione 2 nell'allegato: «Quote di mercato di diverse emittenti televisive della Svizzera italiana»*).

La forte presenza di programmi esteri si ripercuote sul panorama televisivo svizzero anche a livello di contenuti: le offerte commerciali dei Paesi confinanti conquistano il pubblico in primo luogo grazie all'intrattenimento e a programmi informativi di taglio sensazionalistico e da rotocalco, esercitando così una forte pressione sulle emittenti svizzere (SSR compresa), che si vedono spinte, per difendere le loro quote di mercato, a imitare i modelli di successo dei vicini. Vi è pertanto il pericolo, almeno potenzialmente, che il servizio pubblico venga indebolito sia a livello qualitativo che quantitativo.

L'internazionalizzazione rende inoltre impossibile al potere politico strutturare il panorama radiotelevisivo nazionale, poiché la maggior parte dei programmi capta-

bili nel nostro Paese non necessita di una concessione svizzera. Anche una politica protezionistica si è rivelata irrealizzabile per ragioni sia giuridiche sia pratiche. Nel 1994, allo scopo di tutelare la SSR, abbiamo ancora rifiutato una richiesta dell'emittente tedesca RTL, che intendeva inserire nel suo palinsesto una finestra destinata alla Svizzera. Più tardi, sotto la pressione esercitata dalle finestre pubblicitarie tedesche sulle quali non abbiamo alcuna possibilità di intervento, abbiamo tuttavia dovuto liberalizzare la prassi del rilascio di concessioni, autorizzando due spazi di questo genere nei palinsesti di reti tedesche (RTL/Pro 7, Sat. 1).

1.1.3.3 Evoluzione economica

La liberalizzazione del sistema dei media elettronici e l'aumento del numero di emittenti private hanno reso più importanti i fattori economici. L'ingresso di operatori commerciali nel settore radiotelevisivo ha creato un mercato che funziona sulla base di regole strettamente economiche.

In particolare la realizzazione di programmi televisivi generalisti comporta, nonostante la parziale riduzione dei costi dei mezzi tecnici di produzione e di diffusione, crescenti oneri in termini di investimenti e costi d'esercizio. Da un lato il pubblico chiede programmi sempre più professionali, e dall'altro i costi per i diritti su lungometraggi e trasmissioni sportive sono letteralmente esplosi¹¹. Gli elevati costi fissi costringono le emittenti a realizzare programmi rivolti a un pubblico di massa e destinati a grandi mercati, così da ottenere effetti di scala economicamente vantaggiosi. In tal modo la creazione dei programmi non può più esclusivamente tener conto di criteri giornalistici, ma deve attenersi sempre più a considerazioni di ordine economico. Ne soffrono in particolare le trasmissioni che comportano elevati costi di produzione e si rivolgono ad un pubblico minoritario.

Nel nostro Paese questi vincoli strutturali rendono particolarmente difficile la diffusione di programmi a condizioni economiche sostenibili, specialmente nel settore televisivo privato. La Svizzera si suddivide in tre piccoli mercati linguistici regionali, che non dispongono di un numero sufficiente di spettatori per finanziare mediante la pubblicità gli elevati costi fissi¹². Se confrontata con i mercati esteri, la televisione in Svizzera è pur sempre un media regionale. La situazione è resa ancora più difficile dalla grande concorrenza che la SSR subisce da parte delle emittenti estere, che possono finanziarsi su mercati decisamente più estesi, possono contare su importanti disponibilità finanziarie e riescono a occupare in Svizzera una posizione di primo piano tra il pubblico e sul mercato pubblicitario (*cf. illustrazione 3 nell'allegato: «Introiti di diverse emittenti televisive nel 2001»*). Il numero elevato di programmi

¹¹ Dal 1990, ad esempio, i costi per l'acquisizione dei diritti di copertura televisiva del campionato del mondo di calcio sono più che decuplicati (da 95 mio a 1300 mio di fr. per il 2002).

¹² Occorre aggiungere che vi sono grandi disparità a questo livello tra i mercati delle diverse regioni linguistiche. Esse si manifestano ad esempio nel fatto che la SSR può adempiere il suo mandato, il quale esige che essa fornisca a tutte le regioni linguistiche programmi dello stesso valore, solo se ridistribuisce gli utili provenienti dalla Svizzera tedesca alle altre regioni. La Svizzera tedesca (75 % della popolazione) fornisce il 71 % degli introiti totali della SSR ma ne utilizza solo il 45 %. La Svizzera romanda (21 % della popolazione) fornisce il 25 % degli introiti e ne utilizza il 32 %. La Svizzera italiana (4 % della popolazione) fornisce il 4 % degli introiti e ne utilizza il 22 % (*Cifre del 2001; Fonte: SSR, Portrait 2002*).

esteri comporta inoltre una saturazione del mercato proprio in ambiti altamente attrattivi in termini di pubblico, come i lungometraggi o le serie televisive, ponendo ulteriori ostacoli all'accesso al mercato.

La Prognos SA ha calcolato che una nuova emittente con un programma generalista nella Svizzera tedesca deve raggiungere una quota di mercato del 10 per cento in media per incassare 50 milioni di franchi l'anno di introiti pubblicitari e sponsorizzazioni¹³. Se si considerano le quote di mercato attuali (*cf. illustrazione 2 nell' allegato*), si osserva che questa percentuale è superiore a quella raggiunta complessivamente nel 2001 dalle due emittenti Tele 24 e TV 3 (nel frattempo chiuse).

Date queste premesse non è sorprendente che finora nessuna rete generalista privata svizzera sia riuscita ad affermarsi stabilmente a livello di regione linguistica. Anche se il Consiglio federale ha rilasciato diverse concessioni, le emittenti non sono tuttavia state in grado, per ragioni economiche, di dare avvio alla loro attività (Tell TV) o, sempre per le stesse ragioni, si sono viste costrette a interrompere le trasmissioni dopo breve tempo (Tele 24, TV 3).

La situazione delle radio a livello locale è relativamente stabile grazie alla ripartizione dei proventi del canone, anche se la diffusione di programmi radiofonici in Svizzera non rappresenta sempre un affare redditizio. Nettamente peggiore è invece la situazione delle televisioni locali. Siccome fino ad oggi nel settore televisivo si è rinunciato ad un'estesa ripartizione dei proventi del canone e considerate le esperienze fatte finora, gestire una televisione locale che copra i costi nel nostro Paese è praticamente impossibile, i detentori della concessione devono finanziare i programmi trasversalmente, grazie ad altre attività (stampa, radio).

Neppure la revisione della legge sarà in grado di modificare sostanzialmente le pesime condizioni in cui sono costrette a operare in Svizzera in particolare le emittenti televisive. È tuttavia necessario liberalizzare su larga scala il mercato della pubblicità, così da creare migliori condizioni di finanziamento. Dove possibile vanno inoltre rimossi gli ostacoli burocratici, soprattutto le impegnative procedure per il rilascio delle concessioni che rendono più difficile l'accesso al mercato. Se si vuole inoltre garantire anche a livello regionale la diffusione di programmi televisivi, è indispensabile sostenere le emittenti regionali con finanziamenti pubblici.

1.1.3.4 Mancanze, lacune e problemi d'applicazione della regolamentazione in vigore

I mutamenti menzionati sono in parte il motivo per cui il panorama radiotelevisivo non ha potuto essere strutturato secondo le aspettative del legislatore alla fine degli anni Ottanta. Secondo la LRTV 1991 spetta alle autorità, mediante il rilascio di concessioni, vegliare al rispetto del mandato di prestazioni voluto dalla Costituzione federale e dalla legge.

¹³ Prognos AG, Werbemarkt Schweiz. Studio su mandato dell'UFCOM, ottobre 1998.

1.1.3.4.1 Limitato influsso degli strumenti legislativi

La legge attualmente in vigore ambisce a organizzare su larga scala il panorama radiotelevisivo in base al mandato di prestazioni costituzionale. Oggi questa esigenza non può più essere soddisfatta, innanzitutto poiché la Svizzera fa parte, in fin dei conti, di un mercato radiotelevisivo europeo, definito dalle lingue e che non si ferma davanti alle frontiere politiche. Proprio nell'ambito televisivo, più del 50 per cento del pubblico usufruisce di offerte estere che non necessitano di una concessione svizzera.

Le emittenti private, inoltre, devono adeguarsi all'elevato dinamismo del mercato, così che a queste condizioni la formulazione e l'imposizione di mandati definiti attraverso concessioni diventa estremamente difficile. Ciò vale soprattutto quando l'adempimento del mandato di prestazioni comporta costi elevati senza offrire buone probabilità di suscitare l'interesse di un grande pubblico.

Questa lacuna può essere rilevata anche nelle possibilità di sorveglianza. Mentre, ad esempio, è possibile definire giuridicamente e punire la violazione di prescrizioni sulla pubblicità, dare una risposta giuridica, sempre che sia possibile, alla domanda se gli obblighi di garantire prestazioni positive nella parte redazionale siano rispettati comporta invece un dispendio sproporzionato.

Anche l'idea di non rilasciare concessioni a più emittenti di quanto lo permetta il potenziale finanziario, è spesso solo difficilmente realizzabile. I mercati pubblicitari sono dinamici, la loro evoluzione è spesso difficilmente prevedibile e subisce l'influsso di finestre pubblicitarie estere non controllabili dalla Svizzera.

L'attività di sorveglianza è inoltre ostacolata dalla necessità di applicare principalmente il diritto penale amministrativo, che a causa della sua procedura costosa e complicata rende praticamente impossibile una pronta reazione da parte delle autorità di sorveglianza e non tiene conto dell'evoluzione dinamica dei media.

1.1.3.4.2 Applicabilità limitata del modello a tre livelli e problemi nella ripartizione dei proventi del canone

La stratificazione artificiale su tre livelli del mercato svizzero della radiotelevisione, che costituisce il fondamentale principio alla base della LRTV 1991, è applicabile solo in misura limitata. Ciò non dipende solo dal fatto che nelle piccole regioni linguistiche (soprattutto in Ticino) la delimitazione locale/regionale e la delimitazione linguistica si sovrappongono. Anche le attività di diverse emittenti contraddicono il modello a tre livelli. In ambito radiofonico la SSR, ad esempio, suddividendo le trasmissioni e proponendo programmi di interesse regionale, si rivolge sempre più al pubblico a livello locale e regionale. Scambiando i programmi, collaborando a livello di produzione o formando pool pubblicitari, le emittenti private locali puntano d'altra parte sempre più a estendere il loro campo di attività a livello di regione linguistica o nazionale.

Problematica si è rivelata anche la realizzazione di uno dei postulati della legge, ovvero versare una parte del canone a emittenti private: non è infatti certo che la ripartizione dei proventi del canone oggi largamente applicata nel settore delle radio locali sia in grado di raggiungere ovunque l'obiettivo prefissato di un miglioramento sul piano qualitativo dei servizi d'attualità. Sorge il dubbio che i finanziamenti pub-

blici distribuiti in modo indiscriminato non siano realmente in grado di allentare la pressione economica sulle emittenti radiotelevisive, ma che al contrario servano a cementare strutture minuscole, poco efficienti, che costituiscono piuttosto un ostacolo all'allestimento di programmi professionali più costosi.

1.1.3.4.3 Carenze nella concentrazione dei mezzi di comunicazione e nell'organizzazione delle autorità

La vigente legge sulla radiotelevisione si è rivelata lacunosa anche per quanto riguarda altri ambiti quali, ad esempio, la concentrazione dei mezzi di comunicazione e l'organizzazione delle autorità.

Contrariamente alle legislazioni in vigore in altri Paesi, la LRTV 1991 non comprende nessuno strumento giuridico per combattere la concentrazione dei media. Il principio secondo cui le concessioni possono essere rilasciate se la pluralità delle opinioni e delle offerte non è minacciata (art. 11 cpv. 1 lett. g LRTV 1991) non si è rivelato idoneo nella prassi per bloccare sul nascere il formarsi di una concentrazione o per scioglierne una già instaurata. Anche se le imprese attive nel settore dei mezzi di comunicazione devono attenersi alla legislazione generale concernente la concorrenza, essa è tuttavia in grado di assicurare soltanto una concorrenza economica, ma non un'effettiva concorrenza giornalistica, che garantirebbe la pluralità dei contenuti dell'offerta informativa.

Le rispettive leggi regolano oggi diversamente le competenze nel settore radiotelevisivo da un lato e nel settore delle telecomunicazioni dall'altro. Mentre per il rilascio di concessioni sono competenti, nel settore radiotelevisivo, in prima linea il Consiglio Federale, il Dipartimento e l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) (unica eccezione: l'Autorità indipendente di ricorso che si occupa della sorveglianza sui programmi), nel settore delle telecomunicazioni queste funzioni sono assunte dall'indipendente Commissione federale delle comunicazioni (ComCom). Questa suddivisione delle competenze non è priva di problemi, in particolare se si tiene conto dei cambiamenti a cui sta conducendo il fenomeno della convergenza. Basti pensare che, ad esempio, la questione se un determinato servizio rientri nell'ambito della radiotelevisione o delle telecomunicazioni potrebbe in futuro facilmente sfociare in un conflitto di competenze.

Il rilascio di concessioni e, almeno in parte, la sorveglianza delle emittenti radiotelevisive da parte del Governo e dell'Amministrazione è materia spinosa anche per quanto riguarda l'indipendenza della radiotelevisione dallo Stato, sancita nella Costituzione federale. Il disciplinamento in vigore entra in contraddizione anche con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sull'indipendenza e la funzione delle autorità nel settore radiotelevisivo¹⁴.

Per i motivi menzionati, già in precedenza la vera e propria sorveglianza dei programmi è stata affidata all'Autorità indipendente di ricorso e non all'Amministrazione. D'altra parte, la ripartizione pratica delle competenze in materia di sorveglianza tra Autorità di ricorso e UFCOM ha sovente comportato dei problemi. Così, ad esempio, nei casi di pubblicità clandestina l'Autorità indipendente di ricorso si

¹⁴ Raccomandazione Rec (2000) 23 del 20 dicembre 2000 del Comitato dei ministri agli Stati membri relativa all'indipendenza e alla funzione delle autorità di regolamentazione.

occupa di verificare se le disposizioni in materia di programmi sono state violate, mentre l'UFCOM esamina il caso dal punto di vista delle prescrizioni in materia di pubblicità. Difficoltà sorgono anche quando un terzo rivendica l'accesso ad una trasmissione. Benché sorgano in tal caso problemi concernenti la programmazione particolarmente delicati rispetto a diritti fondamentali, sui quali non dovrebbe certo essere l'Amministrazione ad esprimersi, di regola, non trattandosi di «trasmissioni mandate in onda», la competenza non spetta tuttavia all'Autorità indipendente di ricorso. Queste difficoltà nella definizione delle competenze si riflettono anche nella giurisprudenza del Tribunale federale: in un arco ristretto di tempo l'Alta corte ha infatti dovuto più volte occuparsi di conflitti in questo ambito¹⁵.

1.1.3.5 Conclusioni: limiti dell'attuale ordinamento giuridico

Riassumendo, si può affermare che la legge in vigore non è in grado di affrontare le conseguenze dei mutamenti radicali intervenuti.

La legge sulla radiotelevisione in vigore è stata concepita sulla base delle possibilità tecniche degli anni Ottanta e non è pertanto in grado di offrire soluzioni al problema della sufficiente capacità di trasmissione che occorre garantire alla radiodiffusione, costretta ad affrontare la dura concorrenza del settore delle telecomunicazioni. La legge inoltre è stata concepita per la radiotelevisione analogica e non dà risposte ai problemi posti dalla diffusione digitale e dalla convergenza.

Le condizioni quadro attuali non consentono alle emittenti private di sopravvivere autonomamente sul mercato. Esse, infatti, sottostanno a un'onerosa procedura per il rilascio delle concessioni, devono adempiere gravosi mandati di prestazioni e subiscono svantaggi rispetto alla concorrenza estera nel campo della pubblicità e della sponsorizzazione.

Sul piano locale il diritto in vigore promuove strutture dalle dimensioni ridotte e spesso poco efficienti, ostacola un pronto adeguamento agli sviluppi del mercato e non permette un'attribuzione mirata dei proventi del canone alle emittenti locali.

La legge sulla radiotelevisione del 1991, infine, presenta notevoli lacune in numerosi ambiti distinti (organizzazione delle autorità, misure contro la concentrazione dei media, limitata tutela giuridica delle emittenti, e così via). Per garantire la certezza del diritto, è pertanto necessaria una revisione della legge in vigore decisa secondo le procedure democratiche. Una semplice nuova interpretazione delle norme in vigore non sarebbe sufficiente a fornire risposte adeguate ai problemi emergenti. La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione condivide questa opinione.

¹⁵ DTF 125 II 624 segg., 126 II 7 segg., 126 II 21 segg.

1.2 Risultati della procedura preliminare

1.2.1 Avamprogetto per la consultazione del dicembre 2000

Il 19 gennaio 2000, dopo esserci espressi sulla nostra politica in materia di mezzi di comunicazione, abbiamo affidato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) l'incarico di elaborare un avamprogetto per una nuova legge sulla radiotelevisione. Il 20 dicembre 2000 ha potuto essere avviata la procedura di consultazione¹⁶.

L'avamprogetto messo in consultazione si propone innanzi tutto di garantire a ogni regione del Paese un servizio pubblico rispettoso dei principi costituzionali e in grado di concorrere con i programmi esteri che si possono ricevere in Svizzera. A questo scopo l'adempimento del mandato di prestazioni viene affidato soprattutto alla SSR, cui spettano come controparte i proventi del canone. Nell'ambito commerciale, invece, il margine di manovra della SSR viene moderatamente limitato. In particolare, permane il divieto di pubblicità radiofonica, e nei suoi programmi la SSR non può far ricorso a sponsorizzazioni. Per garantire un'efficace conduzione strategica, l'avamprogetto messo in consultazione prevede di affidare al Consiglio federale la nomina della sua Direzione strategica (il consiglio d'amministrazione). Alla SSR viene inoltre affiancato un consiglio consultivo incaricato di verificare l'adempimento delle prestazioni richieste. Questo non va considerato come una vera e propria istanza di sorveglianza: il suo ruolo sarà piuttosto di garantire la qualità dei programmi e svolgerà essenzialmente un'attività di relazioni pubbliche.

Nel settore privato l'avamprogetto interviene soprattutto a livello di mercato, rendendo meno severe le prescrizioni riguardanti la pubblicità, che vengono adeguate a quelle previste dal diritto europeo. Viene invece mantenuto il divieto della pubblicità per le bevande alcoliche. L'obbligo di concessione viene sostituito da un obbligo di dichiarare l'inizio dell'attività in qualità di emittente. Non si prevedono particolari mandati di prestazioni per le emittenti private. Una ripartizione dei proventi del canone avverrà solo a favore delle emittenti radiofoniche che offrono programmi bilingui in regioni bilingui. In ambiti dove i costi della radiodiffusione sono molto elevati, la Confederazione può inoltre intervenire con il suo sostegno finanziario.

Nel settore della diffusione l'avamprogetto abbandona la concezione unitaria e trasferisce il disciplinamento degli aspetti tecnici al diritto in materia di telecomunicazioni. In questo modo si intende garantire alla radiotelevisione sufficienti infrastrutture per la diffusione, permettendo alla SSR e alle emittenti che svolgono funzioni particolari nell'ambito del mandato di prestazioni costituzionale un accesso privilegiato alla diffusione.

Il rilascio delle concessioni e la sorveglianza finanziaria della SSR restano di competenza del Consiglio federale, così come le decisioni concernenti l'importo del canone. Viene istituita una commissione indipendente delle telecomunicazioni e dei media elettronici, che assumerà le funzioni dell'attuale Commissione federale delle comunicazioni nel settore delle telecomunicazioni, ma anche il ruolo di autorità di regolazione in ambito radiotelevisivo. La Commissione rilascerà concessioni per in-

¹⁶ Cfr. l'avamprogetto sottoposto a consultazione, le spiegazioni e il riassunto dei risultati della procedura di consultazione del novembre 2001 (http://www.bakom.ch/it/aktuell/revision_rtvg/vernehmlassung/index.html)

infrastrutture di rete e assicurerà alle emittenti private, concedendo appositi diritti di accesso, la possibilità di usufruire in modo privilegiato delle piattaforme di diffusione. Nella sua sfera di competenza rientrerà inoltre anche la vigilanza giuridica su tutte le emittenti. Poiché indipendente, alla Commissione potrà essere deferito anche il trattamento di ricorsi contro trasmissioni mandate in onda: l'Autorità indipendente di ricorso per la radiotelevisione verrebbe così integrata nella Commissione.

Per quanto riguarda la tecnologia, nell'avamprogetto il campo d'applicazione della legge è neutrale. I programmi sottostanno al diritto radiotelevisivo indipendentemente dal tipo di infrastruttura di diffusione. I servizi nell'ambito delle comunicazioni che presentano analogie con il settore radiotelevisivo e il cui influsso sull'opinione pubblica è limitato non saranno più sottoposti in futuro alla legge sulla radiotelevisione.

1.2.2 Risultati della procedura di consultazione

Al termine della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di una nuova legge sulla radiotelevisione sono stati inoltrati 206 pareri. La maggior parte dei partecipanti ha approvato l'impostazione di fondo del progetto di revisione, ovvero: mantenere la SSR nel suo ruolo di garante di un servizio pubblico di qualità e ridurre i vincoli legali cui sottostanno le emittenti private.

La maggior parte delle risposte ha contestato meno gli obiettivi che la legislazione si prefigge che le misure previste per tradurli in pratica. Più volte è stato fatto notare che le limitazioni previste sia nei confronti della SSR sia nei confronti delle emittenti private sono eccessive. In particolare, per quanto riguarda la SSR, in modo prevalentemente negativo sono stati valutati la nomina da parte del Consiglio federale dell'intera Direzione strategica e il divieto di ricorrere a sponsorizzazioni; per quanto riguarda le emittenti private, in numerosi casi è stato richiesto un ulteriore ammorbidimento delle prescrizioni in materia di pubblicità e sponsorizzazione. La proposta di rinunciare, per le emittenti radiofoniche e televisive private, alla ripartizione dei proventi del canone oggi in uso ha suscitato reazioni prevalentemente negative. Numerosi partecipanti hanno fatto notare che la regolamentazione è ancora troppo densa. D'altro canto, il nuovo approccio scelto è anche stato apertamente elogiato.

Il DATEC ha accuratamente valutato i pareri che ci sono pervenuti, riassumendo i risultati in un rapporto di circa 60 pagine, che è stato messo a disposizione della stampa, delle cerchie che hanno partecipato alla consultazione e di tutti gli eventuali interessati. Abbiamo preso atto del rapporto il 23 ottobre 2001 e nel gennaio 2002, dopo una discussione, abbiamo stabilito altri parametri della revisione.

1.3 Obiettivi e priorità dell'avamprogetto

1.3.1 In generale

1.3.1.1 Sintesi

Il presente disegno di legge si basa sull'avamprogetto sottoposto alla consultazione, tiene conto dei risultati di quest'ultima e segue le direttive da noi espresse nella nostra dichiarazione del 23 gennaio 2002 sulla politica dei media:

- esso garantisce, per il tramite della SSR, un servizio pubblico forte, comprendente un'offerta di programmi di pari valore per tutte le regioni linguistiche, completa, captabile su tutto il territorio nazionale e all'altezza della concorrenza internazionale;
- accorda alle emittenti private maggiori possibilità, facilitando loro l'accesso al mercato (cade l'obbligo della concessione), liberandole dal vincolo dei mandati di prestazioni e allentando notevolmente l'ordinamento pubblicitario per raggiungere gli standard europei;
- veglia al mantenimento del necessario equilibrio tra SSR ed emittenti private, in modo che alle reti commerciali rimanga spazio per svilupparsi sul mercato. A questo scopo è necessario un ordinamento in materia di pubblicità moderatamente a favore delle emittenti private, che limiti pertanto maggiormente la SSR rispetto ai privati;
- risponde all'esigenza di una sufficiente offerta di programmi a livello regionale e prevede di accordare aliquote del canone alle reti radiofoniche e televisive locali e regionali che forniscono determinate prestazioni alle regioni. Per evitare una controproducente distribuzione indiscriminata, il sostegno finanziario viene ristretto a un numero ridotto di emittenti;
- permette un accesso privilegiato alle infrastrutture di diffusione alla SSR, alle altre emittenti beneficiarie dei proventi del canone come pure ad altre emittenti che forniscono prestazioni particolari dal profilo del contenuto;
- assicura alle emittenti radiotelevisive, in caso di concorrenza con il settore delle telecomunicazioni, la necessaria capacità di diffusione per i loro programmi, così che il mandato costituzionale possa essere rispettato;
- contiene strumenti giuridici flessibili, in grado di affrontare i nuovi sviluppi tecnici, e disciplina la diffusione di programmi radiotelevisivi indipendentemente dai mezzi tecnici impiegati;
- evita di regolamentare in modo eccessivo nuove forme di comunicazione (ad es. i servizi online) e si limita a disciplinare programmi radiotelevisivi tradizionali a rilevanza giornalistica;
- adegua l'organizzazione delle autorità agli sviluppi tecnologici tenendo conto del principio dell'indipendenza della radiotelevisione dallo Stato: per il disciplinamento del settore delle telecomunicazioni e di quello radiotelevisivo è prevista un'unica autorità indipendente;
- crea strumenti per la lotta alla concentrazione dei media;
- migliora le procedure di sorveglianza ed estende la protezione giuridica.

1.3.1.2 Salvaguardia di un servizio pubblico indipendente da parte della SSR

Lo scopo principale dell'ordinamento del settore radiotelevisivo svizzero deve rimanere la salvaguardia di un servizio pubblico indipendente, così come previsto dal mandato costituzionale.

Per un Paese plurilingue, socialmente eterogeneo e multiconfessionale come la Svizzera una buona comunicazione nei media elettronici riveste un'importanza fondamentale. Per mantenere un'identità comune, ma anche per promuovere la reciproca comprensione e lo scambio tra le diverse regioni linguistiche, le culture e i gruppi sociali non possono prescindere da un'adeguata comunicazione massmediatica. Nonostante la globalizzazione, la politica concepita e sancita democraticamente continua a svolgersi in ambito nazionale e necessita quindi di un forum nel quale si possano affrontare le questioni importanti e possa esprimersi il dibattito democratico.

Le particolarità del mercato svizzero, di dimensioni ridotte e frammentato a livello regionale, influiscono anche sull'organizzazione e il finanziamento del servizio pubblico. Considerato che nell'attuale panorama internazionale dei mezzi di comunicazione il servizio pubblico svizzero non può più essere salvaguardato ricorrendo a misure protezionistiche, la strategia da adottare è quella di puntare su un'offerta in grado di tener testa, sul mercato svizzero, alle produzioni professionali diffuse dalla concorrenza internazionale. In caso contrario il servizio pubblico svizzero subirebbe, soprattutto nel settore televisivo, una marginalizzazione che gli impedirebbe di svolgere la sua funzione sociale e politica.

Bisogna pertanto evitare di disperdere le scarse risorse a disposizione, seguendo scelte precise e coerenti nella definizione e nel finanziamento delle prestazioni del servizio pubblico.

Da un punto di vista organizzativo il servizio pubblico può essere garantito efficacemente a livello nazionale e di regione linguistica affidando tale compito a un'unica emittente nazionale, che assicurerà la copertura capillare del territorio nazionale e beneficerà della maggior parte del canone. Anche in futuro converrà pertanto confermare alla SSR il ruolo di attore principale nell'ambito del servizio pubblico. In una prospettiva strategica, essa deve potersi orientare secondo le tendenze del mercato e svilupparsi come azienda, evolvendo in un contesto di interessi divergenti costituito dai vincoli normativi, dall'ambiente internazionale dinamico e concorrenziale e dalle risorse limitate. Restrizioni al margine di manovra della SSR devono essere giustificate da un interesse pubblico preponderante. In tal modo sarà possibile contrapporre alla concorrenza estera un'emittente svizzera forte, in grado di offrire servizi professionali e attraenti per il pubblico.

Non va inoltre sottovalutato il fatto che un'emittente nazionale rappresenta, anche da un punto di vista simbolico, il mandato di integrare le varie regioni linguistiche, ovvero un elemento fondamentale del servizio pubblico in Svizzera. Grazie a un'attenta collaborazione interna essa può promuovere lo scambio tra i diversi ambiti linguistici e la comprensione tra le regioni. In tal modo è inoltre possibile evitare che nelle diverse regioni linguistiche siano attive emittenti con funzioni di servizio pubblico, che promuovono in primo luogo l'identità regionale in concorrenza con le altre regioni linguistiche e prediligono un atteggiamento di rivalità a scapito dell'integrazione, a cui invece andrebbe data priorità. Un'emittente nazionale può

invece meglio sfruttare utili sinergie tra le diverse regioni linguistiche che permettono di garantire programmi altrettanto validi anche a regioni linguistiche dalle dimensioni ridotte e pertanto economicamente svantaggiate. Concentrando le risorse su un'unica emittente nazionale, infine, è anche possibile garantire una migliore e più efficace presenza della Svizzera all'estero a livello di mezzi di comunicazione.

1.3.1.3 Un servizio pubblico più forte e una maggiore concorrenza, ma senza creare un sistema rigorosamente dualistico

Due obiettivi principali caratterizzano la politica svizzera in materia di radio e televisione: innanzitutto occorre salvaguardare il servizio pubblico. A questo scopo è necessaria un'emittente (pubblica), che disponga della forza e dei mezzi sufficienti per affermarsi nei confronti della concorrenza dei programmi esteri. La SSR è costretta ad adattare i suoi programmi ai mutamenti provocati dall'allentamento dell'ordinamento radiotelevisivo nei Paesi vicini.

In secondo luogo è auspicabile l'instaurarsi di un regime di concorrenza interna tra emittenti nazionali, in modo che, nell'interesse di un vitale processo di autodeterminazione democratica e di un molteplice scambio culturale, una pluralità di voci abbia la possibilità di esprimersi.

Nella prassi questi due obiettivi possono tuttavia essere conciliati solo con difficoltà: una vera e propria concorrenza interna tra diverse emittenti di forza analoga su un mercato dalle dimensioni ridotte come quello svizzero potrebbe svilupparsi soltanto con un indebolimento dell'emittente pubblica, o sovvenzionando le emittenti private. In altre parole, tra l'obiettivo, da un lato, della salvaguardia di un servizio pubblico forte e quello, dall'altro, della creazione di una concorrenza interna tra emittenti svizzere, si instaura un vero e proprio conflitto. Se le forze vengono concentrate su un'unica emittente pubblica, la concorrenza interna viene di fatto resa più difficile. Se al contrario più emittenti svizzere di peso comparabile entrano in concorrenza tra loro, esse sarebbero comunque troppo piccole per affermarsi contro la concorrenza estera. Questo vale per lo meno in ambito televisivo, dove gli oneri finanziari sono ingenti e l'offerta di programmi esteri è molto più forte rispetto a quanto non lo sia nel settore radiofonico.

Costituire più emittenti di forza comparabile alla SSR e, al pari di questa, finanziate con i proventi del canone, comporterebbe un onere supplementare eccessivo per il pubblico svizzero, se si tiene conto che già oggi a livello europeo le tasse di ricezione svizzere sono particolarmente elevate.

Questo dilemma ci costringe a seguire una politica dei media diversa rispetto ai grandi Stati vicini, dove negli scorsi anni si sono consolidati sistemi dualistici articolati tra emittenti pubbliche e private che, potendo contare su ampi mercati, riescono ad essere funzionali dal profilo economico.

Una politica dei media che tenga conto della specificità della situazione svizzera non può permettere l'instaurarsi di un vero e proprio sistema dualistico. Se vogliamo che il mandato di prestazioni costituzionale sia rispettato è indispensabile unire le forze a disposizione. Il mantenimento di una forte radiotelevisione pubblica, del resto, non

è una preoccupazione soltanto svizzera, ma corrisponde a una tendenza generale in atto negli Stati europei¹⁷.

Parallelamente alla salvaguardia del servizio pubblico, vanno però anche migliorate le condizioni in cui operano le emittenti private svizzere, e ciò proprio in considerazione dell'impatto finanziario e del potenziale commerciale della concorrenza estera. A questo scopo, in particolare, le emittenti private svizzere saranno sgravate da regole (segnatamente nel settore della pubblicità e della sponsorizzazione) che le sfavoriscono rispetto agli operatori esteri.

1.3.1.4 Bilanciamento del sistema

La concentrazione dei mezzi finanziari sulla SSR non significa che si debba rinunciare di principio alla concorrenza nel settore radiotelevisivo, ma comporta una notevole distorsione della concorrenza sul mercato interno. La disparità delle opportunità è il prezzo da pagare per garantire la concorrenzialità della SSR rispetto ai programmi esteri. L'emittente pubblica svizzera non deve tuttavia abusare della propria forza e dell'immagine positiva che ha potuto costruirsi grazie in particolare al canone per minacciare l'esistenza del settore radiotelevisivo privato svizzero. È pertanto necessario un ordinamento giuridico che assicuri un minimo di equilibrio tra la SSR e gli altri attori del mercato interno. Al riguardo serve in primo luogo il diritto in materia di concorrenza, ma occorre anche emanare disposizioni specifiche che tengano conto della particolare situazione del mercato.

Il disegno di legge comprende quindi diversi meccanismi a tutela delle emittenti private e del loro sviluppo economico – e indirettamente anche giornalistico. Vanno menzionate innanzitutto le limitazioni nel settore della pubblicità, più severe per la SSR rispetto alle emittenti private. Il divieto di pubblicità per il settore radiofonico viene mantenuto, così come le restrizioni pubblicitarie previste dalla legge sulla radiotelevisione del 1991. Alla SSR non verranno pertanto concessi né un incremento della frequenza delle interruzioni pubblicitarie, né la possibilità di diffondere pubblicità per birra o vino. A questo regolamento asimmetrico della pubblicità vi sono tuttavia limiti: il disegno di legge rinuncia a imporre alla SSR limitazioni che torneranno a vantaggio soprattutto delle emittenti estere, come ad esempio un divieto della pubblicità televisiva dopo le ore 20 (per le motivazioni rimandiamo al n. 1.3.7.2.5.1).

Il disegno di legge prevede inoltre di limitare l'espansione commerciale della SSR, opponendosi a un'eventuale strategia di saturazione del mercato tendente a frenare o prevenire con offerte proprie qualsiasi iniziativa privata da parte della concorrenza.

¹⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione, GU C 320 del 15.11.2001, p. 5 n. 2: «Nell'aprire il mercato della concorrenza gli Stati membri hanno però considerato opportuno mantenere un servizio pubblico di radiodiffusione, per garantire la copertura di vari campi di attività e rispondere ad esigenze che gli operatori privati non avrebbero necessariamente soddisfatto in misura ottimale.»

1.3.1.5

Rispetto delle prescrizioni di diritto internazionale

La revisione della legge sulla radiotelevisione avviene in un ambito regolato dal diritto internazionale che limita il margine di manovra di cui dispone il legislatore svizzero. Vanno ricordati in particolare il Regolamento delle radiocomunicazioni del 21 dicembre 1959¹⁸ e la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (CETT), già citata in precedenza (cfr. n. 1.1.1.3), che in questo contesto riveste un particolare significato. Conformemente ai principi del diritto internazionale, il nostro Paese è tenuto a rispettarne le disposizioni minime.

Il rispetto della CETT rende inoltre il diritto svizzero in materia radiotelevisiva largamente compatibile con il diritto della Comunità europea, dato che la direttiva CE sulla «Televisione senza frontiere», emanata nel 1989 e sottoposta a revisione nel 1997, segue finalità analoghe¹⁹. Entrambi i regolamenti comprendono disposizioni minime parallele, talvolta persino identiche, sia in merito ai contenuti dei programmi (ad es. per quanto riguarda la tutela della gioventù o la violenza), sia in merito a pubblicità e sponsorizzazioni. In diversi punti gli obblighi delle emittenti sono però formulati in maniera differente e la direttiva UE è più severa della CETT, come ad esempio nell'ambito delle quote riservate alla produzione indipendente (art. 5 della direttiva).

È opportuno che l'ordinamento giuridico interno sia compatibile non solo con la CETT ma anche con la direttiva UE sulla televisione. Questo è in particolare una condizione per la partecipazione ai programmi dell'Unione europea per la promozione del cinema (MEDIA Plus²⁰ e MEDIA Training), che sostengono lo sviluppo di progetti europei, la distribuzione e la vendita di opere nel settore audiovisivo e il perfezionamento professionale dei cineasti.

Le prescrizioni della CETT (e della direttiva UE sulla televisione) riservano ai singoli Stati membri la possibilità di assoggettare le emittenti sottoposte al loro ordinamento giuridico a disciplinamenti più severi o più dettagliati (art. 28 CETT). Considerata la forte presenza di programmi esteri sul mercato svizzero, il disegno di legge fa uso di questa possibilità solo con molta moderazione. Disciplinamenti più rigidi provocherebbero una distorsione della concorrenza a scapito delle emittenti svizzere nei settori in cui le concorrenti estere devono rispettare, in base al diritto dello Stato da cui trasmettono, soltanto il minimo fissato dalla CETT. Va comunque ricordato che anche i Paesi a noi vicini sottopongono puntualmente le emittenti che rientrano nella loro sfera di sovranità a regole più severe dello standard minimo fissato a livello europeo.

¹⁸ RS 0.784.403

¹⁹ Questa armonizzazione ha lo scopo di evitare che ad emittenti soggette a entrambi gli atti legislativi possano venir applicate disposizioni contraddittorie.

²⁰ Decisione del Consiglio (2000/821/CE), del 20 dicembre 2000, relativa all'attuazione di un programma di incentivazione dello sviluppo, della distribuzione e della promozione delle opere audiovisive europee (2001–2005), GU L 336 del 30.12.2000, p. 82.

1.3.1.6

Una regolamentazione flessibile che si adatti ai cambiamenti e densità normativa

La legge deve tener conto della rapida evoluzione della radiodiffusione e dell'incertezza che ne deriva quando si tenta di determinare i problemi futuri e le relative risposte giuridiche. Essa delega perciò al Consiglio federale il compito di disciplinare i dettagli; grazie allo strumento dell'ordinanza saremo in grado di fissare soluzioni adeguate ai più recenti sviluppi del settore e di tenere così il passo con il notevole dinamismo tecnologico, sociale ed economico che contraddistingue il panorama radiotelevisivo (cfr. riassunto delle delegazioni legislative nel n. 6.2).

Dato che numerose disposizioni toccano diritti garantiti costituzionalmente alle emittenti televisive, quali la tutela della libertà dei mezzi di comunicazione (art. 17 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.), così come l'indipendenza e l'autonomia nella concezione di programmi garantite dall'articolo costituzionale sulla radiotelevisione (art. 93 Cost.), ai diffusori di programmi e ad altri soggetti alla legge, l'esigenza di flessibilità e di concisione delle formulazioni giuridiche non può essere applicata indiscriminatamente. Le prescrizioni che limitano i diritti garantiti costituzionalmente necessitano di una base sufficientemente precisa a livello di legge.

In diversi settori il disegno di legge comporta regolamentazioni più differenziate rispetto alla legge sulla radiotelevisione del 1991. Ciò è dovuto al fatto che non tutte le emittenti saranno costrette a contribuire alla realizzazione del mandato costituzionale; in secondo luogo, la distinzione tra emittenti radiofoniche ed emittenti televisive è maggiore; infine il progresso tecnologico offre numerose opzioni che prima erano escluse. E questo ha portato per forza di cose all'introduzione di numerose differenziazioni e di conseguenza ad un allungamento della legge, senza però aumentare la densità normativa a cui sono sottoposti i singoli operatori.

1.3.2

Campo d'applicazione

Il disegno di legge rinuncia, anche se da un punto di vista costituzionale le Autorità legislative ne avrebbero la competenza, ad estendere il campo d'applicazione della legge ai servizi di telecomunicazione comprendenti aspetti della comunicazione di massa o che rivestono comunque un certo ruolo nel processo di formazione delle opinioni. Siamo infatti convinti che anche in futuro radio e televisione – eventualmente affiancate da servizi aggiuntivi – resteranno ancora a lungo i principali mezzi di comunicazione, mantenendo il loro importante ruolo all'interno della società e della democrazia.

Nella definizione del campo d'applicazione la legge continuerà pertanto a riferirsi alla *nozione di programma*, secondo cui la radiodiffusione è costituita da una serie di trasmissioni destinate alla collettività e diffuse attraverso onde elettromagnetiche, e prodotte dalle emittenti, offerte in modo permanente, il cui orario di diffusione è predefinito e che il pubblico non può modificare. (Un aspetto secondario di questa definizione rigida è che altre forme di diffusione pubblica di produzioni e d'informazioni, come il Teletext, non sono più rette dalla LRTV).

Di principio, dunque, tutte le offerte che possono essere comprese in questa definizione di programma rientrano nel campo d'applicazione della legge sulla radiotelevisione. Nel caso in cui, tuttavia, pur essendo soddisfatti i criteri formali della defi-

nizione di programma, mancasse qualsiasi impatto su di un vasto pubblico e qualsiasi potere di suggestione (radiodiffusione marginale), l'applicazione del diritto radiotelevisivo non sarebbe giustificata. Potrebbe essere il caso, ad esempio, di una telecamera fissa che trasmette in diretta attraverso Internet immagini di nessuna rilevanza (web cam). Casi simili, che non rivestono alcun *interesse giornalistico*, non rientreranno pertanto nel campo d'applicazione della legge sulla radiotelevisione.

Il tipo di infrastruttura utilizzato per la radiodiffusione non sarà rilevante per stabilire se si tratti o meno di una trasmissione radiotelevisiva. La convergenza delle reti renderà possibile in un futuro prossimo la diffusione di servizi di telecomunicazione e di offerte nell'ambito della comunicazione di massa attraverso quasi tutte le infrastrutture che ricorrono a tecniche di comunicazione a distanza (cfr. n. 1.1.3.1). Non è pertanto (quasi) più possibile delimitare il campo d'applicazione del diritto in materia di radiodiffusione in base a criteri puramente tecnici. Anche alla questione del disciplinamento di Internet occorre dare risposte differenziate: le produzioni diffuse in rete che costituiscono programmi di interesse giornalistico in senso stretto (ad es. veri e propri programmi televisivi) saranno soggetti alla legge sulla radiotelevisione, mentre altri servizi Internet non rientreranno nel suo campo d'applicazione. Determinanti per la rilevanza giornalistica non saranno soltanto i contenuti, ma anche le condizioni di fruizione. I programmi trasmessi via Internet non andranno considerati come programmi radiotelevisivi, almeno fino a quando non saranno in grado di raccogliere una larga eco tra il pubblico (ciò che non riescono a fare per il momento, per ragioni tecniche e per l'insufficiente qualità di ricezione).

Questa restrizione è ragionevole. Secondo le intenzioni della Costituzione federale occorre disciplinare laddove la comunicazione provoca rischi riconosciuti a livello sociale e politico. Si deve invece rinunciare ad intervenire in quegli ambiti che, a causa dell'incertezza del loro sviluppo, si sottraggono ad una regolamentazione adeguata. Resta tuttavia in sospenso la questione della creazione, a medio o a lungo termine, di regole specifiche per nuove applicazioni delle tecniche di telecomunicazione. Prima di formulare una risposta precisa in merito, vorremmo raccogliere ulteriori esperienze.

Fondamentalmente bisogna tener conto che i limiti dell'ordinamento giuridico generale valgono per tutti gli attori del mercato dei media, non importa se questi siano soggetti o meno al campo d'applicazione della legge sulla radiotelevisione. Per quanto concerne la cronaca giornalistica occorre ad esempio rispettare i limiti imposti dal diritto civile (tutela della personalità) e dal diritto penale (tutela dell'onore, divieto di rappresentazioni pornografiche, razziste, violente, sadiche e così via). Ciò vale anche per altre prescrizioni, in particolare concernenti la protezione dei dati, la concorrenza, la salute, le telecomunicazioni e i diritti d'autore. In merito agli avvenimenti di grande importanza sociale (art. 80 seg.), alla conservazione dei programmi (art. 23) o alla diffusione su linea di programmi esteri (art. 68 cpv. 2), sono determinanti i diritti d'autore e i diritti di protezione affini, nella misura in cui la legge sui diritti d'autore non preveda eccezioni²¹.

²¹ RS 231.1. La LDA prevede per esempio una clausola di protezione per i rendiconti sugli avvenimenti d'attualità (art. 28 cpv. 1 LDA).

1.3.3 Prescrizioni minime a livello di contenuti e vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali

1.3.3.1 Esigenze minime per quanto riguarda il contenuto dei programmi e tutela della gioventù

Al pari della legge del 1991, il disegno di legge che vi presentiamo comprende requisiti minimi per quanto concerne il contenuto dei programmi, a cui devono attenersi tutte le emittenti. Non dobbiamo infatti dimenticare che i mezzi di comunicazione elettronici sono in grado di stabilire, grazie a suoni ed immagini in movimento, un intenso rapporto diretto con il pubblico. Radio e televisione hanno un'elevata influenza emotiva e un grande potere di suggestione sul pubblico di massa. Tutte le emittenti radiofoniche e televisive svizzere devono pertanto attenersi ad alcune norme fondamentali, come il rispetto della dignità umana, la tutela della gioventù e la correttezza dell'informazione. Limitare l'applicazione di queste norme alle emittenti che beneficiano dei proventi del canone o di privilegi di diffusione non sarebbe opportuno. Infatti, sono proprio i programmi che non partecipano alla ripartizione dei proventi del canone ma che riescono ad autofinanziarsi sul mercato a raggiungere spesso un pubblico rilevante.

Le norme previste dalla legge corrispondono ai requisiti minimi riconosciuti a livello europeo, come documentano le prescrizioni della CETT relative ai contenuti, concernenti ad esempio la dignità umana (art. 7 cpv. 1 CETT), la morale (art. 7 cpv. 1 lett. a CETT), la rappresentazione della violenza (art. 7 cpv. 1 lett. b CETT) e l'obiettività dei programmi di cronaca (art. 7 cpv. 3 CETT). La direttiva europea sulla televisione si spinge addirittura oltre, assoggettando anche le emittenti non transfrontaliere alle prescrizioni concernenti l'ordine pubblico e la tutela dei minorenni (art. 22 e 22a).

Tenuto conto di certe preoccupanti tendenze che si possono osservare soprattutto nei programmi televisivi, conseguenza diretta della lotta per accaparrarsi l'attenzione del pubblico, occorre dare particolare importanza al rispetto di minimi requisiti etici. I programmi devono rispettare la dignità umana ed evitare una strumentalizzazione irrispettosa delle persone – ad esempio all'esclusivo scopo di ottenere effetti voyeuristici.

Meno severo va invece reso l'obbligo, finora imposto a tutte le emittenti, di rispettare la pluralità delle opinioni. Una sua estensione a emittenti non concessionarie non sembra giustificata. Grazie alla facoltà di assegnare concessioni a emittenti privilegiate e soggette a un mandato di prestazioni, infatti, le autorità competenti sono già di per sé in grado di garantire un sufficiente pluralismo.

La *tutela della gioventù* ha acquisito una maggiore importanza, sia all'estero sia nel nostro Paese. Le fasce più giovani della popolazione erano comunque già protette dal diritto in vigore; l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva deduce gli obblighi che ne derivano per le emittenti svizzere dalle prescrizioni generali sui programmi (mandato culturale) e direttamente dalla CETT (art. 7 cpv. 2).

1.3.3.2 Applicazione delle prescrizioni relative alla vigilanza sulle trasmissioni redazionali

Le prescrizioni relative ai contenuti stabilite negli articoli 4 e 5 del disegno di legge rappresentano un minimo giuridicamente vincolante, la cui infrazione può, in singoli casi, essere sanzionata. Il disegno di legge prevede a questo scopo – conformemente all’articolo 93 capoverso 5 della Costituzione federale – una vigilanza sul contenuto delle trasmissioni di tipo redazionale, che finora è stata esercitata dai mediatori delle singoli emittenti e dall’Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva.

Il disegno di legge mantiene il sistema per la sorveglianza dei programmi attualmente in vigore, che si è dimostrato valido; in base alle esperienze raccolte nel corso dell’ultimo decennio si limita a introdurre solo qualche innovazione puntuale che esporremo in seguito, nel commento delle disposizioni di legge (art. 97–104).

1.3.3.3 Ulteriori obblighi relativi ai contenuti

Nell’articolo 7 (quota minima di opere europee e di produzioni indipendenti; promovimento della cinematografia svizzera; programmi adattati per audiolesi e ipovedenti) e nell’articolo 8 (obblighi di diffusione) il disegno comprende altri vincoli concernenti il contenuto dei programmi, che non sono tuttavia oggetto della vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali. È anche il caso di differenti disposizioni relative ai contenuti, che la legge impone specificatamente alla SSR: o non sono giudicabili (come ad es. nel caso dell’obbligo di contribuire a rafforzare i valori culturali del Paese, fissato nell’art. 26 cpv. 3 lett. b) o sono giudicabili attraverso la procedura di vigilanza corrente (ossia d’ufficio, come ad es. nel caso dell’eventuale obbligo di rispettare quote minime per le opere musicali e cinematografiche svizzere ai sensi dell’art. 27 cpv. 3 lett. c).

1.3.4 Servizio pubblico: onere principale alla SSR, complementi a livello locale e regionale

Come già abbiamo avuto modo di dire (n. 1.3.1.2), l’obiettivo principale della politica radiotelevisiva svizzera è il mantenimento di un servizio pubblico forte, attrattivo ed equivalente in tutte le regioni linguistiche. Abbiamo anche già spiegato perché il compito di fornire un servizio pubblico competitivo rispetto alle offerte estere e a livello delle regioni linguistiche può essere realizzato soltanto concentrando i mezzi e affidandolo alla SSR.

In uno Stato organizzato in base ai principi del federalismo bisogna inoltre garantire che anche a livello locale e regionale vi siano offerte radiotelevisive che riflettano la vita della popolazione in queste aree e contribuiscano al processo di autodeterminazione democratica e a un libero sviluppo culturale.

Queste prestazioni giornalistiche, fornite senza entrare in concorrenza con i programmi della SSR, ma piuttosto a loro complemento, non possono venire finanziate sul libero mercato, dato il ridotto potenziale economico dei bacini d’utenza, la cui dimensione limitata è dovuta all’organizzazione federalistica del nostro Paese. Un’offerta di informazioni locali equivalenti per ogni ambito regionale può essere

garantita solo attraverso un sostegno finanziario. Per questo motivo il disegno di legge prevede di aumentare la ripartizione dei proventi del canone praticata fino ad oggi, allo scopo di garantire alle regioni un servizio pubblico complementare alle offerte assicurate dalla SSR a favore delle regioni linguistiche.

1.3.5 Posizione della SSR

La SSR costituisce la spina dorsale del servizio pubblico nell'ambito della radio-diffusione. Essa può adempiere il suo mandato solo se le viene garantito, al di là della sua continuità, anche un adeguato sviluppo nel senso del mandato costituzionale. Ciò significa che anche in futuro dovrà poter beneficiare delle condizioni che le permettano di fornire le prestazioni necessarie al mantenimento di un servizio pubblico forte a favore delle regioni linguistiche e dei gruppi sociali in un mercato radiotelevisivo in continua trasformazione (n. 1.3.5.1).

Garantire flessibilità e dinamicità nei confronti del mercato non giustifica però un'autonomia incontrollata. Sono pertanto necessarie diverse condizioni quadro giuridiche:

- bisogna prevedere meccanismi in grado di verificare che la SSR imposti effettivamente i suoi programmi nel rispetto del mandato stabilito dalla Costituzione federale. A questo scopo non basta certo la sola formulazione del mandato a livello di legge; è necessario un continuo processo di riesame della questione. Questa funzione è assunta dal Comitato consultivo indipendente, che nell'effettuare i suoi controlli di qualità accompagna costantemente e dialetticamente l'attività di programmazione della SSR, promuovendo e strutturando il dibattito pubblico su contenuti e adempimento del servizio pubblico (n.1.3.5.2);
- a tutela delle emittenti private e di altre imprese mediatiche occorre inoltre far sì che l'offerta della SSR non superi quanto richiesto dalla sua funzione di servizio pubblico e che l'azienda non persegua una strategia di ostruzione del mercato o non punti a eliminare altre emittenti (n. 1.3.5.3);
- la realizzazione del mandato previsto dalla legge presuppone un'adeguata struttura organizzativa. Considerato l'interesse capitale del nostro Paese nel disporre di un servizio pubblico funzionante e nell'impiego efficace dei proventi del canone di ricezione, la SSR deve organizzarsi in modo da adempiere in modo efficiente e a bassi costi il mandato di prestazioni. A tale proposito la legge si limita a formulare alcune direttive di fondo (n. 1.3.5.4);
- un'efficiente sorveglianza finanziaria deve, infine, garantire che i fondi pubblici siano utilizzati efficacemente e conformemente al mandato di prestazioni. Il disciplinamento della legge punta soprattutto sulla responsabilità della SSR e prevede un intervento da parte delle autorità solo nel caso in cui i meccanismi di controllo interni all'azienda non dovessero rivelarsi sufficienti (n. 1.3.5.5).

1.3.5.1

Garantire possibilità di sviluppo e un ampio servizio pubblico

Per poter rispondere efficacemente alla strategia offensiva delle emittenti estere, alla SSR va garantito un certo margine di sviluppo. Essa deve poter contare sulla flessibilità necessaria per adattarsi in tempo ai continui mutamenti del mercato e delle richieste del pubblico. Il panorama dei mezzi di comunicazione si trasforma rapidamente, senza che sia sempre chiaro in quali direzioni esso si svilupperà. Non avrebbe pertanto alcun senso fissare a livello di legge una volta per tutte il tipo e il numero dei programmi, o la portata delle altre attività redazionali (ad es. per quel che riguarda i servizi online).

Il volume dei programmi della SSR viene stabilito dal Consiglio federale attraverso la concessione. Fisseremo il *numero e il genere di programmi* in base a quanti e quali programmi riterremo necessari a permettere alla SSR di adempiere concretamente al suo mandato di servizio pubblico. Terremo conto in particolare dello sviluppo del mercato dei mezzi di comunicazione, delle caratteristiche dei prodotti concorrenti, delle abitudini degli utenti e del grado di segmentazione del pubblico. Presteremo inoltre attenzione alle ripercussioni delle offerte della SSR sulle emittenti private, come pure alle risorse a disposizione. Deve infatti rimanere sufficiente spazio per le offerte dei privati (ad es. per canali a struttura tematica, per emittenti regionali e così via). Non c'è spazio per i programmi SSR che esulino dalla funzione di servizio pubblico. Viste le dimensioni ridotte dei mercati e le difficoltà che si incontrano in Svizzera nel finanziare programmi privati, offerte simili non sembrano auspicabili. Anche se non fossero finanziate direttamente attraverso il canone, la SSR potrebbe far leva sulle sue conoscenze tecniche e sulla sua immagine, acquisite grazie ai proventi delle tasse di ricezione, e ostacolare in maniera inaccettabile lo sviluppo dei concorrenti privati.

Per quanto riguarda i contenuti dei programmi occorre riflettere sull'opportunità che la SSR si limiti a fornire un servizio pubblico in senso stretto – in pratica concentrandosi essenzialmente sull'informazione, la formazione e la cultura – o se si debba invece consentire la diffusione di offerte attrattive per il grande pubblico. Per i seguenti motivi il disegno prevede un ampio servizio pubblico che si ripercuote anche sul mandato di programma della SSR (art. 26).

Ad un'interpretazione stretta della funzione di servizio pubblico si oppone innanzi tutto la prassi vigente nella maggior parte dei Paesi in cui esiste una radiotelevisione pubblica. Così, ad esempio, la giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca interpreta in termini molto ampi la funzione ricoperta dalle emittenti pubbliche. Esse devono offrire programmi che siano rivolti alla popolazione nel suo insieme, che garantiscano un'informazione completa e che esauriscano in tutta la loro ampiezza il mandato classico della radiotelevisione, così da svolgere le funzioni essenziali che sono loro richieste in un sistema democratico e nella sua vita culturale²². Anche la

²² Decisione della Corte costituzionale tedesca: BVerfGE 73, 158

Commissione europea riconosce la necessità di un servizio pubblico interpretato in senso ampio²³.

La necessità di comprendere nel servizio pubblico anche il *settore dell'intrattenimento* è legata innanzi tutto all'importanza sociale che questo riveste. Oggi la radio e ancor più la televisione sono soprattutto un passatempo: in quanto tali sono presumibilmente ancora più importanti per la socializzazione dei cittadini di quanto non lo siano come strumenti di informazione politica. Il ruolo dei media non è semplicemente rappresentativo: essi prendono parte direttamente agli sforzi di una collettività nel dar forma al proprio universo sociale e, rendendolo pubblico, contribuiscono a generalizzarne la condivisione. Sarebbe pertanto veramente inopportuno escludere dal servizio radiotelevisivo pubblico il settore dell'intrattenimento, così rilevante per lo sviluppo della visione del mondo.

Poiché un'emittente che presta servizi di interesse pubblico è tenuta a fornire degli standard qualitativi in tutti i settori del suo palinsesto, è possibile pretendere un certo livello anche nelle emissioni di intrattenimento o nelle cronache sportive. Infatti, considerati i servizi che ci si attende dalla radio e dalla televisione, non è per niente irrilevante se nel commento, ad esempio, di un incontro tra squadre nazionali, i cronisti usano toni sciovinistici o se, al contrario, si esprimono in modo imparziale.

Per le emittenti pubbliche le trasmissioni destinate ad un ampio ascolto assumono un'importanza particolare nella lotta contro la concorrenza per accaparrarsi quote di udienza. Sebbene il servizio radiotelevisivo pubblico non dipenda in prima linea dall'ottenimento del massimo ascolto, sia per motivi essenzialmente commerciali sia per cercare di allontanare dal mercato i concorrenti privati, la SSR potrebbe difficilmente assolvere le funzioni assegnate se sin dall'inizio limitasse la sua offerta a una sola parte del suo potenziale pubblico. Se i servizi di interesse pubblico fossero limitati ad alcuni settori centrali (quali ad es. formazione, informazione, cultura), correrebbero il pericolo di perdere il loro impatto sugli ascoltatori e di venire di conseguenza marginalizzati, come dimostra il caso del *public broadcasting service* statunitense, che negli Stati Uniti si trova ormai ridotto a una modestissima quota di mercato del 3 per cento. Non va inoltre dimenticato che una limitazione delle emissioni radiotelevisive pubbliche al solo settore culturale avrebbe ripercussioni anche sul finanziamento e a medio termine potrebbe rimettere in discussione la legittimità del canone.

Per quanto concerne l'offerta generale della SSR, la combinazione di trasmissioni popolari (come ad es. cronache sportive o lungometraggi) e di servizi per la collettività fonda un'«identità giornalistica» di grande valore politico per il nostro Paese e le sue regioni linguistiche. Le trasmissioni destinate al grande pubblico servono inoltre a mantenere la fedeltà del pubblico all'insieme del programma e possono

²³ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5 segg., n. 33: «in considerazione della natura specifica del settore della radiodiffusione, tuttavia, una definizione «ampia», che affidi ad una determinata emittente il compito di offrire una programmazione equilibrata e varia nel rispetto di tale funzione, mantenendo un certo livello di ascolto, può essere considerata, alla luce delle disposizioni interpretative del Protocollo, come legittima ai sensi dell'articolo 86 paragrafo 2. Una simile definizione appare coerente con l'obiettivo di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica.»

fungere da trampolino di lancio verso un più ampio ascolto per le trasmissioni di nicchia.

Oggi quasi tutti i maggiori fornitori di servizi televisivi hanno un proprio sito *Internet*. Essi cercano sempre più di sviluppare strategie trasversali, allo scopo di trarre profitto dalle sinergie tra i diversi media. La presenza in rete può andare da una semplice homepage con informazioni sull'emittente e sui relativi programmi fino alla diffusione di singole trasmissioni o di interi programmi. Oltre a svolgere una funzione di complemento e di approfondimento dell'offerta radiotelevisiva (ad es. consultazione di archivi, banche dati, documenti, link esterni, forum o e-mail alla redazione), questi siti propongono servizi intesi a conquistare utenti per il mezzo di comunicazione di base (radio o televisione). Servono inoltre anche a consolidare la fedeltà del pubblico.

Se è necessario per mantenere la sua concorrenzialità (in particolare rispetto alle più potenti emittenti estere) e per adempiere il mandato di programma che le viene assegnato, anche la SSR deve poter essere attiva su Internet. I servizi che essa offrirà in rete, come ogni attività della SSR finanziata attraverso il canone, dovranno essere definiti in modo circostanziato nella concessione, che anche con la nuova legge rimarrà il nostro principale strumento di intervento nei confronti della radiotelevisione pubblica.

Nella concessione potremo emanare disposizioni relative a pubblicità e sponsorizzazione per questi servizi complementari oppure escludere completamente queste forme di finanziamento. Ciò potrà rivelarsi opportuno soprattutto per evitare l'aggiornamento, attraverso servizi paralleli in rete, di disposizioni restrittive su pubblicità e sponsorizzazione legate a determinati programmi.

1.3.5.2 Mandato di programma e Comitato consultivo

La base per il mandato affidato alla SSR in materia di programmi è fornita innanzitutto dal dettato costituzionale in materia (art. 93 cpv. 2 Cost.). Esso considera in particolare il ruolo svolto dalla radiotelevisione nella libera formazione delle opinioni politiche, nello sviluppo culturale e nell'istruzione. Il palinsesto deve dare spazio anche a trasmissioni con una specifica funzione sociale, destinate a minoranze e non particolarmente attrattive da un punto di vista meramente commerciale. Il mandato di programma comprende anche le trasmissioni di intrattenimento che, come già sottolineato in precedenza (n. 1.3.5.1), sono parte integrante del servizio pubblico. Essenzialmente, a un'emittente pubblica si chiedono soprattutto programmi di qualità. I programmi radiofonici e televisivi della SSR devono infatti sapersi imporre come modelli alternativi, formando gusto e aspettative del pubblico, in modo da costringere la concorrenza privata a competere con l'offerta pubblica sul piano della qualità.

Diversamente dal settore della posta, delle ferrovie o delle telecomunicazioni, per i media è difficile stabilire mandati di prestazione quantificabili e fissare standard di qualità. Per questo motivo la formulazione del mandato di programma affidato alla SSR risulta delicata; è in particolare difficile stabilire con precisione giuridica criteri di qualità univoci in base ai quali esso possa considerarsi assolto, come invece è possibile fare, ad esempio, per la copertura di base nel settore delle telecomunicazioni, dove sono possibili precise definizioni tecniche. Tale indeterminatezza trova

origine non da ultimo nella natura stessa del mandato di programma, che si rivela poco adatto a una definizione giuridica univoca. Il concetto di «cultura», ad esempio, o quello di «libera formazione delle idee politiche», sono dinamici e aperti e non possono pertanto essere compresi in una definizione irrevocabile. I margini di libertà garantiti costituzionalmente dai principi di indipendenza dallo Stato e di autonomia dei programmi sarebbero inoltre inconciliabili con una definizione troppo dettagliata dei contenuti o un'eccessiva densità normativa.

È pertanto inevitabile che nella formulazione del mandato di programma affidato alla SSR vi sia un certo grado di astrazione, del resto non dissimile da quello che presentano i disciplinamenti di altri Paesi. Ad ogni modo l'articolo 26 offre una definizione del mandato più precisa di quella proposta dall'articolo 26 LRTV 1991.

La differenza rispetto al disciplinamento in vigore non sta tanto nella formulazione, inevitabilmente astratta, quanto nel modo in cui il mandato di servizio pubblico dev'essere concretamente attuato. Già oggi l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva esamina, sulla base di reclami e seguendo una procedura giudiziaria, se singole trasmissioni mandate in onda abbiano violato determinate disposizioni concernenti il programma, ossia se la SSR (o un'altra emittente) non si sia attenuta agli standard legali minimi. Va tuttavia detto che questi esami sono solo sporadici, concernono unicamente alcune trasmissioni e non si riferiscono all'intero palinsesto. Non è pertanto possibile rispondere alla domanda, in che misura la SSR fornisca effettivamente quelle prestazioni che rispondono ai bisogni sociali e che sono, a grandi linee, tracciate dal mandato in materia di programmi. Finora è stata la stessa SSR ad attuare il mandato impostole dalla concessione e a valutare se i suoi programmi adempivano tale mandato. L'istituzione dei Consigli del pubblico non ha modificato la situazione. La loro struttura organizzativa e il loro margine d'azione sono carenti: innanzi tutto perché non sono indipendenti, bensì parte integrante della struttura della SSR. Le loro prese di posizione non hanno inoltre praticamente alcun effetto, dato che l'opinione pubblica le considera di norma espressione di un organo della SSR. Visto che sono composti da volontari, i Consigli del pubblico mancano infine di professionalità e delle risorse necessarie per sorvegliare in maniera approfondita i programmi e per presentarsi all'opinione pubblica.

La riflessione sull'aspetto concreto che i servizi di interesse pubblico sono tenuti ad avere e sulla capacità o meno della SSR di assolvere il mandato affidatole assume in fin dei conti una dimensione sociale estesa e dev'essere trattata nell'ambito di un dialogo pubblico permanente. Si tratta di determinare se la SSR rispetti globalmente i termini della concessione: ciò non può avvenire in maniera sporadica, ma deve costituire un processo che accompagni in maniera continua l'attività del servizio pubblico e che tenga conto dell'insieme della programmazione da esso offerta. A dover essere affrontate non sono tanto mere questioni giuridiche, quanto piuttosto problematiche politiche in senso lato, a cui però, a causa dell'indipendenza che lo Stato garantisce alla radiotelevisione, non tocca agli organi politici rispondere direttamente. Le esperienze fatte nell'ambito dell'elaborazione del nostro rapporto relativo alla cultura nei programmi della SSR²⁴ e dal dibattito parlamentare che lo ha caratterizzato hanno del resto dimostrato che il Consiglio federale e il Parlamento mal si prestano a trattare simili problemi.

²⁴ Rapporto del Consiglio federale del giugno 1997 «Kultur in den Medien der SRG»; Boll. Uff. 1998 S 417 segg.

L'esperienza dimostra inoltre che un dialogo permanente non riesce ad instaurarsi da solo. Una prima difficoltà pratica è rappresentata dal fatto che le discussioni concernenti la struttura della programmazione della SSR nascono di solito attorno a singole trasmissioni, sovente non rappresentative dell'intero palinsesto. Inoltre, non esistono dati concernenti un'osservazione prolungata dei programmi su un esteso lasso di tempo. È quindi giunto il momento di strutturare e sollecitare questo dibattito attraverso strumenti giuridici. A tale scopo proponiamo pertanto l'istituzione di un *Comitato consultivo della SSR* (art. 41-47).

Ribadiamo subito che il Comitato consultivo non è un'autorità di controllo che entra in azione in una procedura strettamente codificata a livello giuridico. In qualità di ente rappresentativo, esterno ed indipendente, esso è piuttosto chiamato ad avviare e tenere vivo in seno alla società elvetica un dibattito critico sul servizio pubblico, e ad accompagnare la SSR nell'ambito di uno scambio istituzionalizzato. Il Comitato va inteso come una sorta di garante della qualità, che tenga conto della programmazione nel suo insieme, e non di singole trasmissioni controverse. Si limiterà ad osservare attentamente l'operato della SSR sullo sfondo dello sviluppo complessivo del settore radiotelevisivo e presenterà periodicamente un rapporto in merito. In caso di critiche, la SSR verrà sollecitata a giustificare in un confronto pubblico la sua interpretazione del servizio pubblico e le sue scelte di palinsesto, come pure, se del caso, a mutare l'impostazione dei suoi programmi. Ad ogni modo l'autonomia di programmazione della SSR è complessivamente garantita, poiché il Comitato consultivo si limiterà a un'attività a livello di opinione pubblica (soprattutto attraverso la pubblicazione di risultati di osservazioni e di relative valutazioni), e non può impartire alcuna direttiva o istruzione né imporre sanzioni (art. 41 cpv. 3).

Affinché il Comitato consultivo possa assumere pienamente il ruolo affidatogli, va garantita la sua indipendenza nei confronti della SSR e dell'Amministrazione federale. Esso deve inoltre poter disporre di un segretariato professionale dotato di sufficienti risorse, in modo da poter creare, attraverso un'adeguata osservazione e valutazione dei programmi, le premesse indispensabili per un dibattito obiettivo. Un'impostazione delle discussioni su precise basi documentarie è del resto anche nell'interesse della SSR e permetterà di ridurre il pericolo che l'opinione pubblica giudichi in modo negativo l'intera programmazione esclusivamente sulla base di isolati passi falsi. Infine, il Comitato consultivo non deve essere legato né strutturalmente né personalmente alle istanze di controllo giuridico, che vanno a loro volta tenute strettamente separate dalle istanze volte ad assicurare un dibattito costante nell'opinione pubblica a tutela della qualità del servizio pubblico. In virtù del suo diritto all'autonomia, la SSR deve poter avere la certezza che il dibattito su questioni legate al servizio pubblico non venga interrotto d'autorità con una procedura formale.

1.3.5.3 Limiti alla tutela di altri media ed emittenti, dettati anche da interessi economici

La politica svizzera in materia di radiotelevisione è caratterizzata da un conflitto a livello di obiettivi: in precedenza abbiamo dimostrato (n. 1.3.1.3) come la necessità per la SSR di riunire le forze a disposizione complichino la realizzazione del secondo obiettivo, volto a garantire la coesistenza di più emittenti. Occorre tener conto di questo dilemma anche nel definire il margine di manovra della SSR. Da un lato occorre concederle, per assolvere il suo mandato, sufficienti risorse e una certa libertà

d'azione, dall'altro occorre invece porre chiari limiti, in particolare là dove le possibilità degli operatori privati di imporsi sul mercato sono inutilmente ostacolate. La SSR non deve essere marginalizzata, ma d'altra parte non si può nemmeno permetterle di perseguire strategie di ostruzionismo.

Una chiara definizione delle attività della SSR, inoltre, appare opportuna anche per ragioni economiche. Essa dispone, se paragonata ai suoi concorrenti esteri, di risorse limitate. Rispetto ai Paesi confinanti, inoltre, il canone riscosso in Svizzera è più elevato. Ciò dipende da diversi fattori: la Svizzera, Paese quadrilingue, si suddivide in più mercati dalle dimensioni ridotte, la riscossione del canone può contare solo su pochi contribuenti. Considerato questo contesto, è importante che i mezzi a disposizione vengano impiegati in base a precise priorità, da fissare a grandi linee nel testo di legge.

1.3.5.3.1 Concentrazione della SSR a livello nazionale e di regione linguistica

Per quanto concerne i contenuti, la SSR è tenuta a utilizzare i mezzi a sua disposizione essenzialmente per offerte rivolte a tutto il Paese o, perlomeno, alle singole regioni linguistiche. Da un lato ciò garantisce ad ogni regione linguistica la parità di trattamento e la possibilità di usufruire di offerte di elevata qualità, che vanno al di là di una certa massa critica. Dall'altro, la concentrazione a livello nazionale e di regione linguistica è funzionale anche rispetto al compito di integrazione assunto dalla SSR e al suo ruolo nel promuovere l'identità nazionale. Indirizzare la programmazione al Paese nel suo insieme o alle regioni linguistiche serve inoltre a evitare una frammentazione territoriale eccessiva del settore radiotelevisivo, che condurrebbe ad un trattamento prioritario di tematiche locali e metterebbe in secondo piano le esigenze del Paese nel suo insieme o delle sue regioni linguistiche. D'altro canto, occorre evitare di ostacolare inutilmente le emittenti che intendono operare a livello di mercati locali e regionali. La legge affida loro infatti il compito – in parte finanziandole con proventi del canone – di rispondere alle esigenze delle singole regioni con servizi informativi di attualità locale.

Il disegno di legge prevede di vietare le attività regionali della SSR solo per il settore televisivo (art. 29 cpv. 1). Gli elevati costi di produzione dell'attività televisiva non sembrano infatti consentire un'estensione dell'attuale offerta attraverso la creazione di specifiche finestre di programma per la cronaca locale, che comporterebbero una dispersione dei mezzi finanziari a disposizione della SSR. Poiché, inoltre, nel settore televisivo, al contrario di quanto avviene nel settore radiofonico, la pubblicità non è vietata, la SSR eserciterebbe una concorrenza troppo forte nei confronti delle emittenti private regionali. Nel settore radiofonico questa problematica è meno sentita. Da anni la SSR trasmette servizi di attualità regionale che già oggi, a causa della crescente domanda di utilizzazione di frequenze, necessitano di un'apposita autorizzazione da parte della Confederazione. Il mantenimento di tali servizi è giustificato soprattutto dalla loro riconosciuta qualità, che contribuisce in modo sostanziale alla libera formazione delle opinioni cui mira l'articolo costituzionale sulla radiotelevisione, in particolare in ambito politico, ma che costituisce anche un modello per gli operatori commerciali. Ancora più importante è il ruolo di contrappeso che può assumere l'offerta radiofonica regionale della SSR in quelle zone dove un unico operatore occupa una posizione dominante (come ad es. nei Cantoni di Argo-

via e dei Grigioni): proprio in questi bacini di utenza monopolizzati essa costituisce l'unica alternativa seria. Solo in questo modo è possibile garantire il pluralismo richiesto dalla Costituzione federale. Anche nel settore radiofonico, tuttavia, non sono ammessi programmi regionali completi. A tutela della pluralità democratica, nel caso di situazioni regionali di monopolio è importante soprattutto garantire un'offerta informativa complementare nel settore dell'attualità politica. Questa può essere assicurata dalla SSR attraverso finestre di programma regionali, senza dover ricorrere a programmi generalisti.

1.3.5.3.2 Programmi tematici o destinati a un pubblico mirato

Il disegno di legge affida alla SSR una funzione di integrazione. Essa deve contribuire a formare l'identità della società svizzera e, nel limite del possibile, rispecchiarne la varietà in ognuno dei suoi programmi.

Negli scorsi anni, tuttavia, la società è cambiata in modo radicale: il suo tessuto risulta meno unito e omogeneo. La segmentazione del pubblico e le possibilità di trasmissione offerte dalle tecnologie digitali consentono alle emittenti di offrire programmi che si concentrano sul trattamento di temi specifici (programmi tematici) o che si indirizzano a fasce di pubblico particolari.

Oggi la SSR non è più in grado di raggiungere un pubblico segmentato con esigenze e aspettative eterogenee con un unico programma generalista. Ciò concerne soprattutto la radio, il cui mercato registra un impatto crescente delle emittenti che si indirizzano a specifiche fasce di ascoltatori. Ma anche nel settore televisivo non è più possibile rispondere alle richieste del pubblico con un unico programma (si pensi in particolare all'elevato numero di trasmissioni sportive).

La SSR deve avere la possibilità di reagire alle evoluzioni del mercato, in modo da poter continuare a raggiungere il proprio pubblico. Non sarebbe pertanto opportuno vietare alla SSR una programmazione a struttura tematica o destinata a specifiche fasce di pubblico. Il rilascio di concessioni per programmi di questo tipo, tuttavia, deve avvenire in modo oculato, non da ultimo anche nell'interesse delle emittenti private. La SSR non deve avere la possibilità di congestionare il mercato. Occorre, infatti, fare in modo che tali offerte beneficino di una concessione solo se ciò si rivela opportuno (art. 28), tenuto conto degli sviluppi sociali tratteggiati in precedenza, per assolvere il mandato di servizio pubblico. Nell'offrire questi tipi di programmazione la SSR è tenuta innanzitutto a rispettare il suo mandato di prestazioni e, in particolare, a tenere conto della sua funzione di integrazione. I programmi della SSR a struttura tematica e quelli destinati a specifiche fasce di ascoltatori non devono pertanto imitare le offerte puramente commerciali, cercando di avvicinarsi ai gusti del grande pubblico con un prodotto di immediato consumo. Devono piuttosto rivolgersi a gruppi determinati, cercando nel contempo di destare l'interesse per i problemi della collettività e per altri gruppi sociali. Una rete radiofonica destinata a un pubblico giovanile, ad esempio, dovrebbe offrire anche programmi che, pur essendo esplicitamente rivolti alle fasce più giovani della popolazione, siano aperti a temi e realtà che invece non trovano spazio all'interno di trasmissioni di largo consumo offerte da reti private.

Essendo i programmi a struttura tematica e quelli destinati a fasce specifiche di ascoltatori subordinati all'adempimento del mandato di prestazioni del servizio pub-

blico, per ottenerne la concessione la SSR è tenuta a presentare alle autorità competenti una domanda dettagliata, che assegni ad ognuno dei programmi una ben specifica funzione all'interno di un progetto globale per la realizzazione del servizio a favore della collettività. Essa deve in tal caso provare che senza questo tipo di offerta il servizio pubblico non sarebbe più in grado di svolgere alcune delle sue funzioni essenziali. Si impone pertanto la massima attenzione nel valutare proposte concernenti programmi destinati a pubblici mirati e soprattutto programmi a struttura tematica.

1.3.5.3.3 Limiti per attività non vincolate da una concessione

Oggi è diventato normale che le emittenti radio e televisive estendano il loro campo di attività al di là della semplice diffusione di programmi. Ciò è inevitabile se si considera che mercati finora separati tendono adesso a fondersi in un unico grande mercato multimediale. Si pensi ad esempio ad alcuni interventi su Internet che non hanno il carattere di programmi e alle offerte di commercio in rete, come pure l'offerta sul libero mercato di prestazioni a terzi (ad es. nel settore cinematografico). Ciò comporta una serie di nuove situazioni di concorrenza che al momento dell'entrata in vigore della LRTV nel 1991 erano poco conosciute e che ora non trovano alcun riscontro nel diritto in vigore. Attualmente la SSR, che ha allestito una sua offerta in questo nuovo mercato, è ad esempio confrontata in rete con la concorrenza di editori ed altri operatori online. I suoi sforzi nel settore possono essere paganti, permettendo uno sfruttamento ottimale delle sue costose infrastrutture e una conveniente riutilizzazione di prodotti.

Alla SSR non può tuttavia essere concessa assoluta libertà imprenditoriale, senza tenere in considerazione anche i legittimi interessi degli altri operatori del mercato esclusi dalla ripartizione del canone. Questo principio è contemplato anche dalla Costituzione federale, in base alla quale il disciplinamento giuridico del settore radiotelevisivo deve tenere conto della posizione e dei compiti di altri mezzi di comunicazione (art. 93 cpv. 4 Cost.). Non bisogna dimenticare che sul libero mercato la SSR gode già di considerevoli vantaggi rispetto ai concorrenti, anche senza aver bisogno di finanziare trasversalmente le sue attività online con i proventi del canone o di approfittare della sua forte posizione sul mercato in termini dannosi per la concorrenza (art. 7 LCart). Dato che, grazie alla riscossione del canone, la SSR è riuscita a raggiungere dimensioni tali da garantirle il predominio sul mercato svizzero, a sviluppare un considerevole know-how e a costruirsi una forte immagine di marca, per i concorrenti che operano in base ai principi dell'economia privata è difficile affermarsi concorrendo con la SSR anche su mercati non legati alla diffusione di programmi. Per illustrare questa situazione formuliamo alcuni esempi:

- grazie al suo moderno centro di produzione, la SSR ha la possibilità di offrire a terzi, anche senza sovvenzionamenti trasversali, un rapporto qualità/prezzo praticamente irrealizzabile per i produttori cinematografici indipendenti attivi sul mercato svizzero. Dal momento che il centro è sfruttato appieno, essa può offrire condizioni più favorevoli per alcuni mandati. In questi casi approfitta anche della capacità e dell'esperienza del suo apparato di produzione;

- se la SSR lancia una pubblicazione in relazione con una trasmissione, i concorrenti nell'ambito della stampa scritta subiscono notevoli svantaggi concorrenziali. Questo vale pure se le spese legate al prodotto stampato non vengono finanziate mediante il canone e se la trasmissione in questione riceve un compenso per le prestazioni redazionali e il transfert d'immagine. Il lancio sul mercato della rivista «KTip» in relazione alla popolare trasmissione «Kassensturz» della DRS ha dimostrato in modo esemplare con che rapidità i prodotti concorrenziali che non possono beneficiare di un siffatto transfert d'immagine – nel caso concreto si trattava della rivista per consumatori «Prüf mit» – possano perdere la loro posizione sul mercato;
- la SSR potrebbe offrire al mondo economico la possibilità di combinare interventi pubblicitari nei suoi programmi televisivi da un lato e nelle sue offerte in rete dall'altro: ciò rappresenterebbe un'attrattiva piattaforma pubblicitaria per gli operatori del settore, che i concorrenti su Internet non sarebbero invece in grado di offrire.

È pertanto necessario porre dei limiti alla SSR in vista di eventuali tentativi di espansione, soprattutto quando questo tipo di attività ostacolerebbe ingiustamente le possibilità di sviluppo di altre aziende attive nel settore dei mezzi di comunicazione (art. 32). L'obbligo di notificazione permette al Dipartimento di intervenire in caso di sviluppi indesiderati ed eventualmente di porre delle condizioni. Riservando questa possibilità di intervento non intendiamo limitare per principio l'attività della SSR, quanto piuttosto garantire un equilibrio tra i due obiettivi posti dal testo costituzionale, ossia il mandato di prestazioni (art. 93 cpv. 2 Cost.) e la tutela di altri mezzi di comunicazione (art. 93 cpv. 4 Cost.), tenendo conto dell'evoluzione dinamica del mercato.

1.3.5.3.4 Altre prescrizioni per l'attività della SSR

Per poter restare concorrenziale all'interno di un mercato dinamico, alla SSR deve essere riservata la possibilità di acquisire partecipazioni al capitale sociale di altre emittenti o, se opportuno, di trasferire determinate attività a società giuridicamente indipendenti. Queste misure non devono tuttavia consentire alla SSR di aggirare le prescrizioni legali. Mediante la partecipazione ad altre emittenti non titolari di una concessione del Consiglio federale, infatti, essa potrebbe estendere il ventaglio dei programmi o sviluppare l'attività pubblicistica in misura tale da influire negativamente sul panorama massmediatico svizzero. Un altro pericolo potrebbe essere costituito da alleanze rischiose, che in caso di insuccesso potrebbero comportare conseguenze negative per il suo capitale, finanziato con i proventi del canone. Per queste ragioni riteniamo opportuno vincolare la *partecipazione a emittenti* o ad altre aziende all'approvazione del Dipartimento. Nel quadro delle relative procedure di approvazione, il Dipartimento avrà così la possibilità di valutare le ripercussioni sul settore e di stabilire eventuali condizioni. Conformemente all'articolo 40, solo la collaborazione a livello finanziario-strutturale è soggetta all'obbligo di autorizzazione, ma non quella a livello di programmi. La SSR può collaborare in questo settore con emittenti private a livello di regioni linguistiche (è ad es. il caso attualmente di *Presse-TV AG*), ma deve essere autorizzata esplicitamente dal Dipartimento, che deve approvare anche i contratti di collaborazione (cfr. art. 27 cpv. 4).

Le esigenze legate all'adempimento della funzione di servizio pubblico non riguardano soltanto le offerte, i contenuti dei programmi e la gestione della SSR, ma anche il *luogo di produzione*. La molteplicità culturale del Paese e le esigenze delle singole regioni vanno prese in considerazione anche in questo ambito. L'articolo 30 stabilisce pertanto che i programmi siano prodotti soprattutto nella parte del Paese a cui sono destinati. Questa prescrizione tiene conto delle esigenze delle regioni francofone e italofone della Confederazione e figura già nella concessione della SSR (art. 4).

Un disciplinamento speciale è riservato alla *ricerca sul pubblico* (art. 33). Finora i dati sugli indici d'ascolto sono sempre stati raccolti dall'apposito servizio della SSR; le emittenti radiotelevisive private possono accedervi a prezzo di mercato tramite la ditta Publica Data SA, una filiale della SSR. I prezzi sono stabiliti in funzione della grandezza delle emittenti che richiedono i dati. Finora le emittenti private non avevano praticamente alcuna alternativa ai dati della SSR, da cui dipendevano completamente: questa situazione aveva già da tempo sollevato aspre critiche.

In futuro il servizio di ricerca della SSR sarà tenuto esplicitamente all'indipendenza e alla scientificità nel rilevamento dei dati, che dovrà comunicare a prezzi ragionevoli. Il Consiglio federale può prescrivere un rilevamento più intenso dei dati nelle regioni di montagna e nelle zone periferiche in modo che le emittenti titolari di una concessione in queste regioni abbiano le stesse opportunità in materia di acquisizione di pubblicità di quelle situate negli agglomerati. Le spese supplementari che ne risultano sono compensate con i proventi della tassa di concessione.

1.3.5.4 Esigenze poste all'organizzazione della SSR

Storicamente, la SSR è nata come associazione di diritto privato, e si è via via sviluppata fino a raggiungere le dimensioni di una grande azienda. Oggi presenta una duplice struttura: dal punto di vista aziendale, viene gestita professionalmente come una moderna società per azioni (mediante le unità aziendali sottoposte alla Direzione generale). Ma sebbene nel corso degli anni siano state operate diverse riforme strutturali, essa si basa ancora su organizzazioni istituzionali composte da società regionali e società affiliate. Finora tale sistema è stato mantenuto essenzialmente allo scopo di garantire un'equa rappresentazione della popolazione svizzera all'interno della SSR. Pur riconoscendo l'importanza di queste considerazioni politiche per la nostra democrazia, riteniamo necessarie sia una riorganizzazione della SSR a livello delle organizzazioni istituzionali, sovente inefficienti, sia una razionalizzazione delle strutture. Queste riforme non possono però essere dettate dall'esterno attraverso una modifica di legge: a porvi mano dovrà essere invece la SSR stessa.

La legge rispetta l'autonomia della SSR a livello di organizzazione e definisce condizioni quadro solo là dove è necessario garantire il servizio pubblico e tutelare le emittenti private o i concorrenti in altri segmenti di mercato. Anche nell'ambito del nuovo disciplinamento, l'organizzazione aziendale della SSR sarà ispirata al modello della società anonima. Mediante lo strumento dell'approvazione degli statuti della SSR, ci riserviamo un diritto di veto, cui faremo tuttavia ricorso solo nel caso in cui gli statuti non tenessero sufficientemente conto degli interessi della collettività.

Anche in futuro la SSR dovrà essere organizzata in modo *decentrato* e il pubblico dovrà continuare ad essere equamente rappresentato (art. 35 cpv. 1). I risultati della

procedura di consultazione provano quanto le radici regionali della SSR siano considerate importanti. Il disegno di legge rinuncia pertanto ad attribuire la competenza della nomina della *Direzione strategica* della SSR (consiglio d'amministrazione, oggi Comitato del Consiglio centrale) esclusivamente al Consiglio federale. Se infatti ci si riservasse questa facoltà, si ridurrebbero in modo eccessivo le competenze delle organizzazioni decentrate, e si metterebbe in discussione il principio stesso dell'indipendenza della radiotelevisione nei confronti dello Stato. Come finora, il nostro Consiglio si limiterà a nominare una minoranza della Direzione strategica (art. 36 cpv. 4). L'esercizio di questa prerogativa non significa che intendiamo intrometterci, attraverso rappresentanti della Confederazione, nella formulazione delle strategie o nell'amministrazione della SSR: anche per questo motivo le persone nominate dall'Esecutivo dovranno agire in seno alla Direzione strategica della SSR senza seguire specifiche istruzioni da parte della Confederazione. Il diritto di nomina che ci riserviamo intende piuttosto garantire un certo equilibrio nella composizione della Direzione strategica ed evitare qualsiasi predominio in seno al consesso sia dal profilo politico sia dal punto di vista del federalismo.

Si è invece rinunciato all'approvazione, da parte del Consiglio federale, della nomina del direttore generale, come previsto dal diritto attualmente in vigore (cfr. art. 29 cpv. 3 LRTV 1991 in relazione con l'art. 9 cpv. 2 della concessione della SSR del 18 novembre 1992²⁵). Approvando o meno la nomina del direttore generale, cui spetta la facoltà di emanare direttive e istruzioni all'attenzione delle unità amministrative, avremmo in effetti la possibilità di esercitare un influsso diretto sull'operato della SSR. Un simile influsso da parte nostra non sarebbe tuttavia conciliabile con le garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza della radiotelevisione.

La Direzione strategica va rafforzata e messa nelle condizioni di assumersi tutte le funzioni di un moderno consiglio d'amministrazione, in particolare anche l'alta vigilanza sull'operato delle persone incaricate della direzione. Nel rispetto dei principi della «corporate governance», le competenze della Direzione strategica e della Direzione generale vanno chiaramente distinte, mettendo a disposizione di ognuna i mezzi necessari a realizzare questo scopo. Va menzionato in particolare l'obbligo sancito dalla legge di creare un *servizio interno di revisione*, che dipenda direttamente dalla Direzione strategica, che riceva ordini solo da essa e che funga praticamente da suo rappresentante all'interno dell'impresa (art. 35 cpv. 2). Alla Direzione strategica, cui sarà attribuita anche la facoltà di nominare le persone incaricate dell'amministrazione, andrà infine affiancata una segreteria che le garantisca di poter svolgere un'attività autonoma e che, pertanto, non dovrà dipendere dalla Direzione generale né per quanto riguarda la struttura né per quanto riguarda il personale (art. 36 cpv. 6).

²⁵ FF 1992 VI 466

1.3.5 Sorveglianza finanziaria

Considerato il fatto che la SSR è finanziata in gran parte grazie ai proventi del canone (attualmente nella misura del 75 % circa), la legge deve prevedere una sorveglianza finanziaria che tenga conto degli interessi del pubblico e dei contribuenti. Questo è tanto più giustificato, in quanto la SSR, contrariamente alle aziende parastatali che ricevono dalla Confederazione contributi per prestazioni di pubblico interesse, non sottostà né alla legge sul controllo delle finanze né direttamente all'alta vigilanza parlamentare.²⁶ Si tratta in particolare di esaminare se la SSR è gestita in modo appropriato e se i proventi del canone sono impiegati conformemente agli scopi previsti.

Il compito di vegliare a una gestione efficace e a un impiego conforme dei proventi del canone spetta in primo luogo alla SSR, ossia alla Direzione generale e alle unità amministrative per le attività operative e alla Direzione strategica nell'ambito delle sue funzioni di supervisione. Molto importante è anche l'operato del servizio interno di revisione incaricato della sorveglianza finanziaria; il suo ruolo è paragonabile a quello dei servizi analoghi previsti nel settore pubblico.

Il Dipartimento, responsabile della sorveglianza finanziaria, fonda il suo operato innanzitutto sui rapporti presentati periodicamente dalla Direzione strategica. Esso interviene direttamente solo quando i rapporti, anche dopo un'esplicita richiesta di precisazione, rimangono insufficienti, oppure se esistono concreti dubbi sull'efficacia della gestione della SSR e sulla conformità dell'impiego dei mezzi finanziari: in tal caso può ordinare verifiche in loco (art. 39 cpv. 4), affidandone il mandato a terzi (in particolare a ditte specializzate nella gestione contabile), oppure coinvolgendo il Controllo federale delle finanze (tuttavia senza che la legge sul controllo federale delle finanze sia applicabile).

Ispirato al principio di sussidiarietà questo sistema rispetta l'autoresponsabilità della SSR e impedisce che la sua autonomia possa essere messa in pericolo da interventi intempestivi dell'autorità di sorveglianza finanziaria. Se i meccanismi di controllo finanziario interni alla SSR dovessero tuttavia rivelarsi insufficienti, l'autorità potrà intervenire per tutelare l'interesse pubblico.

1.3.6 Posizione delle emittenti private

1.3.6.1 Allentamento delle prescrizioni anteriori

La nuova legge allenta considerevolmente le prescrizioni concernenti le emittenti private e definisce condizioni quadro più liberali. In tal modo, d'ora in poi, le emittenti private non saranno più costrette a sottostare all'obbligo generale di concessione e non saranno più costrette a rispettare alcun mandato di prestazione. Inoltre, pubblicità e sponsorizzazione vengono liberalizzate sul modello europeo, in particolare per l'interruzione di emissioni a scopi pubblicitari. I requisiti minimi per i contenuti redazionali stabiliti dalla legge, infine, sono ridotti in maniera puntuale.

²⁶ Cfr. la tabella «Vigilanza finanziaria statale dopo le modifiche legali» nel rapporto del 27 febbraio 1998 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 1997 (FF 1998 2429 segg.).

Decade l'obbligo per tutte le emittenti di riflettere adeguatamente nella loro programmazione il pluralismo delle opinioni e degli avvenimenti (cfr. n. 1.3.3.1).

1.3.6.1.1 Necessità di mantenere disposizioni particolari per la radiodiffusione

L'alleggerimento delle norme non è tuttavia tale da esonerare le emittenti da tutti gli obblighi. Chi presenta all'opinione pubblica un'offerta di rilevanza giornalistica e in questo modo rientra nel campo d'applicazione della LRTV continua ad essere soggetto a prescrizioni giuridiche più severe rispetto all'editore della stampa scritta. Ciò si giustifica da un lato con considerazioni di fondo che traggono spunto dal rispetto del diritto internazionale e del diritto costituzionale svizzero e, dall'altro, dai privilegi giuridici di cui beneficiano anche le emittenti non titolari di una concessione.

Uno dei motivi per cui si è fatta una netta distinzione tra la stampa e i mezzi di comunicazione audiovisivi è innanzitutto l'importanza dei media elettronici, riconosciuta anche dalla giurisprudenza, per la cultura di una società e per la libera formazione delle opinioni individuali in seno a una democrazia. Grazie alla sua ampia diffusione e alla sua immediatezza, la televisione esercita un maggiore influsso sul pubblico rispetto ad altri mezzi di comunicazione²⁷. Non vanno inoltre dimenticate le differenze di fruizione riscontrabili nella fascia di popolazione più giovane: agli occhi dei bambini e dei ragazzi la televisione assume un valore ben superiore a quello della stampa.

Queste specificità della radiodiffusione e della televisione in particolare hanno fatto sì che nascesse un disciplinamento internazionale del settore. La CETT, ad esempio, impone a tutte le trasmissioni televisive transfrontaliere determinate condizioni minime concernenti la struttura del palinsesto (art. 7 segg.), la pubblicità, la televendita e la sponsorizzazione (art. 11 segg.). Più in là va la direttiva UE sulla «Televisione senza frontiere», la cui applicabilità non si limita alle trasmissioni transfrontaliere; essa prevede infatti determinate condizioni minime per tutte le emittenti soggette all'autorità dello Stato da cui trasmettono (ad es. divieto di pubblicità o adeguati provvedimenti per la tutela dei minorenni e dell'ordine pubblico).

Solo una società contraddistinta dal necessario grado di pluralismo può consentire un regolare processo di autodeterminazione democratica, una delle cui premesse è la capacità di trarre insegnamento a livello collettivo dalle esperienze fatte. Proprio nell'ambito della televisione, che a causa dei vincoli strutturali legati al mercato dei media elettronici resta un mezzo di comunicazione particolarmente costoso, e dove le emittenti cercano di raggiungere effetti scalari su mercati dalle dimensioni estese, i processi di concentrazione sono particolarmente frequenti. La legge deve contrastare queste tendenze, soprattutto quando rischiano di pregiudicare il necessario pluralismo di una società democratica.

L'assoggettamento giuridico delle emittenti si giustifica anche in considerazione dei privilegi di cui esse godono. Il diritto elvetico non sostiene solo le emittenti che beneficiano di un aiuto finanziario o della garanzia dell'accesso alla diffusione. De-

²⁷ Decisione del Tribunale federale del 20.8.1997, DTF **123** II 402 (415); una decisione simile è stata presa anche dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in *Jersild c. Danemark*, serie A, n. 298, cifra 31.

terminate agevolazioni si ripercuotono positivamente su tutta la programmazione radiotelevisiva. Nelle piattaforme di diffusione lo Stato riserva ad esempio ad alcune emittenti una certa capacità di trasmissione, grazie alla quale possono essere protette dalla concorrenza degli operatori dei servizi di telecomunicazione, finanziariamente più forti. L'esenzione della diffusione via etere dei programmi radiotelevisivi dalle tasse di concessione di radiocomunicazione (art. 39 cpv. 1 secondo periodo LTC) e la considerazione della limitata capacità finanziaria di un'emittente al momento di stabilire l'ammontare delle tasse amministrative (art. 106 cpv. 2 LRTV e 40 cpv. 1^{bis} LTC) costituiscono altri vantaggi speciali. Questi privilegi si ricollegano al ruolo particolare della radiodiffusione per la democrazia e la società, ma giustificano d'altra parte l'assoggettamento delle stesse emittenti ad alcuni obblighi.

Una deregolamentazione totale sarebbe infine problematica dal punto di vista del diritto costituzionale svizzero: l'articolo 93 capoverso 4 della Costituzione federale stabilisce che nel settore radiotelevisivo si deve tener conto della posizione e del ruolo di altri mezzi di comunicazione (ad es. la stampa). Sopprimere tutte le restrizioni concernenti la pubblicità e la sponsorizzazione per quelle emittenti televisive che non beneficiano di specifici vantaggi giuridici nel finanziamento o nella diffusione (una parte economicamente considerevole del panorama televisivo svizzero), significherebbe infrangere – e di molto – il dettato costituzionale.

1.3.6.1.2 Accesso agevolato al mercato: obbligo di notificazione invece dell'obbligo di concessione

In futuro gli operatori che non riceveranno finanziamenti attraverso il canone né rivendicheranno privilegi di diffusione (diritti di accesso) potranno offrire al pubblico programmi radiotelevisivi anche senza concessione. In questo modo le emittenti interessate saranno liberate dalle onerose pratiche che potevano durare diversi mesi prima dell'inizio delle trasmissioni, ma anche dall'obbligo di versare una *tassa di concessione*.

Ognuna di queste emittenti potrà in tal modo proporre i suoi programmi alla collettività, senza incontrare ulteriori ostacoli da parte dello Stato; rispetto alla LRTV del 1991 (art. 10) ciò comporta una notevole agevolazione dell'accesso al mercato. In futuro l'accesso dei media elettronici al mercato sarà sottoposto alle stesse regole della stampa scritta. Prima dell'inizio delle trasmissioni, le emittenti saranno semplicemente tenute a registrarsi presso la Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici (art. 3 lett. a).

Questa novità estende il margine di manovra delle emittenti private e tiene conto nel contempo della tendenza del diritto europeo che riserva le concessioni obbligatorie, nel settore delle telecomunicazioni, soltanto alle risorse limitate²⁸.

²⁸ Ciò è previsto dal nuovo quadro giuridico proposto dalla Commissione UE nel rapporto sulla comunicazione del 1999, COM (1999) 539 e fissato nella direttiva autorizzazioni (GU L 108 del 24.4.2002, p. 21).

1.3.6.1.3

Obbligo di informare, di presentare rapporto e di registrare

Oltre agli obblighi presentati in precedenza, concernenti il contenuto della programmazione e le prescrizioni finanziarie (art. 4-15 LRTV), le emittenti devono sottostare ad una serie di altri obblighi organizzativi e formali. La nuova legge riprende le prescrizioni già presenti nella LRTV 1991 e concernenti tutte le emittenti svizzere, applicandole solo a quei settori in cui l'istituzione di obblighi è necessaria alle autorità per svolgere la loro funzione di sorveglianza e per rispondere a eventuali problemi legati alla concentrazione dei media.

La nuova legge prevede un disciplinamento differenziato in particolare per la *presentazione annuale dei rapporti e dei conti* (art. 20), inteso soprattutto a garantire la trasparenza del sistema. Questo obbligo sarà esteso solo alle emittenti titolari di una concessione e alle emittenti televisive che sono tenute a rispettare determinate prescrizioni del diritto internazionale (art. 7). Sarà allentato anche l'obbligo di pubblicare i rendiconti. Mentre il diritto attualmente in vigore (art. 68 cpv. 1 LRTV 1991) obbliga le emittenti a rendere accessibili al pubblico tra l'altro i conti d'esercizio e il bilancio, in futuro il contenuto dei rapporti annuali e dei conti non sarà più automaticamente accessibile al pubblico. Anche il contenuto dei rapporti annuali e della contabilità non sarà più, a priori, accessibile al pubblico. Dopo aver soppesato la portata relativa dei diversi interessi giuridici in gioco, decideremo quali sono i dati contenuti nel rapporto annuale che possono essere resi pubblici dalla Commissione (art. 20 cpv. 3).

1.3.6.2

Emittenti titolari di una concessione con mandato di prestazioni

Lo strumento della concessione è mantenuto non solo per la SSR, ma anche per le emittenti private che, offrendo programmi che soddisfano un mandato di prestazioni di elevata qualità, beneficiano di particolari agevolazioni giuridiche o finanziarie. Il disegno di legge prevede due tipi di concessione:

- le concessioni con mandato di prestazioni e aliquota del canone (*concessioni con aliquota del canone*; art. 48 segg; n. 1.3.7.1) possono essere rilasciate alle emittenti private di programmi radiofonici e televisivi locali e regionali che offrono, all'interno della loro zona di copertura, determinati servizi di interesse pubblico, e che pertanto possono beneficiare di contributi attinti ai proventi del canone e di un accesso garantito alla diffusione. Il rilascio delle concessioni con aliquota del canone è previsto essenzialmente per le regioni il cui potenziale economico è troppo debole per lanciarvi programmi commerciali. Negli agglomerati, le concessioni con aliquota del canone possono essere accordate a programmi radiofonici complementari e non commerciali;
- le concessioni con *mandato di prestazioni senza aliquota del canone* (art. 53) sono rilasciate da un lato ai programmi radiofonici e televisivi locali o regionali diffusi via etere perché garantiscono anche prestazioni del servizio pubblico nelle loro zone di emissione. Contrariamente alle concessioni con aliquota del canone, entrano in considerazione regioni il cui potenziale di finanziamento è sufficiente e nelle quali non è necessario versare aliquote

del canone. D'altro lato le concessioni sono rilasciate alle emittenti che, operando a livello di regione linguistica trasmettono programmi che contribuiscono in misura notevole all'esecuzione del mandato costituzionale; la concessione consente al concessionario un accesso facilitato alla diffusione via etere e gli dà diritto alla diffusione gratuita su linea. Con questo tipo di concessione si intende garantire che, nonostante il numero limitato di frequenze da attribuire, il mandato costituzionale della radiotelevisione sia rispettato. Questo aspetto sarà fondamentale in un primo tempo nel settore delle radio (FM). L'accesso alla diffusione via etere potrebbe però diventare interessante sia per le emittenti radiofoniche sia per quelle televisive quando il sistema digitale si sarà imposto maggiormente.

Le emittenti titolari di una concessione sottostanno a condizioni e limitazioni speciali, intese a garantire il rispetto del mandato di prestazioni e, nel caso di beneficiari di aliquote del canone, legate alla corresponsione di aiuti finanziari.

- Innanzitutto i concessionari devono rendere pubbliche le loro relazioni economiche e di proprietà e rispettare elevati criteri di qualità per quanto riguarda la loro organizzazione interna.
- Le emittenti televisive titolari di una concessione devono rispettare i requisiti minimi imposti dal diritto europeo nel settore della pubblicità e della sponsorizzazione. Ciò vale anche per le trasmissioni ricevibili solo all'interno del Paese, anche se in linea di massima non sarebbero sottoposte alla legislazione europea. Le prescrizioni per il finanziamento commerciale sono meno rigide per i concessionari senza aliquota del canone, per quanto non rientrino nel campo di applicazione del diritto europeo.
- Di norma i programmi beneficiari di aliquote del canone non possono essere diffusi al di fuori della zona di copertura loro riservata. Le rispettive emittenti possono collaborare con altre emittenti solo entro certi limiti, e sottostanno a un più attento controllo finanziario.

La Commissione verifica costantemente che la programmazione delle emittenti titolari di una concessione corrisponda al mandato di prestazioni. Se constata delle mancanze, può ricorrere a provvedimenti quali la riduzione delle aliquote di canone assegnate, fino ad intimare la perdita di tutti i vantaggi riservati a queste emittenti. Il trasferimento di una concessione sarà possibile solo previa autorizzazione.

1.3.7 Finanziamento dei programmi

Il sistema radiotelevisivo svizzero attinge i suoi mezzi finanziari da diverse fonti: innanzitutto dai proventi del canone che, con 1,1 miliardi di franchi, rappresenta la principale entrata, essenzialmente destinata alla SSR. A ciò si aggiungono gli introiti commerciali derivanti da pubblicità (comprese le televendite) e sponsorizzazione. Nel 2001, il ricavo netto delle emittenti radiotelevisive svizzere in questo settore (incluse finestre pubblicitarie all'interno di palinsesti esteri) è stato di 637 milioni di franchi. Accanto a questi, altri proventi quali i contributi federali ai programmi della SSR destinati all'estero, i contributi delle società affiliate o i guadagni ottenuti dalla vendita di programmi, da misure di marketing o da operazioni finanziarie assumono

un'importanza secondaria. La nuova legge non cambierà sostanzialmente nulla a questo stato di cose.

Se si volesse instaurare un sistema duale puro, i programmi della SSR dovrebbero essere finanziati solo con i proventi del canone e le emittenti private solo attraverso il libero mercato. Considerate tuttavia le dimensioni molto ridotte del mercato svizzero, caratterizzato da un numero limitato di persone assoggettate al canone e da un'attività pubblicitaria modesta, un dualismo stretto è irrealizzabile (cfr. n. 1.3.1.3).

Deroghe al sistema sono previste già per quanto riguarda la SSR: se da un lato le possibilità commerciali nel settore radiofonico sono limitate dal divieto di diffondere pubblicità, dall'altro una restrizione analoga è invece esclusa per il settore televisivo. Rinunciare alla pubblicità televisiva comporterebbe perdite finanziarie tali da non poter essere compensate con alcuna misura di risparmio da parte della SSR e nemmeno con un aumento del canone. I programmi della SSR verrebbero inevitabilmente indeboliti rispetto alla concorrenza estera. Gli introiti pubblicitari sottratti alla SSR, inoltre, non andrebbe a beneficio di operatori svizzeri, ma confluirebbe piuttosto nelle finestre pubblicitarie di programmi esteri che registrano quote di mercato superiori a quelle di programmi privati svizzeri. Vietare alla SSR di diffondere pubblicità televisiva priverebbe inoltre l'economia svizzera di una piattaforma promozionale estremamente attrattiva, in grado di toccare un ampio pubblico soprattutto durante le fasce orarie di maggiore ascolto. Non va infine dimenticato che nel settore della pubblicità televisiva la SSR sottostà a prescrizioni molto più restrittive rispetto alle emittenti private, al punto che si può persino parlare di una moderata applicazione del sistema duale o misto.

Anche alle emittenti private il sistema duale non è applicato fino in fondo. Se, per ragioni di politica federale, intendiamo garantire e a tutta la Svizzera un'offerta a livello locale e regionale, non dobbiamo d'altro canto dimenticare che il finanziamento di tipo commerciale resta insufficiente. Se nel settore radiofonico sono solo le emittenti che diffondono nelle regioni di montagna e nelle zone periferiche a dipendere in primo luogo da finanziamenti esterni, nel settore televisivo persino le emittenti che operano in zone urbane presentano conti deficitari. Per risolvere queste difficoltà, il disegno di legge propone di destinare una parte dei proventi del canone alle emittenti locali e regionali (ripartizione dei proventi del canone).

La ripartizione dei proventi del canone non deroga al principio di concentrazione degli introiti a favore della SSR. I proventi del canone devono pertanto essere destinati essenzialmente al finanziamento delle esigenze della SSR, ovvero del servizio pubblico. Per non disperdere le forze a disposizione, la legge rinuncia espressamente ad attribuire una quota del canone ai programmi di emittenti private destinati a determinate regioni linguistiche o di livello nazionale. Mentre a livello locale e regionale è possibile fornire un aiuto sostanziale con un investimento di mezzi tutto sommato limitato, ciò non sarebbe il caso per un'offerta estesa a livello di regioni linguistiche o all'intero Paese. Per garantire la concorrenzialità di questo tipo di programmi, che operano sullo stesso mercato della SSR e delle emittenti estere, sarebbero infatti necessari finanziamenti importanti. Un sostegno alle emittenti private di programmi che si estendesse al di là del livello locale e regionale non sarebbe inoltre opportuno, anche perché a livello nazionale un servizio pubblico completo è comunque già garantito dalla SSR.

1.3.7.1 Emittenti locali e regionali che beneficiano di un'aliquota del canone

1.3.7.1.1 Obiettivi e condizioni quadro

In uno Stato federale costituito da piccole strutture come la Svizzera, il processo di autodeterminazione democratica avviene in larga misura a livello cantonale e comunale. Il disegno di legge che vi presentiamo tiene conto di questa realtà e fa in modo che possa venir rispecchiata dai mezzi di comunicazione elettronici. Questo intento non può essere realizzato, o non può essere realizzato in tutte le regioni, grazie al solo finanziamento commerciale. Proponiamo pertanto di destinare una quota dei proventi del canone al sostegno di un servizio radiotelevisivo di interesse pubblico a livello locale e regionale. Il versamento delle aliquote del canone deve aver luogo nell'ambito di concessioni con mandato di prestazioni (cfr. n. 1.3.6.2).

Il disegno di legge prevede di affrontare la questione sotto due aspetti (art. 48 cpv. 1). Innanzitutto esso intende offrire alle zone che non dispongono di sufficienti possibilità di finanziamento una programmazione radiotelevisiva adeguata e in grado di fornire un contributo importante al loro processo di autodeterminazione democratica e al loro sviluppo culturale. Inoltre, negli agglomerati urbani, mira a promuovere l'emissione di programmi radiofonici non commerciali, che diano voce alle esigenze delle minoranze sociali e linguistiche, offrano trasmissioni in lingua straniera e rendano conto degli avvenimenti culturali. Questo tipo di programmazione «alternativa» esiste già e beneficia di una parte dei proventi del canone. Esso rispecchia la struttura eterogenea della popolazione urbana e fornisce un contributo essenziale all'integrazione di altri gruppi linguistici.

Considerato il ricavato modesto, per gli standard europei, del canone riscosso nel nostro Paese e l'obiettivo strategico di destinarne comunque la quota maggiore in primo luogo al finanziamento della SSR, il margine di manovra per sostenere economicamente le emittenti locali e regionali resterà tuttavia limitato. Ciò costringerà a distribuire i finanziamenti prestando particolare attenzione a ben determinati obiettivi e formulando alcuni principi di riferimento: innanzitutto la ripartizione dei proventi del canone non deve pregiudicare l'offerta di servizi di interesse pubblico da parte della SSR. In secondo luogo l'importo del canone deve restare sopportabile per tutti i consumatori. I proventi del canone, infine, vanno assegnati in modo da permettere una realizzazione ottimale del mandato di prestazioni costituzionale a livello regionale. Ciò significa in primo luogo che occorrerà limitare il numero di beneficiari per impedire un finanziamento indiscriminato e, in secondo luogo, che le emittenti cui è assegnato un sostegno finanziario saranno tenute a rispettare i termini del mandato di prestazioni.

1.3.7.1.2 Aliquota dei proventi del canone e zone di copertura

In una prima fase occorrerà stabilire quale quota dei proventi del canone andrà destinata esclusivamente alla ripartizione. La legge prevede un *limite massimo* del 4 per cento e riserva al Consiglio federale la possibilità, al momento di stabilire l'importo del canone di ricezione, di fissare – rimanendo entro i limiti previsti dalla legge – l'entità precisa del contributo (art. 50 cpv. 1).

Il Consiglio federale è inoltre tenuto a stabilire, su proposta della Commissione e dopo aver consultato i Cantoni, il numero e l'estensione delle zone di copertura assegnate alle emittenti che beneficiano di aliquote del canone (art. 49 cpv. 1 e 4). In questa fase andranno considerati sia gli aspetti politico-culturali sia quelli economici: innanzitutto occorrerà accertarsi che si tratti di regioni che costituiscono un'unità politica e geografica o che intrattengono una rete di contatti culturali ed economici particolarmente stretti. Le possibilità di finanziamento offerte dalla zona di copertura dovranno inoltre consentire all'emittente di finanziare la sua programmazione con l'aiuto di un'adeguata aliquota del canone (art. 49 cpv. 2). Mentre l'applicazione di un criterio politico-culturale avrebbe come risultato la costituzione di zone piuttosto piccole, l'applicazione del criterio economico tende invece ad ampliarle. Le regioni in questione dovranno raggiungere una massa critica, affinché il loro potenziale economico consenta di finanziare produzioni di qualità. Nella pratica cercheremo di mediare tra i due criteri, così da raggiungere un compromesso funzionale nella definizione delle zone di copertura. Per ogni regione geografica si prevede per principio una sola emittente radiofonica e una sola emittente televisiva che beneficiano di un'aliquota del canone.

Il numero e l'estensione delle zone di copertura dipenderà anche dal tipo di mezzo di comunicazione. Va innanzitutto tenuto in considerazione che in una buona parte del Paese le *reti radiofoniche* possono essere finanziate e gestite anche senza proventi del canone. Nel caso della radio, quindi, le zone di copertura con concessioni che prevedono un diritto di partecipazione al canone andranno limitate in primo luogo alle regioni di montagna e periferiche (fanno eccezione i programmi complementari destinati agli agglomerati urbani). La situazione è diversa nel *settore televisivo*: la televisione resta infatti un mezzo di comunicazione particolarmente costoso che a livello regionale può difficilmente essere gestito senza un sostegno finanziario, eccezion fatta forse solo per le regioni economicamente forti. Ciò implica che andranno definite per tutto il territorio elvetico zone con concessioni che prevedono un diritto di partecipazione al canone. Gli elevati costi televisivi influiscono inoltre sul numero e sull'estensione delle zone di copertura. Per poter offrire un potenziale sufficiente a consentire un finanziamento parziale sul libero mercato, e affinché i proventi del canone a disposizione non debbano essere ridistribuiti tra un numero eccessivo di operatori, le zone di copertura per le emittenti televisive dovranno essere più estese di quelle previste per le emittenti radiofoniche così che il numero di beneficiari di quote del canone sarà minore. Tenuto conto di queste particolarità, in tutto il Paese non più di dieci o dodici emittenti televisive riceveranno una concessione con aliquota del canone.

1.3.7.1.3 Concessione e aliquota del canone

La Commissione è competente per il rilascio e l'assegnazione delle concessioni (art. 55 cpv. 1). La precedenza verrà data ai partecipanti al concorso che si trovano nella situazione più adatta a soddisfare il mandato di prestazioni stabilito dalla legge. Se diversi progetti dovessero soddisfare questo criterio, la concessione sarà assegnata al partecipante meno dipendente da altri gestori di mezzi di comunicazione (art. 55 cpv. 2). Questo secondo criterio è subordinato al precedente. La priorità è data ad ogni modo all'adempimento del mandato di prestazioni.

La concessione definirà il mandato di prestazioni che l'emittente è tenuta a soddisfare nella sua programmazione. La Commissione esaminerà in che misura un programma concessionario corrisponda alle esigenze del mandato. Nel caso in cui il risultato della verifica dovesse rivelarsi negativo, si potrà ricorrere a provvedimenti di diverso tipo: dalla comunicazione pubblica, alla riduzione della quota di proventi del canone, fino al ritiro della concessione (art. 57 e art. 60 cpv. 1 lett. c).

L'emittente concessionaria riceve un contributo forfettario, il cui importo è definito dalla Commissione per un determinato periodo di tempo e pubblicato al momento della messa a concorso della concessione. Nello stabilire l'importo del contributo, la Commissione dovrà tenere conto delle esigenze legate al finanziamento di un programma adatto alla zona di copertura e alle possibilità di finanziamento offerte dalla regione interessata (art. 50 cpv. 2). Affinché la quota di canone venga versata, non è necessario che l'emittente presenti una situazione deficitaria; il suo importo non può tuttavia nemmeno superare una certa percentuale delle spese d'esercizio, che verrà stabilita dal Consiglio federale (art. 50 cpv. 1). Questo procedimento dovrebbe impedire alle emittenti concessionarie di trascurare i necessari sforzi per cofinanziare i loro programmi sul piano commerciale.

1.3.7.1.4 Sostegno pubblico ai sensi del diritto europeo

Il diritto europeo considera il versamento di contributi pubblici alle emittenti radiotelevisive quali aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del Trattato CE, legittimi pertanto solo a determinate condizioni. In una comunicazione del 2001²⁹ la Commissione UE ha definito i criteri che vanno applicati al momento di esaminare il versamento di contributi a emittenti radiotelevisive. Un finanziamento completo o parziale delle emittenti radiotelevisive dovrà in particolare rispettare le seguenti condizioni:

- deve essere stato definito un mandato pubblico;
- gli operatori che beneficiano dei contributi devono essere stati incaricati mediante un atto formale;
- un'istanza indipendente è tenuta a controllare l'effettivo adempimento del mandato e la gestione finanziaria;
- il finanziamento pubblico deve essere proporzionale, ovvero deve limitarsi a coprire i costi causati dalla realizzazione del mandato pubblico.

Una gestione informale della ripartizione dei proventi del canone impedirebbe di rispettare queste prescrizioni del diritto europeo. Sono pertanto necessarie regole e procedure che implicano un certo intervento statale. Lo strumento delle concessioni previsto dal presente disegno di legge permette di rispondere a queste necessità.

²⁹ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione, GU C 320 del 15.11.2001, p. 5.

1.3.7.2 Finanziamento commerciale (pubblicità, televendite, sponsorizzazione)

1.3.7.2.1 In generale

I programmi finanziati commercialmente e offerti al pubblico gratuitamente attingono i fondi necessari dalla pubblicità (comprese le televendite) e dalla sponsorizzazione. L'emittente cede l'attenzione del suo pubblico a terze persone per la diffusione di messaggi pubblicitari.

Se terzi hanno la possibilità di intervenire direttamente o indirettamente, pagando, nella strutturazione del palinsesto e delle trasmissioni, esiste tendenzialmente il pericolo che l'emittente abdichi a una parte della sua responsabilità sui programmi, permettendo una commistione tra contenuti redazionali e messaggi promozionali diffusi a profitto di terzi. La pubblicità può avere effetti sociali indesiderati, perché contestabili dal profilo della salute o dell'ordine pubblico. Non va inoltre dimenticato che l'inserimento di messaggi pubblicitari influisce in modo più o meno marcato sulla definizione e la struttura del palinsesto e tende pertanto a favorire o ostacolare la diffusione di determinati contenuti.

Tenuto conto di queste considerazioni, il diritto in materia di radiodiffusione deve essere in grado di formulare, negli interessi della collettività che qui entrano in gioco, un disciplinamento quadro per il finanziamento dei programmi. Affinché il pubblico possa essere correttamente informato, occorrerà pertanto che le emittenti operino una chiara distinzione tra i contenuti redazionali e i messaggi pubblicitari dei programmi e, nel caso in cui siano terzi a finanziare le trasmissioni, facciano tutta la trasparenza possibile sulla provenienza dei capitali e sugli influssi che ne potrebbero derivare. Determinati contenuti andranno inoltre esclusi dalla pubblicità. Per le emittenti titolari di mandati di prestazione andranno inoltre previste restrizioni di tempo e di quantità dei messaggi pubblicitari, in modo che questi ultimi non pregiudichino o facciano passare in secondo piano le prestazioni redazionali richieste dal mandato. Un disciplinamento asimmetrico dei finanziamenti, differenziato tra la SSR da un lato e le emittenti private dall'altro, manterrà le possibilità delle emittenti commerciali di imporsi sul mercato nel confronto con la SSR, in larga parte finanziata con i proventi del canone, .

Conformemente alla CETT, il disegno di legge limita chiaramente le possibilità di finanziamento di programmi: all'infuori di pubblicità (comprese le televendite) e di sponsorizzazione, esclude qualsiasi altra possibilità di finanziamento legata ai programmi o a singole trasmissioni, oppure che si ripercuota in modo immediato sulla struttura del palinsesto, autorizzando terzi dietro pagamento, a comparire nel programma. Ciò ovviamente non preclude alle emittenti la possibilità di trovare altri introiti che non siano legati direttamente alla loro attività di programmazione, ad esempio offrendo al pubblico programmi a pagamento oppure vendendo proprie produzioni a terzi.

Una *limitazione* delle forme di finanziamento direttamente legate ai programmi si giustifica anche sulla base della sistematica della legge che considera pubblicità qualsiasi annuncio pubblico inteso a ottenere un effetto desiderato dal promotore del messaggio pubblicitario, trasmesso all'interno di un programma dietro pagamento o controprestazione analoga (art. 2 lett. k).

Lo stesso vale per quanto riguarda l'orientamento delle prescrizioni concernenti le forme di finanziamento. Per limitare efficacemente il finanziamento di tipo commerciale e favorire la formazione obiettiva dell'opinione del pubblico è indispensabile impedire l'aggiramento delle disposizioni concernenti la separazione netta tra contenuti redazionali e contenuti commerciali, l'identificazione dei messaggi pubblicitari e il divieto di talune pubblicità. Queste intenzioni del legislatore verrebbero infatti falsate se le emittenti riuscissero a sottrarsi al disciplinamento in vigore creando nuove forme di finanziamento non previste dalla legge.

1.3.7.2.2 **Disciplinamento per le emittenti private**

Il nuovo disciplinamento concernente pubblicità (comprese le televendite) e sponsorizzazione per tutte le emittenti eccetto la SSR si fonda sulle *disposizioni minime previste dalla CETT e dalla direttiva UE*. Esso costituisce un considerevole allentamento delle disposizioni legali che queste emittenti erano chiamate a rispettare sinora. Il nuovo diritto consente infatti un numero maggiore di interruzioni pubblicitarie, fino a tre ore giornaliere di trasmissioni di televendite, pubblicità per bevande alcoliche fermentate, nonché la sponsorizzazione da parte di aziende che fabbricano bevande alcoliche (*cf. illustrazione 4 nell'allegato: «Sintesi dell'ordinamento in materia di pubblicità e sponsorizzazioni»*).

Rispetto alle condizioni minime definite dal diritto europeo, il disegno di legge rimane più restrittivo in alcuni ambiti: mantiene in particolare il divieto di pubblicità politica o religiosa e di pubblicità per i superalcolici. Vieta l'interruzione con messaggi pubblicitari delle trasmissioni dedicate ai bambini e impedisce ai collaboratori regolari di un programma di intervenire in spot pubblicitari. Queste limitazioni sono giustificate da motivi politici e sanitari, servono a tutelare la gioventù e rispettano il principio della chiara separazione tra i contenuti redazionali e la pubblicità (per quanto concerne i vari divieti pubblicitari rimandiamo al commento degli art. 9–15).

Per i *programmi radiofonici* e i *programmi televisivi non transfrontalieri*, prevediamo un ampio margine discrezionale quanto all'inserimento e alla durata della pubblicità. Queste due categorie non sottostanno alle disposizioni del diritto europeo e sarà il pubblico a decidere se e in che misura accettare l'inserimento e la durata dei messaggi pubblicitari. Non saranno invece allentate le disposizioni concernenti la separazione dei contenuti commerciali dal resto della programmazione e la loro identificazione, come pure i divieti pubblicitari legati al contenuto proposto. Affinché il pubblico possa decidere se accetta la pubblicità e in che misura, occorre che sia in grado di identificarla come tale. Le prescrizioni in materia di distinzione e di trasparenza servono in primo luogo a questo scopo. I divieti di alcuni contenuti tengono inoltre conto di esigenze di ordine sociale, che sono valide indipendentemente dal fatto che un'emittente sia o meno soggetta alle prescrizioni del diritto europeo.

Per le emittenti televisive private che beneficiano di un'*aliquota del canone*, le prescrizioni sulla pubblicità e la sponsorizzazione non sono allentate oltre le norme minime europee, anche se la loro programmazione non è sottoposta a tali norme. Da un lato, il fatto di beneficiare di un'aliquota del canone le dispensa in effetti dall'obbligo di sfruttare a fondo le possibilità di finanziamento commerciale e permette loro di lasciare questo mercato ai programmi non sostenuti attraverso il cano-

ne. D'altro lato, lo sfruttamento di risorse commerciali più spinte (tempo di pubblicità illimitato e interruzioni pubblicitarie praticamente illimitate) potrebbe far passare in secondo piano le trasmissioni di carattere redazionale e compromettere in tal modo l'esecuzione del mandato di prestazioni legato al sostegno mediante aliquota del canone.

Per le *reti radiofoniche private* valgono gli stessi divieti pubblicitari e le stesse prescrizioni sulla netta separazione tra contenuti pubblicitari e contenuti redazionali previsti per le offerte televisive. Queste disposizioni non si applicano però all'inserimento e alla durata della pubblicità, anche se il Consiglio federale può dichiarare parzialmente applicabili le disposizioni europee. Questa soluzione potrebbe essere adeguata in particolare, per i programmi radiofonici che beneficiano di un'aliquota del canone.

Se in un prossimo futuro le disposizioni europee dovessero essere rese più flessibili, sarà possibile prendere in considerazione una liberalizzazione supplementare dell'ordinamento svizzero in materia di pubblicità. In tal caso proporremo un'eventuale modifica della legge nel messaggio che chiede al Parlamento di approvare la revisione della CETT.

1.3.7.2.3 Distinzione tra sponsorizzazione e pubblicità

Sia la legge attualmente in vigore, sia la CETT, sia il disegno di nuova LRTV distinguono tra pubblicità e sponsorizzazione, prevedendo per entrambe conseguenze giuridiche diverse. Nel settore della pubblicità vige ad esempio l'obbligo di separare adeguatamente la pubblicità dal programma vero e proprio; per gran parte delle emittenti essa sottostà inoltre a limiti di tempo precisi.

Quando ha introdotto il concetto di sponsorizzazione nel diritto radiotelevisivo svizzero, il Legislatore ne ha dato una lettura del tutto classica: la sponsorizzazione è uno strumento inteso a consentire a terzi di finanziare trasmissioni che incontrano una buona eco tra il pubblico, nella speranza di ottenere così un transfert d'immagine grazie all'associazione del loro nome con quello della trasmissione. L'effetto promozionale non veniva tanto attribuito alla menzione dello sponsor all'interno del programma, quanto all'associazione tra il suo nome e il fascino esercitato sul pubblico dalla trasmissione sponsorizzata. Autorizzando questa forma di finanziamento, il Legislatore si augurava che la qualità della programmazione ne venisse arricchita e che la diffusione di concerti, opere, inchieste e documentari risultasse agevolata³⁰.

Negli ultimi anni le modalità della sponsorizzazione hanno subito notevoli cambiamenti. Considerato che il pubblico tende a cambiare canale al momento della diffusione di spot pubblicitari, o che l'attenzione cala, le aziende hanno tutto l'interesse a collocare la loro pubblicità il più vicino possibile alle parti redazionali che registrano un elevato indice d'ascolto. A questo scopo si rivelano particolarmente adatte le menzioni dello sponsor fatte immediatamente prima o dopo una trasmissione, e che non vengono separate nettamente dalla trasmissione principale. Le menzioni dello sponsor oggi contengono sempre più messaggi pubblicitari, così che i confini tra pubblicità e sponsorizzazione diventano sempre più labili. La perdita d'importanza delle forme tradizionali di sponsorizzazione è dovuta inoltre anche al fatto che i

³⁰ Messaggio a sostegno di una legge federale sulla radiotelevisione, FF 1987 III 593.

contributi dello sponsor non vengono più destinati al finanziamento diretto di una trasmissione in particolare, ma finiscono, alla stregua dei guadagni delle forme normali di pubblicità, nelle casse generali dell'emittente. Spesso trasmissioni poco costose diffuse in fasce orarie attraenti – come ad esempio l'orologio inserito prima della diffusione del telegiornale – esistono praticamente al solo scopo di fornire un'ulteriore piattaforma agli sponsor interessati.

L'autorità di vigilanza incontra attualmente grandi difficoltà ad imporre la distinzione tra queste due forme di finanziamento. In pratica è sempre più complicato decidere se una menzione dello sponsor accompagnata da messaggi supplementari (citazione estensiva dello sponsor) comporti un effetto pubblicitario e aggiri così le prescrizioni.

La distinzione tra sponsorizzazione e pubblicità non ha perso tuttavia la sua importanza, non da ultimo poiché queste due forme di finanziamento hanno conseguenze giuridiche diverse. L'abuso, a scopi pubblicitari, della menzione di uno sponsor comporta inevitabilmente un'erosione e un indebolimento delle disposizioni in materia. La distorsione della concorrenza che ne consegue va direttamente a discapito delle emittenti rispettose delle prescrizioni in vigore. In questo modo, inoltre, vengono sempre più aggirati i divieti di pubblicità per singoli programmi – si pensi in particolare all'offerta radiofonica della SSR. Occorre dunque mantenere il divieto di diffondere messaggi pubblicitari nell'ambito delle citazioni dello sponsor. Questo non significa che siano vietate le citazioni estensive dello sponsor. La legge le autorizza esplicitamente purché siano osservati determinati criteri (art. 14 cpv. 3 secondo periodo). All'atto di fissare tali criteri si dovrà comunque fare in modo che le citazioni in questione non servano ad aggirare le prescrizioni in materia di pubblicità.

1.3.7.2.4 Ammissione limitata della pubblicità per bevande alcoliche

A causa delle loro proprietà psicoattive e della loro capacità di indurre dipendenza, le bevande alcoliche non possono essere considerate come beni di consumo qualsiasi. Un eventuale ammorbidimento delle prescrizioni destinate alla loro pubblicità va pertanto discusso con attenzione. Sui due piatti della bilancia vanno essenzialmente posti da un lato i rischi per la salute, che un'apertura di questo tipo di pubblicità implicherebbe, e dall'altro i vantaggi finanziari che essa comporterebbe per le emittenti radiotelevisive e per i produttori e i commercianti attivi nel settore delle bevande alcoliche. Sul piano dei rischi – a parte il rischio generale di dipendenza dall'alcol – occorre menzionare soprattutto la protezione dei giovani e la sicurezza del traffico; la Confederazione investe ogni anno diversi milioni di franchi in programmi di prevenzione dell'alcolismo.

La questione dell'interdipendenza tra pubblicità di bevande alcoliche e consumo resta aperta: alcuni sostengono che l'influsso sia significativo, mentre altri affermano che la pubblicità incide soltanto nella competizione tra i produttori per la conquista di quote di mercato, senza provocare un aumento del consumo in generale. Su questo argomento sono state svolte numerose ricerche scientifiche, e i risultati non sono sempre concordi. Più recenti studi empirici sembrano tuttavia trovare un punto comune nel rilevare un certo influsso della pubblicità sul consumo di bevande alcoliche, soprattutto tra i giovani.

L'introduzione della pubblicità per bevande alcoliche nelle emissioni radiotelevisive qui proposta (art. 10 cpv. 1 lett. b) è moderata e tale da non comportare un significativo aumento del volume di messaggi pubblicitari di questo tipo:

- la pubblicità per le bevande alcoliche nei mezzi di comunicazione è già oggi una realtà: la possiamo trovare su giornali e riviste, sotto forma di cartelloni pubblicitari oppure al cinema. Anche sui piccoli schermi elveticici essa trova giornalmente un suo spazio, nell'ambito in particolare di programmi trasmessi da emittenti estere, che riscuotono proprio tra i giovani il maggiore interesse. I telespettatori della Svizzera tedesca o della Svizzera italiana dedicano più di un terzo del loro tempo d'ascolto a programmi trasmessi dalla Germania o dall'Italia, in cui la pubblicità per le bevande alcoliche, a differenza della Francia, è consentita;
- le eventuali ripercussioni negative di questo tipo di pubblicità possono essere limitate dal fatto che si potranno pubblicizzare soltanto le bevande alcoliche fermentate (come birra e vino); permane il divieto di pubblicità per i superalcolici;
- la pubblicità per le bevande alcoliche resterà limitata ai programmi di emittenti private, mentre in quelli della SSR sarà vietata. Essa verrà pertanto diffusa solo da canali privati svizzeri o nelle finestre pubblicitarie di programmi televisivi esteri. Né a livello di radio né a livello di televisione questi programmi raccolgono, in alcuna parte del Paese, più di un terzo della durata d'ascolto: l'aumento della pubblicità complessiva per le bevande alcoliche sarà pertanto del tutto limitato. Non da ultimo, la formulazione stessa della pubblicità per birra e vino è sottoposta a chiare limitazioni. Ogni pubblicità che associa l'alcol con un certo stile di vita è vietata dalla legge (secondo il modello della legge sull'alcool). Per il settore radiotelevisivo sono inoltre trasposte in un'ordinanza le disposizioni della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (CETT), che escludono ad esempio la presenza di minorenni negli spot o la messa in relazione tra alcol e prestazione fisica.

La liberalizzazione proposta consentirà alle emittenti radiotelevisive private di registrare un modesto aumento delle entrate. Nel 2001, negli altri mezzi di comunicazione svizzeri sono stati spesi 44 milioni di franchi lordi per pubblicizzare bevande leggermente alcoliche (birra, vino, spumante)³¹. Se questo tipo di inserzione trovasse lo stesso spazio nei media elettronici, le emittenti radiotelevisive private svizzere (senza finestre pubblicitarie estere) potrebbero sperare in un aumento delle entrate pubblicitarie di al massimo 3 milioni di franchi e, inoltre, in un aumento più limitato delle sponsorizzazioni. Considerati i ricavati netti legati alla pubblicità di queste emittenti, stimati a circa 236 milioni di franchi (2001)³², la sola pubblicità per vino e birra non permetterebbe la sopravvivenza di emittenti in difficoltà o la creazione di nuovi programmi. I guadagni pur modesti raccolti in tal modo potrebbero tuttavia rafforzare anche se di poco la capacità finanziaria delle emittenti private. Sarà inoltre possibile porre un termine agli svantaggi per i produttori svizzeri di vino e di birra che oggi, al contrario dei loro concorrenti esteri, non possono essere presenti sugli schermi elveticici.

³¹ Fonte: Media Focus, Hergiswil.

³² Fonte: Media Focus, Hergiswil.

Gli interessi di politica sanitaria, gli interessi degli operatori del settore dei mezzi di comunicazione e gli interessi economici non possono essere calcolati con precisione scientifica; l'approccio al problema è tutto sommato politico. Gli argomenti che abbiamo appena esposto permettono tuttavia di concludere che la liberalizzazione proposta comporterebbe solo un aumento limitato della pubblicità per le bevande alcoliche, così che non dovrebbe verificarsi un incremento significativo del consumo di alcol. Considerati i vantaggi economici di cui potrebbero beneficiare le emittenti private da un lato e i produttori svizzeri di vino e di birra dall'altro in seguito all'allentamento delle prescrizioni, questa liberalizzazione appare tuttavia sostenibile.

1.3.7.2.5 Disposizioni concernenti la SSR

1.3.7.2.5.1 Principi

Come esposto in precedenza (n. 1.3.1.3), per motivi economici non è possibile introdurre in Svizzera un sistema duale integrale. Per legiferare con coerenza è pertanto necessario non precludere alla SSR l'accesso a un finanziamento di tipo commerciale. La SSR sarà infatti in grado di onorare il suo mandato di prestazioni solo se disporrà di risorse sufficienti. I paragoni con l'estero sono di scarso aiuto: se da un lato è senz'altro vero, ad esempio, che in Inghilterra la BBC non ha il diritto di diffondere alcuna pubblicità e che alle emittenti pubbliche tedesche è applicato un divieto pubblicitario dopo le ore venti, dall'altro va anche tenuto conto del fatto che, malgrado le restrizioni, in entrambi questi Paesi le emittenti pubbliche dispongono, solo per l'attività televisiva, di budget annuali largamente superiori a quello di cui dispone la SSR per il finanziamento di tutti i suoi programmi, sia radiofonici sia televisivi. Inoltre, imporre alla SSR limitazioni commerciali eccessive, come ad esempio un divieto pubblicitario a partire dalle 20, significherebbe avvantaggiare in primo luogo i programmi esteri con le loro finestre pubblicitarie rivolte alla Svizzera.

Le possibilità commerciali offerte alla SSR vanno comunque limitate maggiormente rispetto a quelle offerte alle emittenti private.

Le restrizioni imposte alla SSR perseguono due obiettivi: in primo luogo impedire una commistione eccessiva tra contenuti commerciali e contenuti giornalistici. Inoltre, lasciare alle emittenti private un sufficiente margine di manovra per trovare finanziamenti sul libero mercato, in modo da compensare i vantaggi del finanziamento attraverso il canone di cui beneficia la SSR (disciplinamento asimmetrico).

1.3.7.2.5.2 Regolamentazioni in dettaglio

Sono previste diverse limitazioni specifiche per i programmi della SSR al fine di consentire la realizzazione del disciplinamento asimmetrico (*cfr. illustrazione 4 nell'allegato: «Sintesi dell'ordinamento in materia di pubblicità e sponsorizzazioni»*). La legge in sé disciplina un'unica limitazione, ossia il divieto di pubblicizzare tutte le bevande alcoliche (art. 16 cpv. 2). Tale divieto è legato alla liberalizzazione della *pubblicità per gli alcolici* nel settore privato. Affinché il Legislatore possa approvare questa moderata apertura (così come descritta in precedenza, *cfr.*

n. 1.3.7.2.4), esso deve poter decidere anche della limitazione imposta parallelamente alla SSR.

Oltre al divieto di pubblicizzare bevande alcoliche, intendiamo introdurre nell'ordinanza e nella concessione della SSR ulteriori disciplinamenti asimmetrici. La delega al Consiglio federale (art. 16 cpv. 1) consente una certa flessibilità in relazione ai futuri sviluppi. Se le condizioni del mercato dovessero mutare radicalmente, sarà necessario prendere le decisioni necessarie in modo rapido, ed eventuali revisioni dell'ordinanza, ovvero della concessione della SSR, sarebbero lo strumento adatto a questo scopo. Bisogna inoltre considerare che nascono continuamente nuove forme di pubblicità, come ad esempio la pubblicità solo su una parte dello schermo, mentre sull'altra continua ad essere diffuso il programma redazionale (split screen), o la cosiddetta pubblicità virtuale. Oggi non si può ancora stabilire se la SSR potrà ricorrere a queste nuove possibilità, interamente o in parte. In concreto, elenchiamo le nostre intenzioni in merito ai disciplinamenti seguenti:

- nei *programmi radiofonici* della SSR, la pubblicità deve continuare ad essere vietata (attualmente nella concessione della SSR sulla base dell'art. 18 cpv. 4 lett. b LRTV 1991);
- come finora (art. 18 cpv. 2 LRTV 1991), la SSR può per principio effettuare *interruzioni pubblicitarie* solo nel caso di trasmissioni di durata superiore a 90 minuti e non più di una volta; nel caso della copertura di eventi le interruzioni devono essere collocate durante le pause. D'ora in poi, tuttavia, non sarà più possibile interrompere lungometraggi per trasmettere messaggi pubblicitari;
- come finora (art. 13 cpv. 1 lett. a ORTV), il tempo che la SSR riserva alla pubblicità (comprese le televendite) non può superare l'8 per cento del tempo d'antenna giornaliero. Per le emittenti private esso può invece salire fino al 15 per cento, eccezion fatta per alcune emittenti, dove la soglia è più alta;
- alla SSR non devono essere autorizzate vere e proprie *televendite* di lunga durata. Ciò significa che questo tipo di trasmissione potrà essere diffuso solo nell'ambito della durata massima quotidiana dell'8 per cento o dei 12 minuti al massimo ogni ora previsti per la pubblicità.

Riassumendo, rispetto alle disposizioni attualmente in vigore la libertà commerciale della SSR subirà ulteriori limitazioni nei seguenti settori: le interruzioni pubblicitarie durante i lungometraggi saranno vietate (finora era concessa una sola interruzione); le televendite saranno concesse solo nell'ambito degli spot pubblicitari (finora era consentita un'ora giornaliera al massimo, oltre alla restante pubblicità).

Abbiamo rinunciato a vietare la *sponsorizzazione* nei programmi della SSR dopo aver constatato che molte ditte, in particolare in occasione di avvenimenti sportivi e culturali, assicurano una sponsorizzazione dell'avvenimento solo a condizione che il loro nome sia espressamente menzionato dalle emittenti radiotelevisive. Un divieto della sponsorizzazione implicherebbe pertanto ripercussioni negative e inaccettabili sui settori della cultura e dello sport. Al momento di emanare l'ordinanza esamineremo se nel caso della SSR occorrerà vietare determinate forme di sponsorizzazione che potrebbero influire sui contenuti redazionali. Pensiamo in particolare al cosiddetto «product placement», ossia l'inserimento, a pagamento, di prodotti dello sponsor in momenti forti della trasmissione e in posizioni di rilievo, che costituisce quasi un caso di pubblicità clandestina.

1.3.7.2.5.3 Perché disposizioni più severe?

Le limitazioni imposte alla SSR servono in gran parte a garantire il sistema del finanziamento asimmetrico, ossia ad offrire maggiori possibilità alle emittenti private. Tengono inoltre conto dell'articolo 93 capoverso 4 della Costituzione federale, in base al quale la legislazione radiotelevisiva deve considerare anche la situazione e i compiti di altri mezzi di comunicazione, in particolare della stampa.

Questo aspetto appare con evidenza nel caso del divieto pubblicitario per i programmi radiofonici della SSR. Se questi programmi potessero mettere in onda pubblicità, ciò si ripercuoterebbe probabilmente in modo negativo sulle radio locali che, già di per sé deboli a causa delle dimensioni esigue del loro bacino d'utenza, non potrebbero più garantire la loro esistenza o potrebbero farlo solo attraverso un aumento rilevante degli aiuti finanziari statali, beneficiando cioè di una quota maggiore del canone. Le piccole emittenti private non sarebbero in grado di affrontare la forte concorrenza della SSR soprattutto nell'acquisizione di pubblicità a livello nazionale. Oltretutto, l'indipendenza da qualsiasi costrizione pubblicitaria è vista da molti ascoltatori come un segno di qualità; la programmazione non corre infatti il pericolo di subire pressioni da parte di terzi.

Le limitazioni della durata quotidiana della pubblicità e le interruzioni pubblicitarie dei programmi televisivi della SSR si sono bene assestate sul mercato e sono oramai fattori essenziali della regolamentazione asimmetrica. Gran parte del pubblico considera fastidiose le interruzioni pubblicitarie e si aspetta che la SSR, soprattutto in considerazione di quanto versato per il canone, vi ricorra solo moderatamente.

Il divieto totale imposto alla pubblicità per bevande alcoliche si giustifica innanzitutto in base al principio del finanziamento asimmetrico. Questa non è però la sola motivazione. L'asimmetria permette di minimizzare le eventuali ripercussioni negative di questo tipo di pubblicità, senza nel contempo peggiorare le già cattive condizioni di mercato in cui sono costrette ad operare le emittenti private. Poiché la SSR raggiunge le quote di mercato maggiori proprio nel settore televisivo, la restrizione implica che nei programmi svizzeri la pubblicità per birra e vino venga diffusa solo in misura limitata. Non va inoltre dimenticato che alla SSR, l'emittente che garantisce il servizio pubblico, spetta un ruolo sociale, con la maggiore responsabilità che ne deriva anche nel caso della pubblicità. Sarebbe un controsenso che lo Stato investa milioni di franchi nella prevenzione contro l'alcol, mentre l'emittente nazionale che garantisce il servizio pubblico mette a disposizione l'ampio impatto sugli ascoltatori ottenuto grazie ai proventi del canone come piattaforma pubblicitaria proprio per quei prodotti il cui abuso viene combattuto.

La limitazione delle televendite ai blocchi pubblicitari permette unicamente brevi spot e non trasmissioni autonome di lunga durata dedicate alla vendita. Considerato il suo ruolo di interesse pubblico, non sarebbe opportuno che nei programmi della SSR figurasse, invece di trasmissioni di tipo redazionale, questo genere di trasmissioni, durante le quali è possibile acquistare telefonicamente beni di consumo. Esse vanno pertanto riservate alle emittenti private.

1.3.8 Diffusione

1.3.8.1 Introduzione

Le esigenze della politica della radiodiffusione, ossia la necessità di fornire alla popolazione programmi radiofonici e televisivi conformi al mandato costituzionale, possono essere rispettate solo se le trasmissioni riescono a raggiungere effettivamente il loro pubblico attraverso le tecniche di telecomunicazione. È pertanto opportuno fissare disposizioni specifiche anche in questo settore. Occorre in particolare chiarire le relazioni tra radiodiffusione e telecomunicazioni e garantire alla programmazione radiotelevisiva l'accesso ai canali di diffusione. Durante lo scorso decennio, a causa soprattutto del costante progresso tecnico, la legislazione in vigore non è stata in grado di tenere il passo e disciplinare in modo chiaro questo settore. È ora necessario stabilire disposizioni quadro, senza le quali si favorirebbe una situazione di insicurezza giuridica in cui – all'insegna del motto «first come, first serve» – le emittenti radiotelevisive si troverebbero in concorrenza diretta con le più potenti imprese di servizi di telecomunicazione nella corsa per aggiudicarsi le stesse capacità di diffusione, con un conseguente rincaro dei programmi.

La diffusione rappresenta solo quella parte dell'intero tragitto della trasmissione dallo studio agli ascoltatori, che si rivolge direttamente alla collettività, ossia che invia un segnale destinato ad essere direttamente ricevuto dal pubblico. Non concerne pertanto, ad esempio, l'invio di segnali ad antenne o l'uplink in direzione di un satellite. Questi tipi di trasmissione rientrano nel campo d'applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni (art. 2 lett. f e g).

Al contrario della LRTV attualmente in vigore, il disegno non distingue più tra diffusione e *ridiffusione*. L'esperienza dimostra infatti che questa differenziazione conduce spesso a risultati poco soddisfacenti e si fonda su distinzioni tutto sommato non pertinenti. Essa permane tuttavia a livello di diritto internazionale – ad esempio nel testo della CETT – in cui è necessaria per definire il Paese di diffusione.

1.3.8.2 Disciplinamento a due livelli invece di una concessione unica

Il passaggio alla tecnologia digitale comporta cambiamenti nell'organizzazione della diffusione. Con la tecnologia analogica può essere diffuso un solo programma su di una sola frequenza, così che ogni programma deve avere un proprio canale di diffusione. Nel caso della diffusione su onde ultra corte (FM), ad esempio, a ogni programma radiofonico corrisponde una delle frequenze raccolte in un sistema di bande. Grazie alla digitalizzazione il legame tra un determinato canale di diffusione e un programma radiofonico non è più necessario: in futuro sarà possibile riunire diversi tipi di offerte in un cosiddetto pacchetto multiplex, una sorta di contenitore di dati, che sarà possibile diffondere in un flusso unico attraverso un unico blocco di frequenze e una sola infrastruttura di diffusione. In virtù del fenomeno della convergenza, in questo contenitore di dati potranno esser presenti, accanto alle offerte radiotelevisive, anche servizi di telecomunicazione in senso lato. Il blocco di frequenze costituisce un'unità; ciò significa che i dati a disposizione devono essere diffusi tutti assieme, e non possono essere suddivisi tra diverse infrastrutture di diffusione. I programmi diffusi mediante lo stesso blocco di frequenze sono uniti da

quello che si può definire un «comune destino tecnico»: condividono necessariamente la stessa infrastruttura di diffusione e la stessa zona di diffusione.

Il diritto in vigore si fonda sul principio della cosiddetta concessione unica: la concessione rilasciata disciplina non solo l'emittente ma anche la sua diffusione, attribuisce un canale di trasmissione a ogni programma e assegna il diritto di usufruire delle frequenze necessarie. Considerato tuttavia il mutamento tecnologico in atto, questa soluzione in futuro non sarà più applicabile: attraverso lo stesso blocco di frequenze sarà infatti possibile trasmettere non solo uno, bensì più programmi, e persino offrire servizi di telecomunicazione. Anche se la diffusione tradizionale via OUC rimarrà ancora per lungo tempo il principale mezzo di diffusione radiofonica, la legge deve prevedere strumenti che consentano di integrare i progressi futuri. Il disegno propone pertanto di rendere il sistema più flessibile, così da trovare soluzioni adatte per ogni caso. La concessione unica viene dunque sostituita da un disciplinamento a due livelli:

- per quanto concerne la diffusione, il settore radiotelevisivo sarà disciplinato dalla legislazione sulle telecomunicazioni, che fungerà da punto di riferimento in materia d'infrastrutture;
- per quanto concerne i contenuti comunicati, il disciplinamento resta differenziato per la radiodiffusione da un lato (normativa più densa, che prevede ad es. l'obbligo di riferire fedelmente di fatti ed avvenimenti e determinati limiti per la pubblicità) e le telecomunicazioni dall'altro (sostanzialmente nessuna prescrizione riguardante il contenuto). La legislazione sulla radiodiffusione deve inoltre garantire che le produzioni radiodiffuse possano accedere in modo adeguato alle infrastrutture di trasmissione.

La LRTV attualmente in vigore non disconosce completamente la separazione tra l'emittenza di programmi e la funzione di diffusione. Le emittenti di programmi via cavo ricevono nella loro concessione il diritto di diffondere i loro programmi su linea, ma dipendono dalla collaborazione con determinati gestori di reti via cavo, che sono titolari di una concessione di ridiffusione. Già il diritto attualmente in vigore prevede quindi meccanismi che consentono ai canali che beneficiano di una concessione, a determinate condizioni, l'accesso alla diffusione via cavo (art. 47 LRTV 1991).

Il modello qui proposto segue la via tracciata dalla nuova legislazione europea in materia di comunicazioni³³. Il disciplinamento europeo unifica il quadro giuridico per ogni rete e per ogni servizio di comunicazione, scegliendo una posizione tecnologicamente neutra, ossia che non tiene conto della piattaforma tecnica attraverso la quale vengono offerti i servizi. Nel campo d'applicazione del nuovo disciplinamento

³³ Il pacchetto legislativo dell'Unione europea del 7 marzo 2002 comprende una direttiva quadro (direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; GU L 108 del 24.4.2002, p. 33), una direttiva autorizzazioni (direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; GU L 108 del 24.4.2002, p. 21), una direttiva accesso (direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime; GU L 108 del 24.4.2002, p. 7) e una direttiva servizio universale (direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi; GU L 108 del 24.4.2002, p. 51).

rientrano pertanto sia le reti di diffusione per programmi radiotelevisivi (reti terrestri, satellitari e via cavo), sia le reti di telecomunicazione. Questa impostazione implica in ultima istanza due livelli distinti di regolamentazione: per quanto concerne la diffusione, essa segue un modello orizzontale, dettato dalla legislazione in materia di telecomunicazioni; per quanto concerne i programmi, resta invece spazio per prescrizioni specificatamente radiotelevisive, ossia rimane il modello verticale. Il disciplinamento europeo non preclude la possibilità di considerare gli aspetti radiotelevisivi nel settore della diffusione e consente agli Stati membri di prevedere a questo livello obblighi specifici a favore di determinati programmi radiotelevisivi³⁴.

1.3.8.3 Diffusione via etere

1.3.8.3.1 Riservare capacità di frequenze per la radiotelevisione

Finora una delle conseguenze delle limitazioni tecniche e giuridiche è stata la destinazione esclusiva di determinate frequenze a scopi precisi. Questo sistema ha evitato che le emittenti radiotelevisive e le imprese di telecomunicazione entrassero in concorrenza per aggiudicarsi le frequenze. Grazie al progresso della tecnologia digitale e al fenomeno della convergenza che ne deriva, questi baluardi si sono a poco a poco indeboliti ed è ormai possibile diffondere nello stesso blocco di frequenze e a partire dalla stessa infrastruttura sia servizi radiotelevisivi, sia servizi di telecomunicazione. In tal modo tende ad instaurarsi un regime di concorrenza tra la radiotelevisione e le telecomunicazioni che, considerata la potenza economica delle imprese attive in quest'ultimo settore, sovente multinazionali, andrebbe rapidamente a discapito della radiotelevisione. Le piccole emittenti in particolare non sarebbero praticamente in grado di concorrere con il settore delle telecomunicazioni per aggiudicarsi le frequenze necessarie. La possibilità offerta dalla tecnologia digitale di utilizzare in modo più efficace le frequenze non cambia niente a questo dato di fatto. Considerata la crescente domanda, soprattutto da parte degli operatori della telefonia mobile, anche in futuro il numero di frequenze a disposizione sarà limitato.

È pertanto necessario prendere provvedimenti che assicurino alla radiodiffusione le frequenze di cui ha bisogno a condizioni accettabili. Il dettato costituzionale consente un intervento in tal senso, soprattutto nell'intento di garantire alla popolazione la copertura radiotelevisiva. Lo strumento adatto è rappresentato dal Piano nazionale di attribuzione delle frequenze, che assegna ai diversi tipi di impiego un determinato spettro di frequenze, nel rispetto del disciplinamento internazionale. Poiché si tratta di decisioni eminentemente politiche, questo piano, elaborato dalla Commissione, deve essere approvato dal Consiglio federale (art. 25 cpv. 2 LTC).

In un secondo tempo si definirà, all'interno di blocchi di frequenze utilizzati congiuntamente, un settore riservato esclusivamente alle emissioni radiotelevisive, ossia uno spazio tutelato giuridicamente contro l'aumento della domanda e la conseguente pressione sui prezzi esercitata dalle imprese di telecomunicazione. La Commissione stabilisce, per le frequenze che il Piano nazionale riserva alla diffusione di emissioni radiotelevisive, il numero di programmi che è possibile mandare in onda, oppure

³⁴ Art. 31 della direttiva sul servizio universale.

determinate capacità riservate all'uso esclusivo delle emittenti radiotelevisive (art. 64 cpv. 2 LRTV).

1.3.8.3.2 Concessione di radiocomunicazione

Chi intende diffondere programmi radiotelevisivi via etere deve essere in possesso, in applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni, di una concessione di radiocomunicazione (art. 22 cpv. 1 LTC). Tale concessione può essere rilasciata a emittenti radiotelevisive ma anche a terzi – in particolare a operatori del settore delle telecomunicazioni (art. 61 cpv. 1 LRTV).

Le concessioni di radiocomunicazione sono di norma assegnate nell'ambito di un *concorso pubblico* (art. 24 cpv. 1 LTC). Possono tuttavia presentarsi casi in cui questo sistema non si rivela adatto. Se ad esempio per attuare la concessione di diffusione rilasciata dal Consiglio federale alla SSR occorre prevedere singole frequenze (diffusione analogica) o interi blocchi di frequenze (diffusione digitale) utilizzati esclusivamente per la diffusione di programmi SSR, un concorso non avrebbe senso e renderebbe solo più cara la fattura per il contribuente. Sarà pertanto possibile assegnare alla SSR una concessione di radiocomunicazione senza pubblicare alcun concorso.

In generale sarà la Commissione a decidere se la concessione verrà messa all'asta nell'ambito del concorso pubblico o se l'aggiudicazione avrà luogo in base a un concorso fondato su determinati criteri. Noi ci limiteremo a prevedere a tale proposito specifiche direttive a livello di ordinanza. Criterio decisivo sarà in particolare la capacità di fornire effettivamente alla popolazione la necessaria offerta radiotelevisiva. La legge consente soluzioni flessibili, che tengono sempre conto delle particolarità tecnologiche del momento. Quando vengono assegnate le frequenze ai programmi radiofonici diffusi via FM e sottoposti a concessione e mandato di prestazioni (art. 48 segg. e art. 53 LRTV), si può ad esempio attenersi effettivamente al sistema della concessione unica; in questo caso, la concessione con mandato di prestazioni e la concessione corrispondente di radiocomunicazione sono messe a concorso in un solo pacchetto. L'assegnazione seguirà i criteri di rilascio della concessione con mandato di prestazioni. Considerata la scarsità di frequenze nel settore FM, anche in futuro le emittenti che non sono titolari di una concessione ne saranno escluse.

Prima di indire un concorso per le frequenze, devono essere fissate le eventuali condizioni per la loro utilizzazione. Per i blocchi di frequenze utilizzati nel sistema digitale, occorre ad esempio notificare le capacità riservate alle emissioni radiotelevisive e designare i programmi titolari di un diritto di accesso (SSR, altri concessionari con mandato di prestazioni). Pertanto le concessioni con mandato di prestazioni per la diffusione via etere dovranno di regola essere assegnate prima delle corrispondenti concessioni di radiocomunicazione (art. 55 cpv. 3 LRTV). Ciò permetterà anche alle emittenti interessate di candidarsi per una concessione di questo tipo al momento dell'assegnazione delle frequenze corrispondenti.

Se una concessione di radiocomunicazione viene assegnata esclusivamente per la diffusione di programmi radiotelevisivi, non implica dunque il versamento di una tassa di regalia. Se sulle stesse frequenze vengono offerti anche servizi di telecomunicazione, sarà invece riscossa solo una *tassa di concessione* proporzionale (art. 39

cpv. 1 e 2^{bis} LTC). In caso di asta pubblica della concessione di radiocomunicazione, la tassa di concessione corrisponde all'importo offerto dedotte le tasse amministrative (art. 39 cpv. 3 LTC). Dal momento che il ricavo dell'asta non è preso in considerazione nel calcolo del prezzo di diffusione dovuto dalle emittenti con diritti di accesso (art. 65 cpv. 2 LRTV), anche in caso di asta si ottiene il trattamento privilegiato della radiodiffusione. Questo privilegio di cui beneficiano la radio e la televisione nella definizione delle regalie corrisponde alla legislazione in vigore e tiene conto del ruolo speciale da esse rivestito all'interno dello Stato e della società.

1.3.8.3.3 Accesso delle emittenti alle capacità di frequenza

Dato che le emittenti non ricevono più una concessione unica, che disciplina anche le modalità di diffusione e cede l'uso di determinate frequenze, si pone il problema di come saranno diffusi i programmi in questione. In linea di principio l'emittente ha sempre la possibilità di procurarsi i mezzi di diffusione presso i concessionari di radiocomunicazione in base ad un contratto. Può trattarsi di frequenze o di quote di blocchi di frequenze (nella diffusione digitale) che la Commissione riserva alla radiodiffusione o di quote di cui il concessionario di radiocomunicazione può liberamente disporre. In quest'ultimo caso le condizioni per l'emittente risulteranno meno favorevoli, dal momento che il relativo mezzo di diffusione può essere richiesto anche dai fornitori di servizi di telecomunicazione.

Nell'ambito della diffusione vanno privilegiate le emittenti che contribuiscono in modo particolare all'adempimento del mandato di prestazioni costituzionale. Per tale ragione il disegno prevede diritti di accesso speciali per la SSR e per altri concessionari con mandato di prestazioni (art. 63 LRTV).

Le concessioni designano le zone sulle quali i concessionari detengono un diritto di accesso alla diffusione terrestre (art. 34 cpv. 2 LRTV per i programmi della SSR, art. 48 cpv. 4 lett. a LRTV e art. 53 cpv. 2 LRTV per i restanti programmi dell'emittente concessionaria). La Commissione si occupa dell'applicazione tecnica di queste direttive di concessione e stabilisce le frequenze da utilizzare per i vari impieghi. Il concessionario di radiocomunicazione cui sono assegnate le frequenze è tenuto a garantire una diffusione dei programmi con diritto di accesso di qualità soddisfacente. Per questo servizio l'emittente versa al concessionario di radiocomunicazione un'indennità calcolata in funzione dei costi. Se la concessione di radiocomunicazione è stata aggiudicata al miglior offerente, il prezzo d'aggiudicazione non rientra tra i costi computabili (art. 65 cpv. 2 LRTV). In questo modo si evita che all'emittente radiotelevisiva venga imputato il versamento delle tasse di regalia. Questo non comporta tuttavia nessuno svantaggio per il concessionario di radiocomunicazione, dato che i costi per i diritti d'accesso, resi noti prima del bando di concorso, fanno diminuire il valore della concessione di radiocomunicazione e con esso il prezzo da offrire per riuscire ad aggiudicarsela. Qualora l'emittente con diritti di accesso e il diffusore non giungano ad un accordo, è la Commissione a decidere sull'obbligo e sulle condizioni di diffusione (art. 66 LRTV).

Anche i programmi non titolari di una concessione dipendono da un accesso a infrastrutture di diffusione. Quest'ultimo deve essere garantito dai fornitori di servizi di telecomunicazione a condizioni eque, appropriate e non discriminatorie (art. 61 cpv. 2 LRTV).

In seguito al fenomeno della convergenza i confini tra programmi in senso stretto e altri servizi di comunicazione di massa diventano sempre più labili. L'offerta di programmi può essere arricchita da servizi supplementari a carattere integrativo. Questi ultimi possono avere un legame aleatorio con l'offerta principale, ma anche una correlazione così stretta che il programma vero e proprio non può essere fruito affatto, o quantomeno non in maniera completa, se non facendo ricorso ai suoi servizi supplementari.

A tutt'oggi è ancora incerto se in futuro si giungerà a una simile unità funzionale tra programmi e servizi supplementari. Tuttavia, se il mercato si dovesse sviluppare in questa direzione e se le maggiori emittenti dovessero integrare la loro offerta, anche le emittenti svizzere non tarderebbero ad adeguarsi.

L'obbligo di diffusione garantisce che determinati programmi che svolgono particolari funzioni previste dal mandato di prestazioni costituzionale raggiungano effettivamente il pubblico cui sono rivolti. In presenza di un'offerta fruibile dal pubblico unicamente col supporto di servizi supplementari di accompagnamento al programma, l'obbligo di diffusione potrebbe non sortire gli effetti voluti se si riferisse solo ed esclusivamente al programma in senso stretto. Alla luce di queste considerazioni, al Consiglio federale è attribuita la competenza di estendere, se necessario, l'obbligo di diffusione anche ai cosiddetti *servizi associati* (art. 65 cpv. 3 LRTV). Come tali non vanno considerati tutti i tipi di offerta supplementare che presentano un qualsiasi legame con il programma e che, eventualmente, forniscono al pubblico un valore aggiunto; i servizi associati devono essere servizi di telecomunicazione che, unitamente al programma, formano un'unità funzionale tale da essere indispensabili alla fruizione dello stesso (art. 2 lett. i LRTV). In loro assenza cioè, la fruizione del programma diventerebbe impossibile o, comunque, perderebbe qualsiasi senso. Gli aspetti su cui poggia l'unità funzionale possono essere sia di natura tecnica sia contenutistica.

1.3.8.3.4 Sostegno alla diffusione dei programmi radiofonici

Nel settore radiofonico, in determinati casi la diffusione via etere può comportare costi molto elevati. Mentre, ad esempio, una radio attiva sull'altopiano, che dispone di una stazione radiofonica ad alta quota (p. es. Üetliberg o Bantiger), riesce a raggiungere un elevato numero di utenti con una spesa minima; per coprire tutta la zona assegnata, invece, una radio attiva in una regione di montagna è costretta a far fronte a spese maggiori. Oltre a questi ostacoli di natura tecnica, non dimentichiamo che per il mercato pubblicitario le zone di montagna sono molto meno interessanti di quelle urbane. Per ovviare a queste disparità è pertanto indispensabile contribuire alle spese di diffusione cui sono costrette a far fronte le emittenti con mandato di prestazioni e aliquota del canone nelle regioni di montagna (art. 67 LRTV).

1.3.8.4 Diffusione su linea

1.3.8.4.1 Situazione iniziale

Oggi la diffusione su linea di programmi radiotelevisivi è garantita principalmente da gestori di reti via cavo, eccezion fatta per la modalità di diffusione via Internet, al momento ancora trascurabile. È emblematico il fatto che i singoli fornitori dispongono di regola di un monopolio territoriale: per ogni zona è infatti attivo un solo gestore di reti via cavo.

Probabilmente in futuro questi monopoli saranno infranti. Grazie soprattutto al passaggio dalle tradizionali infrastrutture di telecomunicazione a sistemi a banda larga, nella stessa zona potranno operare diversi fornitori e garantire al pubblico la diffusione su linea di programmi radiotelevisivi.

1.3.8.4.2 Accesso alle linee

1.3.8.4.2.1 SSR e concessionari con mandato di prestazioni

Come per la diffusione via etere anche per la diffusione su linea il disegno di legge prevede in linea di principio che le emittenti acquisiscano autonomamente l'accesso alle infrastrutture di diffusione.

I programmi che contribuiscono in modo speciale all'adempimento del mandato di prestazioni costituzionale vanno tuttavia privilegiati anche nella diffusione su linea. Una situazione analoga è ravvisabile anche oggi: la legislazione vigente sancisce obblighi di (ri)diffusione sotto forma di must-carry-rules che l'operatore di rete è tenuto ad onorare senza alcuna remunerazione (art. 42 LRTV 1991).

In base a quanto stabilito dalla loro concessione, i programmi della SSR e di concessionari con mandato di prestazioni vanno diffusi gratuitamente (art. 68 cpv. 1 e 3 LRTV), secondo un principio che si riallaccia ampiamente al diritto vigente. Un'estensione dell'obbligo è prevista essenzialmente per emittenti televisive che hanno diritto di partecipare alla ripartizione dei proventi del canone e che oggi possono beneficiare della must-carry-rule, a condizione che i loro programmi siano eccezionalmente diffusi anche via etere. L'onere supplementare previsto nel disegno per i gestori di rete è comunque minimo, giacché il numero di emittenti titolari di una concessione per ogni singola zona rimane limitato.

L'imposizione di una diffusione a costo zero è senz'altro sopportabile per i gestori di linee. La maggior parte dei programmi privilegiati ha contenuti attrattivi, cui i fornitori di servizi di telecomunicazione possono accedere gratuitamente, per poi offrirli ai propri abbonati dietro pagamento. Non bisogna poi dimenticare che i diffusori godono a loro volta di privilegi, in quanto beneficiano di un diritto d'usufrutto del suolo pubblico per installare e gestire linee, senza l'obbligo di versare alcun indennizzo (art. 35 cpv. 4 LTC). Da ultimo, i casi di rigore possono essere attenuati in via eccezionale mediante un adeguato indennizzo a carico dell'emittente, qualora l'adempimento dell'obbligo comporti per il fornitore un onere economico eccessivo (art. 68 cpv. 5 LRTV).

L'obbligo di diffusione non riguarda indifferentemente tutti i fornitori di servizi di telecomunicazione che diffondono programmi su linea; un vincolo di questo tipo

applicato in maniera automatica comporterebbe, senza essere giustificato da una particolare necessità, inutili doppioni. In linea di massima i fornitori interessati sono quelli che già diffondono programmi nella zona di copertura e che raggiungono il maggior numero di economie domestiche. Solo nel caso in cui questi non siano sufficienti ad assicurare l'universalità della ricezione del programma, altri diffusori verranno chiamati ad onorare l'obbligo (art. 62 cpv. 4). Allo stato attuale sono in primo luogo gli attuali gestori di reti via cavo a dover rispettare gli obblighi di diffusione.

Come per la diffusione via etere (a tal proposito cfr. il n. 1.3.8.3.3), il Consiglio federale avrà la facoltà, all'occorrenza, di estendere l'obbligo di diffusione ai cosiddetti servizi associati.

1.3.8.4.2.2 Programmi esteri

Oltre alla SSR e alle emittenti con diritto d'accesso, anche alcuni programmi esteri possono beneficiare di un disciplinamento must-carry. Il privilegio di accesso in questo caso non viene rilasciato dalla Commissione ma stabilito dal Consiglio federale nell'ordinanza (art. 68 cpv. 2 LRTV).

Il disciplinamento si fonda sul presupposto che l'applicazione del mandato di prestazioni costituzionale (art. 93 cpv. 2 Cost.) non debba avvenire solo attraverso la diffusione di programmi nazionali, ma anche attraverso programmi dell'offerta internazionale. Anch'essa, infatti, è in grado di contribuire in modo speciale all'istruzione, allo sviluppo culturale o alla libera formazione dell'opinione. Si pensi segnatamente ai programmi delle emittenti pubbliche che promuovono gli scambi culturali in Europa (ad es. il canale culturale europeo Arte e le emittenti 3Sat e TV5, ai quali la SSR partecipa) e che forniscono un complemento di qualità ai programmi di intrattenimento destinati al grande pubblico.

La garanzia del diritto d'accesso gratuito è un requisito essenziale in quanto sarebbe impossibile imporre a emittenti estere il pagamento di una tassa. Non va poi dimenticato che l'obbligo di diffusione gratuita di programmi esteri è pensato a favore del pubblico svizzero, e non dell'emittente.

1.3.8.4.2.3 Decisioni di attivazione

I fornitori di servizi di diffusione su linea devono garantire ai programmi senza concessione condizioni eque, appropriate e non discriminatorie (art. 61 cpv. 2 LRTV). Un'emittente può inoltre presentare richiesta di diffusione del proprio programma dinanzi alla Commissione. Per emanare la relativa decisione è indispensabile in primo luogo che il programma contribuisca in modo speciale all'adempimento del mandato di prestazioni costituzionale. Inoltre, dal punto di vista economico e delle capacità di trasmissione disponibili, la diffusione non deve comportare per il fornitore di servizi di telecomunicazione costi insostenibili (art. 69 cpv. 1 LRTV).

Questo disciplinamento, che si rifà alla LRTV vigente (art. 47 LRTV 1991), presenta in particolare il vantaggio di permettere alle emittenti che intendono trasmettere programmi di qualità di avere accesso alle infrastrutture su linea, anche se entrano sul mercato dopo l'attribuzione delle concessioni con mandato di prestazioni. Per quanto concerne la tutela del diffusore, l'agevolazione è invece minore rispetto a

quelle previste per programmi titolari di concessioni: l'emittente di programmi agevolata è tenuta a saldare le spese sostenute dal diffusore (art. 69 cpv. 2 LRTV).

Anche le decisioni di attivazione possono essere estese ai *servizi associati* a condizione di sancire nell'ordinanza i presupposti necessari (a tale proposito cfr. il n.1.3.8.3.3).

1.3.8.4.2.4 Attribuzione dei canali

Nella prassi, le ripercussioni degli obblighi di diffusione potrebbero essere attenuate qualora il gestore di linea vincolato all'obbligo di diffusione decidesse di relegare i programmi in questione in un canale secondario e poco allettante, ostacolandone così l'accesso da parte del pubblico. La legge sulla radiotelevisione attualmente in vigore (art. 42 cpv. 6 LRTV 1991) si è già scontrata con questo problema. La nuova legge conferisce al Consiglio federale la competenza di assegnare collocazioni preferenziali ai programmi must-carry (art. 68 cpv. 1 e 2 LRTV e art. 70 LRTV). Questo disciplinamento è efficace a condizione che gli spettatori selezionino i programmi, come si fa di solito, ricorrendo al telecomando. Se invece al pubblico fossero presentati sistemi di guida ai programmi sotto forma di menù sullo schermo, il disciplinamento della sequenza in cui sono ordinati i programmi offerti via cavo risulterebbe insufficiente: casi come questi sono regolati dalle disposizioni concernenti la preparazione dei programmi (n. 1.3.9.2).

1.3.9 Preparazione di programmi

1.3.9.1 Introduzione

Garantire una gamma di programmi diversificata e un servizio pubblico di alto livello diventa inutile se l'offerta non raggiunge il pubblico. In merito alla diffusione abbiamo già sottolineato che il diritto in materia radiotelevisiva deve anche garantire un accesso non discriminatorio ai mezzi di trasmissione, in particolare per i programmi di servizio pubblico.

Nell'ambito nella diffusione analogica (p. es. FM) è possibile garantire questa apertura assicurando alle emittenti l'accesso a infrastrutture di diffusione. Tuttavia, ora la digitalizzazione della radiotelevisione complica le varie fasi della diffusione. L'offerta radiotelevisiva raggiunge il proprio pubblico solo dopo un percorso di preparazione a più tappe segnato da numerosi impedimenti o strozzature (bottle-necks). Queste cosiddette «posizioni di gatekeeper» sono spesso controllate esternamente da terzi o da singole emittenti di radiodiffusione. Esse comportano un «potere di filtraggio» e possono potenzialmente esercitare pesanti discriminazioni.

Nel caso dei nuovi processi di diffusione digitale non è ancora chiaro se le dinamiche economiche porteranno ad un'apertura del mercato o se, invece, singoli attori sfrutteranno le loro posizioni di «gatekeeper» per fare del protezionismo. Ad ogni

modo, le esperienze fatte finora dimostrano che il pericolo non è solo potenziale ma concreto, come dimostrato da diversi casi già registrati³⁵.

Considerata la delicatezza di questa situazione, è necessario adottare provvedimenti legali per garantire che i mezzi di diffusione rimangano accessibili e poter tutelare di conseguenza la pluralità delle opinioni. In alcune situazioni, la legislazione sulla concorrenza può fornire un valido aiuto, anche se nella maggior parte dei casi essa si rivela inadeguata. Questo si spiega con il fatto che in mercati particolarmente dinamici come quello dei mezzi di comunicazione, le opportunità di accesso possono sovente essere sfruttate solo per un periodo di tempo limitato. Attraverso strategie di blocco, i gatekeeper possono invalidare queste opportunità e causare così grossi ritardi. A ciò si aggiungono peculiarità del mercato dell'informazione legate ad effetti di rete³⁶ che, dal punto di vista della legislazione sulla concorrenza, non possono essere sufficientemente contrastate con i soli strumenti del controllo sulle fusioni e della sorveglianza sugli abusi. Sono quindi necessarie condizioni quadro stabilite *ex ante* che garantiscano infrastrutture adeguate.

1.3.9.2 Strette nelle vie di diffusione

Un procedimento tipico della diffusione digitale è in primo luogo il cosiddetto *multiplexing*, attraverso il quale diversi programmi e servizi vengono scomposti, inseriti in un contenitore dati e trasmessi sotto forma di un flusso unico. Il gestore di questo sistema è anche responsabile dell'attribuzione, ai diversi programmi e servizi, delle quote del flusso di dati disponibili all'interno di un multiplex. Le quote del flusso di dati incidono sulla qualità di ricezione dell'offerta e, come tali, sono decisive ai fini della competitività. Se un'emittente vuole ottenere un accesso alla diffusione, deve essere in grado di conquistarsi una posizione con una quota di flusso di dati sufficiente all'interno di un multiplex.

Un'altra insidia è rappresentata dal cosiddetto *set-top-box*, che le economie domestiche sono costrette ad acquistare per poter ricevere programmi digitali. Il box serve dapprima a convertire segnali digitali in segnali analogici, in modo che possano essere visualizzati su di un apparecchio televisivo. Questo processo è comunque standardizzato e non comporta alcun problema.

Sullo stesso piano del *set-top-box* si colloca inoltre il cosiddetto *conditional access*. Per *conditional access* si intende la codifica di programmi, nonché la loro decodifica e messa in servizio ad opera del ricevente. Trasmettendo allo spettatore avente diritto di accesso un codice di decodifica, l'operatore può scegliere quale dei suoi programmi potrà essere ricevuto, quando questo avverrà e chi lo riceverà. Per la messa

³⁵ Cfr. la decisione del Consiglio federale del 5 giugno 2001 concernente il *set-top-box* (d-box) sviluppato dal gruppo tedesco Kirch e previsto da Teleclub AG per la ricezione di programmi televisivi digitali in Svizzera. In tale occasione il Consiglio federale ha confermato la condizione posta dal DATEC, che impone a Teleclub AG di utilizzare un *set-top-box* aperto dotato di un'interfaccia comune e che consenta l'utilizzo di Multicrypt, un sistema di codifica e messa in servizio riconosciuto a livello internazionale.

³⁶ Si ha un effetto di rete quando l'utilità di un'applicazione per qualcuno dipende dal numero di persone che utilizzano tale applicazione. Un fax per esempio è utile per un privato solo nella misura in cui altre persone dispongano anch'esse di un fax e possano quindi comunicare.

in servizio vera e propria, al ricevente viene consegnata la cosiddetta smart card, che egli dovrà inserire nel set-top-box.

Contrariamente a quanto è accaduto con il passaggio dal digitale all'analogico, per la codifica di programmi l'industria non è riuscita a giungere a nessun tipo di accordo per la creazione di uno standard tecnico unico. In Europa esistono attualmente diversi sistemi di codifica tra loro non compatibili. Ciò significa che un box in grado di codificare la chiave A non riesce a interpretare la chiave B; in linea di principio il pubblico è così costretto ad acquistare un box per ogni chiave. Se un'emittente riuscirà ad imporsi con il proprio box, per un'altra emittente che possiede un sistema di codifica diverso sarà estremamente difficile conquistarsi una posizione sul mercato. Dovrà spingere il pubblico a acquistare e a installare un secondo box, con notevoli difficoltà nella prassi, o garantirsi contrattualmente l'accesso al box del fornitore dominante, ciò che potrebbe portare a dipendenze problematiche. Esistono comunque tecniche in grado di decodificare chiavi diverse con lo stesso tipo di box. L'applicazione di questo tipo di sistemi aperti non è comunque semplice e, dal punto di vista tecnico, non è prevista in tutti i tipi di box.

Il conditional access non comprende solo il procedimento tecnico di codifica e la messa in servizio della smart card (Subscriber Authorisation System, SAS), ma anche tutti i servizi nell'ambito della gestione amministrativa degli abbonati (Subscriber Management System, SMS). Attraverso questo sistema è possibile congiungere più programmi e offrirli al pubblico unicamente sotto forma di pacchetto completo. L'emittente che non riesce a collocare il proprio programma nel pacchetto, difficilmente riuscirà a raggiungere il pubblico. Viceversa, un'emittente che detiene il controllo sul sistema di accesso ha la possibilità di penalizzare le offerte della concorrenza, non inserendole in un pacchetto.

Il set-top-box dispone inoltre di una vera e propria piattaforma software (Application Programming Interface, API), paragonabile al sistema operativo di un computer, che funge da interfaccia per tutte le applicazioni presenti nel box interessato (ad es. sistemi di navigazione, cfr. quanto spiegato in seguito). Se l'interfaccia è standardizzata e aperta, terzi possono programmare applicazioni funzionanti senza problemi in qualsiasi tipo di box. Se invece un operatore lancia sul mercato un box con una cosiddetta «piattaforma ad accesso esclusivo», spetta a lui decidere a chi aprire l'interfaccia e a chi consentire l'accesso al box. Originariamente l'API non era standardizzata e ancora oggi sono presenti sul mercato diverse piattaforme non compatibili tra loro e non in grado di supportare tutte le applicazioni di terzi. Nel frattempo è stato sviluppato uno standard concepito secondo un sistema aperto e che potrebbe rivelarsi particolarmente adatto come piattaforma universale. Molti fornitori di set-top-box ed emittenti di radiodiffusione si sono dichiarati pronti a utilizzare in futuro questo sistema, la cosiddetta Multimedia Home Platform (MHP). Queste dichiarazioni d'intenti non si sono ancora tradotte in realtà su vasta scala e permangono ancora incertezze sulla possibilità che la MHP si imponga come standard unico.

Un'altra strozzatura è infine rappresentata dai cosiddetti *sistemi di navigazione*. Con un sistema digitale multicanale non sarà più possibile per gli spettatori orientarsi senza aiuto tra la vasta scelta di offerte e selezionare con il telecomando la programmazione desiderata. È qui che intervengono i programmi di navigazione (Electronic Programme Guide, EPG): in primo luogo svolgono il ruolo di una sorta di rivista elettronica che riassume il programma delle trasmissioni che verranno mandate in onda. Orientano inoltre il pubblico presentando l'offerta radiotelevisiva per bloc-

chi tematici (ad es. informazione, lungometraggi, sport e così via), all'interno dei quali lo spettatore può scegliere la programmazione desiderata. È evidente che il potenziale di manipolazione insito in questi sistemi di navigazione è enorme. Determinate offerte possono ad esempio essere segnalate al pubblico con particolare rilievo, mentre altre essere relegate in secondo piano o non apparire per niente e rimanere quindi sconosciute agli spettatori.

1.3.9.3 Misure previste

Con il termine «preparazione» il disegno indica il processo di diffusione del programma e le varie tappe che lo contraddistinguono. In primo luogo è necessario che tutti i richiedenti abbiano accesso alle diverse applicazioni e ai diversi servizi a condizioni eque, appropriate e non discriminatorie (art. 71 cpv. 1 LRTV). Occorre inoltre garantire che i programmi aventi diritto di accesso occupino una posizione di rilievo all'interno dei sistemi di guida all'utente (art. 71 cpv. 2 LRTV). Infine, le diverse offerte e i diversi servizi devono presentare una struttura tecnica tale da consentire una demultiplazione (art. 73 cpv. 1 LRTV).

Se necessario per garantire la pluralità delle opinioni, il Consiglio federale può prescrivere interfaccia aperte o emanare determinate prescrizioni tecniche, in particolare definendo degli standard (art. 72 LRTV). È inoltre autorizzato a prescrivere obblighi di demultiplazione (art. 73 cpv. 2 LRTV).

Come nel caso della diffusione, le disposizioni del Consiglio federale possono essere estese anche ai *servizi associati* (al riguardo cfr. n. 1.3.8.3.3).

1.3.10 Ricezione di programmi

1.3.10.1 Libertà di ricezione

La libertà di ricezione di tutti i programmi rivolti alla collettività, siano essi svizzeri o esteri, corrisponde ad un principio elementare dei diritti fondamentali, sancito anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo³⁷ (art. 10 CEDU) e come diritto fondamentale nella Costituzione federale (art. 16 cpv. 3 Cost.). Questo principio fondamentale è già garantito dalla LRTV 1991 (art. 52). L'articolo 53 LRTV attualmente in vigore, che consente ai Cantoni di vietare l'installazione di antenne esterne in determinate regioni, limita questo diritto esclusivamente ai fini della tutela dell'integrità di luoghi o paesaggi, di siti di interesse storico o di monumenti naturali o artistici. Anche in questi casi va comunque tenuto conto dei legittimi interessi legati alla ricezione dei programmi che, in singoli casi, possono prevalere sulla necessità di tutelare il sito e il paesaggio³⁸. Questo disciplinamento riguardante la possibilità di vietare l'installazione di antenne, tutto sommato equilibrato e ispirato al principio di proporzionalità, sarà ripreso nella nuova legislazione (art. 74 e 75).

³⁷ RS 0.101

³⁸ Per un'applicazione del diritto vigente, cfr. la decisione del Tribunale federale del 4.2.1994, DTF 120 Ib 64, relativa al divieto d'installazione di un'antenna parabolica.

1.3.10.2

Obbligo di annuncio e di pagare il canone

L'obbligo di pagare il canone di ricezione è un elemento costitutivo del sistema svizzero di radiodiffusione, al quale non intendiamo rinunciare; esso è peraltro in uso in tutti i maggiori Paesi europei (art. 76). Già secondo il diritto vigente, le economie domestiche e le aziende commerciali che utilizzano o hanno intenzione di mettere in funzione un apparecchio per la ricezione di programmi radiofonici e televisivi devono annunciarsi all'autorità competente per la riscossione del canone. A differenza di quanto avviene in altri Paesi (ad es. in Germania), in Svizzera la tassa continuerà ad essere riscossa per ogni economia domestica o azienda commerciale, e non per ogni apparecchio di ricezione – criterio, questo, che comporta notevoli problemi pratici.

Una novità è invece costituita dalla possibilità di prevedere per alcune categorie di aziende commerciali un canone di ricezione più elevato (art. 78 cpv. 2). Rispetto alla soluzione forfettaria prevista dall'attuale disciplinamento, questa differenziazione consentirà di tenere meglio conto del principio della parità dei diritti. È infatti giusto attribuire un canone più basso a piccole attività commerciali artigianali e un canone più elevato a grosse imprese di servizi come alberghi, centri commerciali, grandi magazzini o imprese di trasporto, che sfruttano i programmi radiotelevisivi allo scopo di rendere più attrattiva la loro offerta. A tal proposito potremo operare, a livello di ordinanza, ulteriori differenziazioni che tengano conto, ad esempio, del numero di camere in un albergo o del numero di autovetture di un'impresa di taxi che sono dotate di autoradio.

Per imporre il pagamento del canone sarà necessario anche in futuro adottare i necessari provvedimenti contro ricezioni abusive, mantenendone la punibilità (l'art. 107 cpv. 1 prevede – come finora l'art. 70 LRTV 1991 – una multa fino a 5000 fr.).

1.3.10.3

Esenzione dal canone e diritto in materia di assicurazioni sociali

La legislazione vigente conferisce al Consiglio federale la competenza di esentare determinate categorie di persone dall'obbligo di pagare il canone di ricezione. Avvalendoci di questa opportunità abbiamo esonerato le persone che beneficiano di una rendita AI o di una rendita AVS con reddito modesto, poiché sappiamo che la loro mobilità e le loro possibilità di comunicazione sono limitate e dipendono pertanto in maggior misura dalla radio e dalla televisione. In virtù di una decisione del Tribunale federale che criticava la precedente prassi restrittiva, il concetto di reddito modesto viene oggi equiparato al diritto di beneficiare di prestazioni complementari³⁹. Grazie a questo nuovo regime, 110 000-120 000 persone in più potranno essere esentate dal canone di ricezione; per compensare le entrate che verranno così a mancare, gli altri contribuenti dovranno versare un canone più alto. Sempre come misura di compensazione, il 1° maggio 2002 abbiamo autorizzato la SSR ad aumentare il canone del 4,1 per cento; in tal modo, a partire dal 2003 l'importo annuo per la ricezione privata di programmi radiotelevisivi ammonta a 450 franchi.

³⁹ Art. 45 cpv. 2 ORTV, in vigore dal 1° agosto 2001; RU 2001 1680.

L'esenzione dalla tassa di ricezione è un intervento socialmente giustificato. È tuttavia discutibile se sia opportuno addebitare i costi per l'esigenza di politica sociale di esentare i beneficiari delle prestazioni complementari dal pagamento del canone agli altri contribuenti, i quali in parte dispongono a loro volta di un reddito modesto. L'attuale disciplinamento delle esenzioni dal canone nella legislazione in materia di radiotelevisione comporta che, di fatto, ogni economia domestica sottoposta all'obbligo di versare il canone si ritrovi a sovvenzionare le prestazioni complementari con circa 20 franchi all'anno.

Durante l'estate 2002, il DATEC ha sottoposto ai Cantoni un avamprogetto che prevedeva un disciplinamento nell'ambito della legge federale sulle prestazioni complementari⁴⁰ secondo cui il canone di ricezione rientrerebbe nei costi computabili al momento di determinare il diritto alle prestazioni complementari. Le prestazioni complementari sono versate dai Cantoni; la Confederazione rimborsa loro una parte di tali costi (nel 2001 in media il 21,8 %). La maggior parte dei Cantoni consultati, pur riconoscendo la problematica dell'attuale disciplinamento dell'esenzione dal canone, si opponeva alla proposta del Dipartimento, che avrebbe implicato per loro un maggior onere finanziario. Il regime di esenzione dal canone deve dunque essere conservato anche nella nuova legge.

1.3.10.4 Organo di riscossione del canone

Anche in futuro il Consiglio federale potrà designare un'organizzazione indipendente per la riscossione del canone (art. 77), come già avviene (Billag SA). Rimane inalterata anche la ripartizione delle competenze tra questo organo e le autorità federali. L'organo di riscossione è responsabile della registrazione dei soggetti tenuti al pagamento del canone, delle operazioni di acquisizione e delle relazioni pubbliche, dell'emissione di fatture e all'occorrenza della procedura d'esecuzione. Tuttavia, se esiste il sospetto di una violazione dell'obbligo di annuncio, l'organo di riscossione non dispone di nessuna competenza per applicare misure coercitive. Esso è tenuto a presentare denuncia alla Commissione la quale, in presenza di determinati presupposti, potrà disporre la perquisizione dei locali o altre misure di procedura penale e comminare eventuali sanzioni. La Commissione è altresì responsabile della vigilanza sull'organo di riscossione del canone (art. 77 cpv. 5).

1.3.10.5 Il Consiglio federale determina l'importo del canone

Come già avviene attualmente, anche in futuro la competenza di decidere dell'importo del canone di ricezione spetterà al nostro Consiglio (art. 78 LRTV): questa decisione ha infatti ripercussioni sul piano politico, e compete pertanto all'Autorità esecutiva. La legge disciplina i criteri sulla base dei quali verrà presa tale decisione.

⁴⁰ RS 831.30

1.3.10.6 Tutela della pluralità dei programmi e delle opinioni

1.3.10.6.1 Garanzia di accesso agli avvenimenti pubblici

L'accesso pone problemi non solo per quanto riguarda le infrastrutture di diffusione e i servizi di preparazione, ma anche per quanto riguarda i contenuti.

Per migliorare la propria posizione rispetto alla concorrenza, le emittenti radio-televisive cercano di garantirsi *diritti di esclusiva* sulla copertura di importanti avvenimenti di grande interesse, cercando così di precludere ad altri concorrenti la possibilità di trasmetterne la cronaca. In questo modo può capitare che non tutti i telespettatori o gli ascoltatori possono accedere alle trasmissioni corrispondenti, o perché la rete che trasmette in esclusiva questi avvenimenti non può essere captata ovunque o perché l'accesso è riservato agli abbonati (pay-tv).

Il libero accesso del pubblico a questo tipo di informazioni è particolarmente importante per garantire il principio delle pari opportunità di comunicazione e per permettere a radio e televisione di assolvere le funzioni loro demandate dalla Costituzione federale. È pertanto necessario tutelare in maniera più efficace il pubblico, garantendogli un diritto di accesso con basi legali più solide. La legge prevede a questo scopo due strumenti: il diritto alla sintesi in caso di avvenimenti pubblici (art. 80) e la lista degli avvenimenti di grande importanza sociale (art. 81).

Il diritto alla sintesi consente a tutte le emittenti interessate di redigere e trasmettere brevi resoconti su avvenimenti pubblici, anche se l'organizzatore ha riservato a terzi la cronaca di questi avvenimenti con un contratto di esclusiva. Di norma, sono considerati avvenimenti pubblici le manifestazioni organizzate in Svizzera che, per volere degli organizzatori e in base alla loro struttura e alla loro veste, devono essere potenzialmente accessibili a chiunque. In questo modo si assicura in primo luogo che tutta la popolazione venga informata, perlomeno sommariamente, sull'avvenimento in corso. Il diritto alla sintesi, inoltre, serve a tutelare la pluralità delle opinioni: permette infatti che uno stesso avvenimento venga riferito da più emittenti, e sotto angolazioni diverse.

La LRTV 1991 e la relativa ordinanza contemplano già prescrizioni in materia di diritti di esclusiva e di sintesi (art. 7 LRTV 1991 e art. 20 ORTV). Il disciplinamento attuale presenta tuttavia lo svantaggio di vincolare esclusivamente l'emittente svizzera che detiene il contratto d'esclusiva e non gli organizzatori di eventi o chi commercia diritti televisivi. Oggigiorno non sono più solo le emittenti svizzere ad acquistare i diritti su avvenimenti pubblici in Svizzera, ma anche agenzie di compravendita o emittenti televisive estere. Inoltre, i diritti vengono più volte suddivisi in diritto di prima, seconda e terza diffusione, con o senza sublicenze. L'estensione del disciplinamento vigente anche a commercianti di diritti televisivi e a organizzatori di avvenimenti impedirà di vanificare gli effetti del diritto alla sintesi. Dal profilo costituzionale, l'imposizione di obblighi agli organizzatori di eventi non pone problemi. L'articolo 93 della Costituzione federale non è riferito soltanto alle emittenti, bensì è finalizzato a realizzare in modo ottimale la libertà d'opinione e d'informazione di *tutti* gli interessati, in particolare del pubblico. Lo stesso articolo si prefigge un risultato preciso, ossia una presentazione degli avvenimenti corretta e che rifletta la pluralità. Qualora siffatta pluralità sia pregiudicata, la legge consente d'intervenire nei diritti di imprese diverse dalle emittenti radiotelevisive. Già la LRTV del 1991 si

attiene a questo principio imponendo obblighi non soltanto alle emittenti, ma anche per esempio ai gestori di reti via cavo (art. 39–42) o ai Cantoni (art. 53).

Il problema dei contratti di esclusiva diventa più spinoso se l'avvenimento in questione non soltanto è pubblico, ma riveste una grande importanza sociale. È il caso di un avvenimento considerato rilevante dal pubblico di una regione linguistica o che interessa tutto il territorio nazionale. Gli avvenimenti di questo tipo devono essere accessibili a gran parte del pubblico e occorre pertanto impedire che siano trasmessi in esclusiva dalle pay-tv. Data la crescente tendenza da parte di questo tipo di emittente ad acquistare diritti di esclusiva, nel 1998 il Consiglio d'Europa, nell'ambito della revisione della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, ha esteso ad avvenimenti di grande importanza sociale il diritto di accesso al resoconto (art. 9a CETT), accogliendo così una precedente modifica della direttiva UE sulla televisione. Le disposizioni corrispondenti sono state in seguito inserite nella legislazione svizzera a livello di ordinanza (art. 20a ORTV⁴¹). Il Dipartimento, inoltre, ha stilato una lista degli avvenimenti che vanno ritenuti di grande rilevanza per la società; grazie alla nuova legge, il sistema della lista potrà contare su un migliore fondamento giuridico. In tal modo, anche l'obbligo imposto alle emittenti svizzere di rispettare le liste degli altri Stati membri della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, finora disciplinato solo a livello di ordinanza, viene direttamente ripreso nella LRTV (art. 81 cpv. 3). Inoltre, il disciplinamento previsto dalla nuova LRTV supera lo standard minimo europeo in quanto, oltre ai programmi televisivi, tiene conto anche di quelli radiofonici.

1.3.10.6.2 Provvedimenti contro la concentrazione dei media

Alla luce del mandato di prestazioni costituzionale di radio e televisione, la concentrazione dei media va valutata in modo ambivalente. I processi di concentrazione possono infatti portare, per i mezzi di comunicazione direttamente coinvolti, ad un miglioramento della professionalità e degli standard qualitativi. Inoltre, per poter presentare bilanci solidi le emittenti devono superare una massa critica e disporre di risorse finanziarie sufficienti a garantirsi un'indipendenza economica.

Tendenzialmente, la concentrazione dei media mette però a repentaglio la pluralità delle opinioni e dell'offerta. Il Consiglio d'Europa ha più volte ribadito i pericoli che essa può rappresentare per il pluralismo in una società democratica, raccomandando agli Stati membri di istituire specifiche autorità per i mezzi di comunicazione o di fornire alle già esistenti autorità di regolamentazione delle competenze specifiche in materia⁴². La concentrazione dei media non rischia solamente di compromettere la libera concorrenza sul piano economico, la cui salvaguardia può essere garantita in linea di principio con gli strumenti messi a disposizione dal diritto sui cartelli, ma costituisce anche una costante minaccia per il pluralismo dei mezzi di comunicazione, che dovrebbero offrire uno spettro quando più ampio possibile delle differenti correnti sociali, politiche, culturali e ideologiche. Un approccio meramente economico al problema non sarebbe quindi in grado di offrire soluzioni adeguate.

⁴¹ RU 1999 1845

⁴² Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa R (1999)1 del 19 gennaio 1999.

guate al fenomeno radiotelevisivo nel complesso delle sue funzioni politiche e sociali.

La legge sui cartelli si estende anche al mercato dei mezzi di comunicazione elettronici e consente alla Commissione della concorrenza (ComCo) di procedere contro strategie di stampo cartellistico quali accordi in materia di concorrenza⁴³, pratiche illecite di imprese che dominano il mercato⁴⁴ e concentrazioni di imprese⁴⁵. La formulazione di questa legge limita tuttavia le competenze della ComCo ai soli aspetti economici della concorrenza. I criteri determinanti sono di natura meramente economica, come una posizione dominante sul mercato, la possibilità di eliminare un avversario efficace o di migliorare la propria concorrenzialità su di un mercato parallelo; considerazioni legate alla politica dei mezzi di comunicazione non entrano invece in linea di conto. La legge sui cartelli non considera le ripercussioni che una modifica del mercato avrebbe sul pluralismo, sulla formazione dell'opinione del pubblico o sullo spessore dell'offerta culturale. Il diritto sui cartelli, ad esempio, non tiene conto che un'emittente possa crescere internamente a tal punto da dominare l'opinione pubblica nella zona interessata. Lo stesso vale anche nel caso in cui un'emittente cessi la sua attività e rimanga un solo operatore a garantire la copertura mediatica pubblica. Va infine sottolineato che la concorrenza economica da sola non è ancora in grado di garantire la pluralità giornalistica. L'esperienza ha dimostrato che molto spesso sono proprio condizioni concorrenziali rigide a determinare un livellamento delle diverse offerte. Vista questa divergenza tra concorrenza economica e concorrenza giornalistica, la maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale ha emanato disposizioni sulla concentrazione dei media che tengono conto delle peculiarità di questo tipo di mercato.

Anche in Svizzera gli strumenti offerti dalla legislazione in materia di concorrenza, da soli, sono inadeguati per fronteggiare i pericoli rappresentati dalla concentrazione dei media. Esempi d'attualità come quello del Cantone di Argovia (Radio Argovia, Tele M1 e l'Argauer Zeitung appartengono a un unico proprietario) o quello del Cantone di San Gallo (Radio Aktuell, Tele Ostschweiz e il St. Galler Tagblatt appartengono anche allo stesso proprietario) dimostrano che la concentrazione dei media aumenta, compromettendo, almeno potenzialmente, la pluralità giornalistica.

Il diritto vigente prevede già un'applicazione parallela della legge sui cartelli e della legislazione sulla radiodiffusione. Nell'attribuire una concessione a un'emittente, l'autorità competente è infatti tenuta a vegliare a che il candidato non metta in pericolo la pluralità delle opinioni e dell'offerta nella zona di copertura (art. 11 cpv. 1 lett. g LRTV 1991). La disposizione è tuttavia troppo astratta, ed è forse questa la ragione per cui nella prassi non si è mai dimostrata efficace, nonostante vengano segnalati e deplorati da anni processi di concentrazione nel settore dei media e dei mercati a monte (produzione di lungometraggi e serie televisive, commercio di diritti sportivi e così via). Il disciplinamento vigente, inoltre, non offre alcuna possibilità di intervento a tutela della pluralità delle opinioni e dell'offerta al di fuori della procedura di rilascio della concessione.

⁴³ Art. 5 e 6 LCart.

⁴⁴ Art. 7 LCart.

⁴⁵ Art. 9 e 10 LCart. Conformemente all'art. 9 cpv. 2 della legge sui cartelli, il controllo sulle concentrazioni di imprese nella nuova legislazione rimane invariato e comprende anche il settore dei mezzi di comunicazione elettronici.

Con le nuove prescrizioni in materia di concentrazione, le autorità disporranno di uno strumento flessibile e adeguato al settore radiotelevisivo, più incisivo dei mezzi offerti dalla legge sui cartelli (incentrati, questi, sulla mera concorrenza economica) e adatto a intervenire sui mercati locali e regionali. La formulazione delle prescrizioni offre sufficiente margine di manovra per considerare le singole situazioni giornalistiche nella loro specificità. Contrariamente a quanto accade nella legislazione dei Paesi limitrofi, nella nostra legislazione in materia radiotelevisiva non vengono statuiti limiti legali di quote di mercato né limitazioni della proprietà.

Se si presentasse il rischio di una minaccia alla pluralità delle opinioni e dell'offerta – un fatto ipotizzabile quando un'emittente o un'altra impresa attiva nel mercato radiotelevisivo detiene una posizione dominante – l'autorità non deve necessariamente stabilire condizioni. In casi concreti, una volta considerati tutti gli aspetti rilevanti, può adottare *misure adeguate* , il cui raggio d'azione può andare dall'assunzione di provvedimenti a tutela della pluralità (ad es. la concessione di un tempo di antenna a terzi o l'elaborazione di uno statuto di redazione), fino all'imposizione di una ristrutturazione dell'impresa o dell'abbandono di taluni settori. Tuttavia, se la situazione concreta del mercato non permette una concorrenza efficace (è ad es. il caso dell'attività editoriale in regioni periferiche) e per ragioni economiche la fornitura di programmi radiotelevisivi può essere assicurata solo concentrando le risorse, l'intervento sarebbe fuori luogo, nonostante la presenza di una posizione dominante sul mercato.

Per determinare se sussiste un *caso di posizione dominante sul mercato* è necessario ricorrere alla competenza tecnica della Commissione della concorrenza, che andrà chiamata in causa nell'ambito di una procedura di consultazione istituzionalizzata. Poiché oltre agli aspetti puramente economici si deve tenere sufficientemente conto anche di quelli giornalistici, la Commissione deciderà nel caso concreto se una posizione dominante accertata ha messo in pericolo la pluralità delle opinioni e dell'offerta.

Nel valutare la presenza di una *minaccia alla pluralità di opinioni* , il disegno di legge introduce una prospettiva multimediale: impone di tener conto di tutti i mercati rilevanti per i mezzi di comunicazione e influenti sulla formazione dell'opinione nella zona in questione. Questo significa che va considerata anche la situazione nel settore della stampa o nei mercati situati a monte o a valle dell'attività giornalistica vera e propria (si pensi in particolare alla compravendita di diritti o alle attività a livello di diffusione). Le *possibilità di intervento* sono comunque ridotte: dato che in base all'ordinamento costituzionale le competenze della Confederazione si limitano al settore televisivo e radiofonico, le condizioni fissate devono rispettare questo ambito. Questo implica, ad esempio, che le ripercussioni negative derivanti da un monopolio multimediale su radiotelevisione e stampa possono essere corrette o attenuate mediante interventi nel solo settore della radiodiffusione.

Affinché sia possibile adottare provvedimenti efficaci contro eventuali minacce alla pluralità di opinioni è necessario che le autorità competenti siano in grado di individuare tempestivamente le tendenze alla concentrazione che si delineano. La legge vi provvede mediante l'obbligo di notificare, di informare e di fornire il rapporto e i conti annuali sancito dagli articoli 17–19 LRTV. L'obbligo d'informare non si limita alle emittenti, ma si estende ad esempio anche agli operatori, attivi sul mercato radiotelevisivo o in mercati connessi che detengono cospicue partecipazioni

nell'emittente. Esso contemplerà d'ora in poi tutte le modifiche riguardanti il capitale e i diritti di voto dell'operatore; attualmente il limite è del 5 per cento.

1.3.11 Promozione della qualità dei programmi e della ricerca nel settore dei media

La capacità dei mezzi di comunicazione di svolgere il loro compito sociale e politico dipende direttamente dalla qualità redazionale del loro operato. Non c'è quindi da meravigliarsi se ultimamente nelle sfere politiche e all'interno del settore stesso le discussioni sulla qualità si siano fatte più insistenti, secondo una tendenza che trova conferma anche negli interventi parlamentari⁴⁶. Per diverse ragioni, tuttavia, lo Stato e l'Amministrazione devono astenersi dall'esercitare in maniera diretta la loro influenza sulla qualità giornalistica, non da ultimo poiché la definizione stessa di questo criterio è problematica. Inoltre, gli interventi dell'autorità che andassero al di là della formulazione di semplici standard minimi giudicabili non sarebbero compatibili con la garanzia costituzionale della libertà fondamentale dei mezzi di comunicazione.

Indirettamente, il sostegno alle *offerte di formazione e di perfezionamento* sancito dall'articolo 84 intende promuovere anche la qualità dell'offerta radiotelevisiva. Infatti, nel mondo scientifico e all'interno del settore stesso le opinioni sono concordi: nel prendere provvedimenti volti a migliorare la qualità dei servizi offerti dai mezzi di comunicazione, occorre dare la priorità in particolare ai programmi di formazione e di perfezionamento⁴⁷. Prendendo posizione in merito alla mozione Fehr (CN 00.3144)⁴⁸, avevamo già avuto occasione di annunciare la nostra intenzione di promuovere la qualità giornalistica, grazie soprattutto a misure in materia di formazione e di perfezionamento nella nuova LRTV.

Nel settore dei media elettronici solo la SSR dispone di un'offerta interna di formazione e perfezionamento professionale; la maggior parte delle emittenti radiotelevisive private non può invece permetterselo e, dunque, dipende dai corsi a prezzi vantaggiosi proposti da istituti di formazione indipendenti, che a loro volta non possono sopravvivere senza ricevere un minimo di sostegno da parte dello Stato. Così, ad esempio, i corsi sulla radio e la televisione organizzati dalle principali scuole svizzere di giornalismo, ovvero dal Medienausbildungszentrum (MAZ) di Kastanienbaum, vicino a Lucerna, e dal Centre romand de la formation des journalistes (CRFJ) di Losanna, sono già finanziati in gran parte attraverso i proventi delle tasse di ricezione. Senza il sostegno della Confederazione, quest'offerta sarebbe in pericolo. In passato abbiamo constatato che in questo settore è possibile effettuare investimenti relativamente modesti – investimenti che in futuro saranno finanziati con le risorse generali della Confederazione (art. 84) – realizzando nel contempo risultati estremamente positivi; ciò significa che il rapporto costi/benefici di questo tipo di intervento è particolarmente interessante.

⁴⁶ Cfr. l'interpellanza Baumann del 3 settembre 1999 sull'etica del giornalismo (99.3443) e la mozione Fehr Hans-Jürg del 24 marzo 2000 concernente una legge sui media che stabilisca prescrizioni in materia di garanzia della qualità nei servizi giornalistici di base (00.3144).

⁴⁷ Cfr. ad es. la carta «Die Qualität im Journalismus» NZZ del 17.9.1999, p. 33.

⁴⁸ http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003144.htm

Lo sviluppo del settore dei media è contraddistinto da un grande dinamismo e da un'elevata complessità. Come dimostrano le esperienze fatte in passato, il mondo politico, le autorità e l'Amministrazione non sono in grado di seguire con i soli strumenti a loro disposizione questi processi e acquisire le conoscenze necessarie a garantirne un disciplinamento adeguato. I risultati delle ricerche scientifiche in materia radiotelevisiva forniscono al settore e alle autorità preziose informazioni sui contenuti dei programmi, sul comportamento del pubblico, sulle tendenze del mercato o sui futuri sviluppi tecnologici. Il contributo costante alle *attività di ricerca* permette di sostenere una rete di istituti svizzeri attivi nel settore, che garantiscono la possibilità di disporre costantemente delle necessarie competenze. Dal 1993 sono stati investiti sette milioni di franchi, attinti dai proventi della tassa di concessione, per finanziare oltre 100 studi e ricerche. I lavori condotti hanno anche fornito utili informazioni sulle prospettive aperte dalla digitalizzazione, sull'introduzione di un'osservazione sistematica dei programmi o sul confronto dei servizi pubblici a livello internazionale. Il proseguimento di questo compito (art. 85) con i mezzi ricavati dalle tasse di concessione (art. 24) è dunque nell'interesse dell'intera collettività.

1.3.12 Organizzazione delle autorità

Contrariamente a quanto accade in molti altri Paesi democratici⁴⁹, in Svizzera le concessioni per l'emittenza di tutti i programmi radiotelevisivi (privati compresi) sono state finora rilasciate dall'Esecutivo (Consiglio federale, Dipartimento e, nel settore delle emittenti brevi anche dall'Ufficio federale). Ad esso compete inoltre la vigilanza sulle emittenti radiotelevisive, fatta eccezione per la sorveglianza dei programmi che dal 1983 è passata all'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva⁵⁰. Nel settore delle telecomunicazioni, invece, l'applicazione del diritto è di competenza alla Commissione federale delle comunicazioni, indipendente dall'Amministrazione. La regolamentazione finora adottata si rivela problematica da tre punti di vista:

- in primo luogo, essa è in contrasto con quanto avviene a livello internazionale, dove si tende a rendere indipendente dall'Esecutivo il conferimento di concessioni e la sorveglianza sui programmi radiotelevisivi, tutelando quanto più possibile la produzione radiotelevisiva dall'influenza di interessi particolari di natura politica, sociale ed economica. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato agli Stati membri di designare autorità di disciplinamento indipendenti dotate di conoscenze specifiche⁵¹. Attraverso un'autorità esterna alla gerarchia amministrativa è possibile rispetta-

⁴⁹ Stati Uniti: Federal Communications Commission (FCC); Gran Bretagna: Independent Television Commission (ITC), Independent Radio Authority (IRA); Germania: Landesmedienanstalten; Francia: Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA); Italia (istituita di recente): Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM).

⁵⁰ Decreto federale del 7 ottobre 1983 sull'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR).

⁵¹ Raccomandazione Rec (2000)23 del 20 dicembre 2000 del Comitato dei ministri agli Stati membri relativa all'indipendenza e alla funzione delle autorità di regolamentazione. La raccomandazione attribuisce molta importanza all'indipendenza della autorità di radiodiffusione dall'economia e dalla politica. Le autorità devono potere agire senza essere vincolate da istruzioni e vanno tutelate da ogni sorta di intromissioni.

re la norma costituzionale che prevede una radiotelevisione indipendente dallo Stato;

- in secondo luogo, la ripartizione delle competenze in materia di vigilanza sulla radiodiffusione (UFCOM) e di sorveglianza specifica sui programmi (AIRR) ha creato ripetutamente delicati problemi di competenze che hanno richiesto l'intervento del Tribunale federale⁵². La concentrazione di tutta la vigilanza giuridica in una sola istanza semplifica le cose e permette ad esempio di cumulare il controllo di trasmissioni redazionali e la vigilanza giuridica sulla pubblicità e sulla sponsorizzazione in un'unica autorità. Questo impedisce che si instaurino doppie sfere di competenza come accade attualmente per la pubblicità clandestina e garantisce una chiara ripartizione delle competenze;
- in terzo luogo vige attualmente una separazione delle responsabilità che potrebbe in futuro comportare dei conflitti di competenze: nel settore radiotelevisivo intervengono infatti il Consiglio federale e il Dipartimento, mentre in quello delle telecomunicazioni interviene l'apposita Commissione federale (ComCom), indipendente dall'Amministrazione. Con l'assottigliarsi dei confini tra radiotelevisione e telecomunicazione (convergenza), questa suddivisione appare sempre meno opportuna. Un «single regulator», competente sia in materia di radiodiffusione sia di telecomunicazione, permette invece di evitare inutili spese amministrative e di coordinamento nonché una frammentazione delle responsabilità e delle competenze specifiche. Un modello di questo tipo è stato realizzato ad esempio negli Stati Uniti e recentemente anche in Italia.

La legge prevede dunque una riorganizzazione delle autorità competenti (*cfr. illustrazione 5 nell'allegato: «Presentazione semplificata dei compiti delle autorità»*). Il rilascio di concessioni radiotelevisive, inoltre, viene trasferito a una commissione indipendente, con un'eccezione, tuttavia, per la concessione della SSR. Quali siano i bisogni sociali che la SSR è chiamata a soddisfare e quale forma dovrà assumere il mandato di prestazioni, sono questioni di ordine politico a cui deve rispondere un'autorità politica, il Consiglio federale. Una ripartizione analoga delle competenze tra autorità statali e indipendenti nel settore della radiodiffusione si ritrova peraltro in diversi Stati europei, ad esempio in Germania o in Gran Bretagna.

Alla nuova Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici viene ora riservata di principio un'ampia sfera di competenza in materia di vigilanza. Essa svolgerà le funzioni attualmente assolte dall'UFCOM nel settore finanziario e amministrativo e dall'AIRR nel settore dei programmi radiotelevisivi. Si tratta di questioni giuridiche vere e proprie, che non rivestono lo stesso tenore politico delle questioni legate al rilascio di concessioni alla SSR. Fatta eccezione per la vigilanza finanziaria, anche la sorveglianza sulla SSR rientra dunque nella sfera di competenze della Commissione. Concentrare le funzioni di vigilanza sulle emittenti si rivela auspicabile anche nell'ottica di un'applicazione equa della legislazione in materia radiotelevisiva.

⁵² DTF 125 II 624; DTF 126 II 7; DTF 126 II 21

1.3.12.1

Attuale organizzazione delle autorità nel settore della radiotelevisione e delle telecomunicazioni

La legge sulla radiotelevisione e la prima legge sulle telecomunicazioni (LTC), entrate in vigore nel 1992, attribuivano i compiti amministrativi nei due settori *all'Ufficio federale delle comunicazioni* (UFCOM)⁵³. L'istituzione di un unico ufficio competente sia nel settore radiotelevisivo sia nel settore delle telecomunicazioni presenta il vantaggio che i problemi di convergenza possono essere discussi o risolti precocemente all'interno dell'ufficio stesso.

Questa organizzazione non è tuttavia stata risparmiata dalle ripercussioni della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni in seguito alla revisione totale della LTC. Dal 1° gennaio 1998, le decisioni più importanti nell'ambito dell'applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni vengono prese dalla *Commissione federale delle comunicazioni* (ComCom), indipendente dall'Amministrazione. L'istituzione di una commissione indipendente dallo Stato ha per scopo di stabilire una separazione istituzionale tra la funzione di proprietario, assicurata dalla Confederazione quale azionista maggioritaria di Swisscom, e la funzione di disciplinatore del mercato delle telecomunicazioni. Tutti i compiti di diritto pubblico, finora adempiuti da Telecom PTT⁵⁴, sono pertanto stati trasferiti a un'autorità indipendente dal mercato.

Per quanto concerne le decisioni della ComCom, l'Ufficio federale esercita di regola una funzione d'istruzione. Prepara i lavori della Commissione, esegue le sue decisioni e svolge compiti che in parte gli competono per legge e in parte gli sono stati delegati dalla Commissione stessa, segnatamente nei settori del rilascio di concessioni, della vigilanza, del monitoring radio e degli impianti di telecomunicazione.

L'istituzione della Commissione delle comunicazioni non ha modificato in alcun modo l'attribuzione delle competenze per il settore radiotelevisivo. Esse spettano ancora al Consiglio federale e al Dipartimento, i quali continuano ad avvalersi in larga misura dell'attività preparatoria dell'UFCOM nello svolgimento delle proprie mansioni. Ciò implica per l'UFCOM un doppio assoggettamento singolare: per le questioni di ordine legislativo o relative alla radiotelevisione, l'Ufficio lavora su mandato e secondo le istruzioni del Consiglio federale e del Dipartimento. Per l'applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni, esso è invece al servizio della Commissione.

1.3.12.2

Ripartizione dei compiti tra Consiglio federale e Commissione

Anche il nuovo disciplinamento affida l'*orientamento politico del settore dei mezzi di comunicazione* alle autorità politiche, ovvero a Parlamento, Consiglio federale e Dipartimento.

⁵³ La cui sfera di competenza si è notevolmente ampliata in seguito alla prima fase di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e all'aumento delle emittenti locali.

⁵⁴ In particolar modo la gestione delle frequenze, la regolamentazione tecnica, la rappresentanza nelle commissioni di armonizzazione internazionali e il rilascio di concessioni di radiocomunicazione, per i casi in cui non viene fornito nessun servizio di telecomunicazione.

In primo luogo il Consiglio federale definisce e disciplina il servizio pubblico rilasciando la concessione alla SSR, definendone l'entità dell'offerta giornalistica e stabilendo nella concessione il numero e il genere di programmi necessari per adempire il mandato di prestazioni. Per il livello locale e regionale, il Consiglio federale formula inoltre le condizioni quadro per il rilascio di concessioni con mandato di prestazioni e aliquota del canone, che dovranno contemplare, in particolare, il numero e l'estensione delle zone di copertura da mettere a concorso e l'entità dell'importo disponibile per le sovvenzioni. Sebbene il Consiglio federale sia tenuto a considerare i punti di vista del Comitato consultivo e della Commissione, presentati sotto forma di pareri o proposte (art. 27 cpv. 2 secondo periodo; art. 49 cpv. 1 LRTV), le sue decisioni influenzano in ultima analisi il margine di manovra della Commissione. I programmi della SSR e le offerte delle emittenti sovvenzionate influiscono da un lato sul margine d'azione sul mercato, che resta accessibile agli altri operatori, e dall'altro sulla quantità di frequenze disponibili per le altre emittenti. Infine, il Consiglio federale definisce un'ulteriore condizione quadro per il rilascio di frequenze approvando il piano nazionale di attribuzione delle frequenze (art. 25 cpv. 2 LTC).

Dato che le decisioni strategiche in materia di politica dei media spettano al Consiglio federale quale istanza politica democraticamente legittimata, nelle sue competenze rientra pertanto anche l'elaborazione della legislazione e la relativa applicazione a livello di ordinanza. Poiché la Commissione costituisce un sorta di centro di competenze nel settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni, è ragionevole che il Consiglio federale o il Dipartimento possano consultarla nella preparazione degli atti legislativi (art. 87 lett. f LRTV).

La Commissione svolgerà invece essenzialmente *funzioni di applicazione del diritto e di vigilanza*. L'applicazione del diritto verrà dunque affidata a un'autorità indipendente dall'Amministrazione. Secondo il sistema proposto, la Commissione sarà inoltre l'istanza di vigilanza con competenza generale in materia di radiotelevisione e telecomunicazione⁵⁵ e assumerà anche i compiti svolti attualmente dall'UFKOM in ambito finanziario e amministrativo. In quanto organo di vigilanza indipendente, essa dovrà occuparsi anche dei ricorsi contro le trasmissioni redazionali («ricorsi sui programmi») che sono attualmente soggette al giudizio dell'AIRR; tuttavia, la camera della Commissione cui compete la presa della decisione è indipendente dal resto della Commissione. L'attività della Commissione non si limiterà di conseguenza all'adempimento di compiti amministrativi in senso stretto, ma includerà anche decisioni in merito a controversie. Essa sarà ad esempio chiamata a giudicare i ricorsi contro le decisioni dell'organo di riscossione del canone (art. 77 cpv. 5 LRTV).

Nel complesso la Commissione, pur detenendo alcune importanti competenze decisionali, disporrà di uno spazio di manovra limitato. I suoi poteri si estenderanno segnatamente all'esecuzione delle decisioni concernenti l'applicazione della legge, che sottostanno a un riesame giuridico, e non a questioni fondamentali di politica dei media. Essa avrà la competenza di legiferare esclusivamente in ambito tecnico e amministrativo.

⁵⁵ Restano esclusi solamente la sorveglianza e il controllo finanziario sulla SSR: essendo la SSR finanziata principalmente attraverso il canone, il cui importo è stabilito dal nostro Consiglio, che disciplina anche la ripartizione dei suoi proventi, spetterà ovviamente al Dipartimento controllare se i fondi sono amministrati in modo razionale e conforme alle disposizioni.

1.3.12.3 Organizzazione e posizione della Commissione

La Commissione è un'autorità collegiale permanente, indipendente dall'Amministrazione e dotata di poteri decisionali propri. Essa non è integrata nella gerarchia dell'Amministrazione, non agisce su istruzione di un'autorità superiore (art. 88 LRTV)⁵⁶ e gode di un'ampia autonomia organizzativa (art. 89 LRTV). È tenuta ad adottare un regolamento sulla propria organizzazione e gestione che deve essere approvato dal Consiglio federale (art. 89 cpv. 4 secondo periodo LRTV). Le uniche limitazioni imposte dalla legge alla Commissione dal profilo organizzativo sono la creazione di camere con competenze decisionali proprie e l'obbligo di riservare alla Commissione in seduta plenaria la competenza per decisioni di importanza fondamentale. La camera cui compete la vigilanza sui programmi, inoltre, prende le decisioni in maniera completamente autonoma ed è subordinata alla Commissione unicamente sul piano amministrativo. La Commissione dispone di una propria segreteria (art. 90 LRTV) la cui direzione è nominata dal Consiglio federale (art. 90 cpv. 2 LRTV).

Dal punto di vista dell'organizzazione giuridica la Commissione è una cosiddetta commissione decisionale⁵⁷, come lo sono ad esempio la Commissione federale delle banche, la Commissione della concorrenza, la Commissione federale delle case da gioco o la Commissione federale delle telecomunicazioni, dunque un'unità dell'Amministrazione federale decentralizzata⁵⁸. Essa non ha una propria personalità giuridica e, a livello amministrativo, dipende dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Inoltre, in qualità di esecutrice di compiti federali, sottostà all'alta vigilanza del Parlamento (art. 169 Cost.), il quale è autorizzato a metterne sotto osservazione la struttura, i compiti e l'attività, ma non a intervenire in casi specifici.

La Commissione è vincolata ai disciplinamenti del diritto federale generale. Nell'esercizio delle proprie attività deve dunque osservare, ad esempio, il diritto in materia di protezione dei dati (come esplicita l'art. 92 LRTV) e il diritto in materia di pianificazione del territorio.

⁵⁶ Fanno eccezione gli accordi internazionali che il nostro Consiglio può concludere nel campo d'applicazione della presente legge: la possibilità della subdelega relativa ad accordi tecnici o amministrativi esiste già oggi (art. 74 cpv. 2^{bis} LRTV 1991). Essa garantisce la necessaria flessibilità in un settore in cui la rapida evoluzione tecnica rende necessari interventi tempestivi. Il Consiglio federale deve delegare tale competenza – che oggi spetta al Dipartimento e all'UFCOM (art. 56 cpv. 2 ORTV) – alla Commissione ed essere autorizzato a impartirle istruzioni in merito (art. 110 cpv. 2 LRTV). Si tratta del resto di accordi la cui portata, a livello di politica dei media, è limitata.

⁵⁷ Art. 5 dell'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni); RS **172.31**.

⁵⁸ Cfr. art. 8 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA); RS **172.010.1**.

1.3.12.4

Integrazione dell'attuale UFCOM nella segreteria della Commissione

Poiché il Consiglio federale e il Dipartimento cedono le loro competenze in materia di vigilanza e di rilascio delle concessioni alle emittenti private, l'UFCOM può essere sciolto come unità amministrativa indipendente per diventare la segreteria della Commissione. In tal modo si elimina il doppio assoggettamento dell'Ufficio federale, che dipendeva, da un lato, dal Consiglio federale e dal Dipartimento in materia di radio diffusione e, dall'altro, dalla Commissione federale delle comunicazioni per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni. La struttura organizzativa e le relazioni tra la Commissione e la segreteria saranno paragonabili a quelle tra la Commissione della concorrenza e la sua segreteria. La maggior parte del personale, così come le attuali attribuzioni dell'UFCOM, sarà integrato nella nuova Commissione. Una piccola parte rimarrà in seno al Dipartimento per il disbrigo dei compiti relativi alla concessione della SSR e alla legislazione. Nel complesso, si presume che il fabbisogno di personale non subirà grossi cambiamenti.

1.3.12.5

Competenze della Commissione in materia di vigilanza su trasmissioni redazionali

Nel 1983 il Parlamento ha affidato la vigilanza sul contenuto dei programmi (p. es. per quanto concerne l'obiettività e il rispetto del pluralismo) a un'autorità di ricorso indipendente non integrata nella gerarchia dell'Amministrazione federale. Determinante è stata la convinzione che la vigilanza sui programmi è una questione delicata soprattutto per ragioni politiche legate alla definizione del ruolo dello Stato e alla regolamentazione dei mezzi di comunicazione, e che pertanto non può essere demandata all'Amministrazione federale.

Con la nuova ripartizione delle competenze diventano prive di oggetto anche le ragioni che avevano originariamente spinto all'istituzione di un'AIRR del tutto autonoma: la Commissione garantisce infatti già di per sé l'auspicata indipendenza dall'Amministrazione ottemperando ai principi sanciti dall'articolo 93 capoverso 5 Cost. La nuova ripartizione delle competenze tiene conto delle peculiarità della vigilanza sulle trasmissioni redazionali, nella misura in cui la camera della Commissione cui compete la vigilanza sui programmi gode di una completa autonomia nella presa di decisioni (art. 89 cpv. 2). Al resto della Commissione è preclusa qualsiasi facoltà d'intervento in materia di vigilanza sulle trasmissioni redazionali.

Inversamente, la camera cui compete la vigilanza sui programmi non è autorizzata a decidere anche in materia di rilascio delle concessioni. Questa limitazione della competenza costituisce una garanzia efficace contro eventuali sanzioni indirette nei confronti di emittenti per infrazioni alle disposizioni concernenti i contenuti redazionali.

1.3.12.6 Nomina e composizione della Commissione

Il Consiglio federale nomina i membri della Commissione e designa la presidenza e la vicepresidenza (art. 86 cpv. 2). Questa competenza del Consiglio federale è abituale per altre commissioni decisionali quali la Commissione della concorrenza⁵⁹, la Commissione delle banche⁶⁰ o la Commissione delle comunicazioni⁶¹, e non costituisce alcun pregiudizio illecito all'indipendenza della Commissione o dei suoi membri. Essa vale già anche per la nomina dei membri dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva⁶², la quale è ora aggregata amministrativamente alla Commissione.

La Commissione è formata da 15–21 specialisti indipendenti. Il fabbisogno non irrilevante di personale è giustificato dall'ampio ventaglio di compiti demandati alla Commissione, i quali comprendono pure quelli legati al settore delle telecomunicazioni; ciò ha reso necessaria una ripartizione tra diverse camere, destinata ognuna a svolgere attività specifiche. Per adempiere il loro compito in modo soddisfacente, i membri della Commissione dovranno dar prova di elevata professionalità. Almeno per quanto concerne la presidenza (presidente e vicepresidente) occorrerà prendere in considerazione l'istituzione di un posto a tempo pieno.

Le dimensioni della Commissione non devono soltanto garantire la regolare esecuzione dei numerosi compiti, ma anche permettere di prendere decisioni in grado di raccogliere un ampio consenso. Per questo motivo, durante la fase di composizione della Commissione occorrerà tenere adeguatamente conto anche delle esigenze delle diverse regioni linguistiche.

1.3.13 Vigilanza, sanzioni e rimedi giuridici

1.3.13.1 Introduzione

Come per altri settori del diritto, anche in materia di radiotelevisione vanno previsti provvedimenti atti a garantire la corretta applicazione delle norme. Un efficace strumento di vigilanza in tal senso è indispensabile soprattutto per garantire l'equità nel settore della concorrenza: chi, infatti, aumenta i propri profitti economici ricorrendo a pratiche illegali e non viene per questo perseguito efficacemente dall'autorità, penalizza sistematicamente i concorrenti rispettosi delle prescrizioni.

Tuttavia, la vigilanza giuridica sulla radiotelevisione è legata a peculiarità riconducibili a due importanti principi: libertà dei mezzi di comunicazione da un lato e autonomia e indipendenza delle emittenti dall'altro. I provvedimenti presi dalle autorità devono rispettare questi diritti fondamentali e, soprattutto, non devono trasformarsi in atti di censura. Anche per l'accesso a prove e documenti, indispensabile per applicare con successo la procedura di vigilanza, è richiesto riserbo; misure coercitive come la perquisizione dell'azienda o la confisca possono colpire molto facilmente le libertà redazionali o alcune sfere protette. Data l'indipendenza della ra-

⁵⁹ Art. 18 cpv. 1 della legge sui cartelli.

⁶⁰ Art. 2 cpv. 1 della legge sulle banche. Il Consiglio federale nomina anche i membri della Commissione federale delle case da gioco (art. 46 cpv. 1 LCG).

⁶¹ Art. 56 cpv. 1 LTC.

⁶² Art. 58 cpv. 1 LRTV 1991.

diotelevisione dallo Stato, l'Amministrazione non ha infine il diritto di sostituirsi in qualsivoglia forma agli operatori del settore radiotelevisivo.

Occorre inoltre considerare che la radiodiffusione è un settore in continua mutazione, caratterizzato da una forte creatività. Nell'allestire i loro programmi, le emittenti radiotelevisive sono molto flessibili e si adattano con facilità ai cambiamenti. Capita spesso che, a causa delle lungaggini della procedura di ricorso, al momento di passare in giudicato, una decisione presa nell'ambito della vigilanza sul settore radiotelevisivo abbia perso ogni attualità, ossia la vigilanza non riesce a tenere il passo con gli sviluppi del settore.

Anche dopo la revisione totale della LRTV, le autorità di vigilanza si troveranno ad affrontare questi problemi inerenti al sistema. Basandosi sulle esperienze raccolte finora, la nuova legge prevede per lo meno alcuni miglioramenti puntuali in questo particolare ambito.

1.3.13.2 Sanzioni amministrative e disposizioni penali

Per rendere efficaci le misure di vigilanza è indispensabile poter comminare alle emittenti sanzioni pecuniarie, in modo da incoraggiare comportamenti conformi alla legge, annullando retroattivamente i guadagni economici legati alle pratiche illegali. Spesso, tuttavia, *confiscare gli utili realizzati mediante l'infrazione* alla legge non è sufficiente, anche perché i vantaggi economici ottenuti con un comportamento illecito non sono di per sé quantificabili o sono impossibili da appurare, poiché per accedere ai contratti e alla documentazione che li riguardano occorrerebbero misure coercitive sproporzionate.

Una volta soppresso l'obbligo di concessione generalizzato, l'efficacia delle sanzioni economiche guadagnerà importanza. In base al diritto attualmente in vigore, tutte le emittenti devono essere titolari di una concessione, ed è perciò possibile combattere pratiche illecite imponendo limitazioni o addirittura ritirando alle emittenti l'autorizzazione a trasmettere. Se queste possibilità di intervenire a livello di concessione scompaiono, come prevede il disegno di legge per una parte delle emittenti, gli unici strumenti per garantire il rispetto della legge da parte di alcuni operatori del settore, rimarranno la diffida e l'esecuzione di sanzioni economiche.

Le sanzioni di tipo finanziario sono state finora pronunciate in *procedimenti di diritto penale amministrativo*. Quest'ultimo, che si applica in primo luogo alle persone fisiche, si è rivelato inadatto al settore radiotelevisivo, dove i soggetti sono di regola persone giuridiche. La complessità della procedura (penale) si dimostra poi inadeguata al dinamismo che caratterizza il settore e che rende necessaria una particolare rapidità di azione.

Lo strumento delle *sanzioni amministrative* apre nuove possibilità di intervento nel settore radiotelevisivo, e segue il modello introdotto in altri ambiti giuridici: siffatte sanzioni figurano ad esempio nell'articolo 60 della legge sulle telecomunicazioni e nell'articolo 50 e seguenti della legge sui cartelli. Nel caso concreto, l'autorità di vigilanza ha la possibilità, non però l'obbligo, di pronunciare una sanzione. In molti casi la confisca dei proventi ottenuti violando la legge (art. 95 lett. b LRTV) può costituire una misura sufficiente.

Le sanzioni amministrative previste dall'articolo 96 capoverso 1 LRTV possono prevedere una somma che può sembrare particolarmente elevata (fino al 10 % della cifra d'affari media realizzata nei tre anni precedenti). La revisione non ha lo scopo di aumentare in generale le sanzioni finanziarie pronunciate finora, il cui importo effettivo non ha mai rappresentato più di una frazione del limite legale massimo. Suo scopo è piuttosto fissare, in luogo di un importo fisso in franchi, un limite massimo flessibile. Per determinate imprese, infatti, la violazione degli obblighi legali potrebbe profilarsi come un'opzione finanziariamente vantaggiosa. Questo non vale tanto per le emittenti, quanto per gli organizzatori di manifestazioni sportive, che potrebbero ad esempio trovare un notevole interesse economico nel rifiuto di accordare il diritto alla sintesi sancito dalla legge (art. 96 cpv. 1 lett. e LRTV).

L'importo della sanzione è stabilito in base a criteri obiettivi quali la gravità della violazione (ad es. durata dell'infrazione e ampiezza del pubblico coinvolto) e la situazione finanziaria dell'azienda interessata dalla sanzione (art. 96 cpv. 3 LRTV). In questo contesto, la colpa dei responsabili non è determinante e non va quindi neanche accertata.

Le *disposizioni penali* (art. 107 LRTV) si applicano invece a comportamenti colposi (ossia intenzionali) e riguardano esclusivamente le persone fisiche.

1.3.13.3 Rimedi giuridici

Secondo il diritto vigente, l'emittente a cui l'autorità competente ha negato la concessione per la diffusione di un programma radiofonico o televisivo non può interporre ricorso dinanzi al Tribunale federale. Lo stesso vale anche per il concorrente che si oppone al rilascio di una concessione. In virtù dell'articolo 99 capoverso 1 lettera d della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110), non è ammesso il ricorso di diritto amministrativo contro il rilascio o il rifiuto di concessioni per le quali la legislazione federale non riserva alcun diritto.

L'assenza di rimedi giuridici è problematica, poiché le violazioni della libertà dei media ed economica non possono essere oggetto di un riesame giuridico. Questa esclusione è ritenuta discutibile soprattutto alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che nell'articolo 13 garantisce il diritto a un ricorso efficace dinanzi a un'istanza nazionale. Un diritto alla valutazione da parte di un'istanza giudiziaria figura anche nella garanzia dei rimedi giuridici sancita dall'articolo 29a della Costituzione federale, nella forma proposta il 12 marzo 2000 nell'ambito del progetto di riforma giudiziaria. Con il regime introdotto dalla nuova disposizione costituzionale, l'esclusione sancita dall'articolo 99 OG non ha più ragione di esistere.

L'articolo 105 LRTV estende i rimedi giuridici garantendo la possibilità di ricorrere, anche in materia di *rilascio o rifiuto di concessioni*, alla commissione di ricorso indipendente del Dipartimento⁶³. È tuttavia necessario evitare che la verifica giudiziale

⁶³ Nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (cfr. messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001, FF 2001 4155) è prevista l'istituzione di un Tribunale amministrativo federale. Se siffatto tribunale fosse istituito prima dell'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione, i rimedi giuridici dovranno essere impostati in modo da prevedere il ricorso al Tribunale amministrativo federale anziché alla Commissione di ricorso del Dipartimento.

ria provochi un rallentamento delle procedure di rilascio delle concessioni, poiché la messa a concorso delle concessioni di radiocomunicazione che sottostanno alla legislazione sulle telecomunicazioni dipende dal precedente rilascio delle concessioni con mandato di prestazioni. Per questa ragione occorre prevedere una sola istanza di ricorso che non conduca fino al Tribunale federale. La LRTV sfrutta così la possibilità di escludere l'accesso al Tribunale federale in determinati settori, prevista a livello costituzione (art. 191 cpv. 3 Cost., nella versione approvata nell'ambito della riforma giudiziaria).

Per quanto concerne la *vigilanza sul contenuto di trasmissioni redazionali*, l'articolo 105 capoverso 1 terzo periodo LRTV sancisce un'ulteriore deroga al principio di verifica a due stadi di atti giuridici sovrani. Questo disciplinamento rispecchia l'attuale sistema. Esso tiene conto della funzione specifica e delle peculiarità procedurali della sorveglianza sui programmi, che già nella legge del 1991 avevano portato a rendere le decisioni dell'AIRR direttamente impugnabili dinanzi al Tribunale federale. Per i ricorsi contro decisioni sul rilascio di concessioni non avrebbe senso introdurre un sistema che condurrebbe attraverso ben quattro istanze (organo di mediazione, Commissione, commissione di ricorso, Tribunale federale).

Rimangono invece non soggette a verifica giudiziaria le decisioni sul rilascio di concessioni alla SSR. In questo caso il Consiglio federale funge da autorità di concessione, le cui decisioni non sono impugnabili, fatte salve alcune eccezioni poco rilevanti in questa sede, nell'ambito di una procedura giudiziaria amministrativa.

1.3.14 Disposizioni transitorie

In alcuni settori, l'applicazione della nuova legislazione necessita di una dettagliata pianificazione e di complesse procedure per il rilascio di concessioni; basti pensare alla ripartizione dei proventi del canone. Queste procedure, che richiedono un certo tempo, non dovranno però ritardare l'entrata in vigore della legge. Le disposizioni transitorie prorogano pertanto il vecchio regime in attesa che trovi applicazione la nuova legislazione.

Gli attuali diritti delle emittenti, compresi i diritti di diffusione e il diritto di ottenere aliquote del canone (art. 112–114; art. 115 cpv. 2 LRTV), saranno prorogati per un periodo transitorio di cinque anni al massimo. Il termine scadrà non appena le autorità competenti avranno tradotto nella prassi il diritto all'accesso alla diffusione e alla ripartizione dei proventi del canone previsti dalla nuova legislazione. Una proroga per un periodo massimo di due anni (art. 115 e 116 LRTV) è prevista anche nel caso delle concessioni rilasciate a gestori di reti via cavo e di ridiffusione, previste dalla legge del 1991. Durante questo periodo, il rilascio di nuove concessioni per fornitori di servizi di telecomunicazione o di radiocomunicazione avverrà conformemente alle disposizioni della LTC. Per quanto concerne la SSR, l'articolo 117 prevede un termine transitorio fino al rinnovo della sua concessione, per adeguarla al nuovo diritto.

1.4 Adegumento di altre leggi federali

1.4.1 Legge sulla procedura amministrativa e Organizzazione giudiziaria

L'articolo 3 lettera e^{bis} della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA)⁶⁴ escludeva dal campo d'applicazione di questa legge la procedura di reclamo contro le emissioni radiotelevisive dinanzi all'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (AIRR). Poiché la nuova LRTV prevede l'applicabilità della PA anche in materia di vigilanza sulle trasmissioni redazionali (cfr. le spiegazioni relative all'art. 94 cpv. 3), con la revisione della legge dev'essere abolita la suddetta disposizione di deroga contenuta nella PA.

La modifica dell'articolo 100 dell'Organizzazione giudiziaria è illustrata nel commento relativo all'articolo 61 LTC.

1.4.2 Legge sulle telecomunicazioni

1.4.2.1 Rapporto tra gli attuali adeguamenti della legge sulle telecomunicazioni e la prevista revisione parziale

Intendiamo proporre una revisione parziale della LTC non solo in ragione della revisione della legge sulla radiotelevisione, ma anche a seguito dei cambiamenti avvenuti nel quadro legislativo europeo che disciplina questo settore. Per ragioni di unità materiale, alcune modifiche della LTC proposte nell'avamprogetto di LRTV posto in consultazione sono state staccate dalla LRTV per essere integrate in un disegno autonomo di revisione della LTC⁶⁵.

Le modifiche alla LTC proposte sono per la maggior parte riconducibili alla revisione della LRTV. Questo vale in particolar modo per la trasformazione dell'Ufficio federale in segreteria dell'istituenda Commissione (cfr. n. 1.3.12.4) come pure per il disciplinamento della diffusione radiofonica nella LTC (cfr. n. 1.3.8.2).

Ad esse si aggiungono i seguenti cambiamenti, non strettamente correlati con la LRTV e di secondaria importanza rispetto alla politica delle telecomunicazioni:

- la modifica dell'articolo 13 LTC come pure l'aggiunta degli articoli 13a e 13b LTC, che mantengono la promessa fatta all'Incaricato federale della protezione dei dati di istituire quanto prima una base legale per il trattamento e la trasmissione di dati⁶⁶;
- l'estensione del campo d'applicazione di diverse prescrizioni dai soli concessionari ai fornitori di servizi di telecomunicazione soggetti esclusivamente all'obbligo di notifica o a chiunque sia assoggettato alla legge (art. 13, 58 e 60 LTC; colmare le lacune);

⁶⁴ RS 172.021

⁶⁵ L'avamprogetto di revisione parziale della LTC (e dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione) è stato posto in consultazione nel luglio 2002 (disponibile al sito <http://www.bakom.ch/it/telekommunikation/grundlagen/konsult/fmg/index.html>).

⁶⁶ Messaggio del 16 novembre 1999 concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali, FF 1999 7979 (pp. 8009–8010 in part.)

- l'accelerazione dell'iter giudiziario, già prevista nella revisione totale dell'organizzazione giudiziaria (art. 11 e 61 LTC; art. 100 cpv. 1 lett. z OG).

1.4.2.2 Trasmissione di programmi radiotelevisivi

La legge sulle telecomunicazioni attualmente in vigore disciplina la trasmissione di informazioni mediante tecniche di telecomunicazione. Nel suo campo d'applicazione non rientrano invece la diffusione o la ridiffusione di programmi radiotelevisivi (art. 2 LTC 1997). Questa soluzione non è più adatta: infatti non tiene conto del fenomeno della convergenza, che permette tra l'altro la trasmissione di servizi di radiotelevisione e di servizi di telecomunicazione su piattaforme uniche. Il nuovo sistema prevede di disciplinare il contenuto dei programmi di radiodiffusione nella LRTV e la loro trasmissione mediante tecniche di telecomunicazione e diffusione⁶⁷ nella legge sulle telecomunicazioni (art. 2 LTC).

Tutti i gestori di reti di trasmissione via etere avranno ora bisogno di una concessione di radiocomunicazione, conformemente agli articoli 22 e seguenti LTC e/o di una concessione di servizi di telecomunicazione conformemente agli articoli 4 e seguenti LTC; i gestori di linee che diffondono (anche) programmi radiotelevisivi necessitano di una concessione conformemente agli articoli 4 e seguenti LTC. Chiunque voglia ottenere una concessione deve inoltre garantire il rispetto delle disposizioni della LRTV concernenti la diffusione di programmi e le relative disposizioni d'esecuzione (art. 6 cpv. 1 lett. b LTC).

1.4.2.3 Organizzazione delle autorità

Gran parte delle modifiche alla legge sulle telecomunicazioni riguardano l'organizzazione delle autorità. L'attuale Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) diventerà la «Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici» (Commissione), che si occuperà anche della radiodiffusione. L'attuale Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) andrà a formare la nuova segreteria della Commissione. Tutti i compiti che in base alla LTC attualmente in vigore sono affidati all'UFCOM, saranno trasferiti alla Commissione. Si tratta di compiti che riguardano l'obbligo di notificazione (art. 4 cpv. 2 LTC), l'interconnessione (art. 11 LTC), l'obbligo d'informazione (art. 13 LTC), l'obbligo di garantire un servizio universale (art. 18 LTC), la gestione e il controllo delle frequenze (art. 25 segg. LTC), la gestione e l'attribuzione degli elementi di indirizzo (art. 28 LTC), gli impianti di telecomunicazione (art. 31 segg. LTC), il diritto penale amministrativo (art. 55 LTC), la vigilanza e i rimedi giuridici (art. 58 segg. LTC) nonché l'esecuzione (art. 62 LTC).

L'organizzazione, la composizione e il finanziamento della Commissione, nonché i compiti e il personale della sua segreteria saranno d'ora in poi disciplinati dagli articoli 86 e seguenti LRTV; l'articolo 56 LTC si limita pertanto a un rinvio alle relative disposizioni della LRTV.

⁶⁷ La diffusione è quella parte della trasmissione di programmi mediante tecniche di telecomunicazione che si rivolge al pubblico in generale (art. 2 lett. g disegno LRTV).

1.5

Trattazione di interventi parlamentari

Il Consiglio federale ha esaminato i postulati relativi al settore radiotelevisivo finora adottati (cfr. elenco all'inizio del messaggio). Essi saranno attuati nell'ambito del presente disegno di legge, se ciò è compatibile con il progetto di revisione e con le disposizioni costituzionali. Le corrispondenti considerazioni sono esposte nei commenti relativi agli ambiti interessati.

Il 16 giugno 1999 sono state accolte due mozioni dello stesso tenore sui programmi educativi della televisione svizzera (98.3509; 98.3391). Il Consiglio federale è stato incaricato, nell'ambito dell'esecuzione del suo mandato costituzionale (art. 67 Cost.), di emanare le basi legali necessarie per istituire una televisione educativa ricorrendo alle nuove tecnologie della comunicazione, con un'offerta di programmi adeguata ai bisogni del Paese e il cui finanziamento e la cui diffusione siano garantiti. Il presente disegno di legge riprende i tratti fondamentali di queste richieste. Esso obbliga espressamente la SSR, nel suo mandato di programma, a contribuire a educare il pubblico (art. 26 cpv. 3 lett. c LRTV); inoltre, istituisce un organo, il Comitato consultivo, incaricato di sorvegliare se la SSR adempie il proprio compito e di intervenire nel caso di eventuali mancanze. Nella propria decisione relativa al canone, il Consiglio federale assegnerà alla SSR sufficienti mezzi per finanziare la corrispondente offerta di formazione. Il disegno di legge consente di prendere in considerazione a scopo educativo anche le nuove tecnologie della comunicazione, dato che prevede l'impiego dei proventi del canone per finanziare le offerte online della SSR necessarie per adempiere il mandato di programma (art. 27 cpv. 3 lett. b LRTV). Sarebbe invece in contrasto con il senso della revisione il fatto di stabilire già a livello di legge i programmi della SSR. Il genere e il numero dei programmi non dev'essere fissato nel testo normativo (cfr. a tale proposito le considerazioni nel n. 1.3.5.1).

2

Commento delle disposizioni di legge

2.1

Legge sulla radiotelevisione

2.1.1

Titolo primo: Campo d'applicazione, definizioni

Art. 1 Campo di applicazione

Il campo di applicazione della legge corrisponde nel suo aspetto essenziale a quello della LRTV approvata nel 1991: punto centrale di riferimento rimane la definizione di programma. Le norme del diritto della radiodiffusione riguardano offerte che sotto forma di programma si rivolgono alla collettività ed esercitano in tal modo una particolare influenza sulle masse. A questa definizione e delimitazione si attiene pure il nuovo disciplinamento che rinuncia a regolamentare offerte individualizzate (cfr. più sopra n. 1.3.2). Ciò è conforme anche alla Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (CETT)⁶⁸, il cui articolo 1 assume a sua volta quale punto di partenza il programma. Gli elementi formali della definizione di programma vengono ora definiti a livello di legge (art. 2 lett. a LRTV; cfr. in merito i commenti all'art. 2, Definizioni).

⁶⁸ RS 0.784.405

La realizzazione degli obiettivi costituzionali per la radio e la televisione comporta non solo il disciplinamento dell'attività di emittenza ma pure, ad esempio, la soluzione di problemi di accesso a diversi livelli che influenzano il grado di apertura di un ordinamento di radiodiffusione e che necessitano di un disciplinamento legale. La legge sulla radiotelevisione regolamenta pertanto non solo l'*emittenza* ma anche la *preparazione, la trasmissione e la ricezione* dei programmi (cpv. 1 primo periodo). Questa impostazione esauriente, che deve servire ai processi democratici e culturali come pure alle necessità del pubblico, comporta che le disposizioni di legge si applichino non solo alle emittenti ma anche, ad esempio, a soggetti che potrebbero ostacolare il libero accesso all'informazione (come gli organizzatori di eventi pubblici), e pure alla collettività (ad es., le autorità preposte all'autorizzazione di antenne di ricezione).

Per certi versi, la nuova disposizione restringe il campo di applicazione della legge sulla radiotelevisione rispetto alla versione del 1991. Essa rinuncia alla categoria delle emissioni e delle informazioni presentate in maniera analoga ai programmi radiofonici e televisivi (art. 1 cpv. 1 LRTV 1991). L'eliminazione di questa fattispecie è irrilevante perché nella prassi essa è rimasta lettera morta – ad eccezione del disciplinamento dei servizi Teletext.

Altra innovazione è costituita dal *capoverso 2* che limita l'ambito delle offerte disciplinate dalla legge ai programmi *con una portata giornalistica rilevante*. Escluse sono le offerte, sempre più frequenti, rivolte al pubblico e che adempiono ai criteri formali di un programma ma che, a causa della loro irrilevanza giornalistica, non richiedono alcun disciplinamento. Ciò vale ad esempio per immagini di vita quotidiana non elaborate redazionalmente riprese da webcam private e trasmesse via Internet.

Tuttavia, le offerte che incidono direttamente sulla formazione delle opinioni non sono le sole ad avere una portata giornalistica. Il campo di applicazione della legge non è limitato ai campi politico o culturale in senso stretto. Anche le trasmissioni di carattere ricreativo hanno regolarmente un influsso sulla società e contribuiscono alla formazione di visioni del mondo e di opinioni e alla genesi di tendenze sociali (cfr. sopra n. 1.3.5.1). Dal punto di vista redazionale ugualmente rilevanti possono essere, ad esempio, trasmissioni musicali o programmi promozionali. Programmi siffatti sono seguiti da un pubblico notevole e sono perciò molto allettanti per la pubblicità. Nel campo delle televendite, è opportuno un disciplinamento anche al fine di evitare il ricorso a metodi sleali. Ai fini della completezza occorre segnalare che i programmi di televendita devono essere considerati, anche in applicazione della CETT, offerte televisive.

La portata giornalistica limitata può essere innanzitutto legata al *contenuto*: essa caratterizza, nella forma attuale, trasmissioni quali i segnali orari, i dati meteorologici sull'ambiente, immagini meteorologiche non elaborate, indicazioni relative ai servizi dell'amministrazione pubblica, orari dei trasporti pubblici. La capacità di un'emittente di raggiungere costantemente indici d'ascolto elevati è commisurata essenzialmente alle sue risorse organizzative e di personale. La scarsa portata giornalistica può inoltre essere dovuta a *fattori tecnici*. È ciò che si ha ad esempio quando la trasmissione tecnica di un servizio – a causa di una qualità non ottima (immagini non fluide, sfocate o in formato ridotto) – non riesce ad avere l'ampio impatto caratteristico dei mass media.

A livello di legge è opportuno astenersi dall'enumerazione di esempi di emissioni «di trascurabile rilevanza pubblicistica» contenuta nell'articolo 25 capoverso 3 dell'ordinanza sulla radiotelevisione del 1997⁶⁹. La portata giornalistica è un concetto che dipende in ampia misura dagli sviluppi dei media audiovisivi, dall'aggiornamento tecnologico e dalle condizioni concrete di produzione e di utilizzazione dei media. Una delimitazione ragionevole di tale significato è possibile soltanto se le autorità competenti sono in grado di reagire in maniera flessibile ai mutamenti prevedibili. La procedura di revisione formale della legge è in tal senso troppo lenta. D'altro lato, la certezza del diritto impone regole generali e astratte per la delimitazione di cui si parla. Il Consiglio federale deve definire i criteri determinanti in un'ordinanza e adeguarli all'occorrenza.

Se la subordinazione di una trasmissione alla legge fosse controversa, l'emittente interessata può chiedere alla Commissione una decisione d'accertamento impugnabile legalmente mediante un ricorso.

Art. 2 Definizioni

a. Programma

La legge propone ora una definizione esplicita dei requisiti formali di un programma radiofonico e televisivo. Essa è conforme in ampia misura alle formulazioni della CETT e della direttiva CEE⁷⁰ concernente l'esercizio delle attività televisive (da ora in poi detta direttiva UE 97/552, se riferita alla «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»; Direttiva UE 97/36, se riferita alla «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»). La definizione di programma è neutra dal profilo della tecnologia, vale a dire che la tecnologia impiegata per la telecomunicazione non è decisiva ai fini del conferimento del carattere di programma a una trasmissione (cfr. sopra n. 1.3.2).

Un programma consiste in una serie di trasmissioni diffuse mediante telecomunicazione e destinate al *pubblico in generale*, al quale sono rivolti pure programmi criptati (codificati) nella misura in cui chiunque è autorizzato all'acquisto di un decodificatore. Invece, non sono destinate al pubblico in generale le trasmissioni rivolte esclusivamente a una cerchia chiusa di utenti, quale gli impiegati di una determinata impresa, e che possono essere captate soltanto da essi.

⁶⁹ RU 1997 2903. La disposizione dell'ORTV sulle informazioni di esigua portata giornalistica non riguarda il campo d'applicazione ma i programmi che possono essere diffusi via cavo senza obbligo di una concessione.

⁷⁰ 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 (GU L 331 del 16.11.1989 p. 51), modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 (GU L 202 del 30.7.1997 p. 60); http://www.europa.eu.int/comm/aupolicy/index_it.htm

Il criterio della programmazione *a determinati orari* richiede che la trasmissione debba essere programmata dall'emittente e che il pubblico non possa influire sull'ora di diffusione e sulla successione delle trasmissioni. Esso può soltanto sintonizzarsi sul programma in corso o spegnerlo. Limitare il campo d'applicazione ai programmi veri e propri fa sì che, ad esempio, contenuti, presenti su un server, tenuti costantemente a disposizione del pubblico (Video on Demand) non siano considerati programmi. Per contro, il cosiddetto «Near Video on Demand» deve essere qualificato quale programma radiodiffuso. In questo caso, il programma è ripetuto a brevi intervalli su un canale o offerto in differita su diversi canali in modo da consentire agli spettatori di vederlo in funzione del tempo a disposizione.

Un altro criterio formale statuito dalla legge è quello *dell'offerta in continuità*. Vengono in tal modo esclusi i contenuti che un offerente può proporre al pubblico solo sporadicamente. Offerte isolate siffatte non permettono di fidelizzare il pubblico all'emittente e fanno così mancare una delle caratteristiche essenziali degli effetti particolari che i programmi radiotelevisivi devono indurre. Anche se il singolo contenuto fosse rilevante dal profilo giornalistico (ad es., la trasmissione in diretta di un avvenimento politico o sociale su Internet), non vi sarebbero motivi sufficienti per sottoporlo alle norme giuridiche della radiodiffusione.

b. Trasmissione

Il concetto di trasmissione è fondato sul criterio formale della presenza di un elemento di programma unitario, a sé stante. Se tale unità sussiste sarà possibile determinarlo in base all'impressione complessiva suscitata nel pubblico dalla forma e dal contenuto della trasmissione.⁷¹

c. Trasmissione redazionale

La definizione di programma è esauriente nella misura in cui include tutti i contenuti trasmessi nell'ambito del processo di diffusione delle trasmissioni. Essa comprende non solo i contenuti giornalistici ma anche, ad esempio, spot pubblicitari o telegenite.

Occorre differenziare tra trasmissioni redazionali, da un lato, e altri parti di programma, dall'altro, poiché, dal profilo giuridico, il disegno tratta a volte in modo diverso le due categorie. Così, ad esempio, il principio di obiettività e l'obbligo di separare l'informazione e i commenti si applica soltanto alle trasmissioni redazionali. Inoltre, la vigilanza in questo settore è svolta secondo una procedura propria che tiene conto della sensibilità particolare dell'attività redazionale. Infine, il disegno chiede esplicitamente che le parti redazionali e gli altri elementi del programma siano nettamente separati affinché i telespettatori possano rendersi conto se un'emissione persegue fini giornalistici o commerciali.

Il disegno definisce il concetto di trasmissione redazionale al negativo, escludendone le emissioni a motivazione commerciale. L'attività redazionale non comprende solo produzioni giornalistiche proprie dell'emittente, ma pure materiali pervenuti da altre fonti (ad es. lungometraggi o videoclip) che rientrano a loro volta nelle scelte o decisioni dell'emittente. Fanno parte del programma redazionale pure le citazioni dello sponsor, le quali vanno intese soprattutto alla stregua di segnalazioni dell'emittente al pubblico.

⁷¹ Decisione del Tribunale federale del 13. 2. 2001, DTF 127 II 79 E. 5 a p. 86.

d. Emittente di programmi (emittente)

La definizione di emittente corrisponde alla formulazione del diritto vigente (art. 2 cpv. 1 LRTV 1991), dato che considera come criterio la creazione e l'allestimento di programmi. Infine, la proprietà dell'emittente è decisiva per la responsabilità ai fini del diritto della radiodiffusione, ossia per sapere chi deve vegliare all'osservanza degli obblighi di legge. Determinante è la circostanza che l'emittenza di programmi si definisce attraverso un'attività redazionale e non tecnica (come stipula espressamente l'art. 1 lett. b della direttiva UE 97/36).

e. Programma svizzero

I principi giuridici generali statuiscano che il legislatore svizzero può vincolare soltanto le emittenti i cui programmi sono sottoposti alla sua giurisdizione. Nel vasto settore della televisione transfrontaliera le normative sul campo d'applicazione territoriale rivestono particolare importanza. È ciò che documentano le prescrizioni dettagliate dei dispositivi europei. Sia la CETT (art. 5) sia la direttiva UE 97/36 (art. 2) disciplinano esaurientemente i casi in cui un'emittente è soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro che in qualità di Stato emittente deve provvedere al rispetto delle disposizioni determinanti. Sottoposte alla giurisdizione sono prima di tutto le emittenti domiciliate nello Stato emittente, dove fa testo non solo la sede ma pure la località dove sono prese le decisioni circa l'allestimento dei programmi. L'articolo 2 lettera e è più che una mera ripetizione della norma di competenza della CETT, comunque già vincolante per la Svizzera. Il riferimento alla Convenzione non significa che la determinazione della competenza è effettuata soltanto nei confronti degli Stati della Convenzione in base a questi criteri. Le regole di competenza devono valere anche per le emittenti estere non dipendenti da uno Stato membro della CETT. *Il secondo periodo* estende la portata di queste regole.

f. Trasmissione mediante tecniche di telecomunicazione

La definizione di «trasmissione mediante tecniche di telecomunicazione» è conforme all'articolo 3 lettera c della legge sulle telecomunicazioni (LTC).

g. Diffusione

La formulazione di diffusione quale trasmissione mediante tecniche di telecomunicazione destinata al pubblico in generale è conforme all'articolo 2 capoverso 2 primo periodo LRTV 1991. Il nuovo diritto prescrive, ad esempio, che il trasferimento del segnale dagli studi dell'emittente all'impianto trasmittente o l'uplink a un satellite non sono più inclusi nella diffusione.

h. Servizio di telecomunicazione

La definizione di servizio di telecomunicazione corrisponde a quella dell'articolo 3 lettera b della LTC.

i. Servizio associato

In merito ai servizi associati cfr. sopra le argomentazioni alla fine del numero 1.3.8.3.3.

j. Preparazione (di programmi)

Per quanto attiene alla preparazione cfr. sopra le argomentazioni del numero 1.3.9.

k. Pubblicità

Nel casi di programmi finanziati dalla pubblicità, il finanziamento avviene di regola attraverso la messa a disposizione dell'inserzionista, a pagamento, di uno spazio di programma e quindi del pubblico che l'emittente ha conquistato con le sue offerte redazionali.

La definizione di pubblicità è molto ampia. Essa include accanto alla pubblicità commerciale anche quella «culturale» (ad es., politica e religiosa nonché appelli alla solidarietà a scopo di beneficenza). L'incitamento alla conclusione di negozi giuridici non è indispensabile. Basta che sia perseguito un obiettivo qualsiasi voluto dall'inserzionista. Il concetto si uniforma così alla definizione in vigore (art. 11 cpv. 1 ORTV) come pure a quella della CETT (art. 2 lett. f) mentre la direttiva UE 97/36 sulla televisione considera solo la pubblicità commerciale (art. 1 lett. c).

La pubblicità serve quale fattispecie sussidiaria e comprende tutte le forme di finanziamento riferite direttamente al programma o a trasmissioni singole che non sono inseribili nella fattispecie della sponsorizzazione (cfr. n. 1.3.7.2.1) e che si riflettono sull'allestimento del programma nella misura in cui, dietro compenso, producono un determinato effetto a favore di terzi.

In base all'articolo 2 lettera f CETT, anche la cosiddetta *autopromozione* è considerata una forma di pubblicità. Con essa si intendono trasmissioni pubblicitarie che l'emittente promuove a suo nome e nel suo programma. L'inserimento dell'autopromozione nell'ambito della pubblicità evita le distorsioni della concorrenza che potrebbero subentrare nel caso in cui una emittente dovesse pubblicizzare le proprie merci o servizi al di fuori di trasmissioni pubblicitarie in senso proprio, mentre ciò sarebbe vietato a terzi per gli stessi prodotti. Non sono però considerate autopromozione, e pertanto neppure pubblicità (come nei dispositivi europei; cfr. art. 12 cpv. 4 CETT e art. 18 cpv. 3 direttiva UE 97/36) le segnalazioni fatte dall'emittente in merito al proprio programma o a singole trasmissioni nel suo programma, come pure la segnalazione di materiale ausiliario quale libri o cassette collegabili a una determinata trasmissione.

l. Televendita

La televendita è una forma particolare di pubblicità. Essa si differenzia dalla pubblicità in generale per il fatto che il pubblico ha la possibilità, nel corso della trasmissione, di acquistare il prodotto presentato attraverso il telefono o un altro mezzo di comunicazione. Le televendite sono soggette alle stesse disposizioni delle altre forme di pubblicità – ad eccezione della durata concessa. La definizione di «televendita» corrisponde nel diritto vigente a quella di «trasmissione di televendita» (art. 11 cpv. 2 ORTV) e al termine «televendita» dei dispositivi europei (art. 2 lett. g CETT e art. 1 lett. f direttiva UE 97/36).

m. Trasmissione di televendita

La televendita ininterrotta per almeno 15 minuti è considerata una trasmissione di televendita. Quest'ultima può sfruttare in misura ancora maggiore, che non una televendita, di tempi di trasmissione più ampi. Per essere riconosciuta come tale, la

trasmissione di televendita deve dedicare l'intero tempo di diffusione alla presentazione e illustrazione della merce o del servizio offerto. La «trasmissione di televendita» equivale alla «finestra di televendita» delle disposizioni europee (art. 12 CETT e art. 18^{bis} cpv. 2 direttiva UE 97/36).

n. Programma di televendita

Anche un programma comprendente esclusivamente televendite ed eventuali altre forme di pubblicità, e pertanto privo di contenuti redazionali, rientra nel campo di applicazione della legge. Questo inquadramento segue la norma europea («programmi esclusivamente dedicati alla televendita», art. 18^b CETT, «canali esclusivamente dedicati alla televendita», art. 19 direttiva UE 97/36). Un programma di televendita sottostà in tal modo anche alle disposizioni di questa legge concernenti la separazione e la riconoscibilità della pubblicità, come pure i divieti di pubblicità.

o. Sponsorizzazione

La sponsorizzazione è una forma di finanziamento autonomo e non una forma subordinata della pubblicità, dalla quale si differenzia soprattutto per il fatto di riferirsi a singole trasmissioni. Le sponsorizzazioni sono parte sostanziale di queste trasmissioni e non sono separate dal programma redazionale (cfr. in merito anche il n. 1.3.7.2.3). In tale contesto, il pericolo che la sponsorizzazione influenzi i contenuti redazionali è molto maggiore che nel caso della pubblicità che, di regola, non è strettamente collegata alle trasmissioni redazionali.

La definizione di sponsorizzazione corrisponde in ampia misura a quella del diritto attuale (art. 16 cpv. 1 ORTV) e dei dispositivi europei (art. 2 lett. h CETT e art. 1 lett. e direttiva UE 89/552). Diversamente da queste definizioni, il disegno rinuncia alla menzione esplicita delle persone che non partecipano all'allestimento di programmi radiofonici e televisivi o alla produzione di opere audiovisive (art. 16 cpv. 1 ORTV). Questa menzione, che invece di chiarire crea confusione, significa semplicemente che la coproduzione di trasmissioni da parte di più emittenti e tra emittenti e produttori indipendenti non può essere considerata una sponsorizzazione. Per una definizione più comprensibile di sponsorizzazione questo aspetto collaterale può essere chiarito nell'ordinanza.

È importante che, oltre al finanziamento diretto, è considerato sponsorizzazione anche il finanziamento indiretto. Un finanziamento indiretto si ha quando l'emittente riceve da terzi merci o servizi da impiegare per la produzione della trasmissione sponsorizzata. Perciò, anche la messa a disposizione di merci per una trasmissione (product placement) o l'offerta di prezzi concorrenziali possono essere considerati sponsorizzazione.

2.1.2 Titolo secondo: Emittenza di programmi svizzeri
2.1.2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali
2.1.2.1.1 Sezione 1: Obbligo di notificazione e obbligo di concessione

Art. 3

La nuova legge prevede (come l'art. 4 della legge sulle telecomunicazioni) un sistema a più livelli che sostituisce l'attuale obbligo generalizzato di ottenere una concessione. In sostanza, le emittenti sono vincolate soltanto da un obbligo di notifica. La concessione viene accordata solo a emittenti con particolari diritti e doveri.

La *lettera a* impegna tutte le emittenti di programmi svizzeri ad annunciarsi alla Commissione prima di iniziare le trasmissioni. L'obbligo di notifica è riferito soprattutto ai programmi emessi, e a chi si assume la responsabilità dell'emittente ai fini del diritto della radiodiffusione.

Se una emittente non adempie tale obbligo, la Commissione, in base all'articolo 96 capoverso 2 lettera a, può infliggerle una sanzione amministrativa.

La SSR e le emittenti con mandato di prestazioni che fruiscono di parte dei proventi del canone (art. 48 LRTV) o hanno almeno accesso alla diffusione via etere (art. 53 LRTV) beneficiano di una concessione. Il *capoverso 2* precisa che queste emittenti devono adempiere particolari obblighi che vanno oltre la semplice notifica e il rispetto delle disposizioni di legge.

2.1.2.1.2 Sezione 2: Principi applicabili al contenuto

Art. 4 Esigenze minime relative al contenuto del programma

Le esigenze minime fondamentali statuite dal *capoverso 1* devono essere rispettate dalle trasmissioni di tutti i programmi radiofonici e televisivi. Trattasi di esigenze deducibili in giudizio che la Commissione verifica nel corso della sua attività di vigilanza. Esse sono rilevanti non solo per i programmi redazionali ma pure per la pubblicità, incluse le televendite. L'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva ha finora dedotto l'obbligo del rispetto dei *diritti fondamentali* di terzi, e della *dignità umana* in particolare, dal mandato culturale dell'emittente⁷². Le disposizioni in oggetto intendono evitare la strumentalizzazione o commercializzazione delle persone quali oggetti involontari di ludibrio voyeuristico. I diritti fondamentali di terzi possono essere violati da trasmissioni che disattendono il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.; cfr. anche l'art. 12 cpv. 2 della direttiva UE 89/552). Ci sembra giustificato rivendicare esplicitamente nella nuova legge il rispetto della dignità umana e la tutela dei diritti fondamentali, che rivestono importanza essenziale nell'ambito di un società democratica e che appaiono sempre più disattesi nel campo dei media audiovisivi (cfr. in merito sopra il n. 1.3.3.1), e porli

⁷² Decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, GAAC 1990, n. 47, p. 299; cfr. anche la decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in GAAC 1997, n. 70.

in primo piano nell'elenco delle disposizioni minime a cui ogni emittente deve ottemperare.

Le esigenze minime di cui si parla sono prescritte pure dall'articolo 7 della CETT, che vieta esplicitamente trasmissioni immorali (cpv. 1 lett. a), trasmissioni che esaltano la violenza o che incoraggiano il razzismo (cpv. 1 lett. b). Giuridicamente l'impegno dell'emittente al rispetto a dei diritti fondamentali non è affatto ovvio in quanto i precetti costituzionali sono rivolti primariamente allo Stato. La disposizione contenuta nella LRTV fa sì i diritti fondamentali in questo ambito siano rispettati anche nei rapporti tra privati ottemperando in tal modo all'articolo 35 capoverso 3 della Costituzione federale.

Le formulazioni degli standard minimi per le trasmissioni redazionali contenute nei *capoversi 2-4* sono fondate sul disciplinamento della LRTV 1991. Ciò vale prima di tutto per l'imperativo della *presentazione fedele di fatti e avvenimenti* (cpv. 2) che nella prassi dell'Autorità indipendente di ricorso assume un ruolo molto più significativo delle altre disposizioni relative al programma. La giurisprudenza formula questo precetto centrale per la formazione delle opinioni nel modo seguente: la trasmissione in questione deve porre il pubblico in condizione di formarsi liberamente un'opinione⁷³. Questa esigenza è ora ripresa nel testo della legge per conferire al principio di fedeltà una maggiore consistenza. La nuova disposizione di legge definisce il campo d'applicazione del principio di fedeltà riferendolo esplicitamente solo alle trasmissioni che hanno un *contenuto informativo*. Per quanto attiene ai contenuti di semplice intrattenimento, la formazione delle opinioni non viene coinvolta in maniera tale da esigere la tutela in base al principio di fedeltà. Appare pertanto possibile rinunciare anche in futuro alla verifica dell'obiettività nel quadro di una procedura formale di sorveglianza, ad esempio nell'ambito dei quiz di una trasmissione d'intrattenimento (e delle risposte ritenute corrette dalla redazione)⁷⁴.

Il *capoverso 3* corrisponde alla prescrizione vigente dell'articolo 6 capoverso 1 LRTV 1991 la cui rilevanza pratica è stata finora ridotta.

Il *principio di pluralità* del *capoverso 4* si trova sia nella Costituzione federale (art. 93 cpv. 2 terzo periodo) sia nella vigente LRTV del 1991 (art. 4 cpv. 2). Nella prassi della vigilanza esso è stato ritenuto meno importante del principio di fedeltà ed è stato applicato solo in casi eccezionali a una singola trasmissione (soprattutto nelle trasmissioni relative a elezioni e votazioni).

La formulazione scelta tiene conto della circostanza che il precetto è soprattutto programmatico e solo in parte deducibile in giudizio. Esso non è riferito a ogni trasmissione singola ma all'intero programma. La verifica dell'ottemperanza al principio della pluralità nel caso specifico è possibile soltanto nel quadro di un ricorso contro una serie di trasmissioni. (La ponderatezza di trasmissioni elettorali e relative a votazioni può essere valutata anche sulla base del principio di fedeltà).

Esplicitamente esclusi dall'osservanza del principio di pluralità sono i programmi non sussidiati da quote di canone o che non beneficiano di privilegi di diffusione e che, perciò, non necessitano di una concessione, come ad esempio i programmi televisivi a struttura tematica o i programmi radiofonici via cavo. Essi sono di regola

⁷³ Così, ad esempio, nella decisione del Tribunale federale dell'1.12.1995, DTF **121** II 359 cons. 3 p. 363.

⁷⁴ Una verifica corrispondente doveva essere fatta dall'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva nella sua decisione b. 429 del 9 marzo 2001.

diffusi in zone dove diverse emittenti offrono già programmi pluralistici per cui appare superfluo imporre a tutti una presentazione pluralistica affinché il pubblico possa scegliere. Questo ragionamento può essere esteso alle emittenti titolari di una concessione che in zone ben coperte (ad es., agglomerati urbani) trasmettono sistematicamente programmi complementari non pluralistici (art. 48 cpv. 1 lett. b). La Commissione può esonerarli dal principio di pluralità nei casi in cui l'offerta complessiva nella zona interessata garantisce un sufficiente pluralismo (*secondo periodo*).

Art. 5 Trasmissioni dannose per la gioventù

Questa disposizione si adegua al disciplinamento statuito dalla CETT (art. 7 cpv. 2) che vieta l'emissione di trasmissioni nocive per i giovani nelle ore d'antenna in cui essi li possono guardare. Una delimitazione equivalente del tempo d'antenna è stata imposta alle emittenti svizzere dall'Autorità indipendente di ricorso nella sua giurisprudenza fondandosi direttamente sulla CETT⁷⁵. Le nuove tecnologie per la memorizzazione di programmi televisivi e la loro visione in differita⁷⁶, sminuiscono notevolmente l'importanza del disciplinamento delle ore di trasmissione quale strumento di tutela dei giovani. La legge, sulla scia della formulazione proposta dalla direttiva UE (art. 22), ha scelto pertanto un approccio di portata più ampia assegnando al Consiglio federale la competenza di statuire altre misure di prevenzione più adeguate. L'articolo 22 capoverso 3 della direttiva UE 97/36 prevede che i programmi che possono nuocere ai minorenni siano preceduti da un segnale acustico od ottico. Concepirsi è pure l'obbligo dell'emittente di codificare le trasmissioni. La decodificazione è riservata ai genitori, come avviene negli Stati Uniti per quanto riguarda trasmissioni che contengono scene di violenza (cosiddetto «violence chip»).

Art. 6 Indipendenza e autonomia

Il *capoverso 1* chiarisce che le autorità non impartiscono istruzioni alle emittenti salvo specifiche disposizioni legali (come già l'art. 5 cpv. 2 LRTV 1991).

Il *capoverso 2* disciplina, analogamente all'articolo 5 capoverso 1 LRTV 1991, la libertà dell'emittente così come la sua responsabilità per quanto concerne il contenuto dei programmi. La disposizione esplicita a livello di legge il principio costituzionale (art. 93 Cost.) che libertà e responsabilità vanno di pari passo. Il disciplinamento della responsabilità vale non solo per la parte redazionale ma anche per la pubblicità.

Il *capoverso 3* equivale, quanto al contenuto, all'articolo 5 capoverso 3 LRTV 1991. La situazione giuridica è mutata dall'entrata in vigore di quest'ultima legge in quanto il Tribunale federale ha stabilito che il rifiuto del cosiddetto «diritto d'antenna», statuito dalla legge, potrebbe rivelarsi problematico in alcuni casi per quanto attiene ai diritti dell'uomo per cui, in tal senso, si impone una protezione legale più efficace⁷⁷. Benché la LRTV non accordi per principio a nessuno un diritto d'antenna, la Costituzione federale o la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

⁷⁵ Così, ad esempio, nella decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva b. 380 del 23.4.1999 (24 Minuti con Cleo), Medialex 1999, p. 179.

⁷⁶ I set-top-box integrati nel ricevitore facilitano, grazie alla loro elevata capacità di memorizzazione, la visione differita di trasmissioni registrate sul disco fisso.

⁷⁷ Decisioni del Tribunale federale del 26.3.1993, DTF **119** Ib 241 e 250.

ne potrebbe sancire eccezionalmente il conferimento e le controversie in merito devono essere esaminate dalle autorità competenti. La legge istituisce le norme necessarie nel capitolo dedicato alla vigilanza sul contenuto delle trasmissioni di tipo redazionale (art. 97 segg.).

Art. 7 Altre esigenze imposte alle emittenti di programmi televisivi nazionali o destinati alle regioni linguistiche

Le disposizioni relative alla quota minima di opere europee e produzioni indipendenti (*cpv. 1 e 2*), al promovimento di film svizzeri (*cpv. 3*) e circa la preparazione di programmi adeguati ai bisogni dei disabili (*cpv. 4*) riguardano esclusivamente determinate emittenti di programmi televisivi che non sono necessariamente titolari di una concessione.

I capoversi 1 e 2 allineano il diritto svizzero alle prescrizioni della direttiva UE (89/552/CEE e 97/36/CE), e parzialmente a quelle della CETT, circa la quota minima di opere europee e di produzioni indipendenti. La disposizione è riferita soltanto alle categorie di emittenti disciplinate dalla direttiva UE. La normativa è improntata al concetto che l'Europa necessita di un'industria cinematografica e televisiva efficiente, tale da affermarsi anche in futuro nella concorrenza su questo mercato significativo. Il potenziamento dei produttori indipendenti è un contributo al pluralismo dei programmi. Il testo della legge stabilisce esplicitamente che alla categoria delle opere europee di cui il programma deve tenere conto appartengono naturalmente anche opere svizzere. Alla luce di questa disposizione, il fatto che una emittente assolva il suo obbligo mediante la trasmissione di opere svizzere o altre, comunque europee, è irrilevante.

Il *capoverso 1* concerne la SSR, le cui prestazioni devono essere conformi al diritto europeo. Altre emittenti sono subordinate alla disposizione nella misura in cui sono disciplinate dal testo della direttiva UE. L'articolo 9 della direttiva UE 89/552 consente la non ottemperanza alle quote soltanto alle emittenti «che si rivolgono a un pubblico locale e che non fanno parte di una rete nazionale»; secondo la terminologia svizzera, le emittenti televisive con un'offerta di programmi a livello nazionale o di regione linguistica (*cpv. 2*).

Le emittenti che sottostanno a questa disposizione devono adempiere il loro obbligo non solo ricorrendo a materiale d'archivio, prodotto da anni. È ciò che contempla l'articolo 5 della direttiva UE 89/552 che chiede esplicitamente di assegnare una quota adeguata a «opere recenti».

La richiesta di osservare queste prescrizioni «ogniquale sia praticamente possibile e ricorrendo a mezzi appropriati» ricalca letteralmente la norma della direttiva UE 89/552. È essenziale che le emittenti in questione non possano stabilire a loro discrezione le prestazioni da fornire ma debbano adempiere, nei limiti del possibile, le esigenze minime stabilite. Le emittenti vincolate dalla disposizione devono riferire, nell'ambito del rapporto annuale (art. 20), in che misura hanno ottemperato alle direttive di legge; eventualmente spiegare perché non sia stato oggettivamente possibile conformarsi adeguatamente a tali direttive. Ciò può avvenire nei casi di offerte tematicamente limitate che si rivolgono al pubblico con programmi a struttura tematica specifici (notiziari, informazioni sportive, programmi musicali particolari, e altre trasmissioni di origine extraeuropea).

In diversi altri punti – e soprattutto per motivi linguistici – si è dovuto rinunciare a riprendere letteralmente le norme della direttiva UE. Essa contiene una definizione esauriente di «opera europea» (art. 6 della direttiva 89/552), alle quali va riservata la maggior parte del tempo di trasmissione escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite (art. 4 e 5 della direttiva UE 97/36). Le delimitazioni corrispondenti, in conformità alle norme europee, devono essere disciplinate per via d'ordinanza.

Il *capoverso 3* obbliga le emittenti televisive che propongono un'offerta di programmi nazionali o destinati alle regioni linguistiche comprendenti film a fornire un contributo per la promozione del cinema svizzero. L'esigenza di politica culturale legata al promovimento della cinematografia nazionale e alla varietà dell'offerta di film⁷⁸ non deve limitarsi ai film proiettati nelle sale cinematografiche, ma deve comprendere i media elettronici. Anche Paesi confinanti con la Svizzera come Germania e Francia prevedono obblighi analoghi per le emittenti nell'ambito del promovimento cinematografico. La competenza della Confederazione di sancire un simile obbligo (e di riscuotere una tassa per il caso in cui le esigenze legali non siano rispettate) risulta dalle disposizioni costituzionali relative alla cinematografia (art. 71 Cost.) e alla radio e televisione (art. 93)⁷⁹.

Le emittenti televisive menzionate nel capoverso 3 devono investire annualmente il quattro per cento dei loro proventi lordi nella produzione o coproduzione di film svizzeri o nell'acquisto di diritti corrispondenti. (Il concetto di film svizzero è definito nell'articolo 2 della legge sul cinema). Se la quota investita è inferiore, le emittenti soggette all'obbligo devono versare una tassa sostitutiva, che corrisponde alla differenza tra le risorse da essi impiegate per promuovere i film e l'aliquota massima del quattro per cento (*primo periodo*). Le emittenti interessate sono tenute a rendere conto dell'adempimento dei loro obblighi nel rapporto annuale (art. 20). Le indicazioni false possono essere oggetto di una sanzione amministrativa (art. 96 cpv. 2 lett. f).

Questo disciplinamento lascia all'emittente la libertà di decidere se considerare direttamente la cinematografia svizzera o se versare una tassa sostitutiva. La tassa sul promovimento della cinematografia segue un concetto analogo, che è stato inserito nella legge sulla radiotelevisione nell'ambito della revisione della legge sul cinema (art. 31 cpv. 2 lett. e LRTV 1991; in vigore dal 1° agosto 2002). La tassa destinata al promovimento della cinematografia pari al quattro per cento al massimo dei proventi lordi, prevista nell'articolo summenzionato, va versata all'Ufficio federale della cultura conformemente all'ordinanza sulla radiotelevisione (art. 20*b*), adeguata contemporaneamente: «La sua destinazione è disciplinata dall'articolo 15 capover-

⁷⁸ Questa esigenza è sancita nell'articolo 71 della Costituzione federale e concretizzata nella legge del 14 dicembre 2001 sul cinema (RS 443.1).

⁷⁹ Secondo il mandato di prestazioni previsto nell'art. 93 cpv. 2 Cost., la radio e la televisione contribuiscono fra l'altro allo sviluppo culturale e la cinematografia svizzera ne è parte integrante.

si 2 e 3 della legge del 14 dicembre 2001 sul cinema»⁸⁰. Questa destinazione vincolata sarà determinante anche per il nuovo disciplinamento.

Il *secondo periodo* del capoverso 3 amplia la cerchia delle emittenti televisive soggette alla tassa comprendendo anche le finestre di programma svizzere di emittenti estere, il cui programma principale propone film. Impegni analoghi erano già previsti dal diritto vigente⁸¹.

Il *capoverso 4* fornisce un contributo all'integrazione di audiolesi e ipovedenti⁸² e concretizza l'articolo 8 capoverso 4 Cost. Il Consiglio federale, nel suo messaggio sull'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili», ha sottolineato che la televisione rappresenta nella nostra società un importante mezzo di comunicazione e d'integrazione.

L'obbligo è riferito soltanto alle emittenti che si rivolgono al pubblico su una vasta area e godono, di conseguenza, di grande risonanza (e di un fatturato equivalente). Escluse sono per contro le emittenti che offrono solo programmi regionali e locali.

La scelta di mezzi adeguati (ad es., linguaggio mimico per gli audiolesi o sottotitoli e informazioni verbali durante le pause del dialogo su un canale suono supplementare per gli ipovedenti) è lasciata alle emittenti. Il volume adeguato dell'offerta sarà definito per via d'ordinanza d'intesa con gli interessati. In merito, occorre tenere sempre presente che le misure corrispondenti rappresentano un onere non irrilevante per l'emittente⁸³. L'onere maggiore spetta in ogni caso alla SSR, che già sotto il diritto vigente ha intrapreso notevoli sforzi finanziari, organizzativi e di personale⁸⁴. La disposizione riguarda sia audiolesi sia ipovedenti: in pratica, la quota adeguata di trasmissioni per gli ipovedenti è nettamente inferiore a quella per gli audiolesi.

Sotto il diritto vigente, l'assicurazione invalidità ha assunto indirettamente circa la metà delle spese che la SSR deve affrontare per i sottotitoli. La Confederazione, fondandosi sulla legge su l'assicurazione per l'invalidità (art. 74 LAI), versa sussidi

⁸⁰ RS 443.1. L'articolo 15 della legge sul cinema disciplina la concessione e la ripartizione dei mezzi. Gli introiti provenienti da contributi di emittenti televisive devono essere impiegati conformemente al capoverso 2 in maniera vincolata per la promozione della cinematografia. L'Ufficio federale ripartisce ogni anno i mezzi a disposizione sui diversi settori di promozione menzionati nella legge sul cinema (art. 3-6 della legge sul cinema: produzione e valorizzazione di film svizzeri e di film coprodotti dalla Svizzera e dall'estero, aiuti finanziari per i festival cinematografici, l'archiviazione di film, la cooperazione internazionale, la formazione professionale e la formazione permanente delle persone occupate nella cinematografia ecc.).

⁸¹ In tal modo, la concessione Sat 1 Svizzera (finestra di programma) del 22.6.1998 obbliga le emittenti, nell'articolo 4, a fornire un contributo per promuovere la cinematografia svizzera.

⁸² Cfr. il messaggio dell'11 dicembre 2000 relativo all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» e a un disegno di legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili), n. 4.4.5, FF 2001 1477.

⁸³ La sottotitolatura di trasmissioni comporta ad esempio l'impiego di un software specifico e di personale specializzato: la SSR deve occupare almeno tre persone per ogni trasmissione sottotitolata.

⁸⁴ La SSR fornisce già ora, nell'ambito del suo mandato di prestazioni, sottotitolazioni per audiolesi. La SF DRS, in base ai dati 2001 di Teletext Svizzera SA, sottotitola circa 1550 ore del suo tempo d'antenna (media giornaliera 4,5 ore), la TSR circa 750 ore (media giornaliera circa 2 ore) e la TSI circa 550 ore (circa un'ora e mezzo al giorno). La SSR partecipa con circa 1,4 milioni di franchi alle spese complessive di 2,55 milioni di franchi. I rimanenti 1,15 milioni di franchi sono coperti dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) mediante sussidi versati alle organizzazioni per audiolesi.

alle organizzazioni di audiolesi che impegnano parte dei contributi assegnati loro dalla LAI per la sottolineatura di trasmissioni televisive. Il disciplinamento delle fonti di finanziamento è tuttora oggetto di chiarimenti e sarà precisato tenendo conto della legge sui disabili. Tale legge, adottata dal Parlamento nel dicembre 2002, contiene una disposizione che permette di cofinanziare la preparazione di trasmissioni televisive adeguate alle esigenze dei disabili mediante le risorse generali della Confederazione⁸⁵.

Art. 8 Obblighi di diffusione

Per la diffusione gratuita di comunicati urgenti di polizia, di comunicati d'allarme ufficiali e di disposizioni sul comportamento da adottare, l'articolo 8 è vincolante per tutte le emittenti svizzere – anche quelle che non sono titolari di una concessione. Nel caso di inadempienza degli obblighi di diffusione, la Commissione può infliggere una sanzione amministrativa (art. 96 cpv. 2 lett. b).

I capoversi 1 e 2 equivalgono essenzialmente alle disposizioni dell'articolo 6 della LRTV 1991. È soppresso soltanto l'obbligo di diffusione di dichiarazioni ufficiali o di accordare ad un'autorità il necessario tempo d'antenna per esprimersi (art. 6 cpv. 3 lett. c LRTV 1991) in quanto privo di rilevanza nella prassi, criticato a più riprese dalla giurisprudenza e non legittimabile in seno a un sistema liberale che proclami l'indipendenza dei media dallo Stato.

Il *capoverso 1* precisa l'ambito delle comunicazioni d'interesse pubblico da diffondere nella misura in cui esse siano indispensabili per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici o per la sicurezza delle persone (come già nell'art. 19 cpv. 1 ORTV). Occorre rilevare in particolare che in questo campo all'emittente non è attribuibile alcuna responsabilità giuridica per il contenuto delle comunicazioni. Qualora il contenuto della comunicazione sia controverso, sono escluse non solo misure nel quadro della vigilanza ai fini del diritto della radiodiffusione circa il contenuto di trasmissioni redazionali ma pure la responsabilità civile o penale: l'emittente non può essere sanzionata per il mancato adempimento dell'obbligo legale di diffusione di comunicazioni.

Anche se tutte le emittenti radio e televisive svizzere diffondessero le comunicazioni previste dalla legge non sarebbe possibile assicurare l'informazione integrale della popolazione svizzera in quanto una parte notevole della fruizione avviene su programmi esteri. La via dell'informazione esauriente del pubblico è centrata piuttosto sui fornitori di servizi di telecomunicazione in grado di memorizzare il messaggio mediante la televisione via cavo. Il *capoverso 3* offre al Consiglio federale la possibilità di estendere anche ai semplici fornitori di servizi di telecomunicazione questi obblighi, come già avviene nel diritto delle telecomunicazioni (cfr. art. 47 LTC per la comunicazione in situazioni straordinarie).

⁸⁵ «La Confederazione può sostenere misure volte a rendere le trasmissioni televisive accessibili alle persone audiolese e ipovedenti.» (art. 14 cpv. 4 della legge federale del 13.12.2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili).

Art. 9 Riconoscibilità della pubblicità

L'obbligo della separazione tra parti di programma redazionali e parti di programma pubblicitarie (*cpv. 1*) è un principio giornalistico fondamentale, ammesso in larga misura anche al di fuori della radiodiffusione. Esso deve quindi valere per tutte le emittenti di programmi radiotelevisivi. Soltanto se il pubblico è messo in condizione di distinguere i contenuti redazionali di un programma da quelli finanziati da terzi è possibile una formazione dell'opinione pubblica non manipolata (in merito cfr. più sopra n. 1.3.7.2.2). Il primo periodo del capoverso 1 è pure in sintonia con le disposizioni quadro europee (art. 13 *cpv. 1* CETT e art. 10 *cpv. 1* direttiva UE 97/36) ed è già presente nella LRTV del 1991 (art. 18 *cpv. 1* LRTV 1991).

La separazione tra pubblicità e programma redazionale è stabilita anche dal *capoverso 2*, la cui formulazione appare più severa della prescrizione minima europea. Nelle trasmissioni pubblicitarie è vietato non solo l'intervento di persone regolarmente presenti nell'elaborazione dei notiziari o dell'attualità politica (art. 13 *cpv. 4* CETT) ma, in generale, la partecipazione di persone che collaborano regolarmente alla parte redazionale del programma in questione. Come già nella LRTV 1991, il Consiglio federale può stabilire eccezioni per quanto attiene a emittenti piccole e con risorse finanziarie limitate.

I dettagli relativi alla separazione dovranno essere disciplinati a livello di ordinanza come statuito dal *secondo periodo del capoverso 1*. Indicativa per il disciplinamento a livello d'ordinanza è pure la disposizione minima europea in base alla quale pubblicità e telegiornali devono essere nettamente separate dalle altre parti del programma mediante segnali ottici e/o acustici (art. 13 *cpv. 1* CETT). Nelle trasmissioni radiofoniche, in occasione di lunghe emissioni commerciali (ad es., trasmissioni promozionali), la segnalazione acustica non è ormai quasi più in grado di assicurare la dovuta trasparenza. Per questo motivo, la durata di un messaggio pubblicitario e di una telegiornata radiofonica dovrà essere disciplinata nell'ordinanza. Anche in campo televisivo, determinate forme di finanziamento di trasmissioni da parte di terzi possono sfociare in una mescolanza tra contenuti redazionali e contenuti pubblicitari. Si pensi, ad esempio, alle nuove forme suscitate dallo sviluppo tecnologico quali la pubblicità virtuale o la suddivisione dello schermo (*split screen*). Per questi casi, il Consiglio federale può prevedere soluzioni adeguate nell'ordinanza o vietare del tutto l'impiego di certe forme di pubblicità.

Art. 10 Divieti in materia di pubblicità

I divieti in materia di pubblicità per i tabacchi (*art. 1 lett. a*), per i medicinali ottenibili su prescrizione medica (*cpv. 2*) e per le bevande distillate (*cpv. 1 lett. b*), per le quali il divieto è sancito anche nella legge sull'alcool, sono indotti da motivi di politica sanitaria. Vi è un allentamento del divieto generalizzato di pubblicità per le bevande alcoliche tuttora in vigore (cfr. disciplinamento attuale⁸⁶, LRTV 1991) nella misura in cui è ammessa la pubblicità per la birra, il vino e il sidro (cfr.

⁸⁶ Il nuovo disciplinamento sulla pubblicità degli alcolici – che segue l'orientamento del messaggio – è oggetto di una possibile modifica di legge anticipata da parte del Parlamento (iniziativa parlamentare Schmid-Sutter Carlo; FF 2002 6306).

n. 1.3.7.2.4), ma rispetto alle disposizioni minime europee, che permettono la pubblicità per tutti gli alcolici, la norma rimane comunque più severa. Tuttavia, diversi Stati europei hanno varato disposizioni ancora più restrittive e alcuni di essi vietano totalmente la pubblicità di bevande alcoliche.

A causa degli aspetti impliciti di politica sanitaria (cfr. anche n. 1.3.7.2.4), la *pubblicità per le bevande alcoliche* sottostà a determinate restrizioni quanto ai suoi contenuti. Il *capoverso 1 lettera b (secondo periodo)* limita la pubblicità delle bevande alcoliche a indicazioni e rappresentazioni che si riferiscono direttamente al prodotto e alle sue proprietà. Un simile disciplinamento vige già oggi per la pubblicità delle bevande alcoliche in tutti i mass media (cfr. art. 24*b* cpv. 1 della legge sull'alcool). Questa limitazione vieta ad esempio che il consumo di alcol sia associato a un determinato stile di vita (pubblicità «Lifestyle»).

Il *terzo periodo* della lettera b autorizza il Consiglio federale a prevedere nell'ordinanza altre disposizioni in materia di pubblicità per le bevande alcoliche a tutela della salute e dei giovani. Al riguardo si tratta, in primo luogo, di escludere le presentazioni o dichiarazioni che possono risultare problematiche quali il ricorso a minorenni o i collegamenti tra alcool e prestazione fisica. Le restrizioni ricalcano le disposizioni del diritto europeo (art. 15 cpv. 2 CETT e art. 15 della direttiva UE sulla televisione).

Le limitazioni della pubblicità e delle televendite riguardanti i *medicinali* protraggono il disciplinamento attuale. Esse tengono conto del fatto che i medicinali possono dar adito ad abusi di consumo e creare dipendenza e non dovrebbero, di conseguenza, beneficiare di pubblicità estese e soprattutto di pubblicità sotto forma di televendite. La disposizione del *capoverso 2* corrisponde alle prescrizioni europee (art. 15 cpv. 3 e 5 CETT; art. 14 Direttiva UE 89/552), mentre i dettagli del divieto ripropongono come finora i termini della legge sugli agenti terapeutici.

Il divieto della *pubblicità politica* (cpv. 1 lett. c) deve impedire innanzitutto che la formazione dell'opinione pubblica democratica sia influenzata unilateralmente da attori economici in posizione dominante e salvaguardare l'indipendenza dell'emittente da influenze politiche. Il divieto appare più limitato rispetto al diritto vigente (art. 18 cpv. 5 LRTV 1991). La pubblicità politica rimane esclusa qualora tocchi direttamente il processo democratico sotto forma di votazioni ed elezioni. Si impedisce in tal modo che l'estensione delle lotte elettorali sulla pubblicità nei media elettronici possa gravare in misura eccessiva su partiti e associazioni, sfavorendo le organizzazioni che non dispongono di consistenti mezzi finanziari.

Partiti politici e detentori di cariche politiche devono essere considerati in ogni situazione e in ogni momento attori politici e sono pertanto sottoposti al divieto generale di pubblicità. Anche nell'imminenza delle elezioni, i candidati devono rispettare questo divieto. La pubblicità su determinati temi è vietata soltanto prima delle votazioni popolari che vertono su questi argomenti.

La delimitazione del divieto di pubblicità politica s'impone anche in seguito alla sentenza nel caso dell'«Associazione contro le fabbriche di animali» nella quale la Corte europea dei diritti dell'uomo contestava l'applicazione troppo estesa del divieto⁸⁷. Ne consegue che attori con obiettivi politici permanenti o temporanei quali

⁸⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo «Associazione contro le fabbriche di animali» del 28.6.2001 (ricorso n. 24699/94; ottenibile all'indirizzo www.echr.coe.int).

organizzazioni per la protezione dell'ambiente, associazioni economiche o sindacati non sono esclusi a priori dalla pubblicità. Lo stesso vale per temi potenzialmente politici quali questioni energetiche, il diritto di locazione o l'adesione all'UE. Anche la nuova definizione del divieto non può risolvere tutti i problemi di delimitazione. I concetti di «partito politico» o di «candidato», come pure il momento in cui un tema è politicamente rilevante ai fini di una votazione, dovranno essere definiti nell'ordinanza.

Analogamente, viene ridotto considerevolmente il divieto in vigore della *pubblicità religiosa* (art. 18 cpv. 5 LRTV 1991). È esplicitamente vietata la pubblicità a favore di confessioni religiose come pure delle istituzioni e delle persone che le rappresentano. La riduzione del campo d'applicazione limita il pericolo che il divieto entri in conflitto con la libertà d'opinione o di religione.

Il divieto della pubblicità clandestina (art. 15 cpv. 2 ORTV) e della pubblicità subliminale (art. 15 cpv. 1 lett. f ORTV) disciplinati nel capoverso 3 rispecchiano la situazione giuridica vigente.

Le esigenze minime generali relative al contenuto di un programma radiofonico o televisivo (art. 4 cpv. 1 e 3 LRTV) valgono anche per la pubblicità. Inoltre, il *capoverso 4* sancisce esigenze specifiche circa il contenuto della pubblicità. Le lettere a e c ribadiscono la direttiva UE 89/552 (art. 12), la lettera b l'attuale ORTV (art. 15 cpv. 1 lett. d) e, per l'essenziale, la CETT (art. 11 cpv. 2).

Art. 11 Inserimento della pubblicità nei programmi televisivi

La limitazione della pubblicità in seno alle trasmissioni⁸⁸ ha scopi diversi: la protezione di opere artistiche, la protezione dei consumatori e l'autonomia redazionale nei confronti dei finanziatori. La presente disposizione riprende nel capoverso 1 e 2 le esigenze minime della CETT e della direttiva UE, che stabiliscono un equilibrio tra gli interessi finanziari dell'emittente e gli interessi del pubblico e degli operatori artistici, ma ne rielabora il testo, complesso e ambiguo, in una formulazione più comprensibile. Il nuovo disciplinamento stabilisce, rispetto a quello in vigore, una notevole estensione delle possibilità di interruzioni pubblicitarie. L'unità di un'emissione poteva essere interrotta finora soltanto nelle pause naturali degli avvenimenti trasmessi e una volta in trasmissioni di oltre 90 minuti di durata (art. 18 cpv. 2 LRTV 1991; art. 12 cpv. 2 ORTV).

Il *capoverso 1* stabilisce il principio che la pubblicità (incluse le televendite) deve essere inserita tra i contenuti redazionali e trasmessa in blocchi. I capoversi rimanenti elencano i casi in cui sono possibili interruzioni pubblicitarie.

Sono permesse le interruzioni pubblicitarie prima di tutto nelle pause naturali degli avvenimenti trasmessi (*cpv. 2*) L'interruzione di altre trasmissioni è vincolata ad alcuni presupposti. In nessun caso, l'interruzione può pregiudicare l'integrità complessiva e il valore delle trasmissioni (*cpv. 3*). Il rimando all'articolo 15 capoverso 2 ricorda che le trasmissioni per bambini non possono essere interrotte con inserti pubblicitari. Questa disposizione è più severa delle norme europee in base alle quali

⁸⁸ Il nuovo disciplinamento delle interruzione pubblicitarie – con lo stesso orientamento del messaggio – è oggetto di una possibile modifica anticipata della legge da parte del Parlamento (iniziativa parlamentare Schmid-Sutter Carlo; FF **2002** 6306).

le trasmissioni per bambini possono essere interrotte se hanno una durata di oltre 30 minuti.

Interruzioni pubblicitarie possono avvenire soltanto tra le parti autonome di una trasmissione senza peraltro che venga fissato un intervallo minimo di tempo tra le interruzioni stesse. Tuttavia, se la trasmissione non è composta da parti autonome, l'intervallo da rispettare deve essere di almeno 20 minuti (*cpv. 3 lett. a*).

Secondo il *capoverso 3 lettera b*, i lungometraggi cinematografici possono essere interrotti ogni 45 minuti con messaggi pubblicitari. Lungometraggi di oltre 90 minuti di durata possono essere interrotti una seconda volta se durano almeno 20 minuti in più oltre l'intervallo dei 45 minuti. Da questo principio contemplato dal diritto europeo si hanno intervalli di 45, 90, 110 minuti (in seguito: 155, 200, 245 ...) nei quali è possibile trasmettere un messaggio pubblicitario.

La stessa regola vale per i film prodotti per la televisione perché ad essi è attribuito un valore artistico assimilabile a quello di un lungometraggio cinematografico.

Nel *capoverso 3 lettera c* sono enumerati altri tipi di trasmissioni nelle quali l'inserimento di pubblicità è limitato. Notiziari, trasmissioni di attualità politica, documentari e trasmissioni religiose possono essere interrotti solo se hanno una durata superiore ai 30 minuti. Il *capoverso 4*, infine, vieta ogni interruzione pubblicitaria nel corso della trasmissione di funzioni religiose.

La definizione di «durata di trasmissione programmata» nelle lettere b e c significa che la durata di riferimento della trasmissione in questione include eventuali interruzioni pubblicitarie.

Nell'ordinanza, il Consiglio federale può emanare disposizioni più liberali in materia di interruzioni pubblicitarie per i programmi televisivi non sottoposti alle disposizioni minime europee (*cpv. 5*). Si tratta dei programmi che non possono essere captati all'estero comprese tutte le offerte diffuse solo su impianti via cavo svizzeri come pure i programmi locali e regionali diffusi via etere, che per motivi tecnici non possono essere captati oltre frontiera. Questo allentamento è escluso per i programmi televisivi che beneficiano dei proventi del canone. Il sostegno fornito dal canone di ricezione e il particolare mandato di prestazioni giustificano il contenimento delle interruzioni pubblicitarie in questi programmi (cfr. in merito anche il n. 1.3.7.2.2).

Art. 12 Durata della pubblicità nei programmi televisivi

Il disciplinamento della durata della pubblicità (*cpv. 1–5*) equivale alle prescrizioni minime europee (art. 12 CETT e art. 18 e 18^{bis} direttiva UE 97/36).

La disposizione in base alla quale gli appelli gratuiti alla solidarietà per scopi di beneficenza e dichiarazioni di interesse pubblico non sono sottoposti a precetti di durata non è sancita a livello di legge. L'aspetto collaterale della durata deve essere disciplinato, come finora, nell'ordinanza (cfr. l'analogo art. 13 *cpv. 3 ORTV*). Pure a livello d'ordinanza occorre stabilire il periodo di misurazione per il calcolo della durata oraria massima della pubblicità: conformemente al disciplinamento europeo, determinante deve essere il cosiddetto «periodo dato di un'ora» che inizia allo scattare dell'ora piena.

Mentre le quote giornaliere e orarie massime di spot pubblicitari corrispondono al diritto vigente (art. 13 *cpv. 1 lett. b e c ORTV*), la nuova legge estende notevolmente le possibilità dell'emittente quanto alla diffusione di televendite e adegua le

prescrizioni ai dispositivi europei. La novità è rappresentata in particolare dalla possibilità di diffondere trasmissioni promozionali più lunghe per una durata massima di tre ore giornaliere (cpv. 4). Inoltre, la nuova legge permette l'emissione di programmi di teleshopping privi di qualsiasi contenuto redazionale. La trasmissione di spot pubblicitari in simili programmi è di durata limitata (cpv. 5).

I programmi televisivi non captabili all'estero non rientrano nell'ambito dell'articolo 12. Queste emittenti possono trasmettere pubblicità in misura illimitata. Le limitazioni della durata sono però applicate per intero nel caso di emittenti televisive sostenute dal canone (cpv. 6).

In base al capoverso 7, il Consiglio federale revoca completamente o adegua la limitazione della durata massima quotidiana (cpv. 1) e nell'arco di un'ora (cpv. 3) della pubblicità in particolare per i programmi televisivi non sostenuti dal canone, che possono essere captati all'estero e pertanto soggiacciono alle esigenze minime europee e ciò al fine di permettere la trasmissione di inserti pubblicitari di durata superiore (cosiddetti Publireportage, trasmissioni pubblicitarie di lunga durata e Infomercials). Per questa categoria di trasmissioni pubblicitarie vale, in accordo con le esigenze minime delle normative europee, solo il limite del 20 per cento del tempo d'antenna quotidiano secondo il capoverso 2 (cfr. art. 12 cpv. 1 CETT e art. 18 cpv. 1 della direttiva UE sulla televisione in merito ad «Altre forme di pubblicità»). Nell'ordinanza si dovrà chiarire a partire da quale durata una trasmissione pubblicitaria sia considerata «di durata più lunga» nel senso di questo capoverso.

Art. 13 Pubblicità nei programmi radiofonici

Le esigenze minime europee in materia di *interruzioni pubblicitarie* si riferiscono ai programmi televisivi e sono applicabili solo in parte a quelli radiofonici, di regola diversamente strutturati. Di conseguenza, l'articolo 11 LRTV non vale in linea di massima per i programmi radiofonici. Il Consiglio federale può comunque decidere l'applicazione di alcune disposizioni alle emittenti radiofoniche che fruiscono di una quota del canone, ad esempio il divieto di interrompere parti autonome di una trasmissione e i notiziari di durata inferiore ai 30 minuti.

Anche per quanto riguarda la *durata della pubblicità* per le emittenti radiofoniche che beneficiano del canone spetterà al Consiglio federale fissare regole concrete. In merito, una liberalizzazione indiscriminata potrebbe causare la netta prevalenza dei contenuti pubblicitari in seno a programmi sovvenzionati dal canone e pregiudicare l'adempimento del mandato di prestazioni in materia di programma.

In tale contesto occorre ricordare il limite di durata dei *singoli* messaggi pubblicitari per (tutti) i programmi radiofonici (art. 9 LRTV).

Art. 14 Sponsorizzazione

La sponsorizzazione, diversamente dalla pubblicità, è strettamente collegata alle trasmissioni redazionali e serve al loro finanziamento. Vi è pertanto un rischio maggiore di influenza sui contenuti dei programmi redazionali (cfr. sopra n. 1.3.7.2.3). Formulando le condizioni quadro adeguate, l'articolo 14 tiene conto di questi pericoli particolari della sponsorizzazione ai fini di un'attività redazionale indipendente e della libera formazione dell'opinione pubblica.

Si richiama innanzitutto la responsabilità dell'emittente per le trasmissioni redazionali e si sottolinea l'obbligo di non ammettere alcuna influenza impropria sul contenuto delle trasmissioni (*cpv. 1*). Non sono consentite inoltre trasmissioni sponsorizzate nelle quali vengano pubblicizzati prodotti o servizi dello sponsor o di terzi (*cpv. 3 primo periodo*). Ciò vale anche per le citazioni dello sponsor che fanno parte di una trasmissione redazionale. Le citazioni estensive dello sponsor sono consentite in presenza di determinati criteri (*cpv. 3 secondo periodo*), vale a dire che le indicazioni relative allo sponsor possono essere arricchite da brevi messaggi aggiuntivi riguardanti, ad esempio, il settore d'attività dello sponsor. I criteri determinanti per l'ammissione di citazioni estensive dello sponsor devono tener conto in primo luogo del primo periodo del capoverso 3. Di conseguenza, non sono consentiti elementi pubblicitari; in altre parole anche nelle citazioni estensive dello sponsor sono vietate affermazioni a carattere pubblicitario. Questa norma corrisponde alla prassi in vigore secondo il diritto attuale e tiene conto dell'imperativo di separare la pubblicità dalla parte redazionale del programma. La trasparenza e la libera informazione del pubblico sono garantite dall'obbligo di dichiarare il rapporto di sponsorizzazione sotto forma di menzione dello sponsor all'inizio o alla fine della trasmissione: va dichiarato, da un lato, che la trasmissione è sponsorizzata e citato, dall'altro, il nome dello sponsor (*cpv. 2*).

L'articolo 14, per quanto attiene al contenuto, ribadisce in sostanza le esigenze minime europee circa la responsabilità dell'emittente per le trasmissioni sponsorizzate (*cpv. 1*), le esigenze minime per il riconoscimento della sponsorizzazione (*cpv. 2*), la validità del divieto di pubblicità (*cpv. 4*) e il divieto della sponsorizzazione di notiziari e trasmissioni di natura politica (*cpv. 5*).

La novità rispetto alla prescrizione vigente sulla sponsorizzazione è costituita dal disciplinamento secondo il quale la trasparenza è soddisfatta dalla menzione, una tantum, dello sponsor all'inizio o alla fine della trasmissione (*cpv. 2*). Finora la menzione prescritta era duplice, ossia all'inizio e alla fine (art. 19 *cpv. 2* LRTV 1991).

Il *capoverso 4*, adeguandosi alle esigenze minime europee, sancisce che le imprese che producono o vendono principalmente prodotti che soggiacciono al divieto di pubblicità non possono sponsorizzare trasmissioni ad eccezione, differenziata, delle imprese del settore farmaceutico (cfr. art. 18 *cpv. 2* CETT e art. 17 *cpv. 3* direttiva UE 97/36). Per contro, persone o istituzioni, vincolate dal divieto di pubblicità per tabacchi, bevande distillate, politica o religione, sono in ogni caso escluse dalla sponsorizzazione: ad esempio, candidati a elezioni, partiti politici, chiese, produttori di bevande distillate e di sigarette.

Art. 15 Tutela dei minorenni

A differenza degli adulti, che – sempreché siano rispettate le prescrizioni relative alla separazione dei contenuti e alla trasparenza – sono di regola in grado di distinguere i messaggi redazionali da quelli commerciali, i minorenni spesso non hanno questa facoltà. Di qui la necessità di una particolare protezione dei giovani, segnatamente dei bambini, ai quali è appunto riservato l'articolo 15.

Il *capoverso 1* formula i principi per l'elaborazione di pubblicità rivolta a minorenni o nella quale sono impiegati minorenni e si ispira alle prescrizioni europee (art. 11 *cpv. 3* CETT e art. 16 *cpv. 1* direttiva UE 89/552) nonché alla disposizione

dell'ordinanza in vigore (art. 15 cpv. 1 lett. e ORTV). Il Consiglio federale concretizzerà le direttive legali nell'ordinanza.

Il *divieto totale delle interruzioni pubblicitarie* per le trasmissioni per bambini (cpv. 2) tiene conto della circostanza che ai bambini riesce difficile in generale rendersi conto del passaggio da un contenuto redazionale a contenuti commerciali all'interno di una trasmissione. Le disposizioni minime europee vietano l'interruzione soltanto in trasmissioni per bambini di durata inferiore ai 30 minuti (art. 14 cpv. 5 CETT e art. 11 cpv. 5 direttiva UE 97/36). Alcuni Stati europei, come Germania e Austria, vanno oltre e vietano ogni interruzione pubblicitaria durante le trasmissioni per bambini. Il concetto di «trasmissione per bambini» deve essere precisato nell'ordinanza.

La prescrizione in base alla quale le *televendite* non possono rivolgersi a minorenni (cpv. 3) corrisponde alla disposizione minima europea (art. 11 cpv. 4 CETT e art. 16 cpv. 2 direttiva UE 89/552).

Il *capoverso 4* autorizza il Consiglio federale a emanare norme determinate nell'interesse dei bambini anche riguardo alla sponsorizzazione. Un divieto totale di sponsorizzazione delle trasmissioni per bambini sarebbe esagerato. Per contro, non dovrebbero essere ammesse, a sostegno del divieto d'interruzione, interruzioni da parte dello sponsor nel corso delle trasmissioni (cosiddetti inserti) come pure il Product Placement che rasenta la pubblicità clandestina e dove il pericolo di un'influenza non gradita sui bambini è particolarmente elevato.

Art. 16 Disposizioni speciali per la SSR

Nell'interesse della qualità del servizio pubblico e per migliorare le possibilità commerciali delle emittenti private, la pubblicità e la sponsorizzazione nei programmi della SSR sottostanno a prescrizioni supplementari (in merito al principio dell'asimmetria delle regole cfr. sopra il n. 1.3.7.2.5). Nella legge stessa è sancito comunque solo il divieto di pubblicizzare le bevande alcoliche (cpv. 2), mentre le altre limitazioni previste saranno emanate dal Consiglio federale sulla base del capoverso 1. La delega del disciplinamento concreto al Consiglio federale consente di reagire rapidamente a nuovi sviluppi e di trovare soluzioni adeguate.

Il *capoverso 1* conferisce al Consiglio federale lo strumento per definire nell'ordinanza o nella concessione della SSR i dettagli di questo disciplinamento asimmetrico. Il Consiglio federale intende adottare i seguenti disciplinamenti concreti (cfr. al riguardo le considerazioni espone nel n. 1.3.7.2.5.2):

- divieto della pubblicità nei *programmi radiofonici* della SSR. Ne sono escluse, come finora, le forme di autopromozione volte soprattutto a vincolare il pubblico all'emittente, ad esempio l'offerta concernente la vendita di registrazioni sonore o di articoli promozionali di poco valore strettamente riferiti a programmi radiofonici della SSR;
- mantenimento delle attuali restrizioni quanto alla *durata della pubblicità* e alle *interruzioni pubblicitarie*. Ciò significa che la durata massima della pubblicità quotidiana nei programmi (televisivi) della SSR sarà limitata all'8 per cento del tempo d'antenna e che le interruzioni pubblicitarie saranno limitate alle pause naturali degli eventi trasmessi e alle trasmissioni di oltre 90 minuti;

- alla SSR saranno completamente vietate le interruzioni pubblicitarie nel corso della trasmissione di *lungometraggi e di film prodotti per la televisione*;
- in futuro, le *televendite* saranno trasmesse dalla SSR soltanto nell'ambito del contingente temporale riservato alla pubblicità, vale a dire che le possibilità di televendite di lunga durata (trasmissioni di televendite) o di programmi puramente promozionali rimangono vietate alla SSR.

Oltre a questi propositi vincolanti, è possibile che il Consiglio federale imponga alla SSR altre restrizioni specifiche. In tal modo, esso può limitare o vietare completamente la pubblicità o le sponsorizzazioni per singoli programmi, come è già attualmente il caso per «SF Info». Esso può escludere determinate forme di sponsorizzazione – quali, ad esempio, il Product Placement, simile alla pubblicità clandestina – che risultano particolarmente problematiche dal punto di vista di una formazione autentica delle opinioni. Oltre alle bevande alcoliche, ha anche la possibilità di escludere altri contenuti dalla pubblicità nei programmi SSR. Il capoverso 1 consente inoltre di emanare, se necessario, pertinenti norme asimmetriche anche nell'ambito di nuove forme di comunicazione commerciale, come per la pubblicità su schermo ripartito (split screen) o per la pubblicità virtuale.

Il capoverso 1 contempla esplicitamente anche la *rimanente offerta redazionale* della SSR, che non rientra nel concetto di programma (ad es. Teletext, servizi online). Mediante restrizioni specifiche adottate per la pubblicità e le sponsorizzazioni si evita, da un lato, che la SSR eserciti una sgradita concorrenza economica in questi settori nei confronti delle imprese private e, dall'altro, che aggiri le restrizioni imposte per ragioni di principio. Ciò riguarda, ad esempio, i divieti di pubblicità per tabacchi, alcol, farmaci sottoposti a prescrizione medica, politica e religione.

Il *capoverso 2* sancisce un divieto generale di pubblicità per le bevande alcoliche nei programmi della SSR. Per escludere un aggiramento di questo divieto pubblicitario mediante lo strumento delle sponsorizzazioni, sono logicamente vietate le sponsorizzazioni da parte di imprese attive nel settore delle bevande alcoliche, come le birrerie o i commercianti di vini.

2.1.2.1.4 Sezione 4: Obbligo di notificare, d'informare, di presentare rapporti e di registrare

Art. 17 Obbligo di notificare i proventi derivanti da pubblicità e sponsorizzazioni

La notifica dei proventi lordi derivanti da pubblicità e sponsorizzazioni è il presupposto per il calcolo della tassa di concessione che le emittenti di programmi radiofonici e televisivi titolari di una concessione devono pagare conformemente all'articolo 24.

Art. 18 Obbligo di notificare le partecipazioni

Le emittenti devono comunicare le modifiche inerenti il capitale e i diritti di voto, obbligo collegato alle misure contro la concentrazione dei media. Attraverso l'obbligo di notificare partecipazioni importanti ad altre imprese si raggiunge una

parità di trattamento con quotidiani e periodici che devono, a loro volta, pubblicare questi dati nell'impressum (art. 322 cpv. 2 CP).

Art. 19 Obbligo di informare

La legge non statuisce un obbligo generalizzato di cooperazione ma limita il dovere d'informare a determinate situazioni in cui le autorità necessitano di informazioni per lo svolgimento del loro compito previsto dalla legge. L'autorità competente, nel contesto di procedure di vigilanza (segnatamente anche vigilanza finanziaria) e attraverso misure previste dalla legge contro la concentrazione dei mass media⁸⁹, ha bisogno di informazioni e documentazione sulle emittenti controllate (*cpv. 1*). Nell'ambito della vigilanza finanziaria sulle emittenti che beneficiano di aliquote dei proventi del canone (art. 48) s'impone, ad esempio, la presentazione dei conti. L'obbligo di informare è importante non solo nel quadro di una procedura formale ma impegna, ad esempio, a fornire all'autorità di vigilanza, nel corso di verifiche puntuali, informazioni e atti relativi.

Il *capoverso 2 lettera a* estende l'obbligo d'informare alle persone fisiche o giuridiche collegate economicamente con l'emittente. Oggi, le aziende radiofoniche e televisive sono per lo più integrate in gruppi mediatici per cui i rapporti di proprietà devono essere valutati in un quadro complessivo. Ai fini del diritto relativo alla concentrazione mediatica, è importante sapere, da un lato, fino a che punto un (grande) azionista di un'emittente privata è coinvolto nell'industria dei media; dall'altro, la Commissione deve acquisire informazioni sull'attività delle aziende alle quali un'emittente è associata. Solo così sarà possibile farsi un quadro esauriente dei possibili influssi sul pluralismo dell'offerta e dei media. L'obbligo d'informare è commisurato alle proporzioni di una partecipazione ed è applicabile in linea di massima alle partecipazioni importanti. Questa limitazione tiene conto della critica espressa in sede di consultazione in base alla quale sarebbe eccessivo vincolare all'obbligo di informare chiunque detenga anche una sola azione di una società.

L'unico limite all'obbligo di informare o alla consegna di atti è statuito dal diritto di non deporre (*cpv. 3*). Anche la legge sulla radiotelevisione rimanda, come fa la legge sui cartelli (art. 40), alla corrispondente normativa della legge sulla procedura amministrativa. Il diritto di non deporre tutela soprattutto il segreto redazionale. Egualmente esonerati dall'obbligo di informare e di consegnare gli atti sono i depositari di un segreto professionale o d'affari (art. 16 cpv. 2 PA).

Art. 20 Rapporto annuale e conti annuali

L'obbligo di presentare il rapporto e i conti annuali garantisce alle autorità innanzitutto l'accesso alle informazioni necessarie sulle emittenti che devono adempiere un mandato di prestazioni (in base agli art. 26, 48 e 53). Il vincolo vale inoltre per le emittenti televisive che trasmettono programmi nazionali o destinati alle regioni linguistiche le quali, conformemente all'articolo 7, soggiacciono all'obbligo di incentivare la diffusione e la produzione di opere europee nonché di promuovere la cine-

⁸⁹ Anche la legge sui cartelli prevede un obbligo d'informare nel suo art. 40, obbligo che riguarda le persone che partecipano a intese, le imprese che dominano il mercato, quelle che partecipano a concentrazioni di imprese nonché i terzi interessati. Essi devono fornire all'autorità in materia di concorrenza tutte le informazioni utili alle inchieste e presentare i documenti necessari.

matografia svizzera e sono tenute ad informare circa l'adempimento di quest'obbligo. Altre emittenti, per contro, possono essere esonerate per via d'ordinanza dall'obbligo di presentare il rapporto e i conti annuali. Dato che le emittenti sono per lo più società anonime, esse sono comunque obbligate a redigere il rapporto e i conti annuali giusta il Codice delle obbligazioni (art. 662 CO).

La decisione della Commissione o del Consiglio federale di pubblicare i rapporti annuali (cpv. 2 e 3) è presa in base a una ponderazione degli interessi. Il principio di riferimento è la massima trasparenza del sistema dei media elettronici condivisa tra l'altro dalla CETT (art. 6). La richiesta di trasparenza può essere limitata da giustificati interessi di protezione dei dati o del segreto professionale dichiarati dall'emittente.

Art. 21 Dati statistici

Il disegno contiene, rispetto alla LRTV del 1991, un esplicito disciplinamento della statistica. I dati corrispondenti servono alle autorità legislative e alla Commissione per la verifica dell'efficacia dell'ordinamento giuridico vigente e l'elaborazione adeguata della sua applicazione.

Art. 22 Registrazione e conservazione delle trasmissioni

L'obbligo di registrare e conservare tutte le trasmissioni per una durata di almeno quattro mesi è già previsto dal diritto vigente (art. 69 LRTV 1991) quale imprescindibile premessa per il controllo del rispetto delle prescrizioni sui programmi e di valutazione nell'ambito di procedure. A tal fine occorre la registrazione integrale dell'intero programma (sia delle trasmissioni redazionali sia della pubblicità). La prescrizione di legge concerne esclusivamente gli obblighi dell'emittente nei confronti dell'autorità di vigilanza. Per quanto riguarda la registrazione e conservazione ad altri scopi, l'emittente deve ottemperare alle regole fissate dalla legge sul diritto d'autore.

La necessità di registrazione viene meno nel caso in cui una violazione delle prescrizioni di legge non entra realisticamente in linea di conto, ad esempio per programmi radiofonici, privi di pubblicità, che si rivolgono al pubblico unicamente con musica di sottofondo e senza presentazioni. Siffatti programmi devono essere esonerati dall'obbligo per via d'ordinanza.

Art. 23 Conservazione di programmi

La disposizione sulla conservazione a lungo termine dei programmi («dépôt légal») riserva al Consiglio federale la possibilità, come nel diritto vigente (art. 69 cpv. 3 LRTV 1991), di impegnare le emittenti a mettere a disposizione del pubblico le registrazioni dei loro programmi. Questa norma tiene conto del ruolo importante della radio e della televisione per lo sviluppo sociale. In particolare alle trasmissioni prodotte dalle emittenti pubbliche va attribuito un elevato e duraturo pregio politico, culturale, storico e scientifico. Il Consiglio federale, al fine di tutelare il patrimonio audiovisivo, si riserva di esigere un'archiviazione sistematica nel caso non fosse adeguatamente garantita. Tale impegno è stato finora in gran parte disatteso. Esso non si può neppure desumere da altre norme giuridiche quali la legge federale sulla

biblioteca nazionale svizzera⁹⁰ o la legge federale sull'archiviazione⁹¹. Se e in quale misura sarà statuito un impegno legale per le emittenti dipende non da ultimo dall'istituzione di una legge sul «dépôt légal» propriamente detto che comprenda oltre ai documenti elettronici quelli cartacei.

Il disciplinamento relativo alla conservazione dei programmi è più esauriente rispetto alla LRTV 1991 nella misura in cui le emittenti che il Consiglio federale obbliga a conservare le registrazioni possono essere indennizzate per le spese sostenute (*cpv. 1 secondo periodo*). La SSR ha già intrapreso, da tempo e senza obbligo legale, la salvaguardia a lungo termine delle trasmissioni informative di valore storico. La SSR è assistita, a tale scopo, dall'associazione Memoriav per la conservazione del patrimonio culturale audiovisivo e dalle istituzioni che la promuovono, in particolare l'Archivio federale svizzero, la Fonoteca nazionale svizzera e la Biblioteca nazionale svizzera. L'archiviazione avviene, da un lato, nelle unità regionali della società, vale a dire nei luoghi in cui è reperibile il materiale per la produzione attuale, dall'altro, in misura più modesta, nell'Archivio federale, nella Fonoteca nazionale e nella Biblioteca nazionale. La conservazione a lungo termine dei programmi della SSR deve essere finanziata, nella situazione attuale, mediante i proventi del canone. A seconda dell'entità di un eventuale finanziamento futuro, che l'ordinanza dovrebbe sancire, è prevedibile un indennizzo dei costi supplementari mediante risorse della cassa federale.

Le emittenti radiofoniche e televisive private non hanno ancora elaborato alcuna strategia d'archiviazione paragonabile, soprattutto a causa dei costi di un'archiviazione professionale che le piccole imprese mediatiche non possono permettersi. Senza il sostegno pubblico, la conservazione sistematica e professionale a lungo termine di trasmissioni selezionate da parte di emittenti radiotelevisive private non è possibile.

2.1.2.1.5 Sezione 5: Tassa di concessione

Art. 24

La tassa di concessione è prelevata sui proventi della pubblicità e delle sponsorizzazioni delle emittenti e reinvestita indirettamente nel sistema radiotelevisivo per la promozione di progetti di ricerca e il finanziamento della ricerca sul pubblico. Grazie al sostegno della ricerca sul pubblico (cfr. art. 33), la tassa è ridistribuita a favore delle emittenti che operano nelle regioni finanziariamente deboli.

I proventi della tassa di concessione, malgrado l'assoggettamento della sponsorizzazione, dovrebbero risultare meno ingenti di quelli attuali in quanto gli esercenti di reti via cavo e le emittenti che non sono titolari di una concessione saranno esentati dalla tassa. Queste minori entrate non saranno compensate nemmeno dal fatto che, in futuro, la tassa sarà riversata per intero nel sistema radiotelevisivo (attualmente la maggior parte di essa finisce nella cassa federale generale).

⁹⁰ RS 432.21

⁹¹ RS 152.1

2.1.2.2 Capitolo 2: Società svizzera di radiotelevisione

2.1.2.2.1 Sezione 1: Mandato di programma e concessione

Art. 25 Principio

Questo articolo programmatico distingue nettamente la SSR dalle emittenti commerciali e pone in primo piano il servizio pubblico.

L'impegno del *capoverso 1*, fornire un servizio per la collettività, era stato finora sancito dagli statuti della SSR (art. 2 cpv. 4).

Il *secondo periodo* stabilisce inoltre che l'attività non ha scopo lucrativo. L'emittente pubblica riveste indubbiamente notevole importanza economica. Lo si desume già dal rilevante peso che ha nel mercato grazie ai proventi del canone superiori a un miliardo di franchi l'anno. La dotazione finanziaria è tuttavia soltanto un mezzo per il fine: mettere a disposizione della collettività un servizio nel senso del mandato di programma. La rinuncia a perseguire il lucro non esclude ovviamente una gestione oculata delle risorse pubbliche e non osta neppure a una concezione e a un'attività imprenditoriale dell'emittenza pubblica. La SSR deve essere, ad esempio, competitiva sul mercato dei media e della pubblicità per dare adeguata risonanza al servizio pubblico. Deve inoltre affermarsi, come gli altri attori, nei settori del mercato a monte e a valle dell'emittenza di programmi. Si pensi, ad esempio, alla gestione dei diritti cinematografici e sportivi o alla diffusione satellitare. E comunque, a differenza di altre aziende, la SSR non mira al profitto anche se non ne esclude il perseguimento nelle attività esterne al servizio pubblico vero e proprio, nei limiti fissati dall'articolo 32 LRTV.

Art. 26 Mandato di programma

La disposizione formula in primo luogo le direttive da concretizzare nella pratica e che servono anche al Comitato consultivo quali orientamenti (circa il mandato di programma in generale cfr. sopra il n. 1.3.5.2). Le formulazioni della legge non sono tuttavia oggetto della sorveglianza giuridica formalizzata della Commissione. Il mandato di programma è riferito prima di tutto all'offerta della SSR per quanto attiene ai programmi veri e propri. In secondo luogo, esso può essere rilevante anche ai fini di altre offerte redazionali – ad esempio, servizi online – necessari per l'adempimento del mandato stesso (art. 27 cpv. 3 lett. b LRTV).

Le formulazioni del mandato di programma corrispondono in parte alla legge del 1991 e alla concessione della SSR in vigore, per il resto sono nuove. Il primo capoverso dell'articolo 26 è riferito per lo più a obiettivi generali mentre il terzo capoverso mira all'attuazione giornalistica del mandato pubblico.

Il *capoverso 1 lettera a (servizio a tutta la popolazione)* impegna la SSR a fornire all'intera popolazione un servizio di base sia di contenuti che tecnico:

- si chiede prima di tutto un servizio dai contenuti equivalenti per tutte le regioni linguistiche nelle tre lingue ufficiali. Ad esso sottende la convinzione che la libera e autonoma formazione delle opinioni e lo sviluppo culturale delle regioni linguistiche sono condizionati dalla disponibilità di un'offerta mediatica adeguata. L'equivalenza dei programmi è modellata sull'articolo 3 capoverso 1 primo periodo della concessione della SSR che appunto postula

una fornitura «di programmi equivalenti in tutte le lingue ufficiali». Dato che il romancio non è una lingua ufficiale (cfr. art. 70 cpv. 1 Cost.), il *capoverso 2* esplicita la necessità di prendere in considerazione la regione linguistica in cui è parlato. La sua menzione esplicita non significa tuttavia che si debba ancora ampliare l'offerta di programmi in questa lingua. La SSR offre già un programma radiofonico nonché alcune trasmissioni televisive (nell'ambito di SF DRS) in romancio.

- La SSR deve occuparsi pure delle particolarità locali e sociali delle varie regioni linguistiche e provvedere a che siano prese in considerazione in maniera adeguata nei programmi. I programmi della SSR devono pertanto rivolgersi non solo alle maggioranze, ma offrire una possibilità di espressione anche alle diverse opinioni e culture minoritarie. È ciò che l'aggettivo «completo» (cpv. 1 lett. a) intende evidenziare.
- L'obbligo di offrire un servizio radiotelevisivo implica una dimensione tecnica oltre che contenutistica: una tecnica di diffusione adeguata permette la realizzazione degli obiettivi auspicati in quanto la popolazione è effettivamente in grado di captare i programmi.

Il *capoverso 1 lettera b (mandato d'integrazione)* si ricollega all'articolo 3 capoverso 1 della concessione della SSR sottolineandone il ruolo integrativo e di promozione dell'identità. La SSR nei suoi programmi deve illustrare le diverse culture ed incentivarne lo sviluppo, contribuire agli scambi tra queste culture favorendo in tal modo la comprensione reciproca e la comunicazione interculturale. Un elemento essenziale della funzione integratrice della SSR è il contributo dei suoi programmi alla coesione tra le regioni linguistiche. La finalità ultima del servizio pubblico è di contribuire, nei suoi programmi, a sostenere il processo di comunicazione e di comprensione tra le diverse culture e gruppi sociali, che fa della Svizzera una nazione democratica volontariamente unita. Tutto ciò va inteso in un senso molto ampio. Occorre considerare non solo i bisogni dei Cantoni esplicitamente citati nella legge (già menzionati nell'art. 26 cpv. 2 LRTV 1991, e la cui importanza è stata sottolineata da diversi partecipanti alla consultazione), ma pure, ad esempio, le necessità delle minoranze (p. es. di quelle di lingua madre straniera) e le attese delle diverse generazioni.

Il *capoverso 1 lettera c (Svizzeri all'estero)* illustra il mandato della SSR per l'offerta redazionale rivolta all'estero, la cui entità è precisata nell'articolo 31.

Nel *capoverso 3*, la legge concretizza i settori e gli obiettivi prioritari del mandato di programma:

La *lettera a (contributo alla libera formazione delle opinioni del pubblico)* enuncia le note definizioni del mandato di programma nel campo delle trasmissioni con contenuto informativo. Anche le emittenti private devono attenersi ai limiti minimi del principio di fedeltà (art. 4 cpv. 2). La SSR deve però inoltre contribuire attivamente alla formazione delle opinioni e fornire informazioni complete. La mediazione di temi politici nel senso più ampio del termine, quale assunto centrale di una democrazia diretta, è uno dei compiti prioritari del servizio pubblico e dove l'emittenza pubblica si distingue dalla concorrenza. La parte del tempo d'antenna principale (prime time) dedicato alle trasmissioni informative delle emittenti pubbliche europee è circa il doppio di quello delle emittenti commerciali private. Nel campo dei

notiziari i programmi del servizio pubblico sono un modello anche per la concorrenza privata.

La lettera b (*contributo allo sviluppo culturale*) circoscrive il mandato culturale che include non solo i contenuti trasmessi ma altresì la loro produzione. Alla SSR incombe non soltanto la diffusione di opere culturali ma pure la produzione di cultura (radioteatro, serie televisive di propria produzione), il supporto ad attività culturali svizzere indipendenti mediante mandati e, nei limiti del possibile, una presenza nei programmi.

La lettera c (*formazione*) sottolinea l'importanza dei contenuti formativi ai quali l'inserimento della formazione nel dettato costituzionale (cpv. 2 dell'art. 93 Cost.) conferisce un'importanza supplementare. Intesa è non solo l'istruzione a livello di televisione scolastica ma pure, ad esempio, la formazione continua degli adulti e un'offerta formativa per il grande pubblico. Secondo il mandato in materia di formazione, nei suoi programmi la SSR deve inoltre contribuire a sviluppare nel pubblico la capacità di confrontarsi criticamente e responsabilmente con i media sviluppando così una competenza mediatica. Nell'ambito di trasmissioni critiche sui media, deve ad esempio proporre programmi che affrontino problematiche etiche.

La lettera d (*intrattenimento*) chiarisce che il servizio pubblico non si esaurisce nell'ambito dell'informazione e della cultura in senso stretto, e che il finanziamento di contenuti d'intrattenimento mediante il canone è giustificato (sull'importanza dell'intrattenimento per il servizio pubblico cfr. sopra il n. 1.3.5.1). Anche in questo campo un'emittente pubblica può assumere la funzione di modello e spingere le emittenti private a competere sulla qualità. Di fronte a tendenze problematiche affermatesi soprattutto in programmi televisivi commerciali e derivanti dalla competizione per l'attenzione del pubblico, la SSR deve prestare particolare attenzione al rispetto di standard etici minimi proprio nel campo dell'intrattenimento. Ad esempio, lo sbeffeggiamento pubblico di persone e il dileggio delle minoranze non sarebbero conciliabili con il mandato di programma.

Il capoverso 4 obbliga la SSR a impiegare di regola nella trattazione di temi d'interesse nazionale la lingua ufficiale nella sua forma standard e non il dialetto. Questa norma è ampiamente conforme all'articolo 3 capoverso 6 dell'attuale concessione SSR e istituisce una corrispondente base legale. Il concetto di lingua «standard» (invece ad es. di «lingua scritta») si rifà all'attuale terminologia impiegata anche nell'avamprogetto di legge sulle lingue dell'ottobre 2001.

Art. 27 Concessione

Di fronte al ruolo centrale che spetterà anche in futuro alla SSR in seno al sistema mediatico svizzero, si mantiene il diritto della SSR a una concessione (cpv. 1). La concessione della SSR rimane uno strumento centrale per l'attuazione concreta del servizio pubblico.

Nel circoscrivere l'attività del servizio pubblico importa infine stabilire quali prestazioni sono necessarie e quali spese sono tollerabili ai fini dell'adempimento concreto del mandato di programma. La risposta è sostanzialmente il risultato di una valutazione politica. In tale contesto è logico riconfermare la competenza del Consiglio federale quale autorità politica che rilascia le concessioni e fare sì che la procedura in tal senso avvenga nell'ottica di una politica mediatica di ampio raggio e con la consultazione delle parti interessate (cpv. 2). Importanti sono, a tal fine, soprat-

tutto i pareri della Commissione, che dispone di una profonda conoscenza del sistema radiotelevisivo svizzero, come pure del Comitato consultivo della SSR che ne conosce il programma e che può offrire un contributo prezioso al fine di stabilire se la SSR necessita di un'ulteriore rete per ottemperare al suo mandato di prestazioni.

La concessione determina in primo luogo il numero e il genere dei programmi (cpv. 3 lett. a). In tal modo è pure possibile formulare mandati di prestazioni specifici per singole offerte e garantire che la SSR, con il suo ventaglio di programmi, possa raggiungere tutti gli strati della popolazione e tratti anche argomenti che non rispondono necessariamente ai bisogni di una maggioranza.

La concessione stabilisce inoltre il volume della rimanente offerta redazionale finanziabile con i proventi del canone (cpv. 3 lett. b). Si tratta di offerte che non sono programmi in senso proprio (nel senso dell'art. 2 lett. a) e che non necessitano di alcuna concessione (ad es., il Teletext). L'offerta corrispondente può però essere necessaria affinché la SSR possa assolvere il suo mandato di prestazioni con i suoi programmi. Già ora praticamente tutte le grandi emittenti diffondono offerte integrative – in genere servizi online – che sono collegate ai programmi e che forniscono ai telespettatori informazioni approfondite e, in tal modo, in ultima istanza, destinate a fidelizzare il pubblico. La competitività della SSR dipende dalla possibilità, che le deve venire accordata, di mettersi al passo con la concorrenza e prevedere offerte analoghe.

La concessione definisce pertanto il volume complessivo dell'offerta della SSR finanziata dal canone adeguando così il diritto svizzero alle esigenze della Commissione dell'UE secondo le quali un mandato di diritto pubblico, che giustifica un finanziamento mediante il canone, deve essere definito precisamente nell'ambito di un atto giuridico formale⁹². Come in materia di programmi, sono le uniche offerte giornalistiche ammesse quelle necessarie all'adempimento del mandato. Anche questa esigenza della legge è conforme alla linea della Commissione europea che esclude il finanziamento, mediante il canone, di attività che «non corrispondono alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società».

Il capoverso 3 lettera c concretizza la considerazione dovuta alla creazione musicale e cinematografica svizzera, oggetto in passato di reiterate discussioni e prese di posizione politiche. La disposizione s'innesta sul principio della sussidiarietà: si auspica che la SSR e il settore cinematografico e musicale svizzero convengano degli aspetti quantitativi e delle modalità dell'impegno. Nel caso in cui l'autoregolazione non dovesse offrire una soluzione adeguata, il Consiglio federale dovrà stabilire condizioni quadro o eventualmente fissare quote che una volta definite sarebbero, in caso di violazione, deducibili in giudizio, contrariamente a quanto avviene per il mandato di programma generale stabilito per legge; esse soggiacciono al diritto di vigilanza da parte della Commissione.

In base al capoverso 4 il Dipartimento può obbligare la SSR a presentare programmi realizzati in collaborazione con altre emittenti delle regioni linguistiche. Questa collaborazione è già prevista nella concessione della SSR del 1992 (art. 5). La SF DRS 2 collabora già attualmente con Presse-TV AG⁹³ (con trasmissioni come

⁹² Comunicazione della Commissione UE sull'applicazione delle disposizioni circa le sovvenzioni statali alla radiodiffusione di diritto pubblico, GU C 320 del 15.11.2001 pag. 5 segg., n. 37 segg.

⁹³ Cfr. la concessione per Presse TV AG del 18.9.1995; FF 1995 IV 572

«Cash-TV», «Format NZZ» e altre) e con Alphavision AG⁹⁴ («Fenster zum Sonntag»). Il Dipartimento deve approvare preventivamente la collaborazione come pure le sue modalità contrattuali, ad esempio la cessione del tempo d'antenna. La SSR sfrutterà questa possibilità con moderazione e unicamente per adempiere il mandato di servizio pubblico. Nell'ambito dell'obbligo imposto alla SSR, il Dipartimento deve dar prova di riserbo e rispettare l'autonomia di programma. Il capoverso 4 secondo periodo esige pertanto che il Dipartimento osservi l'autonomia di programma della SSR nell'ambito di un concreto impegno di collaborazione e tenga conto delle sue esigenze. Ciò vale sia riguardo alla scelta delle emittenti favorite sia riguardo alla forma di collaborazione, ad esempio nella definizione dei tempi d'antenna.

Il *capoverso 5* disciplina la modifica della concessione nel caso in cui la situazione di fatto e di diritto dovesse modificarsi o tale modifica fosse necessaria per la tutela di interessi importanti come prevede già l'articolo 14 capoverso 1 LRTV 1991. Competente in merito è il Dipartimento che può disporre autonomamente una modifica o attivarsi su richiesta della Commissione. Se la SSR non è d'accordo con la disposizione emanata può adire le vie legali rivolgendosi alla Commissione di ricorso e, in seguito, al Tribunale federale.

2.1.2.2.2 Sezione 2: Offerta redazionale

Art. 28 Programmi per un pubblico particolare e programmi tematici

L'adempimento del mandato di prestazioni con il suo spiccato orientamento verso valori quali la coesione, lo scambio e la comprensione reciproca dei diversi gruppi di popolazione presuppone che la SSR proponga in primo luogo programmi completi per tutta la popolazione. Un'offerta eccessivamente specialistica e una frammentazione dei programmi per singoli segmenti di pubblico sarebbero in contrasto con questo principio.

La disposizione dell'articolo 28 si rivolge alle autorità concedenti e stabilisce quindi che i programmi destinati a un pubblico particolare e i programmi tematici devono essere autorizzati con discrezione e solo se sono opportuni per l'adempimento del mandato di programma. Inoltre, essa esige esplicitamente che, autorizzando questi programmi, si tenga conto del margine di sviluppo delle altre emittenti. Per la SSR ciò significa che i programmi tematici e i programmi per un pubblico particolare non dovrebbero servire soltanto a incrementare gli indici di ascolto o all'affermazione sul mercato ma mirare sempre a obiettivi compatibili con il mandato (per la questione dei programmi tematici della SSR e quelli per un pubblico particolare, cfr. sopra il n. 1.3.5.3.2).

Art. 29 Limitazioni dell'offerta regionale

La SSR deve concentrare le sue prestazioni editoriali soprattutto a livello nazionale o di regione linguistica. La legge pone pertanto dei limiti alla diffusione di programmi rivolti al pubblico di zone ristrette (cfr. sopra il n. 1.3.5.3.1).

⁹⁴ Concessione per Alphavision AG del 5.11.1997.

Il *capoverso 1* sancisce che la SSR non può diffondere programmi regionali. Esclusa dal divieto è la trattazione di temi specificamente regionali nell'ambito delle normali trasmissioni della SSR che possono essere captate nelle diverse regioni linguistiche. Inammissibile è, in sostanza, la trasmissione di programmi che possono essere diffusi solo in una determinata regione e che trattano contenuti ad essa specificamente collegati.

Il *capoverso 2* statuisce un'eccezione al divieto di trasmissione di programmi regionali: esso ammette l'emittenza di finestre regionali radiofoniche (giornali radio regionali). Queste offerte sono di fatto già possibili solo se autorizzate dal Dipartimento, in quanto dipendono dall'assegnazione di una particolare frequenza per la diffusione via etere, il che avviene nel quadro di una modifica dell'allegato alla concessione. L'obbligo di autorizzazione è ora menzionato esplicitamente nella legge.

Art. 30 Produzione di programmi

La SSR, quale emittente di servizio pubblico, non può lasciarsi guidare, anche nel quadro della produzione dei suoi programmi, soltanto da considerazioni di economia aziendale ma deve altresì valutare gli interessi e le sensibilità regionali. Questa esigenza è dettata dalla convinzione che gli avvenimenti e i bisogni regionali possono essere adeguatamente espressi nei programmi se gli operatori di programma hanno una certa affinità con le regioni interessate e sono in grado di esprimere una sensibilità adeguata alle specificità regionali. Va inoltre tenuto presente che strutture di produzione federaliste e una ripartizione regionale equilibrata dei posti di lavoro favoriscono il processo d'identificazione. È dunque giustificato inserire nella legge le esigenze minime corrispondenti (cfr. sopra il n. 1.3.5.3.4). Tale disposizione si riallaccia all'articolo 4 della concessione della SSR, secondo il quale i programmi regionali devono essere prodotti nelle rispettive regioni linguistiche.

Art. 31 Offerta redazionale destinata all'estero

In origine, le prestazioni della SSR per l'estero si limitavano all'emissione di un programma radiofonico a onde corte (Radio svizzera internazionale; RSI), fondato su una propria concessione. Col passare degli anni, e in seguito all'evoluzione tecnologica, l'offerta destinata all'estero si è notevolmente differenziata: i programmi della RSI sono ora diffusi in tutto il mondo anche via satellite e tutti i programmi radiofonici delle regioni linguistiche si possono captare nell'intera Europa grazie alla diffusione satellitare. In campo televisivo, la SSR è presente con i suoi contributi nell'ambito di diverse cooperazioni in programmi televisivi internazionali (TV5, 3Sat) e produce, da alcuni anni, per conto di «Presenza Svizzera», il programma televisivo «Swiss World» diffuso in seguito da stazioni televisive estere. Infine, negli ultimi anni, l'offerta Internet della SSR è divenuta molto importante soprattutto per gli Svizzeri all'estero e trova ora espressione nel sito «swissinfo.org». In tale situazione, non sarebbe ragionevole vincolare le prestazioni della SSR a tecnologie specifiche o limitarle a un'offerta di programmi determinata.

Il disegno di legge formula un mandato generale di programma per l'estero (art. 26 cpv. 1 lett. c) e demanda le modalità pratiche alla concessione. Il Consiglio federale dovrà definire in particolare con quali media e quali programmi il mandato dovrà essere realizzato. Un mandato che include due elementi: la SSR con la sua offerta deve innanzitutto consolidare i legami degli Svizzeri all'estero con la madrepatria e inol-

tre promuovere la presenza della Svizzera e la comprensione delle sue aspirazioni all'estero.

Dato che il mandato di prestazioni che qui interessa è fortemente contrassegnato da aspirazioni di politica estera e che un finanziamento commerciale dei programmi corrispondenti non è possibile, sia il finanziamento esclusivamente mediante il canone sia quello commerciale sono da escludere. Si prevede, di regola, il rimborso della metà dei costi corrispondenti da parte della Confederazione (*cpv.* 3). Ai fini del computo è determinante un contratto di prestazioni tra quest'ultima e la SSR nel quale sia fissato il limite massimo dei costi (*cpv.* 1). La formulazione «di regola» tiene conto del fatto che la Confederazione si assume ora a malapena il 50 per cento dei costi mentre il diritto vigente parla di un finanziamento federale della «metà almeno dei costi» (art. 20 *cpv.* 3 LRTV 1991). La nuova disposizione non comporta alcuna modifica essenziale dell'impegno finanziario della Confederazione.

Il Consiglio federale, oltre al mandato permanente, può stipulare con la SSR, in situazioni di crisi, mandati di prestazioni a breve termine per la comprensione tra i popoli (*cpv.* 2), il cui adempimento sarà finanziato integralmente dalla cassa federale (*cpv.* 3).

2.1.2.2.3 Sezione 3: Altre attività della SSR

Art. 32 Attività non stabilite nella concessione

L'articolo 32 crea un equilibrio tra l'iniziativa imprenditoriale della SSR, fondamentalmente auspicabile, e la giustificata tutela di operatori più deboli sul mercato (cfr. sopra le considerazioni formulate nel n. 1.3.5.3.3).

Il *capoverso 1* serve a tutelare altre imprese mediatiche dalle conseguenze di attività non stabilite nella concessione che la SSR può esercitare nell'ambito della sua libertà economica. Le attività della SSR, prevalentemente finanziate dal canone, non devono compromettere inutilmente la posizione e il compito di altre imprese mediatiche. La considerazione di questa esigenza è imposta alla Confederazione dalla Costituzione federale (art. 93 *cpv.* 4 Cost.). Occorre perciò, in sintonia con la norma costituzionale, partire da un concetto di media esteso che annoveri, accanto alla stampa e al settore cinematografico, ad esempio l'attività online. La disposizione non prescrive alcun obbligo di autorizzazione ma impone alla SSR di notificare preventivamente le attività non stabilite dalla concessione con la possibilità di un successivo intervento delle autorità.

Il *capoverso 2* chiarisce che un eventuale intervento del Dipartimento deve ottemperare al principio della proporzionalità. Un divieto, quale misura estrema, entra in linea di conto soltanto nel caso in cui, nonostante le restrizioni, l'attività prevista dalla SSR leda eccessivamente altri media o pregiudichi notevolmente la realizzazione del mandato di programma.

Art. 33 Ricerca sul pubblico

Per poter acquisire pubblicità le emittenti private devono poter rilevare i dati relativi al mercato al fine di presentare agli inserzionisti le quote di mercato del loro programma ed il numero di contatti che la trasmissione pubblicitaria può raggiungere.

Le emittenti non sono in grado di rilevare in proprio i dati relativi e devono quindi rivolgersi, a tal fine, a istituzioni competenti che dispongano dell'infrastruttura necessaria.

Oggi i dati di mercato vengono rilevati dal servizio di ricerca della SSR, che, attraverso la sua filiale «Publica Data», li fornisce a pagamento alle emittenti private. La presente disposizione avalla legalmente questa prassi e garantisce che il rilevamento dei dati avvenga nell'interesse del sistema della radiodiffusione nel suo insieme.

Il *capoverso 1* definisce un vero e proprio mandato di prestazioni per la SSR e formula condizioni quadro. Importa soprattutto che il rilevamento dei dati avvenga scientificamente e senza eventuali influenze da parte degli interessati. A tal fine, dev'essere anzitutto assicurato che il servizio di ricerca in seno alla SSR disponga dell'autonomia necessaria e sia indipendente da terzi interessati. A garanzia della scientificità del rilevamento dei dati, è inoltre opportuno incaricare anche esperti indipendenti. Una commissione di monitoraggio in tal senso esiste già. Infine, il servizio di ricerca può far capo a terzi indipendenti per il rilevamento dei dati. Il servizio di ricerca attualmente lavora in collaborazione con l'istituto di ricerche di mercato IHA-GfK AG di Hergiswil.

In base al *capoverso 2*, l'attività del servizio di ricerca e la sua posizione in seno alla SSR devono essere disciplinate in uno statuto nel quale, in particolare, deve essere definito lo spazio di cui il servizio dispone per un rilevamento dei dati scientifico e indipendente. Devono inoltre essere stabiliti i meccanismi di tutela della qualità al fine di garantire la scientificità della procedura. Lo statuto è sottoposto all'approvazione del Dipartimento.

Il DATEC e la Commissione, ai fini della loro attività d'interesse pubblico, devono conoscere la situazione del mercato radiotelevisivo. A tal scopo, devono essere loro forniti gratuitamente i dati relativi al mercato (*cpv. 3*). Questi dati sono peraltro importanti anche per tutte le emittenti. Poiché i dati relativi agli indici di ascolto sono la base della loro attività commerciale, è giusto che siano adeguatamente pagati. Anche in questo caso si prende come riferimento la prassi attuale della SSR: le spese per il rilevamento e la preparazione dei dati sono suddivise tra la SSR e le emittenti private in base all'impiego e ai costi rispettivi. Il Consiglio federale definirà nell'ordinanza quali dati minimi dovranno essere predisposti e forniti.

Oggi, il rilevamento dei dati è orientato essenzialmente in funzione dei bisogni della SSR. Ne consegue che negli agglomerati urbani i dati rilevati sono, grazie alla campionatura più capillare e proporzionalmente maggiore, molto più significativi che non nelle regioni di montagna e periferiche. Ciò sfavorisce le emittenti attive in queste regioni il cui operato è già fortemente condizionato dal minore potenziale economico locale. Il Consiglio federale, nell'ambito della competenza delegatagli dal *capoverso 3*, può disporre che nelle regioni periferiche e di montagna la campionatura sia più estesa affinché le emittenti titolari di una concessione in queste zone abbiano a disposizione dati validi equivalenti a quelli delle emittenti degli agglomerati urbani. Le spese supplementari che ne derivano per la SSR saranno rimborsate con i proventi derivanti dalla tassa di concessione (*cpv. 4*). Dato che la tassa di concessione è pagata da tutte le emittenti titolari di una concessione, esse sopportano, in ultima istanza, le spese per compensare disuguaglianze regionali.

Art. 34

Il disciplinamento del servizio pubblico nel settore radiofonico e televisivo include pure una componente legata alla tecnica di diffusione. Non basta assicurare la produzione dei programmi. È altresì necessario che le offerte corrispondenti raggiungano effettivamente il pubblico (cfr. sopra il n. 1.3.8.1). La legge deve pertanto affrontare, almeno a livello di principio, la questione relativa alle modalità di diffusione dei programmi della SSR.

La diffusione dei programmi radiofonici e televisivi della SSR è garantita già nella LRTV del 1991. L'articolo 28 capoverso 1 stabilisce il principio secondo cui i programmi televisivi destinati alle regioni linguistiche devono essere diffusi in tutta la Svizzera (cosiddetto scambio linguistico). Per quanto riguarda l'ambito radiofonico, l'articolo 28 capoverso 2 LRTV 1991 prescrive che, per ognuna delle lingue tedesca, francese e italiana, sia diffuso un programma radiofonico su scala nazionale se l'offerta di programmi regionali e locali lo consente. Questo disciplinamento fa riferimento a modalità di diffusione analogica e non appare sufficientemente flessibile alla luce delle possibilità della trasmissione digitale.

Considerata l'incertezza relativa ai futuri sviluppi, è impossibile fissare nella legge il numero di programmi che costituiscono l'offerta determinante per il servizio pubblico e che, all'occorrenza, devono essere diffusi al di fuori della regione linguistica d'origine. L'articolo 34 si limita dunque a stabilire dei principi e rinuncia a disciplinare in dettaglio la diffusione di singoli programmi della SSR. La formulazione scelta assicura tuttavia che, in ogni momento, una parte adeguata di programmi della SSR possa essere captata anche in altre regioni linguistiche.

Il *capoverso 1* fissa il principio secondo cui i programmi radiofonici e televisivi della SSR devono essere diffusi capillarmente almeno nella rispettiva regione linguistica (*primo periodo*). È possibile derogare a questo principio (*secondo periodo*) soltanto ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 (finestre regionali nei programmi radiofonici). Il *terzo periodo* consente al Consiglio federale di obbligare la SSR a diffondere determinati programmi oltre la regione linguistica d'origine, ossia in tutta la Svizzera o all'estero. Il *quarto periodo* obbliga il Consiglio federale ad avvalersi anche concretamente di questa possibilità e a garantire un'offerta adeguata di programmi radiotelevisivi della SSR nelle altre regioni linguistiche. In tal modo, in tutta la Svizzera è assicurato un servizio universale con programmi della SSR in tutte le lingue ufficiali.

Conformemente al *capoverso 2*, il Consiglio federale definisce, nell'ambito della concessione rilasciata alla SSR, in quale zona di copertura (p. es. la Svizzera di lingua tedesca) il singolo programma titolare di una concessione dev'essere diffuso nonché le modalità tecniche di diffusione (p. es. su linea, sulle onde ultracorte o via satellite). Poiché il nuovo diritto non prevede un obbligo automatico di diffusione su linea né per il settore radiofonico né per quello televisivo, il Consiglio federale deve deliberare su quest'aspetto già al momento del rilascio della concessione per ogni singolo programma della SSR. Rientra invece nella sfera di competenze della Commissione definire le modalità tecniche della diffusione via etere (p. es. la frequenza) nella concessione di radiocomunicazione conformemente alla legislazione in materia di telecomunicazione.

La realizzazione pratica dell'accesso dei singoli programmi della SSR alle corrispondenti infrastrutture di diffusione, concesso dal Consiglio federale, è essenzialmente di competenza della SSR stessa la quale, in caso di conflitto con un fornitore di servizi di telecomunicazione, può rivolgersi alla Commissione (art. 66). La Commissione ha inoltre il compito di prevedere, già in fase di pianificazione delle frequenze, capacità sufficienti ai fini della diffusione via etere dei programmi della SSR (art. 64 cpv. 1).

2.1.2.2.5 Sezione 5: Organizzazione e finanziamento

Art. 35 Organizzazione della SSR

Fondamentalmente, il disegno rispetta il principio dell'autonomia organizzativa della SSR limitandosi, analogamente alla LRTV del 1991, a fissare condizioni quadro giuridiche, laddove si rendano necessarie nell'interesse di un servizio pubblico efficiente (in merito all'organizzazione della SSR in generale cfr. il n. 1.3.5.4). Nella sua organizzazione aziendale, la SSR si rifà attualmente al modello della società anonima. Per un'impresa di queste dimensioni, ciò è sensato e sarà possibile anche in futuro, sempre che la legge non preveda disciplinamenti deroganti.

L'impegno esplicito a dotarsi di un'organizzazione che consenta una gestione efficace e un impiego del canone conforme allo scopo previsto (*cpv. 1 lett. b*) rinvia ai principi in materia di finanziamento sanciti nell'articolo 38 capoverso 1 LRTV.

In ottemperanza al suo mandato di programma, la SSR è tenuta a offrire programmi equivalenti per le tre maggiori regioni linguistiche come pure ad adoperarsi per promuovere la comprensione e gli scambi tra le diverse regioni linguistiche. Occorre tener conto di queste esigenze sul piano organizzativo e al momento dell'attribuzione dei mezzi alle unità aziendali delle diverse regioni linguistiche (*cpv. 1 lett. c*). Già oggi è possibile servire tutte le regioni linguistiche soltanto grazie a una compensazione finanziaria interna alla SSR, ossia i programmi possono essere prodotti in Ticino e in Romandia soltanto ricorrendo a un sostegno finanziario proveniente dalla Svizzera tedesca.

È mantenuto il requisito della rappresentanza del pubblico nell'organizzazione (*cpv. 1 lett. d*). Lo scopo è di coinvolgere la popolazione alla quale si rivolgono i programmi della SSR. La legge non stabilisce esplicitamente come questo principio debba essere concretizzato.

Alla SSR è ora imposto l'obbligo, già a livello di legge, di adottare disposizioni organizzative che garantiscano il rispetto delle condizioni di lavoro di categoria (*cpv. 1 lett. e*) e la separazione tra l'attività redazionale e le attività economiche (*lett. f*).

Il *capoverso 2* sancisce legalmente l'istituzione dell'organo di revisione interno già esistente. Occorre sottolineare come l'organo di revisione non sia indipendente dalla SSR, bensì costituisca il principale strumento della Direzione strategica nello svolgimento dei suoi compiti di sorveglianza finanziaria (cfr. art. 39), e dunque sottostà unicamente e direttamente a quest'ultima. L'attribuzione al Dipartimento della competenza di approvare gli statuti di cui al *capoverso 3* riprende il disciplinamento esistente (art. 29 cpv. 2 LRTV 1991).

Art. 36 Direzione strategica

La conduzione superiore degli affari della SSR è affidata alla cosiddetta Direzione strategica, il cui statuto è paragonabile a quello del consiglio d'amministrazione in una società anonima (in merito alla posizione e alla funzione della Direzione strategica in seno alla SSR cfr. il n. 1.3.5.4)

Il *capoverso 2* enuncia le principali attribuzioni della Direzione strategica ispirandosi fondamentalmente all'articolo 716a del Codice delle obbligazioni; l'accento è posto sui compiti di alta direzione. Alla Direzione strategica compete la nomina e la revoca delle persone incaricate della gestione e della rappresentanza dell'azienda (*cpv. 2 lett. a*). Essa esercita inoltre l'alta vigilanza sulla gestione e, se del caso, può impartire istruzioni (*lett. b*). La Direzione strategica è infine responsabile per l'organizzazione della contabilità, il controllo finanziario e l'allestimento della pianificazione finanziaria (*lett. c*). Alla Direzione strategica spettano dunque più competenze rispetto all'attuale Consiglio centrale, il quale funge da organo supremo della SSR. La gestione dell'impresa nel suo insieme come pure la direzione generale dei programmi della SSR non è invece affidata alla Direzione strategica, bensì tuttora al Direttore generale, che risponde nei confronti delle autorità (cfr. art. 8 *cpv. 2* Concessione SSR 1992).

Per principio, la SSR deve provvedere autonomamente a definire nei propri statuti le modalità di designazione dei membri della Direzione strategica. La Confederazione influisce sulla composizione di tale organo nella misura in cui può sia pronunciarsi in merito alla procedura d'elezione nell'ambito dell'approvazione degli statuti, sia in ragione del fatto che un terzo dei membri è designato dal Consiglio federale stesso (*cpv. 4*). È comunque escluso che possa impartire istruzioni ai membri della Direzione strategica.

Determinante ai fini della funzione di vigilanza assunta in seno alla SSR dalla Direzione strategica è la sua indipendenza nei confronti del settore operativo dell'azienda. Tale indipendenza è rafforzata in primo luogo dal fatto che la Direzione strategica dispone per legge di una propria segreteria (*cpv. 6*). Il disegno prevede inoltre determinate norme di incompatibilità, le quali escludono un coinvolgimento personale tra il livello operativo e quello strategico.

Per il resto, l'impostazione organizzativa e strutturale della Direzione strategica è di competenza della SSR. La Direzione strategica ha pure la facoltà di costituire commissioni cui delegare determinati compiti, per esempio un «audit committee» composto di membri specializzati per lo svolgimento del controllo finanziario.

Per quanto concerne la produzione dei programmi, la Direzione strategica svolge anche funzioni di conduzione superiore degli affari pur non essendo autorizzata ad intervenire in merito agli affari correnti di programma (*cpv. 3*). Questa disposizione rafforza altresì l'indipendenza degli operatori di programma all'interno della SSR.

Art. 37 Finanziamento

Il principio secondo cui la SSR non ha scopo lucrativo e fornisce un servizio di pubblica utilità (cfr. art. 25) deve trovare riscontro pure nelle modalità di finanziamento. L'articolo 37 sancisce in primo luogo che la SSR si finanzia essenzialmente mediante il canone di ricezione. Contemporaneamente, alla SSR viene aperto, in linea di massima, l'accesso alle fonti di finanziamento commerciali purché siano os-

servati i limiti previsti dalla legge. La presente disposizione è imperniata sul sistema duale e, pur facendo rilevare che il finanziamento avviene principalmente mediante il canone, tiene anche conto del fatto che in Svizzera tale sistema non può essere realizzato nella sua forma integrale per motivi economici (a tal proposito cfr. il n. 1.3.1.3, come pure 1.3.7).

Art. 38 Impiego dei mezzi finanziari

La SSR è finanziata in ampia proporzione attraverso il canone di ricezione, ossia con fondi pubblici, in modo da consentirle di adempiere il proprio mandato di programma. Fatta questa premessa, è evidente che la SSR debba attenersi a determinati principi nell'impiego delle risorse.

La *capoverso 1* incarica la SSR e le aziende di cui essa detiene il controllo di impiegare i mezzi finanziari secondo i principi riconosciuti della migliore prassi. La SSR deve in tal modo attenersi ai principi di un impiego dei mezzi economico e conforme alle prescrizioni e adoperarsi per mantenere a lungo termine il patrimonio dell'azienda in vista dell'adempimento del suo mandato. La nozione di razionalità si ispira alla terminologia della legge sul controllo delle finanze, la quale contempla i criteri dell'impiego parsimonioso, del rapporto favorevole tra costi e benefici come pure dell'efficacia⁹⁵. I principi in materia di finanziamento vincolano pure le aziende controllate dalla SSR. In tal modo s'intende evitare che, delegando determinate attività a aziende affiliate – si pensi, per esempio, alla società di acquisizione pubblicitaria Publisuisse o alla società di produzione televisiva tpc –, i principi determinanti per l'impiego dei mezzi finanziari rimangano lettera morta. L'ordinanza preciserà quando un'azienda è da considerarsi controllata dalla SSR.

Responsabile per l'impiego razionale e conforme alle prescrizioni dei mezzi finanziari è principalmente la Direzione strategica rafforzata della SSR o gli organi dell'impresa controllata incaricati di funzioni direttive strategiche (*cpv. 2*). La Direzione strategica della SSR e l'organo di revisione ad essa affiancato possono consultare la contabilità e tutti gli altri documenti rilevanti della SSR e delle aziende da essa controllate (*cpv. 3*).

A condizioni ben definite, il Dipartimento può obbligare la SSR a costituire riserve (*cpv. 4*). Se la SSR rinuncia a un'attività prevista, per la cui realizzazione, all'atto di stabilire l'ammontare del canone, era stato preventivato un importante fabbisogno finanziario che il Consiglio federale aveva ritenuto giustificato, il Dipartimento può ordinare che sia costituita una riserva corrispondente. Questa disposizione è nell'interesse dei contribuenti e impedisce, in ultima analisi, che un aumento del canone sia utilizzato per uno scopo diverso da quello previsto. Beninteso, non si tratta di differenze di poco conto rispetto alla pianificazione: l'obbligo di costituire riserve può essere ordinato soltanto se si rinuncia a grandi progetti che hanno avuto un ruolo chiave nella determinazione dell'ammontare del canone.

Art. 39 Sorveglianza finanziaria

Gli strumenti della sorveglianza finanziaria servono a imporre i principi in materia di finanziamento (a questo proposito cfr. il n. 1.3.5.5). Finora, i conti d'esercizio, il preventivo e la pianificazione finanziaria della SSR erano sottoposti all'approva-

⁹⁵ Art. 5 *cpv. 2* delle legge federale sul controllo delle finanze (RS 614.0)

zione del Dipartimento (art. 56 LRTV 1991). In passato, questo strumento si è rivelato troppo statico e lento e risulta sempre più sorpassato in ragione della trasformazione della SSR in un'azienda moderna dotata di meccanismi di conduzione e di controllo dinamici ed efficienti. Il disegno rafforza la responsabilità propria della SSR, punta a istituire meccanismi di autoregolazione e, per quanto attiene alla questione degli interventi dell'autorità, è impostato sul principio della sussidiarietà. In tal modo, si tiene conto dell'indipendenza e dell'autonomia della SSR e si evita che l'autorità di sorveglianza finanziaria comprometta tali libertà in modo inopportuno imponendo misure di controllo permanenti.

Il *capoverso 1* obbliga la SSR e le aziende da essa controllate a osservare nella loro contabilità le prescrizioni applicabili alle società anonime e le norme sulla presentazione dei conti riconosciute dalle borse svizzere.

Il Dipartimento, quale autorità cui compete la sorveglianza finanziaria, si fonda innanzitutto sul rapporto della Direzione strategica (*cpv. 3*). Quest'ultimo comprende il conto di gruppo (*cpv. 2 lett. a*), come pure i conti annuali, il preventivo, il piano finanziario e il rapporto annuale della SSR e delle aziende di cui essa detiene il controllo (*cpv. 2 lett. b*). Le modalità relative all'allestimento del rapporto possono essere disciplinate a livello di ordinanza. Il Dipartimento può inoltre chiedere informazioni complementari se il rapporto è poco chiaro e se lascia spazio a dubbi (*cpv. 3 secondo periodo*). Nel suo rapporto «La sorveglianza federale sulla radiotelevisione – l'esempio della Società svizzera di radiotelevisione»⁹⁶, la CdG ha fondamentalmente accettato che l'autorità preposta alla sorveglianza finanziaria si fondi, nello svolgimento della propria attività, sul rapporto della SSR, esigendo però che gli strumenti e i meccanismi di controllo interni alla SSR vengano verificati periodicamente (controlli di sistema). A tale scopo è stato previsto che il Dipartimento possa esigere dalla Direzione strategica della SSR e dagli organi delle aziende da essa controllate e incaricati di funzioni direttive strategiche indicazioni su come hanno assunto la propria responsabilità (*cpv. 3 terzo periodo*).

Il Dipartimento può procedere a verifiche dirette nei confronti della SSR o delle aziende da essa controllate soltanto se il rapporto è lacunoso e la SSR non ha fornito informazioni sufficienti entro il termine impartito oppure se vi è il fondato sospetto che siano stati violati i principi in materia di finanziamento (*cpv. 4*). A queste condizioni, il Dipartimento può svolgere verifiche successive in loco presso la SSR o le aziende da essa controllate. A tal fine, può avvalersi dei servizi di terzi (p. es. società fiduciarie) oppure del Controllo federale delle finanze che saranno incaricati di eseguire verifiche finanziarie.

Come già prevede la LRTV in vigore, la legge sul controllo delle finanze (LCF) non trova qui applicazione (*cpv. 5*). I meccanismi che reggono la presentazione del rapporto alla Delegazione delle finanze del Parlamento, enunciati nell'articolo 14 LCF, non entrano dunque in considerazione, assicurando così che il controllo finanziario renda conto esclusivamente al Dipartimento cui compete la sorveglianza finanziaria. Inserendo questo disciplinamento nella LRTV 1991, il Parlamento intendeva salvaguardare esplicitamente l'autonomia di programmazione della SSR e impedire che

⁹⁶ Rapporto della CdG-S «La sorveglianza federale sulla radiotelevisione – l'esempio della Società svizzera di radiotelevisione (SSR)» del 10.11.1997 come pure il parere del Consiglio federale del 22.4.1998 (FF **1998** 1459 e 3215).

sia il Parlamento sia i suoi organi potessero interferire nei programmi radiotelevisivi per il tramite della sorveglianza finanziaria.

Non sono ammessi meri controlli d'opportunità (*cpv. 6*). In tal modo, s'intende evitare che attraverso la sorveglianza finanziaria possa essere valutata la pertinenza di singole decisioni o addirittura influenzata l'impostazione delle trasmissioni.

In questo contesto, è utile ricordare che la Commissione può comminare una sanzione amministrativa qualora la SSR violi un'ordinanza emanata dal DATEC quale autorità preposta alla sorveglianza finanziaria (cfr. le spiegazioni relative all'art. 94 *cpv. 6*).

Art. 40 Partecipazioni finanziarie

L'articolo 40 statuisce l'obbligo dell'autorizzazione per la partecipazione al capitale sociale di emittenti e di altre aziende, per esempio nel settore editoriale o della produzione (cfr. n. 1.3.5.3.4).

È soggetta ad autorizzazione la collaborazione finanziaria strutturale, ossia che esula dalla programmazione. Non lo è invece la fornitura di programmi o la realizzazione di coproduzioni.

All'atto di autorizzare le partecipazioni, il Dipartimento deve ponderare gli interessi della SSR alla luce delle esigenze di un paesaggio mediatico funzionante e diversificato. Una partecipazione in emittenti il cui programma è rivolto essenzialmente alla Svizzera non deve compromettere in misura eccessiva lo sviluppo del mercato radiotelevisivo privato né far sì che la SSR estenda la sua attività radiotelevisiva oltre l'ambito dei programmi elencati nella sua concessione in modo da aggirare, per esempio, le restrizioni imposte ai programmi regionali (art. 29). Sono per contro meno problematiche le partecipazioni in emittenti di programmi radiofonici e televisivi internazionali, come avviene attualmente con Euronews. Oltre alle possibili ripercussioni su altri attori del mercato, nella sua decisione il Dipartimento deve tener conto dei rischi finanziari e imprenditoriali della SSR stessa. Considerato l'importo limitato del canone e delle risorse commerciali, un eventuale coinvolgimento della SSR non deve in alcun caso pregiudicare le sue basi economiche destinate all'adempimento del mandato di programma.

2.1.2.2.6 Sezione 6: Comitato consultivo

Art. 41 Compito

Il Comitato consultivo non ha una funzione di sorveglianza, bensì di osservazione e rapporto, la quale esplica i suoi effetti principalmente sul pubblico (in merito ai compiti del Comitato consultivo cfr. il n. 1.3.5.2).

Il *capoverso 1* chiarisce che l'attività del Comitato consultivo ha carattere continuativo. Si tratta di osservare, nell'ambito di un processo permanente, l'attività di programma della SSR rendendo conto al pubblico dei risultati. Il criterio determinante per l'attività di osservazione è il mandato di programma. Si tratta di rispondere alla questione se e come la SSR inserisce nei suoi programmi quei contributi positivi che, in sostanza, costituiscono il servizio pubblico. Il *capoverso 1 secondo periodo* chiarisce che il mandato di prestazioni segue un'evoluzione dinamica e che la

sua concretazione deve tener conto dei mutamenti nella società e nel paesaggio mediatico.

Il *capoverso 2* si prefigge di garantire che il Consiglio federale possa fruire delle conoscenze e delle esperienze del Comitato consultivo al momento di prendere decisioni in materia di politica dei media. A tale scopo è previsto un corrispondente diritto del Comitato consultivo di essere sentito che va ben oltre la consultazione delle cerchie interessate nell'ambito della legislazione. Per esempio, il parere del Comitato consultivo dev'essere richiesto non soltanto prima di emanare norme generali e astratte, bensì anche prima di decidere in merito a domande di concessione presentate dalla SSR o al momento di determinare l'ammontare del canone.

L'attività del Comitato consultivo non consiste nel pronunciare decisioni impugnabili, ma ha piuttosto lo scopo di aprire un pubblico dibattito. Sarebbe incompatibile con la funzione di osservazione e rapporto propria al Comitato consultivo, se quest'ultimo potesse impartire istruzioni alla SSR o sanzionarla sul piano giuridico (*cpv. 3*). Il fatto che la SSR sia de facto tenuta, in seguito all'informazione rivolta al pubblico, ad accettare il dibattito e a spiegare perché ritiene che le sue prestazioni siano sufficienti o quali adeguamenti intende mettere in atto non ha carattere di sanzione, bensì rappresenta l'obiettivo stesso dell'approccio discorsivo.

Il *capoverso 4* esclude l'applicabilità della legge sulla procedura amministrativa. Questa è la conseguenza della concezione secondo cui il Comitato consultivo non opera quale istanza di sorveglianza con facoltà decisionale, e deriva dal fatto che l'attività del Comitato non implica di per sé obblighi giuridici. Un'eccezione è costituita dall'obbligo della SSR, sancito nell'articolo 46 capoverso 2, di fornire le informazioni e la documentazione necessari.

Art. 42 Composizione

Il *capoverso 1* formula le condizioni che devono soddisfare i membri del Comitato consultivo. Si richiede innanzitutto competenza, ossia i membri devono disporre di competenze specialistiche nel settore delle scienze della comunicazione o del giornalismo in modo da essere in grado di procedere all'osservazione e alla valutazione dei programmi secondo criteri obiettivi. Si garantisce così che il Comitato consultivo possa preparare le basi obiettive per il dibattito sociale sul servizio pubblico della SSR. L'altro requisito è l'indipendenza. Questo significa, in particolare, che i membri del Comitato consultivo non devono avere alcun rapporto d'impiego con la SSR o appartenere a un esecutivo politico, una condizione enunciata espressamente nell'articolo 43 capoverso 2. Non dispongono tuttavia dell'indipendenza richiesta, per esempio, nemmeno le persone con un rapporto d'impiego fisso presso un'emittente che si trova in concorrenza con la SSR.

Sul piano organizzativo, è possibile tener conto delle culture, dei bisogni e delle aspettative delle differenti regioni linguistiche istituendo tre camere incaricate di osservare i programmi delle regioni corrispondenti alle tre lingue ufficiali: le prestazioni della SSR in materia di programmi a livello di regione linguistica sono dunque giudicate in primo luogo (ma non esclusivamente; cfr. art. 45 cpv. 1 LRTV) da rappresentanti delle corrispondenti regioni linguistiche. La camera DRS si occupa della programmazione sia in tedesco sia in romancio; in tale camera deve dunque essere eletto almeno un rappresentante di lingua romancia.

Il *capoverso 2* non assegna la nomina dei membri del Comitato unicamente al Consiglio federale, ma prevede anche la possibilità di una nomina autonoma complementare (cooptazione). Si tratta di una misura contro il rischio di un'eccessiva centralizzazione e statalizzazione del Comitato. I nove membri del Comitato consultivo nominati dal Consiglio federale possono designare sei ulteriori membri mediante decisione plenaria. La metà di tali membri viene proposta dalla SSR. I membri del Comitato consultivo nominati dal Consiglio federale non sono tenuti ad accettare qualsiasi proposta della SSR, ma possono rifiutare una determinata persona e invitare la SSR a proporre altri nominativi.

Art. 43 Indipendenza

La formulazione usata sottolinea l'importanza primaria dell'indipendenza del Comitato consultivo dalla SSR la quale, assieme all'attribuzione di una propria segreteria (art. 45 cpv. 3 LRTV), costituisce la differenza principale rispetto all'attuale valutazione dei programmi assicurata dai Consigli del pubblico della SSR. Una valutazione credibile in merito all'adempimento del mandato di prestazioni dev'essere svolta da un organo esterno che sia completamente disgiunto dalla SSR sia dal profilo organizzativo e finanziario (*cpv. 1 secondo periodo*) sia sul piano personale (*cpv. 2*). Allo scopo di rafforzare l'indipendenza del Comitato consultivo anche nei confronti dello Stato, i membri di organi esecutivi di collettività politiche non possono far parte a nessun livello del Comitato consultivo.

Art. 44 Rapporto

Il ruolo di dialogo del Comitato consultivo è adempiuto innanzitutto mediante il mandato di allestire un rapporto, il quale viene presentato al pubblico. Si tratta in primo luogo di un rapporto annuale in cui il Comitato consultivo informa dettagliatamente il pubblico in merito alle sue osservazioni e valutazioni.

Il Comitato consultivo può inoltre pure effettuare ricerche specifiche riferite all'adempimento di singoli elementi del mandato di programma e pubblicare i rapporti corrispondenti. Nell'ambito di tali studi, si potrebbe cercare di appurare in che modo la SSR adempie il proprio mandato culturale oppure se considera a sufficienza le produzioni musicali e cinematografiche svizzere nei suoi programmi.

Il Comitato consultivo ha il diritto di consultare la documentazione della SSR rilevante ai fini del programma (art. 46 cpv. 2 LRTV). Questo non deve tuttavia comportare che nei rapporti del Comitato consultivo siano resi pubblici segreti d'affari della SSR. Ai fini di una maggior chiarezza viene qui specificato espressamente che il Comitato consultivo deve rispettare il segreto d'affari della SSR.

Art. 45 Organizzazione

Il *capoverso 1* stabilisce innanzitutto il principio secondo cui il Comitato consultivo svolge la propria attività nelle camere. Questo principio deriva dalle diverse esigenze a seconda della regione linguistica e dell'impostazione organizzativa del Comitato. Se tuttavia una questione ha rilevanza non soltanto per una singola regione linguistica, conformemente al *secondo periodo* dev'essere discussa dalle camere riunite. Si tratta in particolare delle questioni riguardanti la fornitura di programmi equivalenti in tutte le regioni linguistiche, gli scambi tra le regioni, la coesione naziona-

le, come pure l'offerta della SSR per l'estero. L'elenco degli argomenti menzionati nel capoverso 1 non è esaustivo. Rientra nelle competenze del Comitato consultivo affrontare pure ulteriori temi nell'ambito di una discussione di più ampio respiro. Questa prescrizione rispecchia, a livello di Comitato consultivo, la duplice funzione della SSR, ossia di tener conto delle caratteristiche delle regioni linguistiche, da un lato, e di adoperarsi per la comprensione e gli scambi culturali tra le diverse regioni linguistiche in un'ottica nazionale, dall'altro.

Il *capoverso 2* statuisce il principio dell'autonomia organizzativa del Comitato consultivo e dà incarico allo stesso di emanare un regolamento interno, il quale dev'essere approvato dal Consiglio federale. Dev'essere disciplinata in un regolamento, ad esempio, la competenza di assumere personale destinato alla segreteria.

Un'osservazione e valutazione sistematica dei programmi della SSR è onerosa e realizzabile unicamente attraverso un'infrastruttura professionale. La segreteria attribuita al Comitato consultivo (cpv. 3), non ha soltanto mansioni amministrative, bensì svolge gran parte dell'attività di osservazione e valutazione ponendo le basi che consentono al Comitato consultivo di allestire il proprio rapporto. Le osservazioni sul lungo periodo e le valutazioni richiedono un apparato ben articolato che consta di diversi collaboratori attivi a titolo principale. Il finanziamento è garantito mediante i proventi del canone (art. 47).

Art. 46 Collaborazione della SSR

Il rapporto tra il Comitato consultivo e la SSR non deve rivestire la forma di dialogo soltanto in pubblico. Il dialogo tra le due istituzioni dev'essere instaurato già nella fase di osservazione e di valutazione dei programmi.

Il *capoverso 1* dà espressamente incarico al Comitato consultivo di consultare la SSR nell'ambito della sua attività. Il Comitato consultivo deve cioè conferire con la SSR prima della pubblicazione dei suoi rapporti e prendere conoscenza della sua posizione.

Per poter adempiere i propri compiti, il Comitato consultivo deve poter contare sul sostegno attivo da parte della SSR. Il *capoverso 2* impone dunque alla SSR di fornire al Comitato, su richiesta, le informazioni e la documentazione necessari. Tale obbligo si fonda sulla considerazione secondo cui il Comitato consultivo, per poter svolgere sino in fondo il proprio mandato di prestazioni, necessita di informazioni da parte della SSR. La sua attività non può esaurirsi nell'analisi dei contenuti delle trasmissioni mandate in onda, bensì richiede anche determinate informazioni relative agli input in materia di programmazione, per esempio alle risorse finanziarie e di personale investite in un settore specifico. Deve poter valutare se l'impiego di mezzi è ragionevole alla luce del prodotto mandato in onda e se il mandato di programma potrebbe essere meglio adempiuto se impostato diversamente. Va da sé che il segreto redazionale garantito dalla Costituzione federale (art. 17 cpv. 3 Cost.) limita l'obbligo di collaborare.

Qualora nel caso concreto la SSR e il Comitato consultivo dovessero dissentire in merito all'obbligo di collaborare, quest'ultimo, conformemente al *capoverso 3*, può rivolgersi al DATEC. La Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza, che verrebbe istituita in base al disegno di legge federale sulla trasparenza

dell'Amministrazione⁹⁷, sarebbe ancora più adatta a soppesare con la necessaria equidistanza gli interessi in gioco. Con l'entrata in vigore di tale legge, la competenza in questione verrebbe trasferita dal DATEC alla Commissione federale della protezione dei dati e della trasparenza.

Art. 47 Finanziamento

Si può prevedere che le spese per il Comitato consultivo ammonteranno annualmente a 2-3 milioni di franchi al massimo. I costi sono finanziati mediante i proventi del canone. Questo è giustificato dal fatto che il Comitato consultivo ha l'incarico di stabilire in qual misura la SSR adempie il proprio mandato di prestazioni, la cui esecuzione è finanziata per la maggior parte mediante fondi pubblici. Si tratta di fatto di un controllo della qualità effettuato nell'interesse dei contribuenti.

2.1.2.3 **Capitolo 3:**
Altre emittenti con mandato di prestazioni

2.1.2.3.1 **Sezione 1: Concessioni con mandato di prestazioni
e aliquota del canone**

Art. 48 Principio

L'articolo 48 enuncia i principi che reggono le concessioni con mandato di prestazioni e le concessioni che danno diritto a un'aliquota del canone (splitting dei proventi del canone) rilasciate dalla Commissione (cfr. anche il n. 1.3.7.1).

Il *capoverso 1* definisce la cerchia delle emittenti che entrano in considerazione per la sovvenzione e i requisiti relativi ai programmi in questione. Può beneficiare dell'aiuto soltanto l'emissione di programmi locali e regionali. Si tratta in primo luogo di servire regioni che non hanno sufficienti possibilità di finanziamento per quanto attiene ai programmi radiotelevisivi che forniscono prestazioni a livello locale o regionale ai sensi del mandato costituzionale (*lett. a*).

Negli agglomerati urbani devono inoltre essere diffusi programmi radiofonici non commerciali con un'offerta che si distingue dagli altri programmi radiofonici della regione, nel senso che si rivolgono a minoranze, diffondono trasmissioni in lingue straniere e dedicano una particolare attenzione agli avvenimenti culturali (*lett. b*). La nozione di «non commerciale» sarà precisata a livello di ordinanza. Quest'ultima chiarirà, in particolare, quando si potrà derogare, in casi eccezionali, al principio dell'assenza di pubblicità e in qual misura sono eventualmente ammesse sponsorizzazioni. Il fatto che tali emittenti siano sovvenzionate attraverso il canone e che il finanziamento commerciale riveste al massimo un ruolo subordinato consente di emettere programmi che non necessitano di elevate quote di mercato e che sono complementari ai programmi radiofonici tradizionali.

Conformemente al *capoverso 2*, ogni emittente sussidiata mediante proventi del canone riceve innanzitutto annualmente un'aliquota del canone, determinata conformemente all'articolo 50 LRTV. Secondo i criteri stabiliti nella concessione corrispondente e in applicazione degli articoli 65 e 68 LRTV, inoltre, essa ha accesso

⁹⁷ L'avamprogetto è stato sottoposto alle cerchie interessate nell'aprile del 2000.

alla diffusione a condizioni particolarmente vantaggiose. Le concessioni vengono emesse per zone di copertura da determinare in applicazione dell'articolo 49 LRTV. Per ogni zona di copertura è rilasciata una concessione con mandato di prestazioni e aliquota del canone (*cpv.* 3).

Il *capoverso 4* disciplina il contenuto minimo delle concessioni con mandato di prestazioni e aliquota del canone. Ogni concessione stabilisce la zona di copertura e il genere di diffusione (*lett. a*), come pure il mandato di prestazioni in materia di programmi, nonché i requisiti in materia di esercizio e organizzazione necessari a tale scopo (*lett. b*). I singoli mandati di prestazioni si fondano innanzitutto sull'articolo 48 capoverso 1 lettere a e b LRTV, concretizzando tali disposizioni per la zona di copertura interessata. Oltre ai mandati di prestazioni veri e propri, le concessioni possono contenere ulteriori condizioni, ossia requisiti in materia di esercizio e organizzazione, necessari ai fini dell'adempimento del mandato di prestazioni. Si può trattare, per esempio, di oneri in materia di formazione degli operatori di programma oppure di disposizioni che garantiscano l'indipendenza nella creazione di programmi, quali l'obbligo di emanare uno statuto di redazione o linee direttrici concernenti l'attività giornalistica (cfr. anche art. 51 *cpv.* 1 LRTV).

Conformemente alla *lettera c*, le concessioni possono stabilire ulteriori oneri oltre ai veri e propri mandati di prestazioni. Si pensa, per esempio, a misure contro un'eventuale concentrazione dei media o a disposizioni che promuovono la trasparenza.

La diffusione di programmi sussidiati attraverso il canone dev'essere di regola limitata alla zona di copertura definita nella concessione (*cpv.* 5). In tal modo, s'intende in primo luogo garantire che le emittenti concentrino le loro tematiche sulla propria zona e che non si rivolgano eventualmente, mossi da finalità commerciali, a regioni più allettanti situate al di fuori della zona per la quale è stata rilasciata la loro concessione. In secondo luogo, è così possibile evitare che specialmente le emittenti degli agglomerati urbani riducano il potenziale commerciale delle emittenti confinanti e che la conseguente lacuna finanziaria debba essere colmata mediante i proventi del canone. Il Consiglio federale può prevedere deroghe a questo principio. Si pensi, per esempio, alla diffusione via cavo concessa già oggi illimitatamente a programmi radiofonici locali trasmessi sulle onde ultracorte, la quale non ha ripercussioni negative in ragione dell'utilizzazione prevalentemente mobile della radio. Se, inoltre, Internet dovesse affermarsi quale mezzo di diffusione equivalente alle reti via cavo, non sarà comunque più possibile imporre una limitazione territoriale. Essa perderebbe infatti la sua validità.

Art. 49 Zone di copertura

Nella determinazione del numero e dell'estensione delle zone di copertura, il Consiglio federale deve attenersi ai principi sanciti in questa disposizione (cfr. anche n. 1.3.7.1.2).

Secondo il *capoverso 1*, il Consiglio federale determina il numero e l'estensione delle zone di copertura nelle quali alle emittenti sono versate quote del canone. Esso definisce pure il tipo di diffusione per ogni concessione. In linea di massima, per ogni regione geografica è prevista un'unica emittente radiofonica e televisiva sostenuta mediante un'aliquota del canone. La decisione del Consiglio federale avviene su proposta della Commissione e viene presa dopo aver sentito i Cantoni. Si garantisce in tal modo che la decisione di politica dei media relativa alle zone di copertura

sia commisurata alle possibilità tecniche, in particolare alle frequenze disponibili, e tenga conto delle esigenze del federalismo.

Conformemente al *capoverso 2*, le zone di copertura delle emittenti commerciali sostenute con una quota dei proventi del canone ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 lettera a devono, al pari di oggi (art. 22 LRTV 1991), costituire un'entità politica e geografica (*cpv. 2 lett. a*) e disporre di mezzi finanziari sufficienti. Nel calcolo della base di finanziamento, dev'essere pure considerata la quota prevista dei proventi del canone (*cpv. 2 lett. b*).

Il criterio del *capoverso 2 lettera a*, risponde in primo luogo a esigenze di natura pubblicistica o politico-culturale. Le zone in questione devono presentare una certa omogeneità interna. I punti di riferimento possono essere costituiti dalle frontiere cantonali come pure dai cosiddetti spazi di comunicazione in cui gli abitanti curano in modo particolarmente intensivo i contatti reciproci facendo capo a infrastrutture di comunicazione comuni. Ulteriori criteri possono essere rappresentati dalla lingua, dall'appartenenza regionale soggettiva o dai flussi di pendolari.

Il *capoverso 2 lettera b* tiene conto del fatto che i programmi a livello professionale e di qualità elevata comportano generalmente un onere finanziario non indifferente e devono poter disporre di un potenziale di finanziamento sufficiente. Questo criterio vuole evitare che la determinazione delle zone di copertura provochi un frazionamento economicamente inopportuno e che, a causa di un'eccessiva dispersione, il sovvenzionamento mediante le quote dei proventi del canone non produca l'effetto desiderato. La base finanziaria necessaria varia a seconda del mezzo di comunicazione. Di conseguenza, per i programmi televisivi devono essere stabilite zone di copertura più estese rispetto alle offerte dei programmi radiofonici. In Svizzera devono ottenere una concessione complessivamente non più di dieci-dodici emittenti televisive sovvenzionate attraverso il canone.

Accanto alle dimensioni delle zone di concessione, per l'economicità dell'emittenza di programmi riveste pure importanza la situazione concorrenziale. L'esperienza insegna che i costi aumentano parallelamente alla pressione della concorrenza (attraverso sforzi maggiori in materia di marketing, un livello più elevato dei salari ecc.). In quest'ottica una certa moderazione appare opportuna in caso di sovrapposizioni nelle zone di copertura delle emittenti finanziate mediante quote dei proventi del canone. In considerazione degli scarsi proventi del canone, non sarebbe infatti ragionevole creare, da un lato, situazioni concorrenziali artificiali mediante generose intersezioni nella definizione delle zone di concessione, per poi compensare dall'altro i maggiori costi che ne derivano per le emittenti attraverso sovvenzioni più elevate. Intersezioni di zone di concessione sono opportune laddove una determinata regione ha una relazione economico-culturale con due diverse zone di copertura. Simili sovrapposizioni possono essere anche indispensabili per motivi tecnici, ad esempio a causa della situazione delle linee e in caso di diffusione via etere.

Queste condizioni non si applicano alle zone di copertura di programmi radiofonici complementari non commerciali negli agglomerati urbani ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 lettera b. La nozione di agglomerato urbano definisce l'estensione territoriale della zona di copertura. Il potenziale economico è qui irrilevante poiché queste emittenti non hanno un'impostazione commerciale.

Il Consiglio federale deve tener conto dei mutamenti nel paesaggio mediatico e poter adeguare il numero e l'estensione delle zone di copertura alle mutate circostanze

(*cpv. 3*). Una verifica globale deve svolgersi al più tardi alla scadenza di dieci anni. In caso di mutamenti che subentrano nel corso della durata della concessione, rimangono impregiudicati i diritti delle emittenti titolari di una concessione (cfr. art. 59 e 60). La Commissione può effettuare autonomamente adeguamenti di poco conto relativi all'estensione, non però al numero delle zone.

Prima di presentare al Consiglio federale una proposta in merito alla determinazione delle zone di copertura o a modifiche rilevanti delle zone esistenti, la Commissione svolge una consultazione presso i Cantoni e, se del caso, presso ulteriori cerchie interessate (*cpv. 4*). L'ordinanza preciserà quali adeguamenti sono da considerare di lieve entità e quali importanti.

Art. 50 Aliquote del canone

La legge definisce al *capoverso 1* le condizioni quadro finanziarie che reggono lo splitting dei proventi del canone, che il Consiglio federale provvede a concretizzare ulteriormente. È stabilito innanzitutto che la quota complessiva dei proventi del canone da attribuire alle emittenti locali o regionali ammonta al massimo al quattro per cento del totale del gettito del canone. Il tetto massimo è determinato al momento di stabilire l'importo del canone (art. 78 LRTV). Il Consiglio federale stabilisce altresì la percentuale massima che il contributo può rappresentare rispetto alle spese d'esercizio delle singole emittenti (*cpv. 1 secondo periodo*). Attualmente, tale limite massimo si situa al 25 per cento, o al 50 per cento se il programma è finanziato senza pubblicità (art. 10 *cpv. 2 ORTV*). Un siffatto limite massimo implica che le emittenti sovvenzionate mediante i proventi del canone sono tenute a fornire prestazioni commerciali proprie e impedisce che per ridurre i costi si smantellino prestazioni.

L'aliquota dei proventi del canone è stabilita per ogni zona prima del rilascio di una concessione per un determinato periodo e comunicata in occasione della pubblica gara (*cpv. 2*). Essa è versata sotto forma di un importo forfettario e non si limita, come oggi, alla copertura di un eventuale disavanzo. L'unico limite è costituito dalla percentuale massima, definita dal Consiglio federale, che il contributo può rappresentare rispetto alle spese d'esercizio complessive (*cpv. 1 secondo periodo*). Questa procedura contribuisce sostanzialmente alla sicurezza d'esercizio e di pianificazione delle emittenti sussidiate attraverso il canone e dovrebbe quindi ripercuotersi positivamente pure sull'adempimento del mandato di prestazioni.

L'aliquota del canone di un'emittente radiofonica o televisiva è intesa sostanzialmente a coprire la parte di spese destinata alla produzione di un programma conforme alla concessione e non realizzabile mediante strategie commerciali quali, principalmente, la pubblicità e la sponsorizzazione (*cpv. 2 secondo periodo*). Influisce notevolmente sull'entità del diritto a un'aliquota del canone il potenziale di introiti commerciali su cui un'emittente può contare nella sua zona di copertura. A tal fine, sono determinanti le dimensioni della zona in termini di pubblico e di estensione territoriale, come pure la sua capacità economica, che può essere calcolata, per esempio, fondandosi sul potere d'acquisto o sul gettito fiscale (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* chiarisce che, dal profilo giuridico, un'aliquota del canone rappresenta un sussidio e che dunque sono applicabili, come finora, le disposizioni della legge sui sussidi.

Art. 51 Obblighi delle emittenti titolari di concessioni con aliquota del canone

L'obbligo principale di un'emittente sussidiata attraverso il canone consiste nell'offrire un programma che adempia il mandato di prestazioni di cui all'articolo 48 capoverso 1 (*cpv. 1*). Il Consiglio federale può fissare a livello di ordinanza ulteriori condizioni per garantire l'adempimento del mandato e l'indipendenza nella creazione del programma. Potrebbe in particolare trattarsi di obbligare le emittenti a elaborare linee direttrici o statuti di redazione (*terzo periodo*).

Ulteriori obblighi concernono l'impiego dei mezzi finanziari, la contabilità nonché questioni organizzative e strutturali (*cpv. 2*). In qualità di emittenti sussidiate parzialmente attraverso il canone, le emittenti titolari di una concessione, quali la SSR, devono adoperarsi per impiegare i propri mezzi finanziari in modo razionale e conforme alle disposizioni. Al fine di consentire la corrispondente sorveglianza finanziaria (art. 52 LRTV), le emittenti devono inoltre fare in modo che la loro attività di emittenza relativa al programma sovvenzionato attraverso il canone sia separata sul piano contabile da eventuali altre attività.

Tali obblighi si applicano anche alle aziende controllate economicamente dal concessionario e che svolgono attività in relazione con il programma titolare di una concessione, quali le acquisizioni pubblicitarie (*cpv. 2 terzo periodo*).

Gli obblighi dei concessionari con mandato di prestazioni e aliquota del canone sono definiti nell'articolo 51 LRTV in modo non esaustivo. Ulteriori obblighi risultano per esempio da eventuali oneri connessi al rilascio della concessione (art. 48 cpv. 4 lett. c LRTV). Va in particolare menzionato l'obbligo di separare le attività redazionali da quelle economiche, come pure l'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro di categoria. Possono altresì derivare obblighi dalle disposizioni in materia di concentrazione dei media (art. 82 e 83 LRTV) per i titolari di concessioni, qualora si rendano necessari provvedimenti volti a garantire la pluralità delle opinioni.

A un'emittente sussidiata attraverso il canone è consentita la collaborazione con altre emittenti, che in molti casi può rivelarsi opportuna sul piano economico. Tale collaborazione non deve tuttavia pregiudicare l'adempimento del mandato di prestazioni o l'indipendenza (*cpv. 3*). Non sarebbe ammessa, per esempio, una collaborazione tra diverse emittenti locali o regionali sussidiate attraverso il canone allo scopo di allestire un programma sovraregionale, qualora in tal modo diminuisse l'importanza della quota di programmi dedicata alla zona di copertura.

Art. 52 Sorveglianza finanziaria

La Commissione verifica se i mezzi finanziari sono stati impiegati in modo razionale e conforme alle disposizioni sulla base del preventivo, del consuntivo e della pianificazione finanziaria presentati dal concessionario. Essa può esigere ulteriori informazioni oppure svolgere verifiche finanziarie in loco (*cpv. 2*). Nel far ciò, deve attenersi al principio della proporzionalità.

All'occorrenza, la Commissione può estendere tali provvedimenti di sorveglianza alle persone tenute a informare secondo l'articolo 19 capoverso 2 lettere a-c (*cpv. 2*). Si tratta segnatamente di aziende controllate dal concessionario o che detengono il controllo finanziario dello stesso e che sono attive sul mercato radiotelevisivo o in mercati affini, oppure che acquisiscono pubblicità o sponsorizzazioni per suo conto,

oppure che producono più della metà del suo programma. Se la Commissione constatata che il concessionario non ha impiegato i mezzi finanziari in modo razionale e conforme alle disposizioni, può ridurre o esigere il rimborso delle aliquote del canone che gli erano state attribuite.

A tutela dell'indipendenza delle emittenti, il *capoverso 3* vieta lo svolgimento di meri controlli d'opportunità.

2.1.2.3.2 Sezione 2: Concessioni con mandato di prestazioni senza diritto a un'aliquota del canone

Art. 53

Possono essere rilasciate concessioni ad altre emittenti che svolgono un mandato di prestazioni in materia di programmi al pari dei beneficiari di aliquote del canone (*cpv. 1*), ma che non sono attive in zone con un potenziale economico insufficiente e quindi non fruiscono dei proventi del canone. Questo tipo di concessioni serve innanzitutto a mettere a disposizione le rare frequenze per programmi che contribuiscono a realizzare il mandato costituzionale (art. 93 Cost.) e si limita ai programmi che vengono diffusi (anche) via etere. I concessionari beneficiano del diritto d'accesso per la diffusione via etere alle stesse condizioni dei concessionari sussidiati attraverso il canone (art. 63 lett. b LRTV) e possono anche diffondere i propri programmi su linea gratuitamente (art. 68 cpv. 1 lett. b e cpv. 3 LRTV).

La concessione con mandato di prestazioni senza aliquota del canone è prevista in primo luogo per i programmi locali o regionali in zone economicamente forti nelle quali non sono accordate concessioni fondate sullo splitting dei proventi del canone a emittenti commerciali (*cpv. 1 lett. a*). Pensiamo, per esempio, ai programmi radiofonici locali o regionali trasmessi sulle onde ultracorte negli agglomerati urbani finanziariamente forti quali Zurigo.

Concessioni con mandato di prestazioni senza diritto a un'aliquota del canone possono inoltre essere rilasciate alle emittenti che, diffondendo programmi a livello di regione linguistica, contribuiscono in modo speciale ad adempiere il mandato di prestazioni costituzionale (*cpv. 1 lett. b*). Per questo tipo di programmi la legge non prevede alcun sostegno attraverso il canone. È tuttavia discutibile se offerte del genere saranno finanziabili in un mercato di per sé già saturo. Sarebbe più sensato, al momento in cui si annunciano interessati, far svolgere un accertamento dei bisogni prima di mettere a concorso capacità di diffusione per ulteriori offerte non sussidiate attraverso il canone.

La concessione definisce l'estensione dell'accesso alla diffusione sia dal profilo geografico sia da quello materiale e concretizza il mandato di prestazioni (*cpv. 2*). La Commissione può imporre altri obblighi all'emittente per garantire l'adempimento del mandato di prestazioni o l'indipendenza nella creazione di programmi. Essa verifica l'adempimento del mandato di prestazioni (art. 57 cpv. 1). Diversamente da quanto avviene per i concessionari sottoposti al regime dello splitting dei proventi del canone, qui non si applica alcuna limitazione della diffusione, né restrizioni della collaborazione né alcuna sorveglianza finanziaria specifica.

Art. 54 Condizioni generali per il rilascio di una concessione

Le condizioni generali per l'ottenimento di una concessione che include una partecipazione ai proventi del canone o di una concessione per l'accesso corrispondono sostanzialmente alle condizioni generali per la concessione secondo il diritto vigente (art. 11 cpv. 1 LRTV 1991).

A queste si aggiungono obblighi che servono all'adempimento del mandato di prestazioni e che sono in relazione con i diritti particolari dei titolari di una concessione. Occorre citare, in particolare, l'obbligo di separare l'attività redazionale dalle attività economiche (*cpv. 1 lett. e*) e di rispettare le condizioni di lavoro di categoria (*cpv. 1 lett. d*).

Il rilascio di una concessione a una persona giuridica sotto controllo estero o a una persona fisica che non possiede la cittadinanza svizzera è possibile se lo Stato in questione accorda la reciprocità (*cpv. 2*).

Art. 55 Procedura di rilascio della concessione

Conformemente al *capoverso 1*, la Commissione rilascia le concessioni di regola nell'ambito di una pubblica gara. Una deroga a questa norma entra eventualmente in considerazione in caso di concessioni con mandato di prestazioni senza aliquota del canone limitate nel tempo o nello spazio. La Commissione decide se e in quale cerchia viene svolta una consultazione in merito alle candidature pervenute. Di regola, una siffatta procedura dovrebbe essere ordinata prima del rilascio di concessioni legate allo splitting dei proventi del canone e di importanti concessioni che non beneficino di aliquote del canone. Rientrano nelle cerchie interessate almeno i Cantoni cui si riferisce la candidatura.

Se la Commissione deve decidere tra diverse candidature, è prescelto il candidato che è meglio in grado di adempiere il mandato di prestazioni corrispondente (*cpv. 2*). In tal caso, occorrerà in particolare verificare se i candidati dispongono delle necessarie risorse finanziarie e di personale per realizzare le prestazioni che dichiarano di voler fornire. Se, alla sua scadenza, una concessione viene di nuovo messa a concorso, il titolare della concessione scaduta non ha diritto al rinnovo. Le prestazioni che quest'ultimo ha fornito nell'ambito della concessione precedente possono al massimo essere prese in considerazione al momento di stabilire chi è in grado di adempiere al meglio il mandato di prestazioni.

Se dal profilo dell'adempimento del mandato diverse candidature appaiono equivalenti, il criterio decisivo è l'incoraggiamento della pluralità dei media e delle opinioni, ovvero la possibilità di frenare la concentrazione dei media: viene prescelto il candidato che è meno dipendente da altre emittenti o da altre imprese mediatiche. Questo secondo criterio è tuttavia chiaramente subordinato all'aspetto dell'adempimento del mandato di prestazioni.

Le concessioni per programmi diffusi via etere sono di regola rilasciate prima di mettere a concorso le relative concessioni di radiocomunicazione (*cpv. 3*). Questa procedura assicura che gli interessati alle diverse frequenze siano informati preventivamente sugli obblighi in materia di diffusione legati alla corrispondente concessione di radiocomunicazione. Nel settore della diffusione analogica, si verificheran-

no casi in cui sarà più sensato unire la procedura di cui all'articolo 55 LRTV e il rilascio della concessione di radiocomunicazione. Questo consente, per esempio nel settore delle onde ultracorte, di realizzare il principio della concessione unitaria (n. 1.3.8.2), tuttora adeguato a questa modalità di diffusione.

Art. 56 Durata ed estinzione della concessione

Analogamente al diritto vigente (art. 12 LRTV 1991), le concessioni non sono rilasciate a tempo indeterminato. Il paesaggio radiofonico e televisivo dev'essere riesaminato a scadenze adeguate e va salvaguardata una certa apertura nei confronti di nuove emittenti, le quali non devono vedersi preclusa durevolmente la prospettiva di poter beneficiare di aliquote del canone o di diritti d'accesso. D'altro canto, la Commissione deve pure tenere in considerazione gli interessi legittimi delle emittenti titolari di una concessione, la cui attività pubblicitaria e commerciale dipende da una certa sicurezza di pianificazione.

Art. 57 Adempimento del mandato di prestazioni

La Commissione verifica se i concessionari adempiono effettivamente il proprio mandato di prestazioni (*cpv. 1*). Il controllo sarà effettuato perlòpiù in modo puntuale, mediante prove per campionatura di durata limitata. L'obiettivo è quello di sottoporre ogni emittente a un siffatto controllo almeno una volta l'anno. A tal fine, è possibile ricorrere a servizi specializzati o a periti esterni. Si pensi, per esempio, a mandati di studio affidati ad università.

Se la Commissione giunge alla conclusione che il concessionario non adempie il mandato di prestazioni, lo accerta e comunica la sua decisione al concessionario e al pubblico (*cpv. 2*). Essa può prendere misure più incisive soltanto se, nell'ambito di un successivo controllo svolto entro un anno, rileva che l'emittente continua a non fornire la prestazione in materia di programma fissata nella concessione (*cpv. 3*). In caso affermativo, la Commissione può ridurre l'aliquota del canone di cui beneficia il concessionario oppure ordinare la limitazione, la sospensione o il ritiro della concessione conformemente all'articolo 60.

Art. 58 Trasferimento della concessione

Il trasferimento della concessione a un'altra emittente necessita tuttora del consenso della Commissione. Quest'ultima decide se anche la nuova emittente è in grado di fornire le prestazioni previste nella concessione e se adempie le ulteriori condizioni per il rilascio (art. 54 LRTV). Contrariamente al disciplinamento vigente (art. 13 LRTV 1991), il *capoverso 1* non esige che la Commissione approvi il trasferimento preliminarmente. Nella pratica, risulta spesso difficile ottemperare a tale requisito. Proprio quando un'emittente è in difficoltà finanziarie, può essere necessario un trasferimento rapido. Il nuovo disciplinamento prevede soltanto che il trasferimento sia notificato preventivamente dall'emittente titolare della concessione (secondo l'art. 96 *cpv. 2* lett. k LRTV la Commissione può punire l'inosservanza dell'obbligo di comunicare il trasferimento con una sanzione amministrativa) ma non un consenso ottenuto dalla Commissione prima di eseguire il trasferimento.

Di regola la Commissione deve deliberare in merito al trasferimento entro tre mesi e, se del caso, intervenire (*cpv.* 2). Questa condizione tiene conto dell'interesse dei partecipanti a una risoluzione possibilmente rapida della situazione.

La disposizione di cui al *capoverso 2*, che disciplina il caso di trapasso economico, corrisponde all'attuale ordinamento giuridico (art. 13 *cpv.* 2 LRTV 1991). Se il trasferimento riguarda oltre il 20 per cento del capitale azionario o dei diritti di voto, si suppone che la transazione rivesta un'importanza rilevante e dunque necessita di un'autorizzazione. Anche in base al nuovo disciplinamento, tuttavia, in casi particolari può soggiacere ad autorizzazione anche un trapasso economico che non raggiunge la soglia del 20 per cento.

Art. 59 Modifica della concessione

Al fine di tutelare importanti interessi pubblici, la Commissione può modificare singole disposizioni della concessione prima della sua scadenza, qualora subentrino mutamenti di fatto o di diritto. Anche se la modifica in questione non concerne l'aspetto contrattuale della concessione, e dunque non pregiudica diritti acquisiti del titolare della concessione, a determinate condizioni appare giustificato un adeguato indennizzo. Un indennizzo è escluso se l'adeguamento è imputabile a importanti interessi nazionali, per esempio perché l'accesso privilegiato alla diffusione ha dovuto essere revocato temporaneamente a causa di una catastrofe. Un indennizzo non è pure dovuto qualora la modifica derivi da un inasprimento degli obblighi imposti alla Svizzera dal diritto internazionale pubblico.

Non è neppure soggetta a indennizzo una semplice modifica della frequenza numerica: da un lato, una siffatta modifica non si riferisce direttamente alla concessione per l'emittente conformemente alla LRTV, bensì alla concessione di radiocomunicazione del fornitore di servizi di telecomunicazione secondo la LTC, verosimilmente identico al titolare dell'emittente. Generalmente, una modifica della frequenza causa sì determinati oneri all'emittente. Tuttavia, gli effetti incidono perlopiù in modo troppo irrilevante su di essa per giustificare un diritto a un'indennità.

Art. 60 Limitazione, sospensione e ritiro della concessione

Questa norma corrisponde sostanzialmente al disciplinamento in vigore (art. 15 LRTV 1991). Essa consente alla Commissione di reagire a comportamenti scorretti del concessionario (*cpv.* 1 *lett. a-d*) oppure di prendere misure a tutela di importanti interessi nazionali (*lett. e*). La limitazione, la sospensione o il ritiro della concessione costituiranno di regola il risultato di una procedura basata sulle norme in materia di sorveglianza (art. 95 *lett. c e d* LRTV). Conformemente al *capoverso 1 lettera c*, esse possono pure risultare dalla verifica dell'adempimento del mandato di prestazioni (art. 57 LRTV). La Commissione è tenuta ad applicare queste misure incisive con riserbo e in osservanza del principio di proporzionalità. Le emittenti possono impugnare le corrispondenti decisioni della Commissione dinanzi alla commissione di ricorso indipendente del Dipartimento e in seguito presso il Tribunale federale (art. 105 *cpv.* 1 primo periodo LRTV).

2.1.3 **Titolo terzo: Trasmissione e preparazione dei programmi**

2.1.3.1 **Capitolo 1: Regole generali**

Art. 61 Principio

La nuova legge disciplina l'attività di programma vera e propria e la diffusione mediante tecniche di telecomunicazione secondo un modello differenziato. Abbandona dunque la nozione di concessione unitaria che regolava sia l'emittenza sia la diffusione (in merito ai motivi cfr. n. 1.3.8.2).

Il *capoverso 1* sottolinea il principio sancito dall'articolo 1 capoverso 1 secondo periodo, secondo cui la trasmissione di programmi (e dunque anche la diffusione destinata alla collettività) è retta dalle norme della legge sulle telecomunicazioni. Nell'ambito della diffusione via etere, questo significa che il diffusore dispone di una concessione di radiocomunicazione in base alla legislazione sulle telecomunicazioni (art. 22 segg. LTC). Ora anche per la diffusione su linea devono essere adempiute innanzitutto le condizioni previste dalla legislazione sulle telecomunicazioni. Diviene dunque priva di oggetto la concessione per la ridiffusione su linea rilasciata secondo la legislazione in materia di radiodiffusione (art. 39 segg. LRTV 1991).

Il regime distinto per l'emittenza, da un lato, e per la distribuzione di programmi, dall'altro, non impedisce alle emittenti di gestire, autonomamente o con altri, una propria rete allo scopo di diffondere i propri contenuti e quindi di rivestire il ruolo di concessionari ai sensi della legislazione sulle telecomunicazioni. Tuttavia, per l'attività di diffusione, soggiacciono anch'essi al regime in materia di telecomunicazioni.

Se l'emittente e il diffusore di un programma non corrispondono, si tratta di stabilire chi ha accesso alla capacità di diffusione. La legge si fonda sul principio della libertà contrattuale tra emittente e fornitore di servizi di telecomunicazione. Il libero gioco delle forze è tuttavia limitato dalla condizione minima che i fornitori di servizi di telecomunicazione non abusino della propria posizione. Analogamente al diritto comunitario⁹⁸ come pure alla legislazione tedesca («Rundfunkstaatsvertrag», § 53 n. 7), il *capoverso 2* garantisce a tutti i programmi l'accesso a condizioni eque, appropriate e non discriminatorie. Per principio, le condizioni sono eque quando sono atte a concedere a diverse emittenti possibilità equivalenti di accesso ai servizi. Sono di regola appropriate se il fornitore di servizi di telecomunicazione offre capacità in termini di linee tenendo conto del rapporto tra costi e benefici, se i suoi contratti sono impostati in modo trasparente e contengono tutti i punti fondamentali e se non interviene sul contenuto dei programmi. La nozione di appropriato contiene sia elementi legati all'indennizzo che altri elementi. Le condizioni di accesso sono generalmente non discriminatorie se il fornitore di servizi di telecomunicazione offre alle diverse emittenti interessate l'accesso alle stesse condizioni, salvo sussista un valido motivo. Si ritiene che esso manchi, qualora un fornitore offra lo stesso servizio di accesso a un'azienda nella quale detiene partecipazioni a condizioni diverse rispetto

⁹⁸ Art. 5 par. 3 della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime, GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7 («direttiva accesso»).

a un'altra azienda. Alla luce del capoverso 2, non sarebbe per esempio ammesso che il gestore di una rete via cavo o di una piattaforma digitale neghi la diffusione di un programma di successo perché fa concorrenza a un programma da lui emesso.

Il *capoverso 3* chiarisce che, in situazioni straordinarie (art. 47. LTC), il disciplinamento della comunicazione in base alla legislazione sulle telecomunicazioni non si applica soltanto nel settore della comunicazione individuale, bensì anche alla trasmissione di programmi radiofonici e televisivi. Le prescrizioni pertinenti valgono pure se l'emittente provvede allo stesso tempo autonomamente alla trasmissione del suo programma mediante tecniche di telecomunicazione. Questo disciplinamento tiene conto del rapporto del Consiglio federale alle commissioni della politica di sicurezza indirizzato alle Camere federali: «Sicurezza svizzera delle infrastrutture di radiodiffusione e di telecomunicazione in situazioni straordinarie» (disponibile soltanto in tedesco e francese) il quale propone un'estensione dell'articolo 47 LTC alla radiodiffusione (cfr. 4.2.5.2. in fine).

Art. 62 Limitazioni

Di regola, le aziende cui compete la trasmissione di segnali radiotelevisivi mediante tecniche di telecomunicazione non devono rispondere per eventuali contenuti non ammessi in base alla legislazione sulle telecomunicazioni. Tuttavia, su domanda della Commissione, devono limitare o sospendere la trasmissione di un programma, se lo stesso viola norme di diritto internazionale pubblico relative al settore delle telecomunicazioni o dei programmi.

Il *capoverso 1 lettera a* consente d'intervenire se la trasmissione di programmi viola il diritto internazionale delle telecomunicazioni. Questo caso interviene, per esempio, qualora programmi radiofonici siano trasmessi su frequenze che il Regolamento internazionale delle radiocomunicazioni⁹⁹ ha riservato per altre applicazioni. Il *capoverso 1 lettera b* concerne gli obblighi contratti dalla Svizzera in materia di programmi. Conformemente all'articolo 5 paragrafo 1 CETT, la Svizzera in qualità di Stato che trasmette deve adoperarsi affinché i programmi delle emittenti che sottostanno alla sua giurisdizione osservino le disposizioni determinanti in materia di programmazione e di finanziamento commerciale (art. 7-18 CETT). Poiché, in base al nuovo regime, le emittenti svizzere possono trasmettere anche senza concessione, e quindi non si può più ricorrere allo strumento del ritiro della concessione, occorre un metodo efficace per impedire la trasmissione transfrontaliera di tali contenuti. In casi del genere, bisogna poter intervenire a livello di trasmissione mediante tecniche di telecomunicazione.

Non si tratta unicamente della diffusione di programmi destinata alla collettività. In determinati casi, la Svizzera può esercitare la sua responsabilità quale Stato che trasmette, soltanto se può intervenire già al momento in cui il segnale è inviato agli impianti di trasmissione. Questo interessa soprattutto la diffusione via satellite. Poiché i satelliti stessi di regola non sottostanno alla sovranità svizzera, la diffusione di contenuti illegali può essere ostacolata efficacemente soltanto se il segnale di trasmissione inviato dalla Svizzera al satellite (Uplink) è bloccato. Questo è il motivo per cui la norma non parla di «diffusione» bensì di semplice «trasmissione».

⁹⁹ RS 0.784.403

Il *capoverso 1* consente inoltre di procedere contro offerte di programmi di emittenti estere che violano la legge. Se si tratta di programmi televisivi di uno Stato vincolato alla CETT, la Svizzera deve attenersi alla procedura prescritta nella Convenzione in caso di violazioni adottate della stessa (art. 24 segg. CETT).

Gli ordini delle autorità diretti contro la diffusione di un programma toccano il terreno sensibile dei diritti tutelati a livello costituzionale (libertà dei media, libertà economica) sia dell'emittente sia del diffusore di programmi. Ne consegue, in primo luogo, che la Commissione deve imporsi un notevole riserbo. Un intervento in materia di contenuti entra in considerazione soltanto in caso di violazioni ripetute e palesi (*cpv. 1 lett. b*). Secondariamente, è necessaria un'efficace protezione giuridica contro eventuali provvedimenti dell'autorità. Come evidenzia il *capoverso 2*, hanno facoltà d'interporre ricorso sia l'emittente sia il diffusore direttamente chiamato in causa. Poiché la corrispondente decisione della Commissione si basa sul diritto in materia di radiodiffusione (e non sul diritto in materia di telecomunicazioni) è determinante il disciplinamento dei rimedi giuridici della LRTV (art. 105). In caso di contestazione, le vie legali conducono dunque al Tribunale federale.

Il *capoverso 3* prevede una limitazione della diffusione: di regola, i programmi della SSR e delle emittenti sussidiate attraverso il canone possono essere diffusi soltanto all'interno di una determinata area prevista dal Consiglio federale nella concessione (cfr. le spiegazioni relative all'art. 48 cpv. 5 LRTV). Contrariamente alle limitazioni previste nel primo capoverso, questo disciplinamento non si riferisce al contenuto non ammesso di un programma. Esso è piuttosto rivolto alla salvaguardia dell'ordinamento in materia di radiodiffusione, il quale prevede una diffusione su tutto il territorio di offerte equivalenti, sia a livello SSR sia sul piano di programmi locali o regionali.

2.1.3.2 **Capitolo 2: Diffusione di programmi via etere**

Art. 63 Programmi con diritto d'accesso

Questa disposizione delimita la categoria di programmi che, per legge e a condizioni stabilite, hanno accesso alla diffusione via etere. Si tratta di favorire i programmi che contribuiscono in modo determinante all'adempimento del mandato costituzionale. Fatte queste premesse, hanno dunque il diritto d'accesso i programmi della SSR (lett. a), da un lato, e quelli diffusi nell'ambito di una concessione con mandato di prestazioni (lett. b), dall'altro. Il diritto d'accesso è tuttavia concesso soltanto se le concessioni in questione prevedono una diffusione via etere.

Art. 64 Frequenze per i programmi radiotelevisivi

Questa norma garantisce gli interessi della radiodiffusione nell'ambito dell'utilizzazione dello spettro delle frequenze (cfr. n. 1.3.8.3.1). Conformemente al *capoverso 1 primo periodo*, il criterio è costituito dal mandato di prestazioni costituzionale che garantisce un approvvigionamento della popolazione con programmi radiofonici e televisivi sufficiente e che tenga conto delle particolarità del Paese e dei bisogni dei Cantoni. In particolare, la Commissione deve adoperarsi affinché i programmi destinati alla diffusione via etere della SSR, delle emittenti locali o regionali sussidiate

attraverso il canone e delle altre emittenti che hanno diritto di accesso dispongano di sufficienti capacità di diffusione (*cpv. 1 secondo periodo*).

Il piano nazionale d'attribuzione delle frequenze (PNAF; art. 25 cpv. 2 LTC) stabilisce le capacità che vengono impiegate, nell'ambito delle prescrizioni internazionali, per la diffusione di programmi radiofonici e televisivi. Prima che le frequenze in questione siano liberate per essere impiegate dalla radiodiffusione, la Commissione determina le rispettive zone di diffusione (*cpv. 2 lett. a*), ossia le zone che, tecnicamente, sono coperte dalle frequenze corrispondenti.

La Commissione riserva inoltre, nell'ambito delle singole frequenze o blocchi di frequenze, le capacità che possono essere utilizzate esclusivamente per la diffusione di programmi radiofonici e televisivi (*cpv. 2 lett. b*). Occorrerà operare una siffatta segmentazione in particolare nel settore della diffusione digitale. La tecnica digitale consente di diffondere sulle frequenze radiofoniche anche servizi che di per sé non sottostanno alla LRTV in quanto non si tratta di programmi. Questo modo di procedere può rivelarsi vantaggioso per le emittenti radiofoniche, poiché permette di distribuire il finanziamento della diffusione tra diversi offerenti (anche nel settore delle telecomunicazioni). L'utilizzazione di frequenze radiofoniche per applicazioni di telecomunicazione non deve tuttavia far sì che la radiodiffusione non disponga più di sufficienti capacità di diffusione per adempiere il proprio mandato costituzionale (*cpv. 1*).

Il *capoverso 3* concerne l'approvvigionamento della popolazione con programmi radiofonici ed eventualmente anche televisivi, in situazioni straordinarie. In questi casi, occorre garantire per tempo che siano disponibili sufficienti risorse a livello di frequenze per la diffusione. La Commissione è tenuta a operare secondo i principi stabiliti dal Consiglio federale nella sua decisione sulla predisposizione della diffusione radiofonica in caso di catastrofe, crisi e guerra.

Art. 65 Obbligo e condizioni di diffusione

I diritti di accesso alla diffusione che la concessione accorda alle emittenti autorizzate possono esplicitare i loro effetti soltanto se è possibile imporre obblighi corrispondenti ai fornitori di servizi di telecomunicazione che assicurano la diffusione. Non rappresenta un problema far valere i diritti d'accesso laddove l'emittente e il diffusore sono identici, una situazione che costituisce la regola nel settore della diffusione sulle onde ultracorte. Per i casi rimanenti, la legge e la concessione prevedono obblighi corrispondenti in materia di diffusione.

Il *capoverso 1* rinvia innanzitutto alla concessione dell'emittente, in cui sono disciplinati la zona di copertura e il modo di diffusione. È inoltre determinante la concessione di radiocomunicazione rilasciata in base al diritto in materia di telecomunicazioni, la quale fornisce informazioni sulle capacità riservate alla radiodiffusione e sui diritti d'accesso accordati. La legge obbliga altresì il fornitore di servizi di telecomunicazione a diffondere programmi in qualità sufficiente, una condizione volta a evitare un'eccessiva compressione, ovvero riduzione, dei dati trasmessi. A livello di ordinanza verranno poi fissati requisiti più precisi per quanto concerne la qualità di trasmissione richiesta.

Se il titolare della concessione di radiocomunicazione esigesse prezzi di mercato per la diffusione di programmi radiofonici o televisivi, molte emittenti non disporrebbero di una sufficiente capacità finanziaria poiché, rispetto a fornitori di servizi di tele-

comunicazione attivi a livello internazionale, hanno generalmente soltanto mezzi modesti. Al fine di tutelare le emittenti, il *capoverso 2* stabilisce che esse sono tenute a versare al massimo un indennizzo in funzione dei costi per la diffusione di programmi con diritto d'accesso. Il Consiglio federale disciplina i costi computabili a livello di ordinanza (*secondo periodo*); si pensi, per esempio, a un collegamento con le disposizioni relative all'interconnessione del diritto in materia di telecomunicazioni (art. 11 LTC). Il *terzo periodo* precisa che, qualora una frequenza sia aggiudicata mediante una procedura di vendita all'asta, il prezzo d'aggiudicazione non rientra nei costi computabili. Questo impedisce che al titolare della concessione di radiocomunicazione siano imposti oneri insostenibili. Considerato che, di regola, i programmi radiofonici da diffondere sono noti prima della vendita all'asta, il prezzo battuto risulterà di conseguenza (più) basso. Si tratta dunque di un sistema che si autodisciplina sul piano economico mediante una serie di reazioni concatenate. Le esigenze legittime della radiodiffusione sono inoltre considerate se le frequenze non sono attribuite mediante vendita all'asta: i fornitori di servizi di telecomunicazione non devono, in questi casi, versare la tassa di concessione per la capacità di frequenza impiegata per la radiodiffusione (art. 39 cpv. 1 e 2^{bis} LTC).

Il *capoverso 3* consente al Consiglio federale di estendere, mediante modifica di ordinanza, l'obbligo di diffusione ai servizi legati ai programmi, senza i quali un programma con diritto d'accesso non può essere utilizzato in maniera opportuna. Si tratta dei cosiddetti *servizi associati*, i quali costituiscono un'unità funzionale con il programma (cfr. art. 2 lett. i LRTV; e spiegazioni precedenti nel n. 1.3.8.3.3 *in fine*). Al momento attuale è difficile valutare se sarà necessaria una siffatta estensione dell'obbligo di diffusione. Questa disposizione ci consente di reagire in modo flessibile, a livello di ordinanza, ai probabili sviluppi tecnici.

Art. 66 Procedimento di conciliazione e di decisione

Questo articolo disciplina i dettagli di procedura qualora l'emittente e il titolare della concessione di radiocomunicazione non giungano autonomamente a un'intesa in merito all'obbligo di diffondere un determinato programma, a ciò che tale obbligo implica, come pure all'indennizzo. Se entro tre mesi dal rilascio della concessione di radiocomunicazione le parti non trovano un accordo, si può ricorrere alla Commissione (cpv. 1). Per calcolare un indennizzo adeguato, la Commissione fa riferimento a valori comparativi svizzeri o esteri, sempreché le parti non adducano prove che giustifichino una deroga (cpv. 2). Il contenzioso attorno all'indennizzo finanziario adeguato non deve comportare una restrizione del diritto dell'emittente a diffondere senza indugio i propri programmi. Un ritardo nell'accesso al mercato potrebbe avere gravi conseguenze. Il *capoverso 3* stabilisce che, in attesa della sua decisione definitiva, la Commissione può ordinare la diffusione a condizioni provvisorie. Il *capoverso 4* dichiara applicabili le disposizioni sull'interconnessione previste dalla legge sulle telecomunicazioni e concernenti la procedura e l'obbligo d'informare delle aziende interessate.

Art. 67 Sostegno alla diffusione di programmi radiofonici

Questa disposizione consente di compensare i costi provocati dalle condizioni topografiche ineguali nel settore della diffusione via etere di programmi radiofonici nelle regioni di montagna e nelle regioni discoste (cfr. spiegazioni precedenti nel n. 1.3.8.3.4).

Sono prese in considerazione per beneficiare del contributo le emittenti con mandato di prestazioni e aliquota del canone. Un contributo statale erogato in ragione del maggior onere sostenuto per la diffusione mediante tecniche di telecomunicazione appare giustificato soltanto per i fatti programmati. L'entità dell'indennizzo pattuito non è calcolata in funzione del contenuto del programma, bensì unicamente dei costi per la diffusione via etere. Le prestazioni erogate sono distinte dal sostegno finanziario, attraverso i proventi del canone, delle emittenti radiofoniche locali o regionali che forniscono prestazioni speciali in materia di programmi per la propria zona di copertura. Non possono dunque essere computate sulla quota percentuale massima che il contributo, conformemente all'articolo 50 capoverso 1, può rappresentare rispetto alle spese d'esercizio delle singole emittenti. L'indennizzo serve a sostenere le regioni in cui la diffusione è resa difficoltosa sul piano tecnico a causa di fattori esterni. Anche le zone discoste devono poter ricevere via etere programmi radiofonici di emittenti titolari di una concessione. Questa esigenza di politica regionale dev'essere finanziata dalla cassa generale della Confederazione.

A livello di ordinanza verrà disciplinato quali sono i programmi che ricevono i contributi e a quali condizioni (*cpv.* 2).

2.1.3.3 Capitolo 3: Diffusione su linea

Art. 68 Diffusione su linea di programmi con diritti d'accesso e di programmi esteri

Questa prescrizione mantiene l'obbligo, previsto nel diritto vigente, della (ri)diffusione gratuita di determinati programmi. Contrariamente all'articolo 42 LRTV 1991, la nuova normativa non vincola più l'accesso gratuito alla diffusione su linea alla condizione tecnica secondo cui un programma è diffuso nella zona in questione senza filo via etere (cfr. a questo proposito e per la motivazione della gratuità le spiegazioni nel n. 1.3.8.4.2.1). Al posto di tale condizione è invece determinante il fatto che il programma sia titolare di una concessione per la corrispondente zona e debba in tal modo fornire un contributo per adempiere il mandato di prestazioni costituzionale (*cpv.* 1). Per i programmi della SSR, la nuova normativa prevede una differenziazione rispetto alla soluzione vigente: si abbandona l'attuale automatismo per i programmi televisivi della SSR e i programmi radiofonici concepiti per le regioni linguistiche e diffusi per via terrestre. Nell'ambito della concessione, il Consiglio federale deve decidere per ogni singolo programma della SSR se e in quale zona occorre garantire l'accesso alla diffusione su linea (art. 34 *cpv.* 2 LRTV).

Come innovazione, il *capoverso* 2 ci consente di aprire al pubblico svizzero l'accesso a determinati programmi televisivi e radiofonici esteri, se tali offerte forniscono un particolare contributo all'adempimento del mandato di prestazioni costituzionale (cfr. a questo proposito n. 1.3.8.4.2.2).

Il *capoverso* 3 sancisce il diritto delle emittenti alla diffusione su linea e le relative condizioni. Tale diritto è limitato dalle possibilità tecniche del fornitore di servizi di telecomunicazione. Già l'articolo 42 capoverso 3 LTRV 1991 permetteva una parziale esenzione dall'obbligo di (ri)diffusione se la diffusione dei programmi non poteva essere ragionevolmente pretesa per motivi di capacità. Le emittenti non devono di regola pagare la diffusione dei programmi; un adeguato indennizzo può es-

sere previsto solo in via eccezionale (cpv. 5). Come avviene già per l'obbligo di diffusione via etere, la diffusione deve essere fornita con un grado di qualità sufficiente. I dettagli sono definiti mediante ordinanza.

Se le emittenti autorizzate e i fornitori di servizi di telecomunicazione non raggiungono un'intesa autonomamente riguardo all'obbligo di diffusione, è possibile interpellare la Commissione (cpv. 4). Essa decide di caso in caso se le condizioni dell'obbligo di diffusione sono adempiute. Con tale obbligo ci si prefigge di fare in modo che il pubblico abbia accesso ai programmi autorizzati anche su linea. Tale obiettivo è determinante per stabilire quali fornitori di servizi di telecomunicazione sono tenuti a diffondere programmi gratuitamente. Il *capoverso 4 primo periodo* specifica che l'obbligo di diffusione concerne in primo luogo i fornitori di servizi di telecomunicazione che nelle zone interessate offrono al pubblico programmi televisivi e radiofonici diffusi su linea. Fino a nuovo ordine, tale prescrizione riguarda quindi gli esercenti di reti via cavo che attualmente dispongono già di monopoli effettivi nell'ambito della diffusione su linea. Se, oltre alle reti via cavo tradizionali, altri fornitori di servizi di comunicazione diffondono programmi e si affermano sul mercato della diffusione, l'obbligo dell'esercente di reti via cavo non è forse più sufficiente per garantire al pubblico in generale la distribuzione dei programmi autorizzati. In tal caso sarà eventualmente necessario assoggettare all'obbligo anche i distributori entrati successivamente sul mercato e, in una determinata zona, obbligare più di un fornitore di servizi di telecomunicazione.

Il *capoverso 5* prevede un indennizzo per i fornitori di servizi di telecomunicazione tenuti a diffondere programmi per i quali l'obbligo di diffondere gratuitamente programmi radiofonici e televisivi implica un eccessivo onere finanziario. Questa disposizione sarà applicabile solo in rari casi eccezionali e non dovrebbe privare di senso il principio della diffusione gratuita.

Come nell'ambito della diffusione via etere, secondo il *capoverso 6* si può ipotizzare anche per la diffusione su linea di estendere l'obbligo ai cosiddetti servizi associati, ossia ai servizi che sono necessari per l'utilizzazione del programma (art. 2 lett. i LRTV).

Art. 69 Attivazione di altri programmi

La legge ha lo scopo di proteggere anche le richieste legittime delle emittenti che vogliono fare diffondere programmi che non sono titolari di una concessione. Il loro progetto potrebbe essere privato della propria base economica nel caso in cui il fornitore di servizi di telecomunicazione rifiutasse loro la diffusione su linea. Ciò è possibile solo se le condizioni sono eque, appropriate e non discriminatorie (art. 61 cpv. 2 LRTV).

Il *capoverso 1* offre inoltre a un'emittente la possibilità di esigere una decisione di attivazione, come era d'altronde possibile già secondo il diritto vigente dietro remunerazione dei costi (art. 47 cpv. 1 LRTV 1991).

Prima di emanare una decisione di attivazione in applicazione della presente disposizione, occorre ponderare gli interessi dell'emittente e del pubblico, da un lato, e la richiesta del fornitore di servizi di telecomunicazione, dall'altro. Contrariamente al disciplinamento in vigore, l'esistenza della capacità necessaria nella rete via cavo interessata non può di per sé fondare un obbligo di attivazione.

È innanzitutto necessario che il programma interessato contribuisca in misura particolare all'adempimento del mandato costituzionale in materia di programmi (*cpv. I lett. a*), che l'emittente deve spiegare in modo attendibile nella sua domanda. I criteri corrispondono alle condizioni che le emittenti titolari di una concessione devono adempiere (art. 48 e 53). La Commissione esamina inoltre se la zona di copertura prevista dall'emittente per la diffusione su linea è ragionevole dal punto di vista economico e del pubblico.

L'obbligo di attivazione è possibile solo se è ragionevolmente esigibile dal fornitore di servizi di telecomunicazione, tenendo conto delle capacità di trasmissione disponibili e delle possibilità economiche di chi diffonde (*cpv. I lett. b*). La mancanza della capacità necessaria non costituisce un ostacolo insormontabile per l'adozione di una decisione di attivazione. È possibile che il fornitore di servizi di telecomunicazione debba eliminare un programma dalla sua offerta per far posto alla diffusione di un programma il cui contenuto è classificato come particolarmente valido dalla Commissione. In questo ambito, occorre pure considerare l'entità dell'onere finanziario di un simile obbligo per l'esercente della linea, che deve specificare i corrispondenti svantaggi alla Commissione.

Come nel diritto in vigore, l'emittente deve rimborsare le spese (*cpv. 2*). Nella sua interpretazione dell'articolo 47 capoverso 1 lettera d LRTV 1991, l'UFCOM ha constatato che all'emittente non può essere addossata una parte proporzionale dei costi complessivi per l'intera infrastruttura della rete, poiché in linea generale l'esercente della rete via cavo copre i costi con i contributi degli abbonati e non con prestazioni finanziarie dell'emittente. Le emittenti devono quindi rimborsare all'esercente della rete via cavo i costi supplementari (costi tecnici e salariali supplementari per l'immissione del segnale del programma nella rete) e pagare l'istadamento del segnale verso le stazioni di testa della rete via cavo¹⁰⁰. Queste considerazioni sono valide anche per l'applicazione della nuova prescrizione.

La decisione di attivazione stabilisce le prestazioni del programma che l'emittente deve fornire. La Commissione revoca il diritto alla diffusione su linea se l'emittente autorizzata non fornisce (più) le prestazioni fissate nella decisione (*cpv. 3*). In tal caso, la decisione è revocata, dopo consultazione ordinaria dell'emittente interessata.

Come per le norme relative alla diffusione di programmi, il *capoverso 4* introduce anche per l'obbligo di attivazione la possibilità per il Consiglio federale di estendere se necessario la protezione ai servizi associati.

Art. 70 Attribuzione dei canali

Questa prescrizione permette di adottare mediante ordinanza provvedimenti per evitare che la diffusione di programmi autorizzati sia relegata su canali poco attrattivi (cfr. a questo proposito le spiegazioni del n. 1.3.8.4.2.4).

Sui canali preferenziali devono essere diffusi innanzitutto i programmi della SSR che secondo le istruzioni del Consiglio federale devono poter essere captati in una determinata regione (art. 34). È inoltre possibile adottare provvedimenti di protezione a favore di altri emittenti titolari di una concessione che devono adempiere un mandato di prestazioni. Simili mandati hanno senso solo se le corrispondenti offerte

¹⁰⁰ Decisione dell'UFCOM del 26 novembre 2001 per l'attivazione di Radio 105 Classic sulle reti di Cablecom, n. 18.

raggiungono il pubblico. Ciò vale anche per i programmi esteri che devono il loro diritto alla diffusione gratuita su linea al contenuto particolare delle loro prestazioni (art. 68 cpv. 2).

2.1.3.4 **Capitolo 4: Preparazione tecnica dei programmi**

Art. 71 Principi

Le prescrizioni sulla preparazione di programmi sono previste soprattutto per la *tecnologia digitale* (cfr. a questo proposito le spiegazioni del n. 1.3.9).

Il *capoverso 1* definisce il campo d'applicazione delle norme relative alla preparazione dei programmi. Include i diversi livelli della preparazione tecnica che un programma deve percorrere prima di giungere al pubblico. Disciplina i dispositivi tecnici (come i decodificatori per la ricezione di programmi digitali), i software corrispondenti (ad es. Application Programming Interface; API), i servizi e altre prestazioni (come i sistemi di conteggio per la commercializzazione di programmi o gli strumenti di ausilio alla navigazione che agevolano al pubblico la scelta tra l'ampia gamma dei programmi offerti). Per questo motivo tali obblighi non concernono unicamente le emittenti ai sensi della legge sulla radiotelevisione o i fornitori di servizi di telecomunicazione ai sensi della legge sulle telecomunicazioni.

È necessario garantire l'accesso a condizioni eque, appropriate e non discriminatorie. L'articolo 61 capoverso 2 sancisce un'esigenza analoga nell'ambito della diffusione dei programmi. A questo proposito rinviamo alle spiegazioni relative a questa disposizione. In materia di preparazione beneficiano di tale diritto non solo le emittenti, ma anche i fornitori di servizi di telecomunicazione. Essi devono inoltre essere protetti dagli svantaggi abusivi che li minacciano nelle diverse fasi della procedura della preparazione dei programmi.

Il *capoverso 2* persegue lo stesso obiettivo di protezione della prescrizione sull'attribuzione dei canali nella diffusione su linea tradizionale (art. 70). Anche nell'ambito della diffusione digitale è necessario che il pubblico possa avere accesso senza particolari difficoltà ai programmi con diritto d'accesso e che questi ultimi non si perdano nel flusso dell'offerta di altri programmi. Chi offre i corrispondenti aiuti alla navigazione per la scelta dei programmi deve garantire al pubblico la possibilità di informarsi senza difficoltà sull'esistenza di programmi con diritto d'accesso. La determinazione dei provvedimenti necessari per raggiungere tale obiettivo dipende dallo sviluppo della tecnica. È necessario che la panoramica sui programmi che appare dopo l'inserimento dell'aiuto alla navigazione lasci uno spazio perlomeno equivalente ai programmi con diritto d'accesso, senza che il pubblico debba fare altri sforzi per l'utilizzazione. L'indicazione deve essere chiara, ossia i programmi con diritto d'accesso devono poter essere reperiti senza difficoltà anche visivamente.

Chiunque rivendichi l'accesso a dispositivi o servizi di preparazione a condizioni eque, appropriate e non discriminatorie, deve conoscere i parametri essenziali per l'attuazione concreta dell'accesso. Il *capoverso 3 lettera a* prevede quindi un obbligo di trasparenza per gli esercenti e i fornitori di servizi o di dispositivi di preparazione. I terzi che possono dimostrare un interesse legittimo hanno diritto all'informazione. In generale coloro che chiedono un simile accesso in un caso concreto possono fare valere un simile interesse.

Per poter applicare efficacemente le prescrizioni sulla preparazione, la Commissione deve poter accedere alle informazioni necessarie. Chiunque gestisce dispositivi tecnici o offre servizi di preparazione dei programmi è tenuto secondo il *capoverso 3 lettera b* a fornire tutte le informazioni e i documenti necessari.

Come le pertinenti norme per la diffusione dei programmi, il *capoverso 4* offre anche per il settore della preparazione la possibilità al Consiglio federale di estendere la protezione ai servizi associati.

In un settore, caratterizzato da uno sviluppo tecnologico dinamico, è difficile prevedere con precisione le possibili minacce per la pluralità delle opinioni. Il *capoverso 5* tiene conto di questo fatto e consente alla Commissione di reagire rapidamente e in modo flessibile ai nuovi sviluppi. Detto capoverso le permette di intervenire tempestivamente nel caso in cui i disposti costituzionali interessati siano concretamente minacciati. Va da sé che in ogni singolo caso va rigorosamente rispettato il principio della proporzionalità e che le relative decisioni possono essere impugnate (art. 105). Il Consiglio federale deve comunque emanare mediante ordinanza le norme determinanti non appena la minaccia sia individuata.

Art. 72 Interfaccia aperte e specificazione tecnica

I dispositivi tecnici o i servizi per la preparazione di programmi sono di fatto il passaggio obbligato che un programma deve superare prima di giungere al pubblico, e celano un potenziale di pericolo per la pluralità delle opinioni che il Consiglio federale deve combattere, per quanto possibile, emanando disposizioni adeguate mediante ordinanza. Secondo le esperienze raccolte finora, dal punto di vista della pluralità delle opinioni i sistemi tecnici con tecnologia di accesso di proprietà privata sono particolarmente problematici. La legge cita quindi la possibilità di prescrivere interfaccia aperte che permettano l'accesso a terzi senza dover dipendere da fornitori proprietari dei sistemi. Secondo le circostanze sarà inoltre necessario di prescrivere l'utilizzazione o il rispetto di determinati standard tecnici. Il Consiglio federale è quindi autorizzato a emanare prescrizioni che disciplinano la specificazione tecnica dei relativi dispositivi per la tutela della pluralità delle opinioni. In questo ambito, occorre tener conto dello stato della tecnica.

Art. 73 Demultiplazione

I programmi e i servizi per la preparazione, si pensi ai sistemi di accesso o alla gestione degli abbonati, sono spesso offerti sotto forma di pacchetti, ossia l'acquirente può acquistare le offerte corrispondenti solo sotto forma di pacchetto intero. Tale situazione può comportare svantaggi se l'esercente della rete via cavo non può immettere nella sua rete singoli programmi o installare il proprio sistema di autorizzazione d'accesso, ma è sempre costretto ad acquisire l'intero pacchetto o se un sistema di codificazione può essere impiegato solo se al fornitore del sistema è delegata nel contempo anche la gestione degli abbonati ed è quindi necessario trasmettere i dati dei clienti.

La legge non prescrive la demultiplazione generalizzata. Una simile richiesta sarebbe sproporzionata. La demultiplazione deve tuttavia essere tecnicamente possibile a condizioni che consentano costi contenuti (*cpv. 1*). La disposizione istituisce la condizione secondo cui è possibile chiedere ed applicare una demultiplazione nei casi in

cui sia necessario per garantire la pluralità delle opinioni. In simili casi il Consiglio federale può emanare prescrizioni mediante ordinanza (*cpv.* 2).

Questa disposizione permette, in relazione con gli articoli 71 e 72, di adempiere le condizioni formulate dalla direttiva accesso del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002¹⁰¹ nell'allegato I concernente l'utilizzazione di sistemi di accesso condizionato.

2.1.4 Titolo quarto: Ricezione dei programmi

2.1.4.1 Capitolo 1: Libertà di ricezione

Art. 74 Libertà di ricezione dei programmi

Il disciplinamento della libertà di ricezione corrisponde all'articolo 52 LRTV 1991. Va osservato che la norma non è pensata solo contro le restrizioni statali. Nell'ambito dell'attuazione dei diritti fondamentali nelle relazioni tra privati (art. 35 *cpv.* 3 *Cost.*), tale disposizione può ad esempio diventare importante anche nei conflitti tra locatari e locatori per l'installazione di antenne paraboliche.

In particolare in materia di satelliti, la ricezione senza ostacoli dei programmi è un'importante esigenza dell'Unione europea¹⁰².

Art. 75 Divieti cantonali riguardanti le antenne

La presente prescrizione riprende il disciplinamento dell'articolo 53 LRTV 1991 improntato al principio di proporzionalità (cfr. anche le spiegazioni del n. 1.3.10.1). Solo il *capoverso 1 lettera b* subisce una lieve modifica. È determinante il fatto che una persona possa avere accesso all'offerta di programmi che sono abitualmente captati nella regione anche senza l'antenna esterna, come avviene oggi in ambito televisivo dove l'esercente della rete via cavo garantisce tale possibilità. La ricezione via etere di programmi televisivi mediante le antenne tradizionali oggi non ha praticamente più importanza, di conseguenza non occorre più definire quali programmi possono essere captati «con un'antenna di dimensioni e costi medi» (art. 53 *cpv.* 1 lett. b LRTV 1991).

Il *capoverso 2* stabilisce che in casi eccezionali la ricezione di programmi presenta un interesse che può prevalere sulla necessità di proteggere siti e paesaggi importanti, luoghi storici, rarità naturali e monumenti artistici. Tale interesse va interpretato anche alla luce dei costanti cambiamenti delle necessità del pubblico. Un interesse rilevante per un determinato programma non concerne solo determinate persone di lingua straniera, ma anche coloro che desiderano accedere a programmi tematici

¹⁰¹ Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime GU L 108 del 24.4.2002, p. 7 (direttiva accesso).

¹⁰² Nella sua «Comunicazione concernente l'applicazione dei principi generali della libera circolazione delle merci e dei servizi – art. 28 e 49 Trattato CE – in materia di utilizzazione delle antenne paraboliche» del 27.6.2001, COM (2001) 351, la Commissione europea ha menzionato le condizioni che limitano l'installazione e la gestione delle antenne paraboliche. La tassazione specifica delle antenne paraboliche è inammissibile.

conformi alle loro necessità. Si pensi alle offerte specifiche di programmi per audiodiesi o ipovedenti.

2.1.4.2 Capitolo 2: Canone di ricezione

Art. 76 Obbligo di pagare il canone e obbligo di annuncio

Questa disposizione si attiene alla prassi d'interpretazione dell'articolo 55 LRTV 1991 e ne sancisce formalmente i principi nella legge (cfr. n. 1.3.10.2).

I canoni di ricezione sono tasse di privativa dovuti indipendentemente dai programmi, nazionali o esteri, che possono essere captati¹⁰³ o che sono effettivamente captati. L'obbligo di pagare il canone non sorge con l'esercizio di un apparecchio ma già a partire dal momento in cui un apparecchio è tenuto pronto all'uso (*cpv. 1*). Per analogia con la giurisprudenza elaborata nell'ambito della legislazione sulle telecomunicazioni, è considerato «pronto all'uso» un apparecchio che può essere messo in servizio con pochi gesti semplici (allacciamento alla corrente elettrica o a un'antenna)¹⁰⁴. Va inoltre mantenuta anche la prassi secondo cui ogni economia domestica o impresa che dispone unicamente di apparecchi di ricezione mobili (autoradio p. es.) è assoggettata all'obbligo di pagare il canone.

L'obbligo di annuncio rafforza l'applicazione dell'obbligo di pagare il canone. L'inizio e la fine di tale obbligo sono precisati. L'annuncio deve essere fatto all'organo di riscossione del canone prima che insorga la fattispecie che determina l'obbligo di pagare il canone (*cpv. 2*). Devono parimenti essere annunciate tutte le modifiche della fattispecie, in particolare se non vi è più un apparecchio pronto all'uso o in esercizio. Tale annuncio è determinante per l'estinzione dell'obbligo di pagare il canone, poiché tale obbligo si estingue alla fine del mese in cui la nuova fattispecie è stata annunciata all'organo di riscossione del canone (*cpv. 4*).

Il *capoverso 3* non cambia niente al principio secondo cui l'obbligo di pagare il canone inizia a partire dal momento in cui l'apparecchio è tenuto pronto per l'uso o è messo in esercizio. Per i calcoli, è tuttavia più semplice a livello amministrativo fissare l'inizio dell'obbligo il primo giorno del mese durante il quale la fattispecie è intervenuta.

Il *capoverso 5* permette al Consiglio federale di disciplinare i dettagli. Eventuali prescrizioni riguardanti la forma dell'annuncio¹⁰⁵ dovranno essere come finora definite nell'ordinanza, come pure la differenza tra ricezione privata e professionale (cfr. art. 42 ORTV)¹⁰⁶. Il Consiglio federale può inoltre esentare determinate categorie di persone dall'obbligo di pagare il canone e dall'obbligo di annuncio. Secondo il diritto vigente sono esentati dall'obbligo di annuncio le persone domiciliate all'estero,

¹⁰³ Decisione del Tribunale federale del 19.6.1995, DTF **121** II 183

¹⁰⁴ Sulla messa in servizio cfr. DTF **107** IV 152

¹⁰⁵ L'articolo 41 capoverso 2 ORTV (in vigore dal 1° agosto 2001; RU **2001** 1680) esige la forma scritta. Tenuto conto dell'evoluzione tecnologica tale esigenza potrà rivelarsi ben presto superata.

¹⁰⁶ Il 6.8.2001, l'UFCOM ha emanato le direttive interne per l'interpretazione dell'obbligo di annuncio e di pagare il canone che definiscono più precisamente l'obbligo di annuncio nonché i programmi e gli apparecchi che richiedono tale annuncio. Una parte di tali principi potrebbe essere fissata a livello di ordinanza.

le persone residenti nelle case di cura con un grado di dipendenza dalle cure elevato, le autorità federali o il personale delle rappresentanze diplomatiche (art. 43 ORTV) e sono esentate dall'obbligo di pagamento del canone determinate categorie di persone con reddito modesto (art. 45 ORTV; in merito all'esenzione dal canone per motivi di politica sociale, cfr. sopra n. 1.3.10.3).

Art. 77 Organismo di riscossione del canone

Questa prescrizione riprende la possibilità vigente di delegare la riscossione del canone a un'organizzazione indipendente (cfr. n. 1.3.10.4). A quest'ultima competono la riscossione e i compiti connessi (p. es. la notifica di eventuali infrazioni all'obbligo di annuncio, l'esecuzione contro chiunque abbia infranto l'obbligo di pagare il canone e il trasferimento dei proventi del canone; cfr. l'elenco nell'art. 48 cpv. 2 ORTV). Al fine di chiarire le competenze, il *capoverso 1 secondo periodo* stabilisce espressamente che l'organo di riscossione può emanare decisioni e partecipa anche alla procedura di esecuzione e fallimento come autorità amministrativa ai sensi dell'articolo 79 LEF.¹⁰⁷

Il *capoverso 2* fornisce all'organo di riscossione la base legale per procurarsi dati in modo efficiente e mirato. Visto che oltre il 90 per cento delle economie domestiche dispone di un apparecchio per la ricezione di programmi radiofonici o televisivi, nell'ambito dell'accertamento dell'obbligo di annuncio detto organo deve poter accedere sistematicamente ai dati attendibili riguardanti gli indirizzi. Sul libero mercato non è possibile procurarsi dati attuali e completi, tanto più che ogni persona può vietare di trasmettere il proprio indirizzo. Per questo motivo, i Cantoni e i Comuni sono tenuti a fornire, su domanda, all'organo di riscossione una serie di dati che non sono degni di particolare protezione, elencati esaustivamente nella legge. L'indicazione dello statuto familiare è necessaria per evitare una presa di contatto superflua con diverse persone che vivono nella stessa economia domestica (il canone è calcolato per economia domestica e non per persona). L'organo di riscossione può esigere per ragioni di praticità che i dati siano forniti su supporti elettronici. Esso compensa in modo adeguato l'accesso ai dati, ma al massimo le spese supplementari causate ai Cantoni e ai Comuni dalla sua richiesta (*cpv. 2 secondo periodo*).

I *capoversi 3 e 4* disciplinano gli obblighi dell'organo di riscossione del canone in materia di protezione dei dati. In qualità di autorità ai sensi dell'articolo 1 capoverso 2 PA, esso è assoggettato alle pertinenti disposizioni della legge sulla protezione dei dati. Le presenti disposizioni contengono obblighi specifici in relazione alle collezioni di dati fornite dal controllo abitanti dei Comuni e dei Cantoni.

Il *capoverso 5* sottopone detto organo alla vigilanza della Commissione che riprende in questo ambito il compito esercitato finora dall'UFCOM.

Art. 78 Importo del canone di ricezione

Questa disposizione definisce i criteri che il Consiglio federale deve rispettare per determinare il canone di ricezione. Come finora, tale importo non è graduato secondo il numero di programmi captati da determinate persone assoggettate all'obbligo

¹⁰⁷ L'interpretazione del diritto vigente porta già a questa soluzione; cfr. la decisione del Tribunale federale DTF 128 III 39 del 5 novembre 2001.

di annuncio o in base alla qualità di ricezione¹⁰⁸. Per motivi pratici, una simile graduazione del canone secondo le condizioni individuali di ricezione non sarebbe applicabile e implicherebbe oneri amministrativi sproporzionati.¹⁰⁹

Il *capoverso 1 lettere a–d* elenca i fattori determinanti per fissare l'importo del canone. La priorità è data al fabbisogno di finanziamento della SSR e del suo Comitato consultivo. Nell'adottare la decisione, il Consiglio federale terrà conto dei bisogni della SSR e delle emittenti che beneficiano un'aliquota del canone, e provvederà affinché l'importo del canone non superi un limite di tolleranza ragionevole per le persone tenute a pagarlo. Va inoltre osservato che il finanziamento dei programmi locali e regionali citato nella *lettera c* non può ammontare a più del quattro per cento dei proventi complessivi del canone (art. 50 cpv. 1). Le spese dell'autorità per la gestione e la sorveglianza delle frequenze nonché per la pianificazione delle reti emittenti non sono più finanziate con i proventi del canone; tale onere è ora infatti compensato in parte con il provento delle tasse amministrative secondo l'articolo 40 LTC e in parte attraverso la cassa generale della Confederazione.

Il *capoverso 2* conferisce espressamente al Consiglio federale la competenza di stabilire canoni diversi non solo per le economie domestiche e le aziende, ma anche un canone diverso (più elevato) per l'utilizzo commerciale della possibilità di ricezione dei programmi (cfr. n. 1.3.10.2). La vigente ordinanza sulla radiotelevisione fa una distinzione molto sommaria tra ricezione privata e ricezione professionale (art. 44 cpv. 1 ORTV): le tasse per la ricezione professionale sono maggiorate di un quarto. Tale classificazione è troppo poco differenziata, poiché impone a una piccola azienda con un solo apparecchio di ricezione lo stesso canone di un grande albergo che offre ai suoi ospiti la ricezione di programmi radiofonici e televisivi nelle camere e che fattura a questi ultimi tale prestazione.

La consultazione del sorvegliante dei prezzi prevista nel *capoverso 3* corrisponde alla situazione giuridica e alla prassi attuale. Dovremo tener conto delle raccomandazioni dei due nuovi organismi istituiti: la Commissione e il Comitato consultivo. In considerazione del fatto che la decisione sull'importo del canone implica un certo margine di valutazione politico, potremo derogare alle corrispondenti raccomandazioni. Ciononostante, per motivi di trasparenza è indispensabile che il Governo nazionale motivi pubblicamente e dettagliatamente le deroghe alle raccomandazioni.

Il *capoverso 4* sancisce la prassi attuale secondo cui il canone di ricezione non figura nel conto di Stato delle Confederazione, ad eccezione della ripartizione dei relativi proventi. L'integrazione di tutta l'aliquota dei proventi del canone nel conto di Stato non sarebbe opportuna poiché comporterebbe un aumento inaspettato della quota statale.

Art. 79 Tasse d'uso per la diffusione senza filo

L'articolo 43 capoverso 2 LRTV 1991 prevedeva già la possibilità di riscuotere tasse d'uso in virtù del diritto cantonale. Soprattutto nei Cantoni di montagna è importante che un'azienda (p. es. Tele Rätia nel Cantone dei Grigioni) sia incaricata della

¹⁰⁸ Cfr. a questo proposito DTF 121 II 183 consid. 3b/bb p. 187.

¹⁰⁹ Decisione del Tribunale federale del 19.6.1995, DTF 121 II 183 consid. 4b/aa p. 189.

copertura e che tale costoso compito possa essere finanziato con tasse obbligatorie.¹¹⁰

2.1.5 Titolo quinto: Provvedimenti per tutelare la pluralità e promuovere la qualità dei programmi

2.1.5.1 Capitolo 1: Garanzia di accesso agli avvenimenti pubblici

Art. 80 Diritto alla sintesi in caso di avvenimenti pubblici

La presente disposizione tutela il libero accesso del pubblico alle informazioni riguardanti avvenimenti pubblici. Una sintesi di pochi minuti al massimo permette di soddisfare la necessità d'informazione del pubblico e non è un'ingerenza sproporzionata nella libertà economica dell'organizzatore dell'avvenimento pubblico e dei suoi partner (cfr. n. 1.3.10.6.1).

Per avvenimenti pubblici secondo il *capoverso 1* s'intendono le manifestazioni organizzate in Svizzera che secondo l'intento dell'organizzatore devono essere potenzialmente accessibili a chiunque. Ma potrebbero essere anche eventi imprevisi ai quali solo singole emittenti avranno accesso. La norma è tuttavia applicabile solo agli avvenimenti potenzialmente accessibili a tutti e che sono già messi a disposizione del pubblico da un'emittente che beneficia dei diritti di prima diffusione o di diritti di esclusiva. L'organizzatore resta quindi libero di rifiutare la presenza dei media audiovisivi durante la manifestazione. Un altro limite del diritto alla sintesi risiede nelle disposizioni della legge sul diritto d'autore. La legge non limita il diritto alla sintesi alla televisione. Non si sa tuttavia se gli strumenti assumeranno un'importanza pratica anche nell'ambito della radio.

Il *capoverso 2* obbliga ad accordare una sintesi non solo l'emittente che dispone di diritti di prima diffusione o di esclusiva, ma anche l'organizzatore dell'avvenimento pubblico. Entrambi devono provvedere affinché ogni emittente interessata abbia la possibilità di ottenere una sintesi dell'avvenimento pubblico. Per l'organizzatore tale obbligo concerne innanzitutto l'attribuzione dei diritti di diffusione che non deve portare all'elusione del diritto alla sintesi. I diritti di esclusiva o di prima diffusione devono quindi essere ceduti solo mantenendo salvo il diritto alla sintesi di altre emittenti. L'emittente che beneficia di diritti di prima diffusione o di diritti di esclusiva e l'organizzatore dell'avvenimento devono ammettere la presenza di altre emittenti e mettere loro a disposizione il segnale per realizzare una sintesi. A tale proposito sottostanno a un obbligo legale a contrarre fondato sul diritto pubblico.

Il *capoverso 3* definisce la portata del diritto alla sintesi. Prevede la concessione del segnale di trasmissione (Signal Access) a condizioni adeguate e l'accesso al luogo in cui si svolge l'avvenimento (Physical Access). Le altre emittenti hanno il diritto d'accesso al segnale di trasmissione prodotto dall'emittente con i diritti di prima diffusione o di esclusiva ed elaborato dalla sua regia (*lett. b*). L'emittente che gode del diritto alla sintesi è tenuta ad inserire, su richiesta dell'emittente con il diritto di prima diffusione, l'indicazione della provenienza delle immagini e del suono o il lo-

¹¹⁰ Per quanto concerne la riscossione delle tasse da parte di Tele Rätia cfr. anche la decisione del Tribunale federale 2P.169/1999 del 12.9.2000 (Medialex 2000, p. 225).

go di quest'ultima; l'ulteriore impostazione delle immagini e del suono è negoziata tra gli interessati. La ricezione del segnale deve essere adeguatamente compensata. Solo le spese supplementari per la cessione del segnale (ad es. per quanto riguarda il materiale e il personale) devono essere pagate; non deve invece essere versata nessuna indennità per eventuali diritti di esclusiva. Tale condizione corrisponde alla normativa vigente dell'articolo 20 capoverso 4 ORTV.

L'accesso all'avvenimento (*cpv. 3 lett. a*) è accordato qualora le condizioni tecniche e lo spazio disponibile lo consentano. La decisione spetta in primo luogo all'organizzatore dell'avvenimento. L'emittente che dispone di diritti di esclusiva legittimata contrattualmente è tenuta di massima ad accettare la presenza di una o più emittenti interessate. In tal modo le altre emittenti sono in grado di produrre le proprie immagini, interviste ecc., permettendo così alle emittenti regionali o locali di informare il loro pubblico in modo più completo che non attraverso la semplice ripresa del segnale.

Il *capoverso 4* attribuisce alla Commissione la possibilità di intervenire per potere applicare efficacemente il diritto alla sintesi. Tali interventi sono diretti contro l'organizzatore dell'avvenimento e/o l'emittente che beneficia dei diritti di prima diffusione o dei diritti di esclusiva. A tutti coloro che sottostanno all'obbligo di osservare il diritto alla sintesi possono essere inflitte sanzioni amministrative se violano il loro obbligo legale di garantire detto diritto (art. 96 cpv. 1 lett. e). Entrano in considerazione anche misure di diritto penale amministrativo per violazione delle decisioni passate in giudicato della Commissione (art. 107 cpv. 2).

Art. 81 Libero accesso ad avvenimenti di grande importanza sociale

La formulazione riprende la nuova disposizione sulla diffusione di avvenimenti di grande importanza sociale che il Consiglio federale ha adottato il 23 giugno 1999 introducendo l'articolo 20a nell'ORTV in seguito alla revisione della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera.

Un avvenimento è di regola considerato di grande importanza sociale se, oltre l'interesse specifico di una fascia della popolazione, riesce a risvegliare l'interesse di un'ampia parte del pubblico in ambito sportivo come avviene, ad esempio, con le Olimpiadi, la finale dei campionati del mondo di calcio o la finale della Coppa svizzera di calcio. Il gruppo dei relativi avvenimenti non è fissato di caso in caso, ma è definito in una lista tenuta dal Dipartimento che la aggiorna costantemente. Attualmente, tale lista contiene soprattutto manifestazioni sportive.

Una parte considerevole del pubblico ai sensi del *capoverso 1* è di norma raggiunta se in ogni regione linguistica l'avvenimento corrispondente può essere liberamente captato dalle economie domestiche con allacciamento via cavo. Un contratto di esclusiva non può ad esempio comportare una situazione in cui il pubblico della Svizzera romanda o della Svizzera italiana non abbia più accesso al programma in questione mediante la rete via cavo. Per garantire la ricezione generale non è sufficiente che le condizioni tecniche permettano potenzialmente di raggiungere la maggior parte del pubblico (p. es. mediante la ricezione diretta via satellite). La ricezione deve essere effettivamente possibile, ossia l'avvenimento deve essere effettivamente accessibile al pubblico interessato grazie all'infrastruttura di ricezione messa a disposizione.

Il *capoverso 2* concerne la lista degli avvenimenti nazionali e internazionali di grande importanza sociale. In Svizzera, una simile lista esiste dal 2000 in virtù dell'articolo 20a dell'ordinanza sulla radiotelevisione. L'introduzione di tale norma nella legge va oltre l'attuale disciplinamento poiché essa permette il libero accesso agli avvenimenti di grande importanza sociale non solo in ambito televisivo, ma anche radiofonico.

Il *capoverso 3* riprende l'obbligo previsto finora nell'ordinanza (art. 20a cpv. 4 ORTV) che impone alle emittenti di programmi televisivi svizzeri di rispettare le liste compilate da altri Stati parte della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera. Per una soluzione eurocompatibile, questo obbligo può essere fatto valere a livello di ordinanza nei confronti dei Paesi che sono vincolati solo dalla direttiva e non dalla Convenzione. Si presuppone tuttavia che i corrispondenti Paesi rispettino la lista svizzera anche in virtù della reciprocità.

2.1.5.2 **Capitolo 2: Provvedimenti contro la concentrazione dei media**

Art. 82 Minaccia per la pluralità delle opinioni e dell'offerta

La disposizione relativa alla concentrazione dei media intende prevenire, per quanto possibile, le minacce per la pluralità delle opinioni e dell'offerta (a questo proposito cfr. n. 1.3.10.6.2). L'articolo 82 enuncia le condizioni che devono essere adempiute affinché si possa ammettere una minaccia di questo tipo.

Il criterio è l'esistenza di una posizione dominante sul mercato; la legge distingue due situazioni (*cpv. 1*): una posizione dominante sul mercato che possa costituire una minaccia per la pluralità delle opinioni e dell'offerta può anzitutto concernere un'emittente nel suo settore mediatico, ossia per esempio una stazione radio sul mercato in questione (la cosiddetta concentrazione orizzontale; *lett. a*). Inoltre, la pluralità può essere minacciata anche da interconnessioni che vanno al di là del mercato di un determinato medium. Si pensa in particolare al caso in cui un'impresa operante in una determinata regione controlla sia le emittenti radiofoniche e televisive sia la stampa (la cosiddetta concentrazione diagonale). Infine, è rilevante il caso di un'impresa attiva nel settore dei media che opera non solo a livello pubblicistico ma anche nei mercati situati a monte e a valle (la cosiddetta concentrazione verticale; *lett. b*). Una simile situazione si realizza per esempio quando un'emittente televisiva interviene anche come distributore (mercato a valle) o nella negoziazione dei diritti di diffusione (mercato a monte). Oltre a includere casi di questo tipo, la *lettera b* fa riferimento anche alle tendenze alla concentrazione osservate sui mercati posti a monte e a valle, ossia quando per esempio un distributore occupa una posizione dominante sul mercato della diffusione.

Per poter confermare l'esistenza di una minaccia per la pluralità delle opinioni, la legge adotta un'ottica molto ampia, ossia oltre alla posizione di un'emittente tiene conto anche dell'intero sistema mediatico.

La nozione di posizione dominante sul mercato riprende la terminologia della legge sui cartelli (*cpv. 2*). Per rispondere alla domanda se è soddisfatta questa caratteristica della fattispecie, è quindi opportuno consultare l'autorità competente per l'interpretazione della legge sui cartelli, ovvero la Commissione della concorrenza (ComCo).

Il suo parere in merito all'esistenza di una posizione dominante sottostà al libero apprezzamento delle autorità di radiodiffusione, che si discosta tuttavia dalle constatazioni della ComCo soltanto per motivi fondati.

Se, dopo aver consultato il parere della ComCo, la Commissione constata in un determinato caso una posizione dominante sul mercato, non potrà automaticamente dedurre l'esistenza di una minaccia per la pluralità delle opinioni e dell'offerta. Essa dovrà esaminare in particolare se questa posizione dominante pregiudichi effettivamente tale pluralità.

Art. 83 Provvedimenti

Se, in virtù dell'articolo 82 LRTV, la Commissione accerta che la pluralità delle opinioni e dell'offerta è minacciata, può adottare provvedimenti per porvi rimedio (*cpv. 1*). I pertinenti provvedimenti devono generalmente essere adottati entro tre mesi dalla data in cui è stata emessa la perizia della ComCo al fine di limitare al massimo il periodo di incertezza delle imprese interessate.

Mentre l'angolo scelto per esaminare se esiste una posizione dominante è ampio e prende in considerazione tutto il sistema mediatico, le possibilità di intervento sono più limitate. È infatti possibile adottare provvedimenti solo nei confronti di imprese che operano nel settore radiotelevisivo. Se, per esempio, tra un'impresa attiva nel settore della stampa scritta e un'emittente televisiva esiste un'interconnessione che dà luogo a una posizione dominante sul mercato, i provvedimenti volti a combattere la minaccia della pluralità dovranno limitarsi all'emittente televisiva. Questa limitazione risulta dalla competenza costituzionale della Confederazione (art. 93 Cost.) che contempla unicamente il settore radiotelevisivo e non si estende ai media in generale. Fra le imprese attive «nel settore radiotelevisivo» che potrebbero essere oggetto di provvedimenti in virtù dell'articolo 82 LRTV, rientrano coloro che svolgono un'attività ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 LRTV, ossia che operano nell'ambito dell'emittenza, della preparazione e della trasmissione dei programmi.

Il principio della proporzionalità è determinante per decidere circa i provvedimenti da adottare. Questi ultimi devono anzitutto essere atti a preservare o a migliorare la pluralità delle opinioni e dell'offerta. Non devono inoltre andare al di là dello stretto indispensabile per raggiungere l'obiettivo auspicato (divieto d'eccesso). Infine i provvedimenti adottati devono essere sopportabili per i destinatari della decisione. Nel quadro dell'esame di sopportabilità, occorre segnatamente prendere in considerazione il fatto che nel paesaggio mediatico svizzero, inserito in spazi ristretti, le tendenze alla concentrazione sono spesso inevitabili per motivi economici. In taluni casi, i media devono superare una determinata dimensione critica e disporre di sufficienti capacità finanziarie affinché possano offrire prestazioni giornalistiche qualitativamente elevate e presentate in modo professionale. Alla luce di queste considerazioni, un provvedimento inteso a tutelare la pluralità delle opinioni non deve rendere impossibile fornire queste prestazioni. Ciò sarebbe in contrasto anche con il mandato costituzionale attribuito alla radio e alla televisione.

Il *capoverso 2* si conforma al principio della proporzionalità, mettendo a disposizione una serie di provvedimenti ordinati secondo efficacia e incisività.

La *lettera a* prevede provvedimenti volti a garantire la pluralità senza incidere sulla struttura dell'impresa in questione. In primo luogo, questa disposizione menziona l'obbligo di concedere un tempo d'antenna a terzi indipendenti o di collaborare con

altri operatori sul mercato. Si può inoltre esigere l'istituzione di una commissione di programmi indipendente, incaricata di controllare l'attività d'antenna nell'ottica della pluralità e di rendere conto dei risultati. Infine la Commissione può decidere di adottare uno statuto in modo tale da garantire l'indipendenza della redazione nei confronti dell'impresa che la impiega. Questi oneri saranno precisati nell'ordinanza, in particolare il concetto di «tempo d'antenna destinato a terzi».

In applicazione della *lettera b*, la Commissione può esigere che l'azienda adegui le sue strutture e la sua organizzazione. È per esempio possibile che determinate unità aziendali debbano essere rese indipendenti dal profilo organizzativo e dotate di autonomia.

Il provvedimento più incisivo si riscontra nella *lettera c*, la quale prevede la possibilità di esigere da un'impresa che si separi da taluni rami o da talune partecipazioni, e che ceda anche il controllo economico.

2.1.5.3 Capitolo 3: Formazione e perfezionamento di operatori del settore dei programmi

Art. 84

Sull'importanza della formazione e del perfezionamento di operatori del settore radiotelevisivo svizzero è già stato ampiamente riferito (n. 1.3.11). L'articolo 84 istituisce la base legale necessaria e conferisce alla Commissione il mandato di definire i criteri d'attribuzione e di decidere in merito al versamento dei contributi.

2.1.5.4 Capitolo 4: Ricerca

Art. 85

Questa disposizione consente di continuare a promuovere la ricerca (a questo proposito cfr. anche il n. 1.3.11). Il Consiglio federale stabilisce le condizioni alle quali la Commissione può sostenere finanziariamente progetti di ricerca concernenti i media.

2.1.6 Titolo sesto: Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici

Art. 86 Composizione

Gli ampi compiti attribuiti alla Commissione, che si estendono su un settore tecnico complesso, possono essere adempiuti soltanto se i membri della Commissione dispongono di sufficienti conoscenze tecniche. Il *capoverso 1* spiega che, nell'istituzione dell'organismo, il Consiglio federale deve prendere anzitutto in considerazione le qualifiche tecniche dei membri, mentre altri criteri – legati ad aspetti partitici o di politica regionale – saranno relegati in secondo piano.

Secondo il *capoverso 2*, spetta al Consiglio federale nominare i membri della Commissione e designarne il presidente e la vicepresidenza. Si suppone che questa sia composta da diverse persone, per esempio dai presidenti delle diverse camere della Commissione.

Un altro aspetto essenziale è l'indipendenza dei membri della Commissione nei confronti di interessi particolari, segnatamente di quelli economici. L'autorità di regolazione non solo deve essere indipendente dallo Stato, ma è altresì necessario che possa lavorare senza dover tener conto degli attori del mercato dei media e delle telecomunicazioni. Il *capoverso 3* concretizza questa esigenza di indipendenza che rende talune attività incompatibili con la funzione di membro della Commissione ed evita in tal modo a titolo preventivo eventuali conflitti d'interesse. Una disposizione analoga è già prevista nella legge sulla radiotelevisione del 1991 per i membri dell'autorità di ricorso (art. 58 cpv. 4 LRTV 1991). In alcune procedure, i membri della Commissione devono inoltre osservare le norme generali sulla ricsusazione previste nell'articolo 10 della legge sulla procedura amministrativa (LPA).

Art. 87 Compiti

La competenza della Commissione è concepita come competenza generale. La Commissione adempie i compiti legati alla legge sulle telecomunicazioni e alla legge sulla radiotelevisione che non sono espressamente delegati a un'altra autorità. Occorre rilevare in particolare la competenza della Commissione nel settore delle telecomunicazioni.

L'*articolo 87* enumera – a titolo di esempio e in modo non esaustivo – i compiti della Commissione nel settore della radio e della televisione. Tra i grandi settori d'attività della Commissione figurano non solo la vigilanza e la trattazione dei ricorsi, ma per esempio anche il rilascio di concessioni alle emittenti (*lett. a*) o i provvedimenti contro la concentrazione dei media (*lett. b*), senza contare un gran numero di compiti tipicamente amministrativi, quali l'allestimento di dati statistici (art. 21) o la ripartizione del provento della tassa di concessione (art. 24).

Occorre rilevare che la Commissione può mettere a disposizione le proprie conoscenze non solo sulle questioni d'applicazione del diritto, ma anche nella preparazione di leggi e ordinanze, se il Dipartimento competente le conferisce un mandato in tal senso (*lett. f*). Il Consiglio federale può persino delegare questo lavoro interamente alla Commissione se si tratta soltanto di questioni amministrative o tecniche e non entra in considerazione la politica generale dei media (art. 109 secondo periodo). La Commissione può inoltre concludere trattati di diritto internazionale pubblico e rappresentare la Confederazione in seno a organismi internazionali (art. 110 cpv. 2).

Art. 88 Indipendenza

La Commissione non è vincolata ad alcuna istruzione. Né il Consiglio federale né altri organi amministrativi sono autorizzati a influire su singoli atti della Commissione mediante istruzioni, ad occuparsi dei suoi affari o ad annullare le sue decisioni.

La presente disposizione istituisce la base legale formale che permette di staccare la Commissione dall'organizzazione amministrativa. Questa autonomia si giustifica per

l'interesse pubblico a sottrarre l'applicazione della legge nel settore della radio e della televisione all'influsso diretto della politica e a rafforzare l'indipendenza e l'autonomia delle emittenti nella concezione dei programmi conformemente alla Costituzione federale (art. 93 cpv. 3 Cost.; cfr. anche n. 1.3.12). Nel settore delle telecomunicazioni, i motivi a favore dell'indipendenza dell'organo di regolazione hanno determinato l'istituzione della Commissione della comunicazione nella LTC del 1997¹¹¹. La nuova organizzazione garantisce sia il buon adempimento dei compiti previsti dalla legge sia la necessaria protezione giuridica.

Art. 89 Organizzazione

La legge non stabilisce il numero delle camere né ne descrive le competenze. I dettagli dell'organizzazione interna saranno disciplinati dalla Commissione stessa in un regolamento soggetto all'approvazione del Consiglio federale (cpv. 4), il quale eserciterà la sua competenza di approvazione con circospezione, rispettando i margini di manovra che la legge conferisce alla Commissione nell'ambito organizzativo.

La legge si limita a stabilire le condizioni quadro relative all'organizzazione della Commissione in due settori essenziali. Essa prescrive in primo luogo un sistema di camere (cpv. 1 primo periodo), mentre le decisioni di importanza fondamentale sono prese dall'insieme della Commissione (cpv. 1 secondo periodo). Simili decisioni plenarie servono a garantire l'applicazione coerente del diritto nelle questioni importanti che toccano l'insieme delle attività della Commissione.

In secondo luogo, la legge contiene esigenze minime per quanto riguarda l'organizzazione del settore della vigilanza sul contenuto di trasmissioni redazionali, particolarmente sensibile dal profilo politico e mediatico. Questo settore finora era affidato a un'autorità speciale che non svolgeva altre attività di sorveglianza, l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (cpv. 2). I contenuti giornalistici, particolarmente sensibili all'influenza delle autorità sono protetti dalla Costituzione federale. In tale contesto, nella sua attività di vigilanza la camera competente deve essere indipendente dal resto della Commissione. Essa gode di autonomia nei suoi processi decisionali e fa parte della Commissione in veste di autorità di vigilanza sui programmi solo per le questioni amministrative e organizzative (primo periodo).

Inoltre, occorre evitare che la Commissione, quando esamina i ricorsi contro le trasmissioni redazionali, commini una sanzione diversa da quelle espressamente previste a tal fine. L'emittente non deve temere alcuna conseguenza in relazione al rilascio o al rifiuto di concessioni per essa essenziali. Il secondo periodo crea in questo ambito una netta separazione dal profilo organizzativo.

In quanto istanza decisionale, la Commissione è per principio sottoposta all'ordinanza del 3 giugno 1996¹¹² sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni). Questa disposizione figura espressamente nel capoverso 3. Affinché, al momento dell'organizzazione della Commissione, il ruolo di questo organo e le particolarità dei suoi compiti possano essere presi opportunamente in considerazione, il capoverso 3 permette anche al Consiglio federale di scostarsi, nell'ordinanza sulla radiotelevisione, dall'ordinanza sulle commissioni.

¹¹¹ Messaggio relativo alla revisione della LTC, FF 1996 III 1316
¹¹² RS 172.31

Per un efficace svolgimento dei compiti commissionali, il regolamento può prevedere che, nell'ambito di una procedura, una parte della Commissione (p. es. la presidenza) adotti provvedimenti cautelari o prenda decisioni d'importanza minore (cpv. 5).

Il *capoverso 6* stabilisce che i compiti che la segreteria assolve in modo indipendente devono essere definiti a livello di regolamento. Si prevede espressamente che la Commissione può delegare alla segreteria compiti d'importanza minore (cpv. 6 *secondo periodo*). L'attribuzione dei compiti è disciplinata in una forma generale e astratta nel regolamento approvato dal Consiglio federale come finora nell'ambito della Commissione federale delle comunicazioni¹¹³. Se la ripartizione delle competenze tra la Commissione e la segreteria è chiaramente disciplinata nella legge (p. es. nell'art. 60 cpv. 2 LTC o nell'art. 96 cpv. 4 LRTV), non può più essere modificata nel regolamento. Le competenze che possono essere delegate corrispondono in linea di principio ai compiti che erano finora conferiti all'Ufficio federale delle comunicazioni. In materia di diritto radiotelevisivo, certe attribuzioni non possono essere delegate, segnatamente il rilascio di concessioni di lunga durata, l'adozione di provvedimenti contro la concentrazione dei media, le decisioni nel quadro della vigilanza sulle trasmissioni redazionali e la comminazione di sanzioni nella procedura generale di sorveglianza.

Art. 90 Segreteria

L'Ufficio federale delle comunicazioni sarà in gran parte integrato nella segreteria della Commissione e assumerà i compiti operativi (cfr. n. 1.3.12.4). La segreteria prepara gli affari della Commissione, le sottopone proposte ed esegue le sue decisioni (cpv. 1). La concezione di una segreteria come istanza di preparazione e istruzione, da una parte, e della Commissione quale istanza decisionale, dall'altra, ha lo scopo di snellire le procedure pur mantenendo la fondatezza delle decisioni prese.

Il Consiglio federale nomina la direzione della segreteria (cpv. 2 *primo periodo*), la quale a sua volta designa il resto del personale (*terzo periodo*).

Art. 91 Informazione del pubblico

Il *capoverso 1* prevede, come per altre commissioni con potere decisionale (fra cui la ComCom; art. 57 cpv. 1 LTC), che la Commissione presenti ogni anno un rapporto d'attività al Consiglio federale. Tale rapporto informa il Governo sulle questioni fondamentali che rientrano nel campo d'attività della Commissione e può, se del caso, dare avvio a una modifica della legge o dell'ordinanza.

Nella sua attività, la Commissione è tenuta a rispettare il principio della trasparenza nel senso più ampio del termine. Questo si spiega in particolare per il carattere prevalentemente pubblico della radio e della televisione. La trasparenza trova tuttavia un limite nel legittimo interesse dell'emittente in questione a proteggere i suoi segreti d'affari (cpv. 2).

¹¹³ Art. 8 del regolamento interno del 6 novembre 1997 della Commissione federale delle comunicazioni (RS 784.101.115)

Art. 92 Protezione dei dati

La Commissione è vincolata, come altri organi della Confederazione, alle disposizioni della legge federale sulla protezione dei dati. Il *capoverso 1* contiene la base legale necessaria per il trattamento dei dati degni di particolare protezione. La Commissione potrà utilizzare tali dati soltanto per adempiere i compiti che le incombono in virtù della legge. Si pensa per esempio a procedimenti penali contro le persone che hanno violato l'obbligo legale di annunciare un apparecchio di ricezione presso l'organo di riscossione del canone (art. 107 cpv. 1).

Art. 93 Finanziamento

La Commissione è per quanto possibile finanziata attraverso gli emolumenti amministrativi. Mentre la legge sulle telecomunicazioni prevede per principio che le tasse coprano i costi (art. 40 LTC), questo caso non è contemplato nell'ambito della radiotelevisione (art. 106 LRTV). Il finanziamento integrale mediante gli emolumenti amministrativi non è pertanto possibile. Le attività della Commissione, che continua a svolgere compiti di pubblico interesse contribuendo ad attuare le esigenze costituzionali, dovranno essere finanziate, per quanto necessario, dalle casse federali. Ciò è essenzialmente conforme all'attuale ordinamento giuridico che, per il settore radiotelevisivo, non conosce un finanziamento completo dell'attività regolatrice mediante gli emolumenti.

2.1.7 Titolo settimo: Vigilanza e rimedi giuridici

2.1.7.1 Capitolo 1: Vigilanza generale

2.1.7.1.1 Sezione 1: Procedimento

Art. 94

L'attività di vigilanza della Commissione consiste nel vegliare affinché siano rispettate le prescrizioni della legge, della relativa ordinanza, delle concessioni e del diritto internazionale (p. es. la CETT; *cpv. 1*). La Commissione non vigila unicamente sulle emittenti alle quali ha accordato una concessione o che le sono state notificate, ma anche sulla SSR (eccetto per la sorveglianza finanziaria). Se la Commissione constata una violazione della concessione della SSR, può prendere essa stessa delle misure; può tuttavia anche rivolgersi al Dipartimento e chiedere la modifica, la limitazione o la sospensione parziale della concessione (*art. 95 lett. d*).

La vigilanza non riguarda solo le emittenti, bensì tutti coloro che sono assoggettati alle disposizioni applicabili, per esempio coloro che diffondono o preparano programmi, gli organizzatori di avvenimenti pubblici (art. 80) o le aziende assoggettate alle disposizioni sulla concentrazione dei media (art. 82).

La vigilanza serve unicamente a verificare e a imporre il rispetto del diritto vigente. Il *capoverso 2* vieta pertanto, come nell'articolo 56 capoverso 1 LRTV 1991, i meri controlli d'opportunità. La vigilanza non deve essere esclusivamente tecnica. Quale organo preposto alla vigilanza, la Commissione deve sempre tener conto dei diritti fondamentali superiori, fra cui rientrano la libera formazione delle opinioni del pubblico, la libertà individuale di concezione dei singoli operatori dei media come pure

l'autonomia delle emittenti garantita dalla Costituzione (art. 17 e 93 cpv. 3 Cost.). Il divieto di adottare provvedimenti di controllo relativi alla produzione e all'allestimento di programmi è inteso a prevenire la censura in tutte le sue forme.

Il *capoverso 3* stabilisce che si applicano le disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa (LPA), salvo disposizione contraria della LRTV. Questa norma è particolarmente importante nell'ambito della vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali. Attualmente, la LPA non si applica completamente al procedimento di vigilanza dei programmi, adducendo che una trasmissione non può essere definita una decisione impugnabile. Le particolarità procedurali (p. es. le condizioni di legittimazione e la gratuità del procedimento) sono oggetto di disposizioni particolari anche nella nuova legge. Se la legge non prevede nulla, sembra ragionevole applicare direttamente le disposizioni della LPA già sperimentate anziché limitarsi ad applicarle per analogia¹¹⁴.

Il *capoverso 4* menziona la possibilità di adottare provvedimenti cautelari nell'ambito della vigilanza che, conformemente ai principi generali del diritto amministrativo, sono possibili anche senza una base legale formale e non si limitano a procedimenti di vigilanza. Questa disposizione intende sottolineare che il settore particolarmente sensibile dei programmi è protetto dai provvedimenti cautelari (*secondo periodo*). L'esclusione dei provvedimenti cautelari nell'ambito della vigilanza sulle trasmissioni redazionali tutela la libertà d'espressione dagli interventi di tipo censorio. Non spetta alle autorità preposte alla radiotelevisione il compito di valutare le potenziali infrazioni alle disposizioni relative ai contenuti (art. 4 e 5 LRTV) prima della diffusione e di imporre divieti a titolo preventivo.

Per contro, gli elementi di programmi che non hanno contenuti redazionali (in spot pubblicitari o televendite) non rientrano nel divieto dei provvedimenti cautelari. Un intervento a titolo preventivo è tuttavia possibile soltanto in casi eccezionali, in particolare se contenuti commerciali infrangono manifestamente divieti, in particolare in materia di pubblicità per tabacco o superalcolici.

Questa disposizione disciplina unicamente le competenze delle autorità competenti in materia di radiotelevisione. Essa non si applica all'adozione di provvedimenti cautelari che poggiano su una base legale contenuta in un'altra legge federale. Per esempio, il tribunale civile competente può vietare a titolo cautelare la diffusione di una trasmissione radiofonica o televisiva ai sensi dell'articolo 28c del Codice civile, se questo provvedimento è stato chiesto per tutelare il diritto della personalità e se sono adempiute le condizioni legali.

Il *capoverso 5* sottolinea il carattere particolare della vigilanza del contenuto delle trasmissioni redazionali. Come nel diritto vigente (art. 58 cpv. 2 LRTV 1991), è previsto di giudicare soltanto le trasmissioni già diffuse. Come l'AIRR, anche la camera competente della Commissione non deve intervenire di propria iniziativa in questo settore sensibile, ma soltanto in seguito a un ricorso.

La vigilanza finanziaria della SSR è disciplinata in maniera speciale. Secondo il *capoverso 6* essa incombe al Dipartimento, mentre il Consiglio federale fissa gli emolumenti. I risultati della vigilanza finanziaria del DATEC servono al Consiglio federale quale base per fissare l'ammontare degli emolumenti, ma anche quale strumento

¹¹⁴ Per esempi d'applicazione di alcune garanzie offerte dalla LPA cfr. le decisioni del Tribunale federale **116 Ib 37** consid. 4e; **121 II 29** consid. 2b; **122 II 471** consid. 2.

per verificare se l'importo fissato era corretto. Il DATEC è pertanto autorità di vigilanza ai sensi dell'articolo 96 capoverso 1 lettera a. Questa disposizione permette alla Commissione di comminare una sanzione amministrativa se la SSR contravviene a una decisione emessa dal DATEC in quanto autorità di vigilanza.

2.1.7.1.2 Sezione 2: Provvedimenti in caso di violazione del diritto

Art. 95 In generale

Come secondo il diritto vigente (art. 67 LRTV 1991), l'autorità di vigilanza dispone di tutta una serie di provvedimenti se accerta una violazione del diritto. È data la priorità all'esigenza di ripristinare il diritto. A causa dell'autonomia dei programmi, l'autorità di vigilanza non può generalmente prescrivere una soluzione sostitutiva. L'autorità di vigilanza non può né prescrivere la diffusione di una trasmissione né tantomeno produrla o diffonderla a posteriori nell'intento di sopprimere un abuso (cfr. spiegazioni al n. 1.3.13.1).

Contrariamente al diritto vigente, la diffusione di programmi – ad eccezione di quelli della SSR – non è più legata al rilascio di una concessione. Il ritiro della concessione non può dunque più servire per vietare la diffusione di una trasmissione. Il ritiro dell'aliquota del canone o della ripartizione della concessione di diffusione non tocca il diritto di diffondere programmi, ma comporta la perdita del diritto, derivante da tale concessione, di beneficiare del sostegno del canone o di un accesso privilegiato alla diffusione.

Se vi è stata violazione del diritto in materia di programmi, la responsabilità incombe all'emittente. In virtù dell'articolo 2 lettera d, quest'ultima è responsabile nei confronti dello Stato del rispetto delle disposizioni in materia di radiotelevisione. Questa disposizione non costituisce invece una base legale per avviare un procedimento contro il committente di uno spot pubblicitario o di una citazione estensiva di uno sponsor illeciti.

Se l'infrazione ha permesso ai suoi autori di conseguire proventi, la Commissione può esigere che i responsabili versino alla Confederazione i proventi così ottenuti (*lett. b*). Questa misura serve a ripristinare lo stato di diritto. L'obbligo di versamento è pertanto in relazione all'utile conseguito (principio del reddito netto). L'autorità di vigilanza deve tener conto delle spese cagionate dal responsabile per finanziare il suo comportamento illecito. La decisione di ordinare il versamento dei proventi è lasciata alla discrezione dell'autorità di vigilanza, la quale è obbligata a esercitare tale diritto di discrezione. La Commissione presterà particolare attenzione al principio dell'uguaglianza giuridica.

Art. 96 Sanzioni amministrative

Questa disposizione permette alla Commissione di perseguire determinate violazioni del diritto mediante sanzioni amministrative (cfr. in proposito il n. 1.3.13.2). Per motivi di certezza del diritto, la legge elenca in modo esaustivo le fattispecie che giustificano una sanzione amministrativa. Si opera una distinzione tra violazioni gravi (*cpv. 1*) e meno gravi (*cpv. 2*).

Il *capoverso 1* si applica alle violazioni gravi e definisce il limite superiore della sanzione al dieci per cento della cifra d'affari conseguita in media dall'impresa interessata nel corso degli ultimi tre esercizi. Se l'impresa non ha ancora totalizzato tre anni di attività, l'importo massimo della sanzione sarà estrapolato di conseguenza. I dettagli relativi al calcolo di tale importo saranno fissati nell'ordinanza d'esecuzione. Di regola, la sanzione rappresenterà soltanto una frazione del massimo previsto dalla legge.

Sanzioni più elevate sono possibili se la violazione delle prescrizioni legali è motivata da un calcolo commerciale e se procura al suo autore un vantaggio finanziario considerevole, che non può essere calcolato in modo preciso né prelevato nell'ambito della riscossione (art. 95 lett. b). Si pensa segnatamente all'organizzatore di un avvenimento pubblico che ha concluso un lucrativo contratto di esclusiva che compensa anche il rifiuto di concedere il diritto alla sintesi prescritto dalla legge (art. 80).

Il *capoverso 2* elenca in modo esaustivo le violazioni meno gravi e fissa un limite superiore meno elevato di quanto previsto nel *capoverso 1* per le sanzioni amministrative. Queste ultime non devono superare l'importo di 10 000 franchi.

La distinzione tra violazioni gravi e meno gravi non significa che anche all'interno di queste due categorie non vi possano essere sfumature. Non è quindi escluso che l'adempimento di una fattispecie di cui al *capoverso 1* possa comportare una sanzione di un importo inferiore al massimo stabilito al *capoverso 2*, ossia inferiore a 10 000 franchi.

Dall'elenco delle fattispecie che prevedono sanzioni risulta che i provvedimenti in materia di vigilanza non sono destinati unicamente alle emittenti. Ne sono interessati anche i fornitori di servizi di telecomunicazioni (*cpv. 1 lett. d e cpv. 2 lett. i*), gli organizzatori di avvenimenti pubblici (*cpv. 1 lett. e*) o le imprese che sono colpite da provvedimenti contro la concentrazione dei media (*cpv. 1 lett. g*).

Il *capoverso 3* enumera i criteri per il calcolo dell'ammontare delle sanzioni. In primo piano figurano la gravità dell'infrazione nonché la situazione finanziaria del responsabile della violazione. Secondo il principio della proporzionalità, per esempio, un'emittente locale con un conto d'esercizio deficitario non può essere sanzionata nella stessa misura di un'emittente operativa a livello internazionale e finanziariamente forte. La sanzione amministrativa è tuttavia indipendente da una colpa del responsabile. Se è constatata un'infrazione, questa può essere sanzionata senza che occorra dimostrare il comportamento riprovevole dei responsabili dell'impresa in questione.

2.1.7.2

Capitolo 2: Vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali

Rispetto alla vigilanza in generale, il procedimento di vigilanza sulle trasmissioni redazionali presenta alcune peculiarità: in questo settore particolarmente sensibile non sono ammissibili i provvedimenti cautelari a causa del divieto della censura a titolo preventivo (art. 94 cpv. 4) e, nel caso in cui constata una violazione del diritto, la Commissione dispone soltanto di possibilità di sanzione limitate (cpv. 3 e 4).

Un'altra peculiarità è costituita dal fatto che la Commissione non può procedere d'ufficio (art. 94 cpv. 5), bensì unicamente su reclamo e che, come nel diritto vigente, il procedimento di vigilanza vero e proprio è preceduto da una procedura di mediazione (art. 97 segg.).

Infine, con questa nuova norma, la legge tiene conto del particolare interesse del pubblico alla vigilanza sulle trasmissioni redazionali, prescrivendo che le deliberazioni della Commissione sono pubbliche (art. 103 cpv. 1).

2.1.7.2.1 Sezione 1: Procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione

Art. 97 Organi di mediazione

Per l'esame delle violazioni delle disposizioni relative ai programmi, anche la nuova legge contempla una procedura particolare, distinta dalle usuali attività di vigilanza, che si apre con una procedura di mediazione. Contrariamente all'attuale disciplinamento, non è più necessario che ogni singola emittente designi un organo di mediazione. Le esperienze finora maturate evidenziano che gli organi di mediazione incaricati da emittenti private erano spesso sottoccupati e non avevano pertanto l'occasione di acquisire la necessaria esperienza. Quando erano adite, avevano spesso difficoltà a svolgere la procedura secondo le disposizioni legali. Il disegno ovvia a queste difficoltà istituendo un organo di mediazione per ogni regione linguistica (Svizzera tedesca e romancia, Svizzera francese e Svizzera italiana), a disposizione di tutte le emittenti private (*cpv. 1 primo periodo*). Contrariamente alle esperienze assai negative con gli organi di mediazione di emittenti private, gli organi di mediazione delle regioni linguistiche della SSR hanno dato buona prova di sé¹¹⁵ e adempiono una funzione importante. Per quanto riguarda gli organi della SSR, il disciplinamento rimane pertanto invariato (*cpv. 2*).

L'espressione «trasmissioni redazionali» (*cpv. 3 lett. a*; cfr. anche le considerazioni relative all'art. 2 lett. c) precisa che si tratta di contenuti giornalistici – ossia del programma in senso stretto – che, per motivi di libertà dei media, devono essere sottratti al controllo statale. Per contro, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale non vi è alcun motivo di ricorrere a una procedura distinta quando si tratta di prescrizioni relative alla pubblicità, che pongono limiti al finanziamento commerciale, per esempio per motivi di politica sanitaria¹¹⁶.

Il particolare procedimento relativo alla vigilanza dei programmi non si applica più soltanto alle trasmissioni diffuse, bensì anche alle controversie legate all'accesso al programma (*cpv. 3 lett. b e art. 101 cpv. 3 lett. b*). Dato che questioni di questo tipo riguardano la creazione dei programmi nel senso più stretto, è opportuno sottoporli alla stessa procedura come per i reclami contro le trasmissioni redazionali.

La LRTV non stabilisce formalmente il diritto dei terzi all'accesso al programma; il rifiuto di accordare tale accesso può a volte creare difficoltà, segnatamente dal profilo della Costituzione federale o della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

¹¹⁵ Sul senso e lo scopo della procedura di mediazione cfr. DTF **123** II 115 e segg.

¹¹⁶ Decisione del Tribunale federale del 13.1.2000, DTF **126** II 21 (25; spot pubblicitario per la birra senz'alcol).

(cfr. le precedenti considerazioni relative all'art. 6 cpv. 3). Ciò vale non solo per i canali redazionali, ma anche per l'accesso alla parte pubblicitaria del programma¹¹⁷. È probabile che il rifiuto di un'emittente sarà considerato contrario al diritto solo in casi eccezionali. Nell'ambito più informale della procedura di mediazione, possono essere generalmente meglio chiariti i diversi punti di vista e si può giungere più facilmente a una soluzione concordata che in un procedimento di vigilanza tradizionale. Se tuttavia non si raggiunge un'intesa, il litigio può essere sottoposto alla Commissione (art. 100 cpv. 1 lett. b).

Art. 98 Reclamo

La procedura di reclamo coincide con quella vigente (art. 60 LRTV 1991).

Art. 99 Disbrigo

Anche per quanto concerne il disbrigo di reclami, il nuovo disciplinamento riprende per lo più il sistema vigente (art. 61 LRTV 1991). È nuovo soltanto il disciplinamento relativo alla ripartizione dei costi di cui al *capoverso* 5. Una norma corrispondente è necessaria in quanto le emittenti – ad eccezione della SSR – non gestiscono (né finanziano) più gli organi di mediazione. Se nel sistema attuale l'emittente deve sempre assumersi le spese di procedura (del proprio organo di mediazione), in futuro ne sarà esentata qualora il reclamo sia temerario. Questo provvedimento non si giustifica se un reclamo è palesemente infondato. Esso deve risultare da un comportamento querulomane e contrario alla buona fede, come per esempio quando l'interessato ha ripetutamente adito l'organo di mediazione per reclami analoghi, tutti inutili.

2.1.7.2.2 Sezione 2: Procedura di ricorso dinanzi alla Commissione

Art. 100 Legittimazione

Con la nuova organizzazione dell'autorità, la separazione tra la vigilanza sui programmi (o la vigilanza sulle trasmissioni redazionali) e le attività di vigilanza in generale perde gran parte delle sue implicazioni concrete. La valutazione non dipende più da due autorità diverse (l'Ufficio federale delle comunicazioni, integrato nella gerarchia amministrativa, e l'autorità di ricorso in materia di radiotelevisione, indipendente dall'amministrazione centrale). Sia i procedimenti di vigilanza in generale sia i procedimenti di vigilanza sulle trasmissioni redazionali si svolgono dinanzi alla Commissione, che soddisfa le esigenze costituzionali in materia di autorità indipendente di ricorso (art. 93 cpv. 5 Cost.). Le differenze non riguardano quindi più primariamente l'autorità giudicante, ma diversi aspetti procedurali.

La principale differenza tra i due procedimenti risiede nel fatto che l'autorità, nell'ambito del procedimento specifico della vigilanza sul contenuto di trasmissioni re-

¹¹⁷ Esemplare a questo proposito è la vertenza sorta in merito alla diffusione di uno spot pubblicitario per la protezione degli animali; cfr. in proposito DTF **123** II 402 e la sentenza della CDH «Verein Tierfabriken c. Schweiz» del 28 giugno 2001 (ricorso n. 24699/94, disponibile all'indirizzo www.echr.coe.int).

dazionali, può agire esclusivamente sulla base di ricorsi (art. 94 cpv. 5). Se la Commissione può intervenire d'ufficio, per esempio contro spot pubblicitari o televendite illeciti, non è autorizzata a farlo per i contributi redazionali.

Le condizioni di legittimazione nell'ambito della vigilanza sulle trasmissioni redazionali divergono in diversi punti già nel diritto vigente (art. 63 LRTV 1991) rispetto alle norme generali della legge sulla procedura amministrativa. Il nuovo disciplinamento conserva in particolare la possibilità di un ricorso popolare (cpv. 2). Gli ostacoli da superare per avviare il procedimento sono limitati: infatti, per presentare un ricorso popolare bastano 20 firme, rispettando le esigenze legittime delle piccole minoranze e senza gravare eccessivamente le emittenti. Questa forma di legittimazione persegue lo stesso obiettivo del ricorso in materia di programmi, ossia serve in primo luogo a garantire l'interesse pubblico per una formazione delle opinioni libera, indipendente e obiettiva.

Rimane invariata anche la competenza del DATEC di interporre ricorso dinanzi alla Commissione (cpv. 4). Va rilevato che, sotto il regime della LRTV 1991, finora il Dipartimento non si è avvalso di questa possibilità.

Come finora, il nuovo disciplinamento garantisce alle persone fisiche e alle autorità interessate nel loro settore d'attività la possibilità di interporre un ricorso individuale. Questo diritto è esteso anche alle persone giuridiche (cpv. 1), dato che la limitazione finora imposta è stata oggetto di critiche nella giurisprudenza. Si ritorna pertanto al disciplinamento che era in vigore prima dell'entrata in vigore della LRTV del 1991¹¹⁸.

Il capoverso 1 lettera b stabilisce che anche il rifiuto di accordare l'accesso al programma giustifica il ricorso dinanzi alla Commissione. In simili casi, possono interporre ricorso soltanto coloro che si sono visti rifiutare la domanda di accesso al programma. Si tratta quindi di una violazione di un loro (preteso) diritto e non della garanzia di interessi generali. In questo ambito, non è previsto un ricorso popolare. Nel quadro di un ricorso popolare, il rifiuto di un'emittente di accordare a terzi l'accesso al programma può in ogni caso essere pertinente soltanto quando comporta un'infrazione alle disposizioni in materia di programmi, per esempio a causa della parzialità nella presentazione di una trasmissione.

Art. 101 Termine e forma del ricorso

Il capoverso 1 riprende il disciplinamento attuale (art. 62 cpv. 1 LRTV 1991).

Il capoverso 2 prevede, per chiarire la situazione giuridica, che il Dipartimento deve rivolgersi direttamente alla Commissione. In questo caso il ricorso preliminare all'organo di mediazione non sarebbe opportuno.

Il capoverso 3 definisce il campo d'applicazione del particolare procedimento della vigilanza sulle trasmissioni redazionali ed enumera i possibili motivi di ricorso. Il campo d'applicazione è più ristretto rispetto al diritto vigente: infatti può essere oggetto di ricorso soltanto una violazione degli articoli 4-5 della legge e delle disposizioni internazionali (CETT), e non l'inosservanza di altre disposizioni legali o di prescrizioni relative al contenuto che figurano nelle concessioni delle emittenti. In

¹¹⁸ Art. 14 lett. c del decreto federale del 7 ottobre 1983 sull'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (RU 1984 153).

caso di violazioni delle norme sulla pubblicità o la sponsorizzazione nella parte redazionale, la Commissione può, nell'ambito della sua attività generale di vigilanza, intervenire d'ufficio su denuncia o di propria iniziativa (cfr. art. 94 cpv. 5). La *lettera b* stabilisce che nella discussione in merito all'accesso al programma non possono essere fatte valere questioni d'opportunità. L'autonomia dell'emittente in materia di programma determina i contenuti che essa intende diffondere. Essa può tollerare che questa libertà garantita dalla Costituzione federale (art. 93 cpv. 3 Cost.) sia minacciata soltanto se il suo rifiuto viola delle disposizioni legali (come p. es. il divieto di trattamento discriminatorio).

Art. 102 Entrata nel merito, scambio di allegati

Il *capoverso 1* tiene conto, come il diritto vigente (art. 63 cpv. 3 LRTV 1991), dell'idea secondo cui la vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali non si prefigge in primo luogo di proteggere i diritti individuali, bensì di garantire al pubblico la libera formazione delle opinioni. Per questo motivo, la Commissione può giudicare anche i ricorsi che non adempiono tutte le condizioni formali (p. es. in merito alla legittimazione o alla motivazione). Permane tuttavia il presupposto che un ricorso contro una trasmissione deve essere presentato entro il termine previsto. Questa disposizione non consente all'autorità di procedere di propria iniziativa contro una violazione delle disposizioni sul contenuto delle trasmissioni redazionali.

I *capoversi 2 e 3* riprendono in gran parte l'articolo 64 capoversi 1 e 3 LRTV 1991. Una sospensione è ora possibile anche quando è in corso una procedura amministrativa nella stessa fattispecie. Si potrebbe per esempio immaginare che la Commissione avvii un procedimento d'ufficio per violazione del divieto di pubblicità clandestina in una trasmissione contro la quale è stato pure interposto ricorso per violazione dell'obbligo di informazione corretta.

Art. 103 Decisione

La Commissione dovrà ora prendere le sue decisioni in una deliberazione pubblica. Il *capoverso 1* prevede un'eccezione nel caso in cui interessi privati degni di protezione si oppongono alla presenza del pubblico. Si auspica una maggiore trasparenza in un campo come quello della diffusione di contenuti redazionali alla radio e alla televisione che, per sua natura, ha un grande impatto sull'opinione pubblica. Inoltre, la natura pubblica delle decisioni potrebbe avere un impatto che finora mancava ai considerandi delle decisioni scritte dell'AIRR¹¹⁹.

Nell'ambito della vigilanza sulle trasmissioni redazionali, l'autorità prende come finora una mera decisione d'accertamento (cpv. 2). Oltre agli strumenti attualmente disponibili, il *capoverso 4* prevede che, in caso di ripetute infrazioni contro i principi fondamentali in materia redazionale, la Commissione possa comminare all'emittente una sanzione amministrativa. Il nuovo disciplinamento rende più difficile verificare il rispetto delle esigenze minime in materia di contenuti in seguito alla soppressione dell'obbligo generalizzato della concessione. Per un numero considerevole di emittenti la minaccia del ritiro della concessione non è più applicabile, an-

¹¹⁹ Il carattere pubblico delle deliberazioni è altresì conforme alle esigenze poste nel postulato Reimann (94.3184), il quale chiede che nell'ambito della vigilanza sui programmi l'informazione concernente la decisione e la relativa motivazione sia trasmessa rapidamente.

che in caso di gravi e ripetute infrazioni delle disposizioni in materia di programmi. Occorre tuttavia vegliare affinché le emittenti non concessionarie rispettino le disposizioni minime essenziali; nell'ambito della televisione transfrontaliera, la Svizzera è vincolata in virtù delle convenzioni internazionali (CETT). Per quanto riguarda le sanzioni amministrative nel settore dei contenuti redazionali, la legge è molto più restrittiva che, per esempio, nel campo delle infrazioni alle disposizioni sulla pubblicità e la sponsorizzazione e tiene conto della particolare problematica degli interventi sulla libertà dei media (art. 17 Cost.). Dato che la Commissione deve minacciare esplicitamente la sanzione e che può farlo soltanto dopo due infrazioni simili, una sanzione amministrativa non può essere comminata prima che sia stata commessa una terza violazione. Questa sanzione entra inoltre in considerazione soltanto in caso di violazione di determinate disposizioni (art. 4 cpv. 1 e art. 5 LRTV nonché rifiuto illecito dell'accesso al programma). Le disposizioni di cui ai capoversi 2-4 dell'articolo 4 vanno generalmente oltre le disposizioni minime definite nella Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera. Inoltre l'inosservanza del dovere di obiettività (che la CETT contempla soltanto nell'ambito dei programmi d'informazione) ha una dimensione diversa da un attentato alla dignità umana. Una presentazione priva di obiettività può essere pubblicamente discussa e corretta, mentre una violazione dei diritti umani o una rappresentazione che esalta la violenza può provocare danni irreparabili. La possibilità di comminare una sanzione per un rifiuto reiterato di accordare l'accesso al programma è necessario per tutelare i legittimi interessi di chi è lesa nei suoi diritti.

È stata per contro soppressa la controversa possibilità, rimasta priva di importanza nella prassi attuale, di infliggere una multa fino a 5000 franchi alle persone che hanno violato ripetutamente e in modo grave le disposizioni relative ai programmi (art. 70 cpv. 1 lett. c LRTV 1991). Considerata la complessa struttura organizzativa delle emittenti, non è giustificato procedere penalmente contro singoli operatori di programmi al di là degli strumenti già esistenti previsti dal Codice penale e dalla LCSi.

Art. 104 Spese

La presente disposizione corrisponde all'articolo 66 LRTV 1991.

2.1.7.3 Capitolo 3: Rimedi giuridici

Art. 105

Per motivi di legalità, è indispensabile che le controversie giuridiche siano giudicate in ultima istanza da un tribunale indipendente anche nell'ambito della LRTV (e della LTC). Il disciplinamento in materia di rimedi giuridici garantisce il ricorso a un tribunale, come esige l'articolo 29a della Costituzione federale (garanzia della via giudiziaria). Generalmente, per qualsiasi controversia in materia di diritto radio-televisivo e delle telecomunicazioni rimane aperta la possibilità di ricorrere a un'autorità giudiziaria.

I rimedi giuridici devono essere organizzati in modo tale che l'interessato abbia la possibilità di vedere il proprio caso esaminato in modo approfondito da un'istanza indipendente. Occorre però anche considerare la necessità di comporre i litigi il più

rapidamente possibile. Queste due esigenze hanno un peso diverso a seconda della problematica, motivo per cui la legge prevede una soluzione differenziata. In linea di massima, un affare passa davanti alla Commissione, poi dinanzi alla commissione di ricorso del Dipartimento (se, all'entrata in vigore della revisione totale della LRTV, questa istanza dovesse essere sostituita dal Tribunale federale amministrativo, i ricorsi sarebbero di competenza di quest'ultimo) e infine davanti al Tribunale federale (*cpv. 1*). Il rilascio o il rifiuto di una concessione da parte della Commissione può essere esaminato da un'istanza giudiziaria (a questo proposito e riguardo ai motivi di una limitazione dell'esame da parte di un'unica istanza, cfr. n. 1.3.13).

La SSR dispone di analoghe possibilità di interporre ricorso contro le decisioni del Dipartimento, in particolare nell'ambito della sorveglianza finanziaria (art. 39 LRTV) o del complemento, della limitazione o della sospensione della concessione (art. 95 lett. d LRTV). Come in precedenza, la SSR non ha tuttavia alcuna possibilità di ricorso contro le decisioni del Consiglio federale, per esempio in caso di rifiuto di modificare la concessione. Non sono impugnabili neppure le condizioni stabilite dal Consiglio federale riguardo alle emittenti locali e regionali che beneficiano di un'aliquota del canone di ricezione (art. 48 LRTV).

Riguardo alla vigilanza sulle trasmissioni redazionali, la legge prevede che i ricorsi contro le decisioni dell'istanza indipendente (finora l'AIRR, ora la Commissione) siano interposti direttamente al Tribunale federale (*cpv. 1 terzo periodo*; cfr. le considerazioni menzionate nel n. 1.3.13).

2.1.8 Titolo ottavo: Emolumenti amministrativi

Art. 106

I compiti previsti nella legge sulla radiotelevisione sono assolti da diverse autorità (oltre che dalla Commissione, anche dal Consiglio federale e dal Dipartimento), le cui attività implicano il pagamento di emolumenti. Fra queste attività, enumerate nel *capoverso 1*, rientrano, oltre a quelle legate alle concessioni (lett. a), l'attività di vigilanza (lett. b) e il trattamento di richieste (lett. d), l'emanazione di decisioni amministrative (lett. c). L'autorizzazione di trasmissioni informative regionali nei programmi radiofonici della SSR (art. 29 cpv. 2 LRTV) o della partecipazione finanziaria della SSR ad altre imprese (art. 40 LRTV) da parte del Dipartimento, l'approvazione di un trasferimento della concessione (art. 58) da parte della Commissione, le decisioni relative all'obbligo e alle modalità di diffusione nel settore della diffusione via etere (art. 66) nonché la diffusione su linea (art. 69), le decisioni destinate agli organizzatori di un avvenimento pubblico (art. 80 cpv. 4) o i provvedimenti decisi dalla Commissione a tutela della pluralità delle opinioni e dell'offerta (art. 83 LRTV) sono tutte soggette al pagamento di emolumenti.

Contrariamente agli emolumenti amministrativi riscossi nell'ambito delle telecomunicazioni, che per principio devono coprire i costi (art. 40 LTC), le spese derivanti dalle attività dell'autorità nell'ambito della radiotelevisione non sono completamente compensate. Ciò è dovuto al fatto che l'emittenza radiotelevisiva offre un importante contributo alla formazione delle opinioni e allo sviluppo culturale, e serve pertanto l'interesse pubblico. A ciò si aggiunge il fatto che una copertura completa dei costi metterebbe in difficoltà le piccole emittenti, rischierebbe di metterne in pe-

ricolo la sopravvivenza economica e sarebbe contraria all'obiettivo di un'ampia pluralità delle opinioni.

Il principio di causalità va considerato tenendo conto delle risorse economiche della persona fisica o giuridica soggetta al pagamento dell'emolumento. Per determinare le aliquote degli emolumenti, il Consiglio federale deve tener conto sia dell'onere amministrativo, sia delle limitate risorse economiche della persona fisica o giuridica tenuta a pagare l'emolumento (*cpv.* 2).

Il *capoverso 3* offre all'autorità, in caso di procedimenti onerosi, la possibilità di assicurare il pagamento dell'emolumento mediante garanzie sotto forma di pagamenti anticipati dalla persona interessata. L'esperienza ha mostrato che per esempio i promotori a cui è stata rifiutata la concessione sono piuttosto restii a pagare emolumenti amministrativi dopo una risposta negativa.

2.1.9 Titolo nono: Disposizioni penali

Art. 107 Contravvenzioni

Per far rispettare l'obbligo di annuncio, anche in futuro sarà necessario adottare provvedimenti efficaci contro gli utenti che non pagano il canone. Il *capoverso 1* contiene pertanto, come l'articolo 70 capoverso 1 lettera a LRTV 1991, una pena sotto forma di multa fino a 5000 franchi.

Con l'introduzione del nuovo strumento delle sanzioni amministrative, la nutrita serie di pene elencate nell'articolo 70 LRTV 1991, che concerneva in primo luogo le emittenti, è diventata superflua.

Il *capoverso 4* consente alla Commissione di non infliggere sanzioni, sia in caso di violazione dell'obbligo di annuncio secondo il capoverso 1 sia in caso di violazione di una decisione passata in giudicato secondo il capoverso 2 o in caso di false indicazioni di cui al capoverso 3, a condizione tuttavia che si tratti di un caso di lieve entità.

Art. 108 Competenza e procedura

Il *capoverso 1* prevede, come finora, che il giudizio e il perseguimento dei reati sono disciplinati dalla legge federale sul diritto penale amministrativo.

Il perseguimento degli utenti che non pagano il canone comporta ogni anno un elevato numero di procedimenti penali (sono multate oltre 2000 persone ogni anno). Per quanto riguarda le procedure di massa – per lo più di ordinaria amministrazione – non ha molto senso che sia la Commissione stessa ad occuparsi del perseguimento e della punizione delle singole infrazioni. Conformemente al *capoverso 2*, questi compiti possono essere delegati alla segreteria, che in questo ambito assumerà i compiti finora assolti dall'Ufficio federale delle comunicazioni.

Il *capoverso 3* consente alla Commissione di accedere alla banca dati elettronica dell'organo di riscossione del canone per il perseguimento penale dei teleutenti e radioutenti che non pagano il canone.

2.1.10 Titolo decimo: Disposizioni finali

2.1.10.1 Capitolo 1: Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente

Art. 109 Esecuzione

La legge poggia sul concetto secondo cui le questioni di fondo in materia di politica dei media e delle telecomunicazioni non devono essere trattate dalla Commissione, bensì dalle autorità politiche. Data la rapida evoluzione tecnologica, strutturale ed economica in atto in questi settori, il legislatore federale può disciplinare solo a grandi linee la politica dei media e delle telecomunicazioni. Il *primo periodo* conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare nell'ordinanza disposizioni che completano quelle della legge.

Il *secondo periodo* deroga dal principio secondo cui la competenza esecutiva spetta unicamente al Consiglio federale, mentre la Commissione si occupa di applicare il diritto. Il Consiglio federale può fare appello all'esperienza della Commissione in materia di legislazione. La prevista possibilità di delega per le questioni amministrative e tecniche riguarda un settore in cui non si tratta di emanare disposizioni di grande portata dal profilo della politica dei media. Questa competenza spetta al Consiglio federale che in caso di necessità può fare appello alle conoscenze della Commissione e incaricarla di preparare gli atti legislativi (art. 87 lett. f).

Art. 110 Accordi internazionali e rappresentanza in organismi internazionali

La possibilità per il Consiglio federale di concludere accordi di diritto internazionale nel settore della radiotelevisione (*cpv. 1*) è già prevista nell'articolo 74 capoverso 2 LRTV 1991 che, a titolo d'esempio, cita le condizioni legali per la diffusione di emissioni radiotelevisive transfrontaliere, la costituzione di emittenti internazionali e i principi di cooperazione in materia di programmi. Per gli accordi di importanza fondamentale per la politica dei media, la competenza spetta invece al Parlamento.

Secondo il diritto vigente, il Consiglio federale può delegare al DATEC la competenza di concludere accordi internazionali di contenuto tecnico o amministrativo (art. 74 cpv. 2^{bis} LRTV 1991). Dato che il nuovo organo competente è indipendente dall'amministrazione, il *capoverso 2* delega questa competenza alla Commissione. Un eventuale intervento del Consiglio federale (o del Dipartimento competente) si giustifica ancora in quei settori in cui l'accordo internazionale concerne principalmente la SSR, come nel caso della collaborazione con le emittenti estere in materia di programmi (TV 5). Per contro, l'intervento della Commissione si giustifica nei settori di competenza che le sono stati attribuiti, per esempio nell'ambito della vigilanza sulle emittenti di radiotelevisione. Ciò non vale unicamente per la conclusione di accordi, ma anche per la rappresentanza in seno a comitati internazionali, come la European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). Il Consiglio federale delegherà in gran parte la rappresentanza in materia tecnica alla Commissione, competente in questo settore. Al fine di assicurare il suo influsso nelle questioni più importanti della collaborazione internazionale, il Governo ha la possibilità di impartire istruzioni alla Commissione.

Art. 112 Concessioni radiotelevisive

Secondo il *capoverso 1* tutte le concessioni rilasciate alle emittenti radiotelevisive in virtù della LRTV 1991 rimangono valide. Questa disposizione riveste un'importanza particolare per le emittenti di programmi diffusi su *frequenze via etere*, poiché il diritto di utilizzare tali mezzi di diffusione deve essere garantito. Oltre alla concessione della SSR, si tratta segnatamente della concessione di Radio Svizzera Internazionale (SRI), di emittenti di programmi radiofonici locali diffusi sulle onde ultracorte come pure di televisioni locali con frequenze VHF/UHF. A tali concessioni già esistenti si aggiungeranno verosimilmente le concessioni rilasciate a norma della legge vigente per i programmi radiotelevisivi diffusi digitalmente via etere (via DVB o DAB). Le concessioni in questione conservano la loro caratteristica di concessioni unitarie, ossia per i programmi diffusi via etere la concessione rilasciata in base al diritto previgente continua a disciplinare anche la diffusione.

Per le emittenti di programmi diffusi *esclusivamente mediante reti via cavo*, la proroga della validità della concessione è soprattutto determinante qualora i programmi abbiano beneficiato, secondo il diritto previgente, di una decisione di attivazione conformemente all'articolo 47 capoverso 1 LRTV 1991. Siffatte decisioni conservano la loro validità finché gli obblighi di diffusione dei gestori di reti via cavo non sono stati definiti nel nuovo diritto (art. 115 cpv. 2 lett. b e cpv. 3). Se un'emittente rinuncia espressamente alla proroga di una concessione, perde la possibilità di far valere l'articolo 47 del diritto previgente; d'altra parte non è più tenuto a versare la tassa di concessione.

La validità della concessione è decisiva anche per coloro che beneficiano dell'aliquota del canone. Finché potranno essere rilasciate le concessioni con mandato di prestazioni e aliquota del canone secondo l'articolo 48 e seguenti, le emittenti concessionarie possono far valere il diritto a un'aliquota del canone in applicazione del diritto del 1991 (art. 114).

Il *capoverso 2* contiene un disciplinamento speciale per le concessioni della SSR e per le emittenti che offrono programmi in collaborazione con la SSR (art. 31 cpv. 3 LRTV 1991). Le concessioni di SSR, SRI, Teletext SA, Presse-TV e Alphavision che giungono a scadenza alla fine del 2002 sono state prorogate dal Consiglio federale fino al 2008. Dopo l'entrata in vigore della LRTV, alla SSR verrà rilasciata una nuova concessione. A partire da quel momento le concessioni ottenute secondo il diritto anteriore dalla SSR e dalle altre emittenti summenzionate saranno disdette, e le emittenti che offrono programmi in collaborazione con la SSR non avranno più bisogno di una concessione. La collaborazione sarà disciplinata mediante contratti approvati dal Dipartimento (art. 27 cpv.4).

I *capoversi 3 e 4* permettono di prorogare le concessioni rilasciate secondo il vecchio diritto per al massimo cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge. In tal modo si garantisce il tempo necessario per l'attuazione delle nuove misure. Un diritto di disdetta s'impone per le concessioni di diffusione via etere, affinché le frequenze possano essere pianificate per tempo e possa essere lanciato un concorso pubblico per le concessioni di radiocomunicazione.

Le emittenti sottostanno per principio al nuovo diritto, anche se trasmettono ancora in base a una concessione rilasciata secondo il diritto anteriore. Per quanto riguarda

la trattazione delle concessioni in base al diritto anteriore, i *capoversi 5 e 6* indicano espressamente quali norme del nuovo diritto sono applicabili.

Art. 113 Piani delle reti emittenti

Affinché la Commissione possa prorogare le concessioni delle radio locali OUC durante il periodo di transizione (cfr. art. 112 cpv. 4), occorre prorogare anche le istruzioni per la pianificazione delle reti emittenti OUC¹²⁰, sulle quali si basano queste concessioni. L'articolo 113 conferisce al Consiglio federale la possibilità di farlo e gli permette inoltre di modificare dette istruzioni durante il periodo di transizione.

Art. 114 Contributi provenienti dal canone di ricezione

L'articolo 114 LRTV assicura il mantenimento di un'aliquota del canone alle emittenti locali e regionali di programmi di radio e televisione durante il periodo transitorio fino al rilascio di concessioni ai beneficiari secondo il nuovo disciplinamento. All'entrata in vigore della nuova legge, la cerchia delle emittenti aventi diritto sarà bloccata, dato che soltanto i concessionari secondo il diritto anteriore avranno diritto alla sovvenzione. I criteri per il diritto a un'aliquota del canone e il calcolo dell'importo rimangono validi per queste emittenti (*cpv. 1*).

Il *capoverso 2* conferisce alla Commissione la possibilità di attribuire aliquote del canone a emittenti concessionate secondo il diritto anteriore. Per non pregiudicare l'applicazione del nuovo diritto, la Commissione farà uso di questa possibilità con circospezione, segnatamente quando rilascerà, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, una concessione a nuove emittenti televisive locali e regionali che utilizzano la tecnica DVB-T.

Art. 115 Concessioni per l'utilizzo di linee

I gestori di reti di linee che diffondono programmi radiotelevisivi (i cosiddetti esercenti di reti via cavo) dispongono attualmente di una concessione in virtù della LRTV, ma in futuro avranno bisogno, come tutti gli altri fornitori di reti di linee, di una concessione di servizi di telecomunicazione secondo l'articolo 4 e seguenti della LTC. Per evitare qualsiasi interruzione dell'esercizio o situazioni illecite al momento dell'entrata in vigore della nuova LRTV, le concessioni per l'utilizzo di linee rimangono valide finché saranno trasformate in concessioni ai sensi della LTC (*cpv. 1*).

Finché sarà presa una decisione relativa ai programmi che devono essere diffusi su linea nella zona di copertura in questione (*cpv. 3*), i titolari di una concessione per l'utilizzo di linee continueranno a sottostare, secondo il *capoverso 2*, agli obblighi in materia di (ri)diffusione della LRTV vigente (art. 42 cpv. 2-4 LRTV 1991). Inoltre, questi gestori di reti via cavo continueranno a diffondere i programmi concessionati secondo il diritto anteriore e che beneficiano di una decisione di attivazione secondo l'articolo 47 capoverso 1 LRTV 1991. Questo obbligo vale finché la Commissione avrà verificato la necessità di sostituirla con una decisione di attivazione secondo l'articolo 69.

¹²⁰ Le istruzioni vigenti sono state decise il 31 agosto 1994 (FF 1994 III 1424) e da allora più volte modificate.

Art. 116 Concessioni di ridiffusione

Come le concessioni per l'utilizzo di linee, anche le concessioni per la ridiffusione di programmi mediante frequenze senza filo rimangono valide finché saranno trasformate in concessioni ai sensi della LTC.

Art. 117 Termini transitori riguardanti la SSR

La nuova LRTV introduce alcune novità che la SSR non può attuare prima dell'entrata in vigore della legge senza investimenti eccessivi, segnatamente la consegna dei dati concernenti l'utilizzazione dei programmi secondo le disposizioni del Consiglio federale (*lett. a*) e la nuova organizzazione (*lett. b*). Queste disposizioni devono essere concretizzate al momento del rinnovo della concessione SSR (cfr. art. 112 cpv. 2).

Art. 118 Procedimenti di vigilanza pendenti

Il nuovo diritto apporta modifiche essenziali in merito all'estensione degli obblighi che vanno rispettati (p. es. la maggiore flessibilità delle disposizioni sulla pubblicità per le emittenti private), all'autorità responsabile dell'esecuzione dei procedimenti di vigilanza (Commissione indipendente anziché l'Ufficio federale) e alle conseguenze giuridiche in caso di violazione della legge (soppressione di norme penali, introduzione di sanzioni amministrative). Visto che i procedimenti in materia di vigilanza durano spesso più di un anno fino alla decisione passata in giudicato, occorre prestare particolare attenzione al diritto transitorio.

Il *capoverso 1* sancisce il principio secondo cui i procedimenti amministrativi e penali pendenti non saranno più giudicati dall'Ufficio federale, bensì dalla Commissione che applica le nuove disposizioni in materia di diritto procedurale.

Il cambiamento del quadro giuridico non deve costituire un incentivo a violare le disposizioni della LRTV 1991 nella prospettiva di un giudizio più favorevole. Il *capoverso 2* stabilisce pertanto che le infrazioni commesse prima dell'entrata in vigore della nuova legge saranno giudicate secondo le disposizioni finora vigenti e punite con le sanzioni previste nella LRTV 1991. Ne consegue che un'infrazione commessa durante il periodo in cui è applicabile la LRTV 1991 non può comportare alcuna sanzione amministrativa secondo il nuovo diritto. Le disposizioni del diritto anteriore sono tuttavia determinanti soltanto nell'ambito amministrativo della LRTV. In merito alle disposizioni penali (art. 70 e segg. LRTV 1991), vige il principio, determinante in tutto il diritto penale federale, del (nuovo) diritto più favorevole (*lex mitior*, art. 2 cpv. 2 in relazione con art. 102 CP).

2.2 Legge sulle telecomunicazioni

Art. 11 Interconnessione

L'attuale capoverso 4 primo periodo, che prevede un rimedio giuridico diverso da quello sancito nella nuova lettera z dell'articolo 100 capoverso 1 OG, è stralciato ai fini di un'unificazione dei rimedi giuridici nella legislazione sulle telecomunicazioni.

Le controversie tra i fornitori di servizi di telecomunicazione relative a contratti di interconnessione – e solo queste ultime – rimarranno ancora di competenza dei tribunali civili (*cpv. 4*).

Le possibili conseguenze di un'estensione dell'obbligo d'interconnessione anche alla diffusione di programmi radiotelevisivi non possono ancora essere valutate. Ciò vale in particolare per la diffusione di programmi radiotelevisivi attraverso le reti classiche via cavo. Il *capoverso 6* prevede quindi per la radiocomunicazione un'eccezione all'obbligo d'interconnessione. Tuttavia, se in futuro dovesse rivelarsi necessaria un'apertura in tale senso (sinora l'UE non l'ha sollecitata nell'ambito della nuova legislazione sulle telecomunicazioni), al Consiglio federale è conferita la competenza, conformemente al *capoverso 6 secondo periodo*, di estendere mediante ordinanza il campo d'applicazione relativo all'interconnessione anche alla diffusione di programmi radiotelevisivi.

Art. 13 Informazione attraverso la Commissione

L'informazione attraverso l'Ufficio federale (che spetterà in futuro alla Commissione) si limitava sinora al nome e all'indirizzo dei concessionari, nonché all'oggetto della concessione e ai diritti e agli obblighi derivanti dalla concessione. Non erano considerati i fornitori di servizi di telecomunicazione non soggetti all'obbligo della concessione. La modifica proposta intende ora creare trasparenza per tutti gli interessati, in particolare per i clienti, riguardo all'insieme dei fornitori di servizi di telecomunicazione in Svizzera. Inoltre, è elaborata la base legale necessaria per motivi di protezione dei dati per simili informazioni. Il *capoverso 2* consente, in presenza di un interesse pubblico, la pubblicazione su Internet delle misure di vigilanza decise contro fornitori di servizi di telecomunicazione. Ciò è conforme all'articolo 3 lettera c numero 4 e all'articolo 19 capoverso 3 della legge sulla protezione dei dati (esigenza di una legge in senso formale che preveda l'accesso a dati personali degni di particolare protezione mediante una procedura di richiamo). Il *capoverso 3* disciplina l'informazione e la pubblicazione di dati concernenti provvedimenti di vigilanza o procedimenti penali in corso. I motivi che giustificano la loro comunicazione o pubblicazione devono essere preponderanti rispetto agli importanti interessi di segretezza e di protezione delle persone coinvolte in un procedimento (in modo particolare di tipo penale amministrativo). È ad esempio possibile che la Commissione informi dell'apertura di un tale procedimento le persone che hanno denunciato il comportamento oggetto dell'indagine. È pure ipotizzabile la pubblicazione dell'apertura di un procedimento in casi d'interesse pubblico.

Art. 13a Trattamento dei dati

Con il nuovo articolo 13a LTC è istituita una base legale generale per l'elaborazione dei dati nell'ambito delle telecomunicazioni¹²¹.

L'articolo 13a LTC rappresenta la base legale formale per l'elaborazione di dati personali (compresi dati su procedimenti e sanzioni amministrativi o penali e su profili della personalità) da parte della Commissione, affinché essa possa adempiere i compiti che le sono conferiti dalla legislazione sulle telecomunicazioni. Questo disciplinamento esaustivo tiene conto adeguatamente delle esigenze della protezione dei dati. Un ordinamento più estremo, in particolare più dettagliato riguardo ai dati da rilevare a livello di legge, non ha senso in un settore così dinamico come quello delle telecomunicazioni. Finirebbe infatti per ostacolare la Commissione nello svolgimento dei suoi compiti e nuocerebbe allo sviluppo del mercato delle telecomunicazioni in Svizzera. Il Consiglio federale può adottare norme più flessibili nelle disposizioni esecutive (*cpv. 3*).

Art. 13b Assistenza amministrativa

L'articolo 13b LTC descrive le condizioni alle quali la Commissione può trasmettere dati ad altre autorità in Svizzera o all'estero nell'ambito dell'assistenza amministrativa.

Il principio generalmente applicabile, secondo cui l'assistenza amministrativa ha luogo solo in singoli casi motivati, non dev'essere espressamente menzionato.

La trasmissione dei dati raccolti a servizi statistici pubblici o privati è per contro già disciplinata nell'articolo 76 capoverso 2 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST¹²²).

Per «applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni» s'intende anche l'esecuzione delle pene pronunciate in virtù della presente legge.

Art. 24 Rilascio della concessione

Il rilascio di concessioni di radiocomunicazione mediante pubblica gara (concorso basato su criteri o asta) rappresenta una forma particolare di aggiudicazione della

¹²¹ Conformemente alla legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), gli organi federali sono autorizzati a elaborare dati personali solo se esiste una base legale a questo scopo. Le condizioni poste dalla legge sono ancora più restrittive, quando si tratta di dati personali degni di particolare protezione secondo l'articolo 3 lettera c LPD o di profili della personalità. Secondo l'articolo 17 capoverso 2 simili dati possono essere elaborati solo se ciò è previsto esplicitamente da una legge in senso formale. Un'eccezione a questo principio è ammessa in particolare quando l'elaborazione di simili dati è indispensabile per svolgere un compito chiaramente definito da una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 lett. a LPD).

Nell'ambito del messaggio del 25 agosto 1999 concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali (FF 1999 7979 segg.), il Consiglio federale ha presentato un disegno di legge federale concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali. Le basi legali relative alla protezione dei dati nel settore delle telecomunicazioni erano tuttavia escluse da questo disegno, dato che la riorganizzazione in atto dal 1° gennaio 1998, in seguito alla liberalizzazione nel campo delle telecomunicazioni, ha avuto notevoli ripercussioni sui compiti nell'ambito della protezione dei dati. L'UFCOM era stato così autorizzato a elaborare in un secondo tempo le basi necessarie per gli adeguamenti delle disposizioni legali (FF 1999 8009).

¹²² RS 784.101.1

concessione. Per questa speciale procedura le disposizioni previste nella legge federale sulla procedura amministrativa (PA)¹²³ non sono sempre adeguate. Nell'ambito del rilascio di una concessione mediante pubblica gara, solitamente l'autorità deve valutare le diverse offerte. Al riguardo non si tratta di accertare i fatti nel senso tradizionale del termine (art. 12 PA), bensì di valutare se i singoli candidati siano in grado, in caso di rilascio della concessione, di mantenere le loro promesse. Questa procedura coinvolge maggiormente i candidati rispetto a quanto loro richiesto nell'ambito di una procedura amministrativa ordinaria (art. 13 PA), poiché solo ad essi spetta in ultima analisi l'elaborazione della candidatura nei dettagli e, su richiesta dell'autorità, il suo completamento. Dal momento che una procedura di pubblica gara coinvolge numerosi attori, la protezione di segreti commerciali assume un'importanza particolare. Per questi motivi, possono rendersi necessarie regole specifiche nel settore dell'esame degli atti (art. 26 segg. PA), del diritto d'audizione (art. 30–31 PA) nonché della notificazione e motivazione delle decisioni (art. 34 e 35 PA). L'articolo 24 *capoverso* 2 LTC attribuisce al Consiglio federale la facoltà di derogare alle regole summenzionate della PA nel definire simili procedure. Ciò vale sia per la procedura di prima istanza sia per la procedura di ricorso. La procedura deve però in ogni caso essere conforme ai principi di oggettività, non discriminazione e trasparenza e garantire in particolare che tutte le indicazioni rilasciate dai richiedenti possano rimanere confidenziali. Le corrispondenti regole si fondano sul regime previsto nella legge federale sugli acquisti pubblici¹²⁴.

Una procedura di pubblica gara non deve poter essere ritardata o persino impedita ingiustificatamente dall'interposizione di ricorsi. Questo pericolo sussiste in particolare laddove eventuali richiedenti preferirebbero che una gara per l'attribuzione di frequenze radio si svolgesse, ad esempio per motivi finanziari o tecnici, in un momento successivo. Nel caso di ritardi o differimenti, i candidati alla fornitura di servizi di telecomunicazione dovrebbero rielaborare completamente i loro piani finanziari e d'affari e rinnovare le garanzie bancarie, che nel caso di un'asta possono ammontare a decine di milioni di franchi. Ciò rappresenterebbe un aggravio sproporzionato per i candidati. Simili ritardi si ripercuoterebbero però anche negativamente sullo sviluppo del mercato svizzero delle telecomunicazioni e, di riflesso, sulla piazza economica svizzera. Per questa ragione, secondo l'articolo 24 *capoverso* 3 LTC le decisioni procedurali e le altre decisioni incidentali non sono impugnabili separatamente mediante ricorso. Ciò non vale per le decisioni finali.

Art. 25 Gestione delle frequenze

Il piano nazionale d'attribuzione delle frequenze non sarà più allestito come sinora dall'Ufficio federale e approvato dalla Commissione, bensì sarà elaborato d'ora in poi dalla Commissione e approvato dal Consiglio federale. Dato che l'adozione del piano d'attribuzione delle frequenze implica decisioni importanti dal profilo politico (determinazione delle frequenze utilizzabili in campo militare o civile, suddivisione delle frequenze definite per le telecomunicazioni o per la radio e la televisione), è opportuna l'approvazione da parte del Consiglio federale (cfr. le considerazioni nel n. 1.3.8.3.1).

¹²³ RS 172.021

¹²⁴ RS 172.056.1

Art. 35a Altri collegamenti

L'articolo 35a corrisponde essenzialmente al disciplinamento relativo alla libertà di allacciamento sancita nell'articolo 41 LRTV 1991. A causa dell'estensione del campo d'applicazione della legge sulle telecomunicazioni (trasmissione di informazioni e di programmi radiofonici e televisivi), tale libertà è ora disciplinata nella LTC. L'articolo 35a sarà applicabile a ogni tipo di collegamento, ad eccezione di quelli che devono essere messi a disposizione nell'ambito del servizio universale previsto nella legislazione sulle telecomunicazioni (conformemente all'art. 16 LTC).

Art. 36 Diritto d'espropriazione e diritto di coutenza

Sebbene il *capoverso 2* rimanga sostanzialmente invariato (ad eccezione dell'autorità a cui è attribuita la competenza), il suo campo d'applicazione si estende ora anche agli impianti di radiodiffusione. In tal modo, questo capoverso sostituisce la disposizione corrispondente dell'articolo 20b LRTV 1991 (coutenza di impianti di radiodiffusione o di telecomunicazione).

Art. 39 Tasse per le concessioni di radiocomunicazione

Il *capoverso 1 secondo periodo* prevede che non si riscuotano tasse per le concessioni di radiocomunicazione, che servono esclusivamente alla diffusione di programmi radiotelevisivi. Ciò vale tuttavia solo per la diffusione, ovvero conformemente all'articolo 2 lettera g LRTV per l'ultima parte del percorso di trasmissione che rende direttamente accessibile il programma al pubblico. L'istadamento del segnale di radiodiffusione verso le emittenti di diffusione sottostà quindi al normale obbligo della tassa previsto nella legislazione sulle telecomunicazioni.

Se frequenze di radiodiffusione sono utilizzate simultaneamente per trasmettere altre informazioni (p. es. servizi di telecomunicazione), è dovuta una tassa di concessione proporzionale solo per la trasmissione (*cpv. 2^{bis}*). Già attualmente le frequenze sono messe a disposizione delle emittenti radiofoniche pressoché gratuitamente. Anche in futuro l'esercite della rete non potrà addossare le tasse per le concessioni di radiocomunicazione alle emittenti radiotelevisive (art. 65 cpv. 2 terzo periodo LRTV).

Se la Commissione aggiudica frequenze radio nell'ambito di una vendita all'asta, specifica nel bando quale settore della piattaforma di frequenze è riservato ai programmi radiofonici e quanti spazi di programma spettano alla SSR in questo settore riservato oppure sono aggiudicati a emittenti private per il tramite di diritti d'accesso. La parte rimanente, non riservata, della piattaforma di frequenze è a completa disposizione del titolare della concessione di radiocomunicazione. Questi oneri e la disposizione secondo cui il prezzo dell'asta non può essere addossato alla SSR né ai diffusori con diritto d'accesso influenzeranno il valore della frequenza e ridurranno praticamente il prezzo dell'asta al valore della frequenza che rimane a completa disposizione del titolare della concessione di radiocomunicazione. In tal modo si minimizza il rischio per i vincitori dell'asta di pagare per le frequenze radio un prezzo «maggiorato», che per finire non potrebbero addossare ad altri.

Il *capoverso 3* definiva sinora la tassa di concessione come l'importo offerto nella vendita all'asta dedotta la tassa amministrativa. Si precisa ora che per tassa amministrativa si intendono unicamente le spese dovute per la messa a concorso, l'esecuzione dell'asta e il rilascio della concessione di radiocomunicazione. La tassa ammi-

nistrativa non comprende quindi le spese per attività successive quali la gestione delle frequenze, la vigilanza, le modifiche o gli aggiornamenti della concessione ecc. Simili spese sono messe in conto separatamente ai concessionari sotto forma di tasse amministrative. Ciò è conforme alla prassi attuale (cfr. art. 7 dell'ordinanza del DATEC sulle tasse amministrative nel settore delle telecomunicazioni¹²⁵).

Art. 40 Tasse amministrative

Il nuovo *capoverso Ibis* consente di derogare al principio della copertura dei costi per le tasse amministrative dovute per la diffusione di programmi radiotelevisivi. Ciò è conforme al diritto vigente che disciplina tutta la diffusione nella LRTV e che non prevede tasse amministrative a copertura dei costi. Dal momento che in futuro la diffusione di programmi radiofonici sarà sottoposta al regime della LTC, occorre elaborare una corrispondente norma specifica.

Tasse a copertura dei costi per l'attività amministrativa in relazione alla diffusione radiofonica – di cui fa parte in particolare anche l'onere per la gestione delle frequenze nel settore radiofonico – sarebbero direttamente o indirettamente addossate alle emittenti di programmi. Tasse di questo tipo riguardano in primo luogo il diffusore e gravano direttamente l'emittente di programmi quando quest'ultima diffonde essa stessa i suoi programmi. Per contro, qualora un terzo si interponga quale diffusore con una propria responsabilità dal profilo del diritto delle telecomunicazioni, addosserà le tasse all'emittente nell'ambito della compensazione delle sue spese.

La rinuncia al principio della copertura dei costi è giustificata dal fatto che la radio-diffusione fornisce prestazioni culturali e in favore della democrazia e si fonda sulla constatazione che generalmente, in Svizzera, le emittenti di programmi dispongono di un'esigua capacità finanziaria e non sono in grado di versare tasse a copertura dei costi. L'introduzione di simili tasse eluderebbe l'intenzione del disegno di legge che è quella di instaurare migliori condizioni quadro per le emittenti private.

Il Dipartimento stabilirà, in virtù dell'articolo 41 capoverso 2 LTC, in che misura le emittenti radiotelevisive saranno effettivamente sgravate dalle tasse amministrative LTC. Al riguardo, si possono anche adottare soluzioni differenziate e stabilire quali programmi con prestazioni qualificate nel senso del mandato costituzionale debbano essere maggiormente sgravati rispetto ad altre offerte.

Art. 58 Vigilanza

Il campo d'applicazione dell'articolo 58 non si limita più unicamente ai concessionari, ma è esteso a tutte le persone sottoposte alla legislazione sulle telecomunicazioni. In tal modo è colmata una lacuna nel sistema di vigilanza della LTC, dato che secondo il diritto vigente non possono essere adottati provvedimenti di vigilanza contro fornitori di servizi di telecomunicazione notificati (ma non concessionari), né contro titolari di numeri singoli (p. es. 0800, 09XX), sebbene anche costoro siano soggetti alla LTC.

¹²⁵ RS 784.106.12

Il *capoverso 1* menziona anche la LRTV. In tal modo, i diffusori radiofonici sono sottoposti a vigilanza anche in relazione alle speciali norme di diffusione della LRTV.

Il *capoverso 3* chiarisce che la Commissione può emanare misure cautelari.

Art. 60 Sanzioni amministrative

Conformemente all'articolo 58, il *capoverso 1* non contempla più soltanto i fornitori di servizi di telecomunicazione, bensì le imprese in generale, ovvero per esempio anche i titolari di numeri singoli.

Inoltre, il conseguimento di un vantaggio non è più una condizione per pronunciare una sanzione. Quest'ultima permette l'esecuzione del diritto. Al riguardo non è rilevante se un'impresa consegue un vantaggio mediante un'infrazione. Un simile vantaggio può essere considerato già nell'ambito della confisca degli introiti conseguiti attraverso la violazione del diritto (art. 58 cpv. 2 lett. b).

Il *capoverso 1* è stato inoltre completato in modo che una sanzione amministrativa possa essere comminata anche in caso di violazione del diritto applicabile. Questo completamento permette, in caso di gravi violazioni del diritto, di pronunciare sanzioni contro imprese non concessionarie, senza che debbano essere preliminarmente richiamate mediante decisione formale a cessare la violazione del diritto. In tal modo, la Commissione può garantire l'applicazione della legislazione sulle telecomunicazioni anche nel dinamico mercato delle telecomunicazioni e nei confronti di grandi imprese disposte a rischiare.

Il fatto di considerare il provento conseguito mediante l'infrazione quale limite massimo della sanzione (il triplo) non è un valido criterio, dal momento che sovente tale provento non è quantificabile. Esso viene sostituito pertanto dal limite massimo alternativo già esistente del 10 per cento dell'ultima cifra d'affari annua realizzata in Svizzera. Tuttavia, tale limite poggia ora su una base più ampia: non è infatti determinante solo l'ultima cifra d'affari, bensì la media delle ultime tre cifre d'affari.

Il nuovo *capoverso 3* menziona le basi più importanti per decidere l'ammontare della sanzione concretizzando così il principio di proporzionalità generalmente vigente.

Art. 61 Rimedi giuridici

L'articolo 61 *capoverso 1* ha dovuto essere ripreso nell'attuale legislazione sulle telecomunicazioni a causa dell'articolo 98 lettera f della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG)¹²⁶, poiché il diritto federale deve prevedere esplicitamente il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, sempre che esso sia ammissibile contro decisioni di commissioni federali. Tuttavia, se non sussiste il diritto al rilascio di una concessione e di conseguenza il rilascio o il rifiuto dipendono dall'apprezzamento dell'autorità preposta al rilascio, il Tribunale federale non può esaminare la pratica del rilascio da parte della ComCom¹²⁷. Questa situazione è in-

¹²⁶ RS 173.110

¹²⁷ Lo ha deciso il Tribunale federale, il 7.5.1999, nella DTF 125 II 293 richiamando l'articolo 99 capoverso 1 lettera d OG, secondo cui il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale non è ammissibile contro il rilascio o il rifiuto di concessioni, al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto.

quietante sul piano dello Stato di diritto. L'aggiunta all'articolo 61 capoverso 1 consente l'esame di decisioni riguardanti anche il rilascio di concessioni. D'ora in poi tutte le decisioni della Commissione e della segreteria potranno essere sottoposte alla commissione di ricorso.

La commissione di ricorso decide in ogni caso definitivamente quale autorità di riesame unica e di ultima istanza (cfr. modifica dell'art. 100 cpv. 1 OG). Il disciplinamento scelto è conforme alla protezione giuridica prevista nell'articolo 27 capoverso 1 della legge federale sugli acquisti pubblici¹²⁸ ed è giustificato soprattutto dal particolare dinamismo che caratterizza il settore delle telecomunicazioni. Il contesto tecnico, commerciale ed economico muta infatti con estrema rapidità. Come l'esperienza insegna, iter decisionali a più livelli comportano per il settore delle telecomunicazioni tempi molto lunghi prima di disporre di decisioni finali. Questo fatto rende enormemente difficoltoso l'accesso al mercato a nuovi fornitori di servizi di telecomunicazione e può anche succedere che in alcuni settori, una volta trascorso un determinato lasso di tempo, un simile accesso non abbia più alcun senso. Diversi studi hanno dimostrato che la disponibilità dei clienti a cambiare il fornitore scelto per un determinato servizio è limitata. In particolare nell'ambito dell'interconnessione, del rilascio delle concessioni (mediante pubblica gara o vendita all'asta) e della vigilanza sono pertanto indispensabili rapide decisioni per realizzare una concorrenza funzionante nel settore delle telecomunicazioni.

Per questi motivi si giustifica pure nel *secondo periodo del capoverso 1* il termine di disbrigo di sei mesi dalla presentazione del ricorso, imposto alla commissione di ricorso.

L'*articolo 100 capoverso 1 lettera z OG* dà la possibilità di adire il Tribunale federale per decisioni della commissione di ricorso su sanzioni amministrative (art. 60 LTC). Con la creazione di un'istanza a due livelli nell'ambito delle sanzioni si tiene conto dell'articolo 2 del Protocollo n. 7 del 22 novembre 1984 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹²⁹ e dell'articolo 14 capoverso 5 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici¹³⁰.

La procedura di pubblica gara relativa a concessioni nel settore delle telecomunicazioni è comparabile, come già menzionato, a quella di appalto. È pertanto giustificato riprendere nel *capoverso 2* la soluzione dell'articolo 28 della legge federale sugli acquisti pubblici¹³¹ riguardo al disciplinamento dell'effetto sospensivo. Secondo lo stesso articolo, il ricorso non ha in linea di massima effetto sospensivo. Se un ricorso avesse automaticamente un effetto sospensivo impedendo, ad esempio, in tal modo il rilascio di una concessione nel settore della telefonia mobile sino alla decisione definitiva, vi sarebbe il pericolo di ritardi e di notevoli maggiori costi (cfr. le spiegazioni dell'art. 24 LTC). Le esperienze fatte sinora nell'ambito della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni hanno mostrato che solo l'entrata rapida di nuovi attori ravviva il mercato e realizza un'efficace concorrenza. La possibilità offerta alla commissione di ricorso di conferire l'effetto sospensivo su domanda tiene conto delle esigenze giustificate dei ricorrenti (art. 61 cpv. 2 secondo periodo).

¹²⁸ RS 172.056.1

¹²⁹ RS 0.101.07

¹³⁰ RS 0.103.2

¹³¹ RS 172.056.1

Con l'entrata in vigore della revisione dell'organizzazione giudiziaria, contro le decisioni della Commissione e della segreteria è ora data la possibilità di adire il costituendo Tribunale amministrativo federale e non più la commissione di ricorso. Il Tribunale amministrativo federale deciderà quale ultima istanza.

Art. 62 Esecuzione

Il *capoverso 2* consente al Consiglio federale di delegare alla Commissione, e non più come sinora all'Ufficio federale, l'emanazione delle prescrizioni amministrative e tecniche.

Questa possibilità di delega è ancora necessaria per evitare conflitti d'interessi della Confederazione che si presenta contemporaneamente quale azionista di maggioranza dell'ex monopolio Swisscom e legislatore. Anche la competenza tecnica e il riferimento alla prassi, di cui disporranno la Commissione e la sua segreteria, depongono a favore della possibilità di una delega. Le prescrizioni tecniche e amministrative servono inoltre unicamente a concretizzare il diritto preminente sancito nella Costituzione federale, nella legge sulle telecomunicazioni e nelle sette ordinanze del Consiglio federale relative al settore delle telecomunicazioni.

Art. 64 Accordi internazionali e rappresentanza in organismi internazionali

In seguito alle modifiche apportate all'organizzazione delle autorità, il Consiglio federale dovrà delegare la facoltà di concludere accordi internazionali con contenuto tecnico o amministrativo alla Commissione e non più all'Ufficio federale. Esso può impartirle istruzioni in proposito.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1.1 Ripercussioni su Confederazione, Cantone e Comuni

La revisione della LRTV comporta per la Confederazione oneri supplementari in diversi settori. La spesa più importante, tuttavia, non riguarda un nuovo compito della Confederazione. In base al nuovo disciplinamento, l'onere delle autorità per la *gestione delle frequenze* nell'ambito della radiodiffusione è coperto solo parzialmente dalle tasse amministrative. Secondo l'articolo 40 capoverso 1^{bis} LTC, il principio della copertura dei costi non si applica all'attività amministrativa in relazione alle concessioni di radiocomunicazione che servono alla diffusione via radio. In che misura la quota dei 7 milioni spesi complessivamente per la gestione delle frequenze graverà annualmente le casse federali dipende dal modo in cui il Dipartimento disciplinerà il canone. Il maggiore aggravio delle finanze federali è compensato da uno sgravio sul fronte dei canoni di ricezione, che secondo il diritto vigente servono al finanziamento di queste spese.

In alcuni altri settori, la Confederazione dovrà sopportare maggiori spese per prestazioni nuove o supplementari:

- Dato che il provento della tassa di concessione diminuirà, il sostegno alla *formazione e al perfezionamento* di operatori del settore dei programmi (ca. 2 mio di fr. all'anno) dovrà essere finanziato dalla Confederazione (cfr. art. 84).
- Il sostegno alla *diffusione di programmi radiofonici* nelle regioni di montagna (secondo l'art. 67) comporterà ogni anno un maggiore aggravio di circa 1,5 milioni di franchi.
- Costi supplementari possono inoltre risultare dall'attuazione dell'articolo 23 (*conservazione di programmi*). La legge prevede comunque unicamente la facoltà del Consiglio federale di obbligare le emittenti a conservare i programmi ed eventualmente a fissare un'indennità per l'onere che ne deriva. Le casse federali saranno gravate solo se il Consiglio federale si avvale della sua competenza e fissa un'indennità. Si può presumere che prestazioni della SSR a questo proposito continueranno a essere finanziate dal canone di ricezione, cosicché la Confederazione dovrà far fronte a maggiori costi per indennizzare le emittenti private.

La Confederazione non dovrà probabilmente sostenere costi supplementari per il sostegno all'*offerta della SSR destinata all'estero* (cfr. art. 31). Il disciplinamento dei costi previsto mira in linea di massima a mantenere lo statu quo. Attualmente la Confederazione finanzia poco meno della metà dell'onere corrispondente. Nel 2001 il contributo della Confederazione ammontava pressoché a 21 milioni di franchi, importo che entro il 2005 scenderà probabilmente a 17 milioni a causa di misure di risparmio. Inoltre, è possibile che la Confederazione debba sostenere maggiori spese per indennizzare determinate *prestazioni della SSR in situazioni di crisi* secondo l'articolo 31 capoverso 2. Simili casi riguardano comunque situazioni eccezionali che si verificano solo raramente e che richiedono in ogni caso di uno speciale accordo di prestazione tra il Consiglio federale e la SSR.

L'istituzione di una Commissione indipendente delle telecomunicazioni e dei media elettronici non comporta necessariamente una spesa supplementare per il personale, dal momento che la segreteria della Commissione sarà composta essenzialmente da personale dell'attuale Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Per contro, l'allargamento della Commissione e la maggiore professionalizzazione dei suoi membri provocherà un modesto aumento dell'onere. La nuova Commissione comprenderà al massimo 21 membri; tuttavia, l'attuale Commissione federale delle comunicazioni (7 membri) e l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva (9 membri) non costituiranno più organi autonomi, poiché la prima sarà integrata nella Commissione mentre la seconda vi sarà annessa.

Una parte dell'UFCOM integrerà l'organo del Dipartimento preposto all'adempimento dei compiti legali del Consiglio federale e del Dipartimento in relazione alla SSR e alla legislazione. Dato che nella separazione fra Dipartimento e Commissione andranno perse alcune sinergie, si prevede un aumento ridotto del personale.

Il disegno non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale né per i Cantoni né per i Comuni. Riguardo al nuovo obbligo imposto ai Cantoni e ai Comuni di comunicare all'organo di riscossione del canone i dati contenuti nel registro degli abitanti (art. 77 cpv. 2), è previsto espressamente il rimborso delle relative spese.

3.1.2 Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Ogni nuova spesa non ancora quantificata (preparazione di emissioni televisive di emittenti private in funzione dei bisogni dei disabili, conservazione di programmi, maggiore onere a livello della dotazione di personale per la Commissione e l'Amministrazione federale) richiederà con ogni probabilità meno di 2 milioni di franchi all'anno. Parimenti, il finanziamento di prestazioni SSR in situazioni di crisi non raggiungerà il limite costituzionale di 20 milioni di franchi per nuove spese uniche.

3.1.3 Ripercussioni sul canone di ricezione e sulla SSR

Il presente disegno di revisione non implica oneri supplementari rilevanti a carico del canone. Alla luce di un canone di ricezione già oggi molto elevato rispetto al contesto europeo questo fatto è molto importante, poiché più il canone aumenta più il pubblico mette in discussione la sua legittimità e, per finire, il *servizio pubblico* stesso.

Il canone di ricezione sarà sgravato da alcuni oneri, dato che i costi della gestione delle frequenze e dei piani delle reti emittenti (ca. 7 mio di fr.) saranno finanziati dalla Confederazione (in parte mediante una tassa amministrativa) e non più attraverso il canone. Spese supplementari derivano per contro dal potenziamento della ripartizione dei proventi del canone per le emittenti locali e regionali (attualmente 12 mio di fr). L'ammontare effettivo del fabbisogno supplementare dipende dal modo in cui il Consiglio federale gestirà la sua competenza di determinare tale aliquota (4 per cento al massimo dei proventi del canone: attualmente pari a circa 45 mio di fr.; cfr. n. 1.3.7.1). Si ripercuoterà sulle finanze pure l'istituzione del Comitato consultivo (2-3 mio di fr.; cfr. n. 1.3.5.2). Il fabbisogno supplementare di 29 milioni di franchi al massimo, dovuto a questi cambiamenti, corrisponde a circa il 2,5 per cento dei proventi annui del canone, attualmente pari a 1,1 miliardi di franchi.

Le restrizioni commerciali supplementari subite dalla SSR (divieto delle interruzioni pubblicitarie nei lungometraggi e limitazione delle televendite) e le spese legate alle innovazioni organizzative in seno alla SSR (rafforzamento dell'organo di direzione). È lecito ritenere che, alla luce di altri fattori come ad esempio le oscillazioni del mercato della pubblicità, questi costi avranno un impatto solo marginale e non dovranno essere compensati mediante tasse supplementari.

3.2 Ripercussioni sull'ambiente

La revisione della legge sulla radiotelevisione non ha manifestamente alcuna ripercussione sull'ambiente, in particolare riguardo alle radiazioni non ionizzanti (RNI) emesse da impianti di diffusione via etere. Dato che il disegno è stato elaborato volutamente in modo da non incidere sulla tecnica di diffusione, non vi sono né nel settore radiotelevisivo né in quello delle telecomunicazioni cambiamenti delle con-

dizioni legali tali da provocare un aumento della concentrazione di simili reti di diffusione o tali da agevolare la costruzione.

3.3 Ripercussione sulla dotazione informatica

La revisione totale non ha alcuna ripercussione sulla dotazione informatica dal profilo tecnico, finanziario od organizzativo.

3.4 Ripercussioni sull'economia nazionale

3.4.1 Necessità di un intervento statale

Nella parte generale è stato spiegato perché il sistema di radiodiffusione non può fornire le prestazioni richieste dalla Costituzione unicamente in base alle leggi del mercato (cfr. più sopra i n. 1.1.1.1., 1.1.3.3 e 1.3.1.2). In effetti, i contributi particolari alla formazione della volontà democratica e allo sviluppo culturale non si possono di regola finanziare completamente per il tramite dell'economia privata. A tutto ciò si aggiunge il fatto che il mercato svizzero della radiodiffusione, suddiviso in regioni linguistiche di diversa grandezza, di piccole dimensioni rispetto all'estero e caratterizzato da un'elevata concorrenza con l'estero presenta condizioni quadro sfavorevoli per la radiodiffusione commerciale.

La Svizzera non può quindi rinunciare a un disciplinamento statale. Nessuno dei 206 pareri raccolti nella consultazione esige una rinuncia completa all'intervento statale. È comunque importante che nel presente disegno si abbandoni una concezione onnicomprensiva, riservando all'attività privata di radiodiffusione nuovi spazi: chi non fa capo al canone o ad aiuti statali per l'accesso alle infrastrutture di diffusione può dunque entrare nel mercato senza un controllo statale preliminare e senza una procedura dispendiosa per il rilascio della concessione.

3.4.2 Influenza del progetto sulle diverse cerchie interessate

Il disciplinamento del settore radiotelevisivo ha ripercussioni soprattutto sulle emittenti. La SSR rimarrà il principale attore sul mercato svizzero e il suo finanziamento non sarà sostanzialmente modificato dalla revisione della legge (riguardo alle ripercussioni finanziarie sulla SSR, cfr. il n. 3.1.3). La più importante fonte d'entrate della SSR rimarrà l'introito del canone di ricezione (nel 2001 poco meno di 1,1 mia di fr.), unitamente al finanziamento complementare mediante le entrate di natura commerciale (soprattutto pubblicità e sponsorizzazioni; nel 2001 i proventi netti ammontavano a 305 mio di fr.; per i motivi cfr. più sopra n. 1.3.7.2.5). Questo disciplinamento è importante in particolare per l'economia del settore pubblicitario, che vede nei media elettronici la principale piattaforma per il collocamento di messaggi commerciali: nei programmi televisivi della SSR è confluito nel 2001 più del 10 per cento della cifra d'affari lorda del settore pubblicitario riferita a tutti i mezzi di comunicazione della Svizzera. La televisione consegue nel complesso una quota del

18,2 per cento (685 mio di fr.) sulla cifra d'affari globale lorda del settore pubblicitario, mentre la radio il 3,4 per cento.

La revisione della legge migliora le possibilità economiche delle emittenti private, che disporranno in tal modo di maggiori possibilità per il finanziamento commerciale (soprattutto nell'ambito della pubblicità per gli alcolici e delle interruzioni pubblicitarie dei film). Inoltre, il potenziamento della ripartizione dei proventi del canone rafforzerà il settore locale e regionale. La nuova modalità di versamento delle risorse del canone mira a promuovere strutture efficienti. Ci si prefigge, soprattutto nel settore televisivo, di ridurre il numero dei beneficiari di aliquote del canone e di concentrare i mezzi sulle emittenti più forti, che possono effettivamente fornire le prestazioni auspiccate. Il regolamento della diffusione continua a garantire alle emittenti l'accesso alle strutture di diffusione e adotta provvedimenti contro un aumento sostanziale dei costi di diffusione.

Ad altre imprese mediatiche (ad es. nel settore della stampa scritta o in quello *online*) la legge concede una migliore protezione contro un'eventuale strategia di esclusione dal mercato da parte della potente SSR (cfr. n. 1.3.5.3).

La stampa scritta è interessata solo indirettamente dalla revisione. Sul mercato della pubblicità, potrebbe in effetti essere confrontata con una maggiore concorrenza in ragione dell'allentamento parziale delle disposizioni in materia di propaganda politica e in particolare di pubblicità per gli alcolici. I proventi pubblicitari lordi per il vino e la birra nel 2001 ammontavano a circa 44 milioni di franchi. Dato che la quota dei media elettronici rispetto alla cifra d'affari globale della pubblicità è inferiore a un quinto e la SSR, quale *leader* sul mercato, non trarrà profitto dall'allentamento delle norme sulla pubblicità per le bevande alcoliche, l'effetto di trasferimento delle uscite per la pubblicità dovrebbe essere limitato. Va anche tenuto presente che sovente, proprio nella Svizzera tedesca, case editrici ed emittenti non hanno un ruolo di concorrenti, bensì fanno parte di un'unica impresa mediatica.

Il disegno tiene conto delle esigenze dell'industria audiovisiva svizzera (art. 7 cpv. 1 e 2) e del settore musicale e cinematografico indigeno (art. 27 cpv. 3 lett. c, art. 7 cpv. 3).

La revisione totale ha anche ripercussioni sui fornitori di servizi di telecomunicazione che diffondono programmi radiotelevisivi. In Svizzera vi sono circa 450 esercenti di reti via cavo, che servono 2,7 milioni di allacciamenti (stato gennaio 2002), di cui quasi la metà (pari a 1,2 mio di allacciamenti) sono gestiti da Cablecom SA. Essi sono esonerati dall'obbligo di pagare una tassa di concessione (1 fr. per allacciamento). Rimane però l'obbligo di diffondere determinati programmi gratuitamente (regola del *must carry*; cfr. il n. 1.3.8.4); il numero dei programmi da diffondere non cambierà in modo essenziale.

Nell'ambito della diffusione via etere, i fornitori di servizi di telecomunicazione potranno in futuro operare autonomamente nel settore della radiocomunicazione in veste di concessionari. Il loro campo d'azione economico è però limitato dal fatto che determinati programmi devono essere diffusi a condizioni stabilite in funzione dei costi. Dato che, al momento di un'eventuale messa all'asta della concessione, gli obblighi di diffusione sono noti, l'onere da sopportare è prevedibile e si ripercuoterà sul prezzo dell'asta a favore del concessionario (cfr. le considerazioni in merito all'art. 65 LRTV).

Per gli oltre 2,7 milioni di soggetti tenuti al pagamento del canone, le modifiche proposte non comportano verosimilmente maggiori oneri finanziari importanti (cfr. n. 3.1.3). In compenso, il disegno assicura loro l'accesso alle informazioni: non garantisce soltanto un *servizio pubblico* su tutto il territorio nazionale da parte della SSR e una migliore verifica dell'adempimento del mandato di prestazione da parte del nuovo Comitato consultivo, bensì anche un approvvigionamento locale di programmi di emittenti private, sovvenzionate mediante i proventi del canone. Con l'estensione dei provvedimenti contro la concentrazione dei media, il disegno promuove la pluralità nell'offerta di programmi. Inoltre, assicura l'accesso a eventi di carattere pubblico e a avvenimenti di grande importanza sociale.

3.4.3 Ripercussioni sull'economia in generale

Il disegno si prefigge di rafforzare la radiodiffusione quale fattore economico. Tuttavia, è difficile che una legge possa migliorare radicalmente la situazione svizzera. I mercati delle nostre regioni linguistiche, piccoli rispetto ai Paesi confinanti, e l'elevata concorrenza estera limitano considerevolmente lo sviluppo economico del settore privato, soprattutto in ambito televisivo. A ciò si aggiunge il fatto che la legge conferisce alla SSR una posizione forte nell'interesse di un *servizio pubblico* efficace, limitando in concreto le possibilità di espansione dei fornitori privati. Data la saturazione dei mercati europei, nel prossimo futuro sarà difficile che la Svizzera possa diffondere con successo programmi destinati all'Europa. In considerazione di questa situazione, anche con il nuovo diritto non ci si dovrà attendere una crescita notevole del settore della radiodiffusione che abbia importanti ripercussioni sull'economia nel suo insieme.

3.4.4 Altri disciplinamenti considerati

Nell'ambito dei lavori di revisione sono stati esaminati diversi disciplinamenti alternativi. Ad esempio, sono stati respinti un sistema a carattere duale che prevedeva un'emittente pubblica finanziata unicamente mediante il canone ed emittenti private finanziate esclusivamente da attività commerciali (per le motivazioni, cfr. il n. 1.3.1.3), una pubblica gara per le concessioni del *servizio pubblico* o il promovimento finanziario di determinate prestazioni del *servizio pubblico* per tutte le emittenti. Queste considerazioni sono illustrate esaurientemente nel documento di discussione del Consiglio federale del 19 gennaio 2000 (cfr. n. 2.4.3.4)¹³². Benché altre forme organizzative siano possibili, esse presentano notevoli svantaggi rispetto alla concentrazione delle risorse sulla SSR. Vista la concorrenza estera, una dispersione dei mezzi fra diverse emittenti comporterebbe una marginalizzazione delle trasmissioni svizzere del servizio pubblico, privandole della loro funzione sociale. Sostenere determinate prestazioni del servizio pubblico fornite da tutte le emittenti sarebbe inoltre inattuabile e provocherebbe un onere amministrativo sproporzionato, dato che in realtà non è possibile distinguere nettamente le trasmissioni di servizio pubblico che beneficiano di un sostegno dagli altri contributi.

¹³² <http://www.admin.ch/uvek/doku/presse/2000/f/00012002.pdf>

3.4.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

La nuova legge comporta la soppressione dell'obbligo generale di concessione. Questo fatto ha però solo conseguenze limitate sull'esecuzione della legge, dal momento che la SSR, i beneficiari di aliquote del canone e le emittenti aventi un accesso privilegiato alla diffusione riceveranno ancora una concessione. L'esecuzione della legge è facilitata dalle semplificazioni menzionate nell'ambito della vigilanza (cfr. più sopra nel n. 1.3.13 e le considerazioni in merito all'organizzazione delle autorità il n. 1.3.12). Globalmente, la revisione totale non prevede modifiche incisive a livello di esecuzione.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto è annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037, n. 2.5).

5 Relazione con il diritto europeo

Il rispetto della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (CETT) e della direttiva europea sulla «Televisione senza frontiere» è uno dei principali elementi del presente disegno di revisione (cfr. al riguardo le considerazioni del n. 1.3.1.5).

Il tenore della LRTV 1991 non soddisfa le esigenze della direttiva europea in tutti i suoi punti (segnatamente riguardo alla quota minima per opere audiovisive europee e produzioni indipendenti secondo gli art. 4-6 della direttiva). Il presente disegno di legge contiene gli adeguamenti necessari ed elimina le differenze attualmente esistenti.

Considerazioni in merito alla situazione giuridica internazionale figurano nel commento delle singole disposizioni di legge.

6 Basi legali

6.1 Costituzione federale

Al pari della LTRV 1991, anche la revisione totale della presente legge si fonda in primo luogo sull'articolo della Costituzione federale riguardante la radiotelevisione (art. 93) e, per le problematiche relative alla tecnica di diffusione, sull'articolo 92 Cost., secondo il quale il settore delle telecomunicazioni compete alla Confederazione. La norma costituzionale sulla radiotelevisione autorizza la Confederazione ad adottare in particolare provvedimenti che promuovono la libera formazione delle opinioni del pubblico o il contributo dei mezzi elettronici allo sviluppo culturale (art. 93 cpv. 2 Cost.). Il mandato culturale inteso in senso lato comprende anche il sostegno alla musica, il rispetto della pluralità culturale e linguistica del Paese e della comprensione fra le comunità linguistiche. Il diritto in materia di radiotelevisione contribuisce quindi anche ad attuare le finalità dell'articolo culturale (art. 69 Cost.) e dell'articolo linguistico (art. 70 Cost.). Le norme legali specifiche sulla con-

siderazione delle opere audiovisive svizzere (art. 7 e art. 27 cpv. 3 lett. c del presente disegno) trovano inoltre la loro base costituzionale nell'articolo 71 Cost., il quale conferisce alla Confederazione la competenza di promuovere la produzione e la cultura cinematografica in Svizzera.

La competenza del Consiglio federale di legiferare fondata sugli articoli 92 e 93 Cost. riguarda solo il settore della radio, della televisione e di altre forme di diffusione d'informazioni al pubblico basate sulla tecnica delle telecomunicazioni, ma non il settore della stampa scritta. Per questo motivo non esiste un margine di manovra dal profilo costituzionale per la proposta avanzata da alcuni partecipanti alla consultazione di disciplinare determinati ambiti del disegno di revisione in una legge che comprenda tutti i mezzi di comunicazione¹³³.

Il disegno di legge si limita a disciplinare la realizzazione ottimale della libertà e pluralità d'opinioni in campo radiotelevisivo. Ciò comprende non solo l'emittenza di programmi di radiodiffusione, ma anche la loro diffusione e ricezione e l'accesso dell'emittente a eventi pubblici, nonché i provvedimenti contro la concentrazione dei media nell'ambito di imprese attive sul mercato radiotelevisivo.

6.2 Deleghe di competenze legislative

Secondo l'articolo 43 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli¹³⁴, nei messaggi concernenti leggi federali le deleghe di competenza in materia di legislazione devono essere motivate. A prescindere dalla competenza generale per la promulgazione di disposizioni d'esecuzione (art. 109 LRTV e art. 62 cpv. 1 LTC), il presente disegno prevede deleghe legislative specifiche in diversi ambiti. Il *Consiglio federale* disciplina di conseguenza quanto segue:

Nel campo d'applicazione della legge:

- criteri secondo cui le offerte di scarsa rilevanza giornalistica non rientrano nel campo d'applicazione (art. 1 cpv. 2);
- estensione degli obblighi di diffusione ai servizi associati (art. 65 cpv. 3, 68 cpv. 6, 69 cpv. 4 e 71 cpv. 4).

Nell'ambito dell'ordinamento pubblicitario:

- disciplinamento di determinate forme pubblicitarie alla luce della riconoscibilità (art. 9 cpv. 1);
- esonero dal divieto imposto agli operatori di programma di apparire nelle trasmissioni pubblicitarie per le emittenti con risorse finanziarie limitate (art. 9 cpv. 2);
- emanazione di prescrizioni intese a proteggere la gioventù e la salute nell'ambito della pubblicità di bevande alcoliche (art. 10 cpv. 1 lett. b terzo periodo);

¹³³ Nell'ambito della revisione LRTV non può essere neppure adempiuta la richiesta di una legge mediatica globale, contenuta nel postulato Fehr Hans-Jürg (P 00.3144).

¹³⁴ Legge federale del 23.3.1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (RS 171.11).

- esonero dalle regole sulle interruzioni pubblicitarie per determinati programmi televisivi (art. 11 cpv. 5);
- applicabilità delle disposizioni in materia di interruzioni pubblicitarie e durata della pubblicità ai programmi radiofonici (art. 13);
- emanazione di disposizioni per la tutela della gioventù nell'ambito di pubblicità e sponsorizzazioni (art. 15 cpv. 1 e 4);
- emanazione di restrizioni più severe per la SSR in materia di pubblicità e sponsorizzazioni (art. 16 cpv. 1).

Nell'ambito degli obblighi delle emittenti che non riguardano i programmi:

- esonero dall'obbligo di fare rapporto (art. 20 cpv. 1);
- requisiti posti al contenuto del rapporto e alla sua pubblicazione (art. 20 cpv. 3);
- modalità di rilevazione e utilizzazione di dati statistici (art. 21 cpv. 4);
- esonero dall'obbligo di registrazione per le emittenti (art. 22 cpv. 1);
- obbligo per le emittenti di conservare i loro programmi (art. 23 cpv. 1), nonché criteri per la scelta dei programmi da conservare, disciplinamento delle condizioni tecniche e dell'indennizzo destinato alle emittenti (art. 23 cpv. 2);
- determinazione dell'importo della tassa di concessione (art. 24 cpv. 2).

Per quanto riguarda le emittenti private con mandato di prestazione:

- determinazione dell'aliquota complessiva del canone per emittenti private, nonché della percentuale massima rispetto alle spese di un'emittente (art. 50 cpv.1);
- definizione di altri obblighi delle emittenti (art. 51 cpv. 1).

Nell'ambito della diffusione e preparazione di programmi nonché della trasmissione:

- criteri per il sostegno alla diffusione di programmi radiofonici nelle regioni di montagna (art. 67 cpv. 2);
- definizione dell'obbligo di diffusione di programmi esteri (art. 68 cpv. 2);
- disposizioni in materia di interfaccia aperte nella preparazione (art. 72) e di demultiplazione (art. 73 cpv. 2).

Per quanto riguarda il canone di ricezione:

- concretizzazione dell'obbligo di pagare il canone e di annuncio, nonché eventuale esonero (art. 76 cpv. 5);
- determinazione del canone di ricezione (art. 78 cpv. 1 e 2).

In altri ambiti:

- ampliamento degli obblighi di diffusione delle emittenti ai fornitori di servizi di telecomunicazione (art. 8 cpv. 3);
- modalità di sostegno alla ricerca (art. 85);
- deroghe puntuali all'ordinanza sulle commissioni (art. 89 cpv. 3);

- disposizioni complementive riguardanti l'elaborazione dei dati nel settore delle telecomunicazioni (art. 13a cpv. 3 LTC).

La *Commissione* dispone della seguente competenza:

- emanazione delle prescrizioni amministrative e tecniche (art. 109 LRTV e art. 62 cpv. 2 LTC).

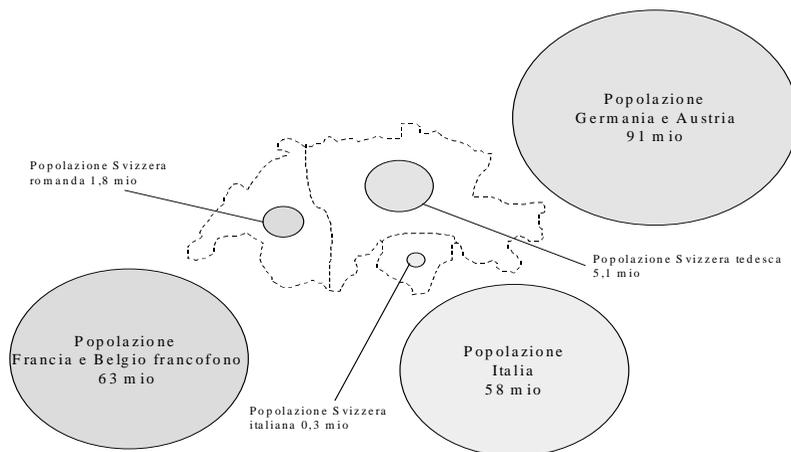
Queste deleghe trovano la loro giustificazione nel dinamismo tipico del settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni e nell'incertezza riguardo ai problemi futuri e la relativa necessità di legiferare. Il disciplinamento dei dettagli è delegato al Consiglio federale che può definire nell'ordinanza soluzioni al passo coi tempi e tenere conto di conseguenza del notevole dinamismo dell'evoluzione tecnologica, sociale ed economica. Regolamentare queste fattispecie a livello di legge significherebbe sottoporre eventuali modifiche a una procedura lunga e laboriosa che ritarderebbe l'introduzione delle necessarie innovazioni danneggiando le emittenti radiotelevisive svizzere e le imprese di telecomunicazioni. (In merito alla necessità e ai limiti delle deleghe legislative cfr. anche n. 1.3.1.6).

Occorre inoltre osservare che, nella ripartizione delle deleghe legislative fra le autorità, al Consiglio federale sono stati attribuiti tutti i disciplinamenti politicamente importanti, mentre la Commissione indipendente potrà emanare – direttamente o indirettamente per il tramite del Consiglio federale – esclusivamente norme tecnico-amministrative senza una portata politica.

Confronto tra le regioni linguistiche della Svizzera e le corrispondenti aree linguistiche europee

(Le dimensioni dei cerchi rispecchiano il numero di abitanti che parlano la lingua interessata; la presentazione si limita alle regioni in cui si parlano le lingue ufficiali; fonte: UFCOM)

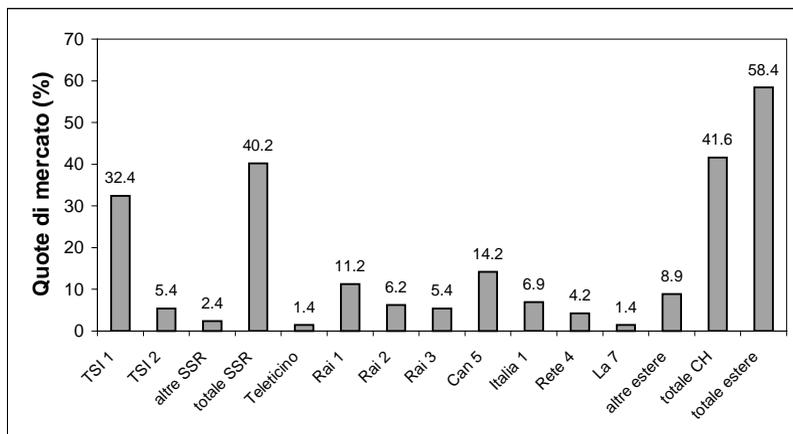
Illustrazione 1



Quote di mercato di diverse emittenti televisive della Svizzera italiana durante le ore di maggiore ascolto, nel 2001, da lunedì a domenica, dalle ore 18 alle ore 23

(Fonte: Servizio di ricerca SSR)

Illustrazione 2

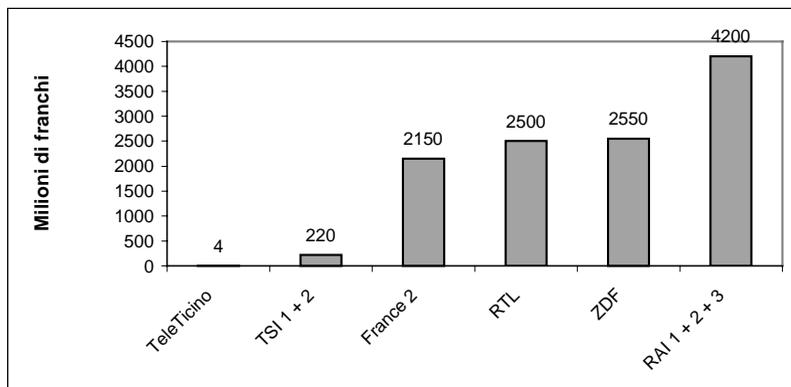


Introiti di diverse emittenti televisive nel 2001

Dato che per le emittenti estere è difficile ottenere cifre esatte, il grafico si limita a presentare valori di massima

(Fonte: UFCOM)

Illustrazione 3



Sintesi dell'ordinamento in materia di pubblicità e sponsorizzazioni

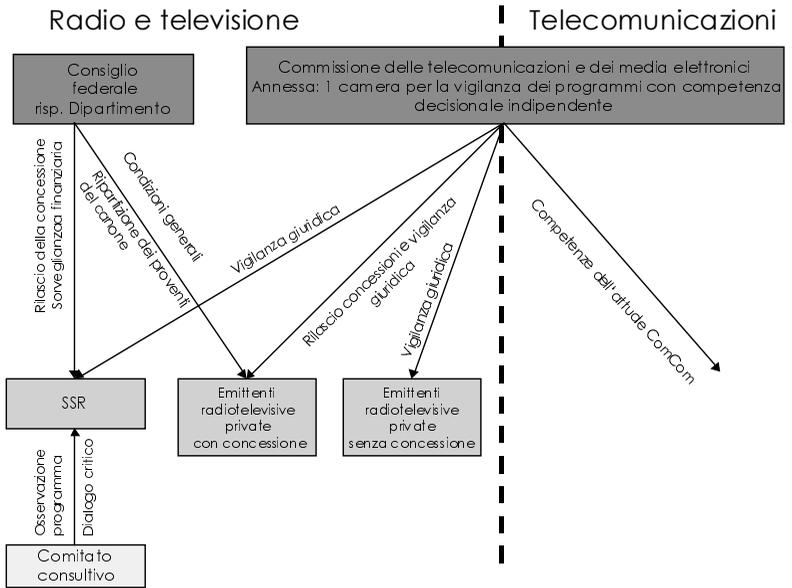
(indicazioni in corsivo: disciplinamento che sarà probabilmente adottato nell'ordinanza; le altre disposizioni corrispondono all'ordinamento del disegno LRTV)

Illustrazione 4

	Radio SSR	TV SSR	Radio / TV private con canone	altre TV, transfrontaliere	altre TV e radio
Pubblicità tabacco, politica, religione, alcolici	no				
Pubblicità birra e vino	no		sì		
Pubblicità per medicinali	no		medicinali senza prescrizione		
Pubblicità max./giorno	–	8 %	20 %		libero
Spot pubblicitari max. / giorno (senza televendite)	–	8 %	15 %		libero
Spot pubblicitari max. / ora	–	12 minuti			libero
Televendite (senza trasmissioni di televendita)	<i>no</i>	<i>max. 12 min/h</i>	max. 20 % al giorno, max. 12 minuti all'ora		libero
Trasmissioni di televendita	<i>no</i>	<i>no</i>	max. 8 emissioni al giorno durante 3 ore		libero
Interruzioni pubblicitarie in trasmissioni in diretta	–	nelle pause naturali dell'evento trasmesso			libero <i>(ev. disciplinamento nell'ordinanza)</i>
Interruzioni pubblicitarie nei film	–	<i>no</i>	una volta dopo 45, 90, 110 minuti		
Interruzioni pubblicitarie in notiziari, documentari e trasmissioni religiose	–	<i>una volta dopo 90 minuti</i>	una volta dopo 30, 50, 70 minuti		
Interruzioni pubblicitarie in altre trasmissioni	–	<i>una volta dopo 90 minuti</i>	tra parti autonome di una trasmissione risp. a intervalli di 20 minuti		libero
Sponsorizzazioni	sì				

Presentazione semplificata dei compiti delle autorità

Illustrazione 5



Indice

Compendio	1401
1 Parte generale	1403
1.1 Situazione iniziale	1403
1.1.1 Attuale ordinamento della radiodiffusione	1404
1.1.1.1 Costituzione federale	1404
1.1.1.2 Legge sulla radiotelevisione del 1991	1405
1.1.1.3 Convenzioni internazionali	1406
1.1.2 Sviluppo del panorama radiotelevisivo dal 1991	1407
1.1.2.1 Evoluzione nell'ambito radiofonico	1407
1.1.2.2 Evoluzione nell'ambito televisivo	1408
1.1.2.3 Evoluzione degli altri media	1410
1.1.3 Motivi della revisione	1411
1.1.3.1 Evoluzione tecnologica	1411
1.1.3.2 Internazionalizzazione	1413
1.1.3.3 Evoluzione economica	1414
1.1.3.4 Mancanze, lacune e problemi d'applicazione della regolamentazione in vigore	1415
1.1.3.4.1 Limitato influsso degli strumenti legislativi	1416
1.1.3.4.2 Applicabilità limitata del modello a tre livelli e problemi nella ripartizione dei proventi del canone	1416
1.1.3.4.3 Carenze nella concentrazione dei mezzi di comunicazione e nell'organizzazione delle autorità	1417
1.1.3.5 Conclusione: limiti dell'attuale ordinamento giuridico	1418
1.2 Risultati della procedura preliminare	1419
1.2.1 Avamprogetto per la consultazione del dicembre 2000	1419
1.2.2 Risultati della procedura di consultazione	1420
1.3 Obiettivi e priorità dell'avamprogetto	1421
1.3.1 In generale	1421
1.3.1.1 Sintesi	1421
1.3.1.2 Salvaguardia di un servizio pubblico indipendente da parte della SSR	1422
1.3.1.3 Un servizio pubblico più forte e una maggiore concorrenza, ma senza creare un sistema rigorosamente dualistico	1423
1.3.1.4 Bilanciamento del sistema	1424
1.3.1.5 Rispetto delle prescrizioni di diritto internazionale	1425
1.3.1.6 Una regolamentazione flessibile che si adatti ai cambiamenti e densità normativa	1426
1.3.2 Campo d'applicazione	1426
1.3.3 Prescrizioni minime a livello di contenuti e vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali	1428
1.3.3.1 Esigenze minime per quanto riguarda il contenuto dei programmi e tutela della gioventù	1428

1.3.3.2	Applicazione delle prescrizioni relative alla vigilanza sulle trasmissioni redazionali	1429
1.3.3.3	Ulteriori obblighi relativi ai contenuti	1429
1.3.4	Servizio pubblico: onere principale alla SSR, complementi a livello locale e regionale	1429
1.3.5	Posizione della SSR	1430
1.3.5.1	Garantire possibilità di sviluppo e un ampio servizio pubblico	1431
1.3.5.2	Mandato di programma e Comitato consultivo	1433
1.3.5.3	Limiti alla tutela di altri media ed emittenti, dettati anche da interessi economici	1435
1.3.5.3.1	Concentrazione della SSR a livello nazionale e di regione linguistica	1436
1.3.5.3.2	Programmi tematici o destinati a un pubblico mirato	1437
1.3.5.3.3	Limiti per attività non vincolate da una concessione	1438
1.3.5.3.4	Altre prescrizioni per l'attività della SSR	1439
1.3.5.4	Esigenze poste all'organizzazione della SSR	1440
1.3.5.5	Sorveglianza finanziaria	1442
1.3.6	Posizione delle emittenti private	1442
1.3.6.1	Allentamento delle prescrizioni anteriori	1442
1.3.6.1.1	Necessità di mantenere disposizioni particolari per la radiodiffusione	1443
1.3.6.1.2	Accesso agevolato al mercato: obbligo di notificazione invece dell'obbligo di concessione	1444
1.3.6.1.3	Obbligo di informare, di presentare rapporto e di registrare	1445
1.3.6.2	Emittenti titolari di una concessione con mandato di prestazioni	1445
1.3.7	Finanziamento dei programmi	1446
1.3.7.1	Emittenti locali e regionali che beneficiano di un'aliquota del canone	1448
1.3.7.1.1	Obiettivi e condizioni quadro	1448
1.3.7.1.2	Aliquota dei proventi del canone e zone di copertura	1448
1.3.7.1.3	Concessione e aliquota del canone	1449
1.3.7.1.4	Sostegno pubblico ai sensi del diritto europeo	1450
1.3.7.2	Finanziamento commerciale (pubblicità, televendite, sponsorizzazione)	1451
1.3.7.2.1	In generale	1451
1.3.7.2.2	Disciplinamento per le emittenti private	1452
1.3.7.2.3	Distinzione tra sponsorizzazione e pubblicità	1453
1.3.7.2.4	Ammissione limitata della pubblicità per bevande alcoliche	1454
1.3.7.2.5	Disposizioni concernenti la SSR	1456
1.3.7.2.5.1	Principi	1456

1.3.7.2.5.2	Regolamentazioni in dettaglio	1456
1.3.7.2.5.3	Perché disposizioni più severe?	1458
1.3.8	Diffusione	1459
1.3.8.1	Introduzione	1459
1.3.8.2	Disciplinamento a due livelli invece di una concessione unica	1459
1.3.8.3	Diffusione via etere	1461
1.3.8.3.1	Riservare capacità di frequenze per la radiotelevisione	1461
1.3.8.3.2	Concessione di radiocomunicazione	1462
1.3.8.3.3	Accesso delle emittenti alle capacità di frequenza	1463
1.3.8.3.4	Sostegno alla diffusione dei programmi radiofonici	1464
1.3.8.4	Diffusione su linea	1465
1.3.8.4.1	Situazione iniziale	1465
1.3.8.4.2	Accesso alle linee	1465
1.3.8.4.2.1	SSR e concessionari con mandato di prestazioni	1465
1.3.8.4.2.2	Programmi esteri	1466
1.3.8.4.2.3	Decisioni di attivazione	1466
1.3.8.4.2.4	Attribuzione dei canali	1467
1.3.9	Preparazione di programmi	1467
1.3.9.1	Introduzione	1467
1.3.9.2	Strette nelle vie di diffusione	1468
1.3.9.3	Misure previste	1470
1.3.10	Ricezione di programmi	1470
1.3.10.1	Libertà di ricezione	1470
1.3.10.2	Obbligo di annuncio e di pagare il canone	1471
1.3.10.3	Esenzione dal canone e diritto in materia di assicurazioni sociali	1471
1.3.10.4	Organo di riscossione del canone	1472
1.3.10.5	Il Consiglio federale determina l'importo del canone	1472
1.3.10.6	Tutela della pluralità dei programmi e delle opinioni	1473
1.3.10.6.1	Garanzia di accesso agli avvenimenti pubblici	1473
1.3.10.6.2	Provvedimenti contro la concentrazione dei media	1474
1.3.11	Promozione della qualità dei programmi e della ricerca nel settore dei media	1477
1.3.12	Organizzazione delle autorità	1478
1.3.12.1	Attuale organizzazione delle autorità nel settore della radiotelevisione e delle telecomunicazioni	1480
1.3.12.2	Ripartizione dei compiti tra Consiglio federale e Commissione	1480
1.3.12.3	Organizzazione e posizione della Commissione	1482
1.3.12.4	Integrazione dell'attuale UFCOM nella segreteria della Commissione	1483

1.3.12.5	Competenze della Commissione in materia di vigilanza su trasmissioni redazionali	1483
1.3.12.6	Nomina e composizione della Commissione	1484
1.3.13	Vigilanza, sanzioni e rimedi giuridici	1484
1.3.13.1	Introduzione	1484
1.3.13.2	Sanzioni amministrative e disposizioni penali	1485
1.3.13.3	Rimedi giuridici	1486
1.3.14	Disposizioni transitorie	1487
1.4	Adeguamento di altre leggi federali	1488
1.4.1	Legge sulla procedura amministrativa e Organizzazione giudiziaria	1488
1.4.2	Legge sulle telecomunicazioni	1488
1.4.2.1	Rapporto tra gli attuali adeguamenti della legge sulle telecomunicazioni e la prevista revisione parziale	1488
1.4.2.2	Trasmissione di programmi radiotelevisivi	1489
1.4.2.3	Organizzazione delle autorità	1489
1.5	Trattazione di interventi parlamentari	1490
2	Commento delle disposizioni di legge	1490
2.1	Legge sulla radiotelevisione	1490
2.1.1	Titolo primo: Campo d'applicazione, definizioni	1490
2.1.2	Titolo secondo: Emissione di programmi svizzeri	1497
2.1.2.1	Capitolo 1: Disposizioni generali	1497
2.1.2.1.1	Sezione 1: Obbligo di notificazione e obbligo di concessione	1497
2.1.2.1.2	Sezione 2: Principi applicabili al contenuto	1497
2.1.2.1.3	Sezione 3: Pubblicità e sponsorizzazioni	1504
2.1.2.1.4	Sezione 4: Obbligo di notificare, d'informare, di presentare rapporti e di registrare	1511
2.1.2.1.5	Sezione 5: Tassa di concessione	1514
2.1.2.2	Capitolo 2: Società svizzera di radiotelevisione	1515
2.1.2.2.1	Sezione 1: Mandato di programma e concessione	1515
2.1.2.2.2	Sezione 2: Offerta redazionale	1519
2.1.2.2.3	Sezione 3: Altre attività della SSR	1521
2.1.2.2.4	Sezione 4: Diffusione dei programmi della SSR	1523
2.1.2.2.5	Sezione 5: Organizzazione e finanziamento	1524
2.1.2.2.6	Sezione 6: Comitato consultivo	1528
2.1.2.3	Capitolo 3: Altre emittenti con mandato di prestazioni	1532
2.1.2.3.1	Sezione 1: Concessioni con mandato di prestazioni e aliquota del canone	1532
2.1.2.3.2	Sezione 2: Concessioni con mandato di prestazioni senza diritto a un'aliquota del canone	1537
2.1.2.3.3	Sezione 3: Prescrizioni relative alle concessioni	1538
2.1.3	Titolo terzo: Trasmissione e preparazione dei programmi	1541
2.1.3.1	Capitolo 1: Regole generali	1541
2.1.3.2	Capitolo 2: Diffusione di programmi via etere	1543
2.1.3.3	Capitolo 3: Diffusione su linea	1546
2.1.3.4	Capitolo 4: Preparazione tecnica dei programmi	1549

2.1.4 Titolo quarto: Ricezione dei programmi	1551
2.1.4.1 Capitolo 1: Libertà di ricezione	1551
2.1.4.2 Capitolo 2: Canone di ricezione	1552
2.1.5 Titolo quinto: Provvedimenti per tutelare la pluralità e promuovere la qualità dei programmi	1555
2.1.5.1 Capitolo 1: Garanzia di accesso agli avvenimenti pubblici	1555
2.1.5.2 Capitolo 2: Provvedimenti contro la concentrazione dei media	1557
2.1.5.3 Capitolo 3: Formazione e perfezionamento di operatori del settore dei programmi	1559
2.1.5.4 Capitolo 4: Ricerca	1559
2.1.6 Titolo sesto: Commissione delle telecomunicazioni e dei media elettronici	1559
2.1.7 Titolo settimo: Vigilanza e rimedi giuridici	1563
2.1.7.1 Capitolo 1: Vigilanza generale	1563
2.1.7.1.1 Sezione 1: Procedimento	1563
2.1.7.1.2 Sezione 2: Provvedimenti in caso di violazione del diritto	1565
2.1.7.2 Capitolo 2: Vigilanza sul contenuto delle trasmissioni redazionali	1566
2.1.7.2.1 Sezione 1: Procedura di reclamo dinanzi all'organo di mediazione	1567
2.1.7.2.2 Sezione 2: Procedura di ricorso dinanzi alla Commissione	1568
2.1.7.3 Capitolo 3: Rimedi giuridici	1571
2.1.8 Titolo ottavo: Emolumenti amministrativi	1572
2.1.9 Titolo nono: Disposizioni penali	1573
2.1.10 Titolo decimo: Disposizioni finali	1574
2.1.10.1 Capitolo 1: Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente	1574
2.1.10.2 Capitolo 2: Disposizioni transitorie	1575
2.2 Legge sulle telecomunicazioni	1577
3 Ripercussioni	1585
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	1585
3.1.1 Ripercussioni su Confederazione, Cantone e Comuni	1585
3.1.2 Freno alle spese	1587
3.1.3 Ripercussioni sul canone di ricezione e sulla SSR	1587
3.2 Ripercussioni sull'ambiente	1587
3.3 Ripercussione sulla dotazione informatica	1588
3.4 Ripercussioni sull'economia nazionale	1588
3.4.1 Necessità di un intervento statale	1588
3.4.2 Influenza del progetto sulle diverse cerchie interessate	1588
3.4.3 Ripercussioni sull'economia in generale	1590
3.4.4 Altri disciplinamenti considerati	1590
3.4.5 Aspetti pratici dell'esecuzione	1591

4 Programma di legislatura	1591
5 Relazione con il diritto europeo	1591
6 Basi legali	1591
6.1 Costituzione federale	1591
6.2 Deleghe di competenze legislative	1592
Legge federale sulla radiotelevisione (LRTV) (<i>Disegno</i>)	1606