

CESARE PINELLI

## I BREVI ESTRATTI DI CRONACA

Se mi limitassi a commentare l'attuazione legislativa della direttiva « Servizi media audiovisivi » sul tema assegnatomi, il mio contributo durerebbe meno di un breve estratto di cronaca, che secondo il Considerando 39 della direttiva non dovrebbe superare novanta secondi. Dico subito perché. L'art. 8 del decreto legislativo riprende quasi integralmente l'art. 3-*duodecies* della direttiva per attribuire a un regolamento dell'Autorità garante delle comunicazioni il compito di specificarlo. Si potrebbe dubitare dell'ammissibilità di tale attribuzione, se la Corte costituzionale, su una materia coperta da riserva di legge ex art. 33, u.c., Cost. come quella delle iscrizioni nelle Università, non avesse statuito che una direttiva comunitaria sufficientemente specifica delimita corrispondentemente l'ambito discrezionale del legislatore e può fungere da fondamento giustificativo di una disciplina operata con decreto ministeriale (sent. n. 393 del 1998). Non si vede come quelle conclusioni, concernenti fra l'altro una distribuzione del potere normativo a livello nazionale che assegnava al regolamento di un Ministro uno spazio discrezionale assai più ampio di quello che il legislatore si era autoassegnato, non debbano valere *a fortiori* per la disciplina di una materia non coperta da riserva di legge, e su cui il potere normativo risulta sostanzialmente distribuito fra una direttiva europea e il regolamento di un'Autorità indipendente a soli fini di specificazione attuativa. Inoltre, questo assetto di fonti ricalca quello dell'art. 5 D.Lgs. n. 9 del 2008, attuativo della delega disposta con l. n. 106 del 2007 sui diritti di trasmissione di eventi sportivi<sup>1</sup>.

\* Relazione al Convegno *Il recepimento della direttiva « Servizi media audiovisivi » e il futuro delle televisioni digitali* svoltosi presso l'Università degli Studi di Roma Tre il 17 marzo 2010. Il testo del D.Lgs. 15 marzo 2010 n. 44 è pubblicato *infra* a p. 157.

<sup>1</sup> Secondo l'art. 5, « la trasmissione di immagini salienti e correlate per il resocon-

to di attualità nell'ambito dei telegiornali, di durata non superiore a otto minuti complessivi per giornata e comunque non superiore a quattro minuti per ciascun giorno solare » è infatti garantita alle emittenti televisive « nel rispetto delle modalità e dei limiti temporali previsti da apposito regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle

A destare interesse è casomai l'introduzione in se stessa di una disciplina dei brevi estratti di cronaca nella direttiva sui servizi di media audiovisivi. La quale, se non ha nulla a che vedere con le scottanti questioni di conformità del decreto legislativo al diritto europeo, ne ha molto, invece, con la considerazione del « futuro delle divisioni digitali » quale punto nevralgico del processo di integrazione.

La disciplina va anzitutto inquadrata nell'ambito della tendenza del diritto dell'Unione a dettare criteri, standard e regole sul contenuto delle trasmissioni televisive integrando o modificando le discipline degli Stati membri, una tendenza alquanto problematica in termini di base giuridica della competenza dell'Unione.

Da un lato, in riferimento al mercato, tale competenza è condizionata all'ipotesi che la coesistenza di diverse regole nazionali sia tale da incidere negativamente sulla libertà di circolazione dei servizi televisivi, anche se il vincolo è stato interpretato già nelle modifiche apportate alla direttiva « Televisioni senza frontiere » con direttiva 97/36/CE in maniera molto generosa, visti gli interventi in aree dove gli ostacoli alla libera circolazione delle trasmissioni era solo presunta, quali la disciplina del diritto di rettifica e la promozione della distribuzione e produzione dei programmi televisivi. D'altro lato, alla stregua dell'art. 151 TCE (ora riprodotto dall'art. 167 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)), là dove è detto che l'Unione « incoraggia la cooperazione tra Stati membri, in ordine (...) alla creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo » (par. 5), la disciplina del settore audiovisivo non è riducibile a una dimensione economica, ma si estende alla tutela degli interessi degli utenti<sup>2</sup>.

Rimane peraltro da precisare il senso di un intervento che nel campo della cultura risulta di carattere sussidiario, come dimostrano le parole impiegate per definirlo (la Comunità contribuisce, incoraggia, appoggia, integra, favorisce, tiene conto)<sup>3</sup>, e come conferma, nel nuovo quadro delle attribuzioni dell'Unione che scaturisce dal TFUE, la circostanza che la cultura compaia fra i settori su cui l'Unione è titolare di una mera competenza di sostegno o in-

---

comunicazioni » (comma 3), e così anche per le trasmissioni radiofoniche (comma 4). Occorre aggiungere per altro verso che tale disciplina non sembra superata da quella introdotta dall'art. 7 del decreto legislativo in commento, dal momento che i soggetti che si vedono limitati in ordine all'esclusiva non coincidono: nel primo caso l'organizzatore della competizione e gli organizzatori degli eventi sono definiti « titolari dei diritti audiovisivi » relativi agli eventi della competizione sportiva (art.

3), e l'esercizio di tali diritti spetta all'organizzatore della competizione (art. 4), mentre nel secondo caso le esclusive sono inequivocabilmente riferite all'emittente televisiva.

<sup>2</sup> R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Giappichelli, Torino, 2009, 27 ss.

<sup>3</sup> M. MARLETTA, *Art. 151*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 810-811.

tegrativa delle azioni degli Stati, meno intensa della competenza concorrente: secondo l'art. 6 TFUE, «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:... c) cultura». Per il momento, si può solo notare come l'inciso «nella loro finalità europea», introducendo una dimensione teleologica nella definizione della competenza di sostegno dell'Unione, vada tenuto costantemente presente non solo nella individuazione della base giuridica delle sue attribuzioni ma anche nella ricerca delle «finalità europee» che possono di volta in volta giustificarle.

La questione si complica però proprio sotto il secondo profilo. In una ricognizione sulla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale sul diritto d'autore, si è infatti notato come con sent.n. 109 del 1995 la Corte abbia fatto leva proprio sull'art. 151 TCE per rifondare la *ratio* ispiratrice della legge italiana del 1941 nel senso di ritenere che il diritto dell'autore non è riducibile ad un mero diritto a compenso, e che esso prevale sui diritti di altri soggetti (tutelati dagli artt. 3, 9 e 41 Cost.) in nome dei principi costituzionali di libertà dell'arte e della scienza, di proprietà e del lavoro in tutte le sue forme (artt. 33, 42 e 35 Cost.)<sup>4</sup>.

La sentenza della Corte è di quindici anni fa, dunque antecedente alle modifiche del 1997 alla direttiva «Televisioni senza frontiere». Il che consente di misurare lo slittamento di posizione dell'Unione che traspare da esse, e ancor più dalla direttiva sui servizi media audiovisivi, in ordine al bilanciamento fra salvaguardia delle esclusive e tutela del diritto all'informazione, realizzata attraverso sempre più incisive discipline dei contenuti delle trasmissioni televisive. Limiterò il mio discorso alla disciplina delle circolazioni relative ad eventi di grande interesse per il pubblico e ai brevi estratti di cronaca.

Un primo richiamo all'esigenza di consentire in ambito europeo la circolazione di informazioni relative a fatti di interesse generale superando la barriera dei diritti esclusivi compare nella Convenzione Europea sulla Televisione Transfrontaliera del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1989, là dove si impegna ciascuna Parte ad esaminare «i provvedimenti giuridici volti ad evitare che il diritto del pubblico all'informazione venga posto in causa per via dello esercizio da parte di un'emittente televisiva, di diritti

<sup>4</sup> M. MANETTI, in A. PACE-M. MANETTI, *Commento all'art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Foro Italiano, Bologna Roma, 2006, 174-175. Sulle possibilità e i limiti entro cui il prodotto radiotelevisivo appare

riconducibile alle opere dell'ingegno protette dalla normativa sul diritto d'autore, O. GRANDINETTI, *La tutela giuridica del prodotto radiotelevisivo*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santanelli*, Vol. XV, T. II, R. ZACCARIA, *Radio-televisione*, Cedam, Padova, 1996, 529 ss.

esclusivi per la trasmissione o la ritrasmissione ai sensi dell'articolo 3 di un fatto di grande interesse per il pubblico che abbia come conseguenza di impedire ad una parte sostanziale del pubblico in una o più Parti la possibilità di seguire questo avvenimento in televisione» (art. 9).

La finalità di assicurare «il diritto del pubblico all'informazione» con riguardo a «un fatto di grande interesse per il pubblico» veniva comunque perseguita con una formulazione in negativo («i provvedimenti giuridici volti ad evitare») adatta allo stile e alle possibilità di una organizzazione internazionale come il Consiglio d'Europa. Due anni più tardi, la Raccomandazione (91) 5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dell'11 aprile 1991 introduceva al Secondo Principio la nozione di brevi estratti di cronaca relativi ad eventi di maggiore importanza per il pubblico. L'art. 9 della Convenzione Europea sulla Televisione Transfrontaliera veniva modificato da un Protocollo del 1998 in modo da sancire il «diritto ad ottenere brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse per il pubblico», formulata tuttavia in modo da non obbligare gli Stati membri ad introdurlo, ma solo da invitarli a prenderlo in considerazione.

Nel frattempo l'Unione europea, ovviamente con le notissime differenze in termini di effetti giuridici e di portata politico-istituzionale, aveva avviato un percorso per molti aspetti analogo. Secondo l'art. 3-*undecies* della direttiva 97/36/CE, «Ciascuno Stato membro può adottare misure compatibili con il diritto comunitario volte ad assicurare che le emittenti soggette alla sua giurisdizione non trasmettano in esclusiva eventi che esso considera di particolare rilevanza per la società in modo da privare una parte importante del pubblico di tale Stato membro della possibilità di seguire i suddetti eventi in diretta o in differita su canali liberamente accessibili. In tale caso, lo Stato membro interessato redige un elenco di eventi, nazionali e non, che considera di particolare rilevanza per la società».

Infine, con la direttiva sui Servizi di media audiovisivi, la disposizione veniva integrata con l'art. 3-*duodecies*, che al par. 1. stabilisce che «Gli Stati membri provvedono a che, ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca, ogni emittente stabilita nella Comunità abbia accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, ad eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da un'emittente soggetta alla loro giurisdizione». Seguono disposizioni che affidano agli Stati membri il compito di regolare, fra l'altro, l'accesso delle emittenti, la lunghezza massima e i limiti di tempo degli estratti brevi, gli eventuali accordi per i compensi, cui si accompagna la clausola generale che «I brevi estratti sono utilizzati esclusivamente per i notiziari di carattere generale e possono essere utilizzati in servizi di media audiovisivi a richiesta soltanto se lo stesso programma è offerto in differita dallo stesso fornitore di servizi di media» (par. 5).

Ora, le misure volte ad assicurare la trasmissione non pregiudicata da esclusive di eventi di pubblico interesse sono assoggettate a un regime giuridico diverso da quello dei brevi estratti di cronaca. Le prime formano oggetto di una facoltà per gli Stati membri (anche se molti di essi, Italia compresa, vi hanno fatto ricorso) nell'ambito del mutuo riconoscimento delle legislazioni. In *Infront WM c. Commissione*, il Tribunale di Prima Istanza ha infatti annullato una nota con cui la Commissione comunicava alle autorità britanniche l'intenzione di pubblicare la lista degli eventi di maggiore interesse per il pubblico stilata dal Regno Unito, in assenza di obiezioni al riguardo, visti gli effetti giuridicamente vincolanti della nota in violazione del meccanismo del mutuo riconoscimento<sup>5</sup>. La realizzazione dei brevi estratti di cronaca forma invece oggetto di un obbligo in capo agli Stati membri (« Gli Stati membri provvedono... »). Ma, nonostante il diverso regime giuridico, ambedue i tipi di regolazione sono stati ritenuti perfettamente conformi all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per il fatto di garantire l'accesso pubblico all'informazione relativamente a eventi di maggiore interesse<sup>6</sup>.

Come si vede, la questione della base giuridica si intreccia comunque strettamente con la finalità delle discipline in questione.

Non varrebbe osservare che la ragione immediata che ha indotto le istituzioni dell'Unione a predisporre una disciplina dei brevi estratti di cronaca è stata molto più circoscritta. Si trattava semplicemente del fatto che programmi quali le partite della *Champions League* sono seguite da un numero enorme di telespettatori, e nello stesso tempo formavano oggetto di diritti esclusivi secondo numerose discipline nazionali. Gli episodi principali di tali partite, come i loro risultati, presentavano dunque una vocazione a venire classificati come di grande interesse per il pubblico e a superare, sulla spinta di grandi agenzie come la *Reuters* e delle catene di informazione generaliste e sportive che adoperano correntemente brevi estratti, l'ostacolo dei diritti di trasmissione televisiva in esclusiva<sup>7</sup>.

Ma lo sport, si obietta, adempie ad importanti funzioni di integrazione democratica, tanto che il suo significato sociale è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia a partire dalla celebre *Bosman*, del 1995; inoltre, indipendentemente dalla tipologia degli eventi, che oltre alle partite comprendono eventi politici come le elezioni per il

<sup>5</sup> Tribunale di Prima Istanza, 15 dicembre 2005, T-33/01, *Infront WM c. Commissione*, in *Giornale Ufficiale* del 10 febbraio 2006.

<sup>6</sup> M. SCHOENTAL, *Major Events and Reporting Rights*, in *Iris plus. Legal observations of the European Audiovisual Observatory*, Strasbourg, 2006, 7, [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int).

<sup>7</sup> C. BONENFANT-JEANNENEY e S. FAUTRELLE, *La révision de la directive « Télévision sans frontières »: une adaptation du cadre réglementaire européen aux évolutions du paysage audiovisuel*, in *Iris plus*, 2008, [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int).

rinnovo del Parlamento o eventi musicali come i concerti, l'accesso ai media realizzato attraverso le misure che ciascuno Stato membro può adottare relativamente ai grandi eventi e i brevi estratti di cronaca contrasta il *digital divide*, che discrimina quanti, privi dell'accesso ai media, diventano oggetto di sperequazioni relativamente alla loro partecipazione alla sfera pubblica, alle loro opportunità professionali e alle loro possibilità di apprendimento<sup>8</sup>.

Va a questo punto ancora ricordato l'inciso « nella loro finalità europea », riferito ai settori su cui l'Unione esercita competenze di sostegno, fra cui la cultura, in base all'art. 6 TFUE, inciso utilmente ricollegabile al *Considerando* 39) della direttiva, nella parte in cui finalizza la regolamentazione dei « brevi estratti di cronaca » al « fine di tutelare la libertà fondamentale di essere informati e per assicurare la piena e adeguata protezione degli interessi dei telespettatori nell'Unione europea ».

Per quella via la disciplina dei brevi estratti di cronaca risulta ispirata non solo ai principi di libertà di espressione e comunicazione riconosciuti nelle Costituzioni degli Stati membri e all'art. 10 CEDU, ma ora anche e soprattutto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, del resto citato nel preambolo della direttiva Servizi media audiovisivi. L'aggancio diventa specifico là dove l'art. 11 della Carta, con formulazione identica all'art. 10 CEDU, include nel diritto alla libertà di espressione « la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiere ».

Il diritto all'informazione, dunque, e in particolare quello dei discriminati dal *digital divide*, costituisce il fondamento ultimo della limitazione dei diritti esclusivi imposta dalla disciplina dei « grandi eventi » e dei « brevi estratti di cronaca »<sup>9</sup>. Ma tale disciplina suggerisce qualche considerazione supplementare in ordine agli indirizzi dell'Unione nel campo dell'audiovisivo. Come è noto, l'art. 11 della Carta ospita al secondo comma una previsione che non compare nell'art. 10 CEDU: « La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati ». E l'espressione « pluralismo », nel contesto europeo, può essere utilizzata tanto per mantenere aperti gli straordinari spazi di libertà potenzialmente, ma non necessariamente, garantiti dalle innovazioni tecnologiche nei confronti dei « dinosauri culturali del nostro recente passato »<sup>10</sup>,

<sup>8</sup> M. SCHOENTAL, *Major Events*, cit., 2.

<sup>9</sup> La questione del *digital divide* si pone ovviamente anche in altri settori, a cominciare dall'accesso ad Internet. Sull'approccio seguito al riguardo dalla direttiva 2002/22/CE, M. LIBERTINI, *Che cosa resta*

*del servizio universale*, in G. MORBIDELLI e F. DONATI, *La nuova disciplina delle comunicazioni elettroniche*, Giappichelli, Torino, 2009, 125.

<sup>10</sup> Di cui parla L. LESSIG, *The future of ideas*, Random House, New York, 2001.

quanto per far salve normative nazionali che « dovrebbero qualificarsi come restrittive, distorsive e discriminatorie »<sup>11</sup>.

Un risvolto di questo dilemma inerisce più strettamente ai rapporti fra l'Unione e gli Stati membri. Nel già richiamato art. 167 TFUE, la menzione della « creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo » fra i settori su cui l'Unione è chiamata « ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi » (par. 2) muove dalla premessa che « L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune » (par. 1).

Finora la formula « Unita nella diversità », insieme al cielo azzurro e alle stelline, è rimasta per i cittadini europei solo uno scenario di cartapesta, dietro il quale opera un'entità tecnocratica. E i mezzi audiovisivi, dislocati a livello nazionale, hanno fattivamente continuato a propagare tale rappresentazione, al di là dell'altrettanto retorica formula della « televisione senza frontiere ». Da questo punto di vista, non si può escludere che i sempre più stringenti standard di contenuto previsti dal diritto dell'Unione, compresi i brevi estratti di cronaca, possano contribuire a rompere l'incantesimo.

---

<sup>11</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, il Mulino, Bologna, 2004, 33.