
VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

LA REGOLAMENTAZIONE DELLE NUOVE FORME DI PUBBLICITÀ NELLA REVISIONE DELLA DIRETTIVA « TV SENZA FRONTIERE »

SOMMARIO: 1. Premessa. — I. IL PRIMO SCENARIO: IL MANTENIMENTO DELLO STATUS QUO. — 2. L'aggiornamento del sistema attuale: la definizione delle nuove tecniche pubblicitarie. — 3. (*segue*) La riconoscibilità dei messaggi pubblicitari. — 4. (*segue*) Il calcolo temperale delle nuove forme di pubblicità. — II. IL SECONDO SCENARIO: LA LIBERALIZZAZIONE DELLA PUBBLICITÀ. — 5. Origini e finalità della regolazione della pubblicità. — 6. Implicazioni della regolazione della pubblicità. — 7. Possibili evoluzioni in conseguenza del mutato scenario tecnico-economico. — 8. La tutela dei minori in un contesto liberalizzato. — III. IL TERZO SCENARIO: UN PUNTO DI INCONTRO. — 9. Trasmissioni di servizio pubblico e pubblicità. — IV. CONCLUSIONI. — 10. Fonti della regolamentazione.

1. PREMessa.

Con la delibera 624/01 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato una consultazione pubblica nell'ambito della revisione della Direttiva « televisione senza frontiere » da parte della Commissione europea. La consultazione, per il momento, ha concentrato la sua attenzione su tre aspetti:

- a) l'ambito di applicazione della eventuale futura disciplina europea, tenendo conto della crescente convergenza dei mezzi di comunicazione (*broadcasting* e *non-broadcasting*);
- b) il meccanismo delle quote di trasmissione riservate a prodotti audiovisivi europei;
- c) la disciplina delle nuove forme di pubblicità.

Il presente contributo è dedicato a quest'ultimo aspetto e va letto tenendo a mente tre premesse fattuali che appaiono introdurre significative novità nello scenario delle comunicazioni e

* Il presente lavoro riproduce, con alcune variazioni e con l'aggiunta di note, la relazione presentata all'incontro organizzato a Napoli il 13 marzo 2002 dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'ambito di una consultazione

pubblica sulla revisione della c.d. « Direttiva TV senza frontiere ». Le opinioni illustrate nello scritto non necessariamente riflettono il punto di vista dell'Autorità, che sarà espresso nei tempi e nelle forme dovuti.

che, si ritiene, influiranno sulla regolamentazione (o de-regolamentazione) della pubblicità. Questi i fattori innovativi:

a) L'ormai prossimo avvento della radio e della televisione digitale su frequenze terrestri. Esso dovrebbe determinare il tramonto di uno dei più antichi dogmi nel mondo radiotelevisivo, e cioè quello della « scarsità delle risorse » frequenziali. Beninteso ciò non significa che le frequenze terrestri saranno illimitate, ma la loro capacità trasmissiva sarà moltiplicata da 5 a 10 volte con evidente decongestionamento dell'etere.

b) Il processo di convergenza porta la radio e la televisione a veicolare servizi inter-individuali o interattivi tipici delle telecomunicazioni in senso stretto (voce, dati, Internet); nel tempo stesso porta le reti di telecomunicazioni a veicolare programmi tradizionalmente radio-televisivi, o parti di essi (radio o tv tramite Internet, immagini tramite UMTS). Tale fenomeno, oltre ad aumentare le complessive capacità trasmissive, pone delicate questioni sulla perdurante distinzione fra « *broadcasting* » e « servizi di telecomunicazioni »: di qui l'importanza dell'ambito di applicazione che si intenderà dare alla nuova direttiva.

c) Le nuove tecniche di comunicazione pubblicitaria che si avvalgono sempre di più di procedure informatiche e di comunicazioni interattive. La nozione tradizionale di pubblicità è messa in discussione e si rendono labili i confini con la semplice comunicazione commerciale.

La compresenza temporale dei tre fattori sollecita dunque, in una prospettiva regolamentare di medio periodo, un (ri)esame di alcune ragioni fondanti il sistema.

Si possono, a tal proposito, ipotizzare tre scenari:

- Il primo, che rispecchi lo *status quo*, aggiornandolo alle novità intervenute.
- Il secondo, per molti versi opposto, nel quale la comunicazione pubblicitaria è, largamente, liberalizzata.
- Un terzo, intermedio, che conservi parte dell'attuale sistema e innovi il resto.

I. IL PRIMO SCENARIO: IL MANTENIMENTO DELLO *STATUS QUO*.

2. L'AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA ATTUALE: LA DEFINIZIONE DELLE NUOVE TECNICHE PUBBLICITARIE.

Una tendenza che è largamente diffusa è quella di procedere ad una revisione dell'attuale disciplina tenendo conto delle caratteri-

stiche delle nuove tecniche pubblicitarie¹. Il primo passo, dunque, è quello di operare una ri-definizione dei termini al fine di assogget-

¹ Si vedano in tale senso talune esperienze europee (i materiali di seguito riportati sono tratti dalla documentazione predisposta dall'Autorità per la consultazione pubblica): in *Gran Bretagna* le regole sono fissate dalla Independent Television Commission (ITC) nelle sue « Rules on the Amount and Scheduling of Advertising » (1988): che alla Section 2 (The Calculation of Advertising Time -Advertising Items 2.1) stabilisce che

« For the purposes of calculating advertising time the following are deemed to be advertising items:

a) all items of publicity broadcast on behalf of someone other than the licensee in breaks in or between programmes, apart from public service announcements and charity appeals broadcast free of charge;

b) publicity by the licensees themselves except information to viewers about or in connection with programmes.

NB: The question of cross-promotion between different channels and services was under review when this edition went to press and the ITC may amend this rule in the light of consultation ».

Sempre la ITC nel suo « Code of Advertising Standards and Practice » (1998) stabilisce alla Rule 4 che « The standards of this Code apply to any item of publicity inserted in breaks in or between programmes, whether in return for payment or not, including publicity by licensees themselves; and the term "advertisement" is to be so construed for the purposes of this Code ».

Inoltre le ITC « Rules on the Amount and Scheduling of Advertising » (1998) alla Section 3 (General Separation of Advertisements and Programmes) chiariscono che « Section 3 has two purposes. The first is to ensure that viewers can be sure at all times whether they are watching programming or advertising. The second is to ensure that programmes are not distorted for commercial purposes; links between advertisers and programme properties are restricted for that purpose. (2) Unless otherwise stated, Section 3 also applies to programme promotions. (3) "Programme" in this rule is defined as any current or recent programmes on any UK television service. "Current" is defined as including material from series still running or likely to be resumed. "Recent" is defined as any programme or series last transmitted (including repeats) in the previous two years.

(4) All rules concerning the scheduling of advertisements (including restrictions on scheduling in certain programmes) may be found in Section 4 of the ITC Rules on the Amount and Scheduling of Advertising. Separation of advertisements and programmes ». Pertanto statuisce:

« Break Identification 3.1. — Television advertising must be readily recognisable as such and kept quite separate from other parts of the programme service. Breaks containing advertising spots of any kind, including teleshopping spots, must be identified in vision and/or sound, eg, station identifications going in and out of breaks. Teleshopping windows must be identified both in vision and in sound at both the beginning and end of the break. See Section 8.1.2B (iii) below (...).

3.1.1 There must be a clear distinction between programmes and advertisements ». — Le stesse Rules dedicano la Section 7 ai « Long Advertisements »:

« Identification of Long Advertisements 7.1. — 7.1.1. Any advertisement that lasts longer than one minute should be particularly carefully assessed to ensure that there is no risk of confusion with programme material.

7.1.2. Except where the style makes it is fully apparent that it is an advertisement, any advertisement which lasts more than a minute must be flagged as such (eg by superimposed text) at the beginning, and at the end (if its character as an advertisement is not clearly established at the end).

7.1.3. Where an advertisement adopts a programme style (eg documentary, studio interview, cookery demonstration) there must in addition be a five second reminder to viewers of its advertising nature in every full minute of duration and a three second reminder in any part minute over 20 seconds.

Note:

7.1.3. does not apply to material on dedicated teleshopping or self-promotional channels (see Section 8) or where the presence in the schedule of an extended advertising feature such as a teleshopping « window » (see Section 8.1.2 (...)) is separately identified to viewers in programme information and published listings. In this case it will be sufficient for its commercial purpose to be identified by optical and acoustic means at the beginning and end of each item.

tare (o escludere) dall'ambito regolamentare le nuove forme di pubblicità. L'importanza delle definizioni risulta chiaramente

7.1.4. Licensees are reminded that Rule 5 of the *ITC Code of Advertising Standards and Practice* forbids advertisements to refer to themselves as «programmes».

Channel 3 - 5 only. — Long Advertisements on Channels 3 5 7.2(A). — a) Without the ITC's prior approval no advertisement may exceed seven minutes duration.

b) Airtime for advertisements of three and a half to seven minutes duration must be drawn wholly or principally from the same clock hour with any shortfall coming from the closest immediately adjacent clock hour.

c) Without the ITC's prior approval, advertisements lasting longer than three and a half minutes must not be broadcast in the periods 6pm-11pm and 7am-9am.

Note:

The requirement in Rule 7.2(A) above does not apply to advertisements, including teleshopping, broadcast between midnight and 6 am in the time aggregated from the advertising allowance between those hours. (See 8.1.4 below (...)).

Infine si stabiliscono i limiti di affollamento orario e giornaliero:

«Section 1 - Amount of Advertising - Channels 3-5 Only. — 1.1.1(A)

a) The total amount of advertising in any one day must not exceed an average of seven minutes per hour of broadcasting.

b) For the purposes of this rule a day's broadcasting is deemed to commence at 6 am and run for the following 24 hours.

c) In the periods 18 pm-11 pm and 7 am-9 am the total amount of advertising must not without the Commission's prior permission exceed an average of seven and a half minutes an hour on any one day.

Other Services. — 1.1.2(B). — The total amount of spot advertising in any one day must not exceed an average of nine minutes per hour (15 per cent) of broadcasting.

b) This may be increased by a further three minutes per hour (5 per cent) devoted to teleshopping spots, but this additional 5 per cent must not be used for other form of spot advertising.

Maximum amount in any one hour. — 1.2. In any one clock hour there must be no more than 12 minutes of advertising spots and /or teleshopping spots. See section 8 for teleshopping windows (...).

In Germania la definizione di pubblicità televisiva si rinviene nel «Trattato federale sull'emittenza radiotelevisiva 2000 par. 2 Abs. 2.5»:

«1. *Norme generali.* — Par. 2 *Definizione dei concetti.* — (2) Ai sensi del presente Trattato Federale:

5. per «pubblicità televisiva» si intende ogni forma di messaggio televisivo trasmesso a pagamento o dietro altro compenso, ovvero ai fini di autopromozione, da un ente televisivo pubblico o privato nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione allo scopo di promuovere la vendita, dietro compenso, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni. Il par. 7 comma 8 resta impreggiudicato.

(Par. 7 comma 8: *La pubblicità di carattere politico, ideologico o religioso è vietata*)».

Sulla riconoscibilità del messaggio pubblicitario lo stesso Trattato, par. 7 Abs. 3 afferma che:

«1. *Norme generali - Par. 7 Abs. 3 Contenuti della pubblicità e della televendita, identificazione.* — (3) La pubblicità e la televendita devono essere chiaramente riconoscibili come tali e devono essere nettamente distinte dal resto della programmazione con mezzi ottici in televisione e acustici alla radio. Né pubblicità né televendita possono ricorrere a tecniche sublimali».

A ciò si aggiunga il par. 7 comma 3 RStV

«(1) L'inizio della pubblicità televisiva deve essere chiaramente segnalato mediante indicazioni ottiche (logo pubblicitario) ed essere riconoscibile al telespettatore. L'identificazione della pubblicità al termine o tra i singoli spot non è necessaria. L'identificazione della fine della trasmissione pubblicitaria si rende tuttavia necessaria quando la pubblicità non è chiaramente distinta dal programma successivo.

(2) Il logo pubblicitario deve essere chiaramente distinto da quello dell'emittente nonché dai loghi utilizzati per annunciare il programma.

(3) Il logo pubblicitario deve riempire lo schermo intero per almeno 3 secondi. Il logo può essere costituito da un'immagine fissa o in movimento.

(4) Il logo deve contenere la scritta «pubblicità»; qualora l'emittente utilizzi per un periodo di tempo piuttosto lungo

dalle vicende della Direttiva 552/89 che si è dovuto emendare con la Direttiva 36/97 al fine di includere il fenomeno delle televendite.

soltanto un logo inconfondibile e non impiegato altrimenti sulla stessa rete per annunciare la pubblicità, essa può fare a meno della scritta "pubblicità".

(5) La trasmissione in corso o gli elementi del programma successivo (immagine e/o suono) non possono essere parte del logo pubblicitario ».

Sui messaggi pubblicitari di lunga durata il Trattato federale sull'emittenza radiotelevisiva 2000 par. 7 Abs. 5 stabilisce:

« I. *Norme generali.* — Par. 7 *Contenuti della pubblicità e della televendita, identificazione.* — (5) Le trasmissioni pubblicitarie di lunga durata sono consentite a condizione che il carattere pubblicitario venga messo chiaramente in primo piano e la pubblicità rappresenti una parte sostanziale della trasmissione. Il programma deve essere annunciato come trasmissione pubblicitaria di lunga durata ed essere riconoscibile come tale durante il suo intero svolgimento ».

Vi sono poi Direttive comuni degli enti regionali per i mezzi di comunicazione relativi alla pubblicità, all'attuazione della separazione tra pubblicità e trasmissione e alla sponsorizzazione in televisione:

« 8. *Trasmissioni pubblicitarie di lunga durata (par. 7 comma 5 RStV).* — Le trasmissioni pubblicitarie di lunga durata sono consentite a condizione che il carattere pubblicitario venga messo chiaramente in primo piano e la pubblicità rappresenti una parte sostanziale della trasmissione. Il programma deve essere annunciato come trasmissione pubblicitaria di lunga durata ed essere riconoscibile come tale durante il suo intero svolgimento.

(1) Con trasmissioni pubblicitarie di lunga durata si intendono trasmissioni di almeno 90 secondi nelle quali la pubblicità ha carattere redazionale, il carattere pubblicitario è messo chiaramente in primo piano e la pubblicità rappresenta una parte sostanziale della trasmissione.

(2) Tali trasmissioni sono consentite in televisione a condizione che vengano annunciate come "trasmissioni pubblicitarie di lunga durata" immediatamente prima del loro inizio e vengano identificate con la scritta "trasmissione pubblicitaria" o "trasmissione pubblicitaria di lunga durata" durante tutto il loro svolgimento. La scritta deve staccarsi dallo sfondo della trasmissione in corso per dimensione, forma e colore ed essere chiaramente leggibile. Annunci ed identificazioni di altro tipo non so-

no ammessi.

(3) Qualora in una trasmissione pubblicitaria di lunga durata vengano trasmessi spot pubblicitari, non devono essere separati dal resto della trasmissione mediante un logo pubblicitario.

(4) Le trasmissioni pubblicitarie di lunga durata per bambini non sono ammesse ».

Infine, per quanto riguarda i limiti di affollamento orario e giornaliero, il Trattato federale sull'emittenza radiotelevisiva 2000 ai parr. 15, 17, 45 stabilisce che:

« II. *Norme per la radiodiffusione pubblica.* — 15. *Durata della pubblicità.* — (1) La durata complessiva della pubblicità sul primo canale televisivo della ARD e sul canale "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF, secondo canale tedesco, N.d.T.) ammonta a una media annuale massima di 20 minuti per giorno feriale. I tempi pubblicitari non sfruttati possono essere recuperati con un limite massimo di 5 minuti per giorno feriale. Dopo le ore 20.00, nonché nei giorni di domenica e nei giorni di festività nazionale, non possono essere diffuse trasmissioni pubblicitarie. Il par. 17 resta impregiudicato.

(2) Negli altri programmi televisivi della ARD e della ZDF trasmessi su territorio federale, nonché nei programmi del terzo canale, non è consentita la pubblicità. Il par. 19 comma 6 resta impregiudicato.

(3) La durata degli spot pubblicitari trasmessi in televisione nell'arco di un'ora non deve essere superiore al 20 per cento.

(4) Gli annunci effettuati dall'emittente in relazione ai propri programmi e ai prodotti collaterali da questi direttamente derivati, nonché gli annunci gratuiti di servizio pubblico, compresi gli appelli a scopo di beneficenza non sono da intendersi come pubblicità ai sensi dei commi dal 1 al 3.

(5) I Länder sono autorizzati a imporre agli enti radiotelevisivi regionali una media annuale massima di pubblicità radiofonica pari a 90 minuti per giorno feriale; i Länder sono autorizzati a conservare leggi regionali con diverse limitazioni giornaliere di durata e affollamento già in vigore il 1° gennaio 1987.

17. *Modifiche della pubblicità.* — I Länder possono concordare modifiche della durata complessiva della pubblicità, dei limiti giornalieri e della limitazione della pubblicità ai soli giorni feriali nel servizio radiotelevisivo pubblico.

III. *Norme per la radiodiffusione pri-*

Le definizioni svolgono tre funzioni essenziali:

a) consentono di distinguere quel che è pubblicità da ciò che non lo è;

vata. — 5. *Finanziamento, pubblicità, te-
le vendita.* — 45. *Durata della pubblicità.*

— (1) Il tempo di trasmissione destinato agli spot di tele vendita, agli spot pubblicitari e alle altre forme di pubblicità, ad eccezione delle finestre di tele vendita di cui all'articolo 45 bis, non deve superare il 20 per cento del tempo di trasmissione quotidiano. Il tempo di trasmissione per gli spot pubblicitari non deve superare il 15 per cento del tempo di trasmissione quotidiano.

(2) Il tempo di trasmissione destinato agli spot pubblicitari e agli spot di tele vendita in una determinata ora d'orologio, calcolata a partire dall'ora piena, non deve superare il 20 per cento.

(3) Gli annunci effettuati dall'emittente in relazione ai propri programmi e ai prodotti collaterali da questi direttamente derivati, nonché gli annunci gratuiti di servizio pubblico, compresi gli appelli a scopo di beneficenza non sono da intendersi come pubblicità ai sensi dei commi 1 e 2 ».

In Spagna la definizione di pubblicità televisiva si rinviene nella Ley 22/1999 Art. 3 letra c):

« 3) *Definiciones.* — c) Publicidad por televisión: cualquier forma de mensaje televisado emitido, mediante contraprestación y por encargo de una persona física o jurídica, pública o privada, en relación con una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover la contratación de bienes muebles o inmuebles o de servicios de cualquier tipo.

Los mensajes dedicados a la autopromoción tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de publicidad.

También se considerará publicidad, cualquier forma de mensaje emitido por cuenta de terceros para promover determinadas actitudes o comportamientos entre los telespectadores ».

All'art. 11 della stessa legge si regola la riconoscibilità del messaggio pubblicitario:

« 11) *Identificación y colocación de la
publicidad y los anuncios de televenta.* — 1. La publicidad y la televenta deberán ser fácilmente identificables y diferenciarse claramente de los programas, a través de medios ópticos o acústicos.

2. Los anuncios publicitarios y de televenta se emitirán de forma agrupada. Sólo excepcionalmente se emitirán anuncios publicitarios y de televenta aislados.

3. La publicidad televisiva y los anuncios de televenta deberán insertarse entre los programas.

No obstante, con l'arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente, también podrá insertarse publicidad y anuncios de televenta interrumpiendo los programas, siempre que no se perjudique su unidad ni se desmerezca el valor o la calidad de estos y las interrupciones se realicen teniendo en cuenta las propias pausas naturales del programa, su duración y su naturaleza, y de modo que, en ningún caso, se perjudiquen los derechos de los titulares de los programas dentro de cuya emisión se produzcan.

4. En la emisión de publirreportajes, telepromociones y, en general, de aquellas formas de publicidad distintas de los anuncios televisivos que, por las características de su emisión, podrían confundir al espectador sobre su carácter publicitario, deberá superponerse, permanentemente y de forma claramente legible, una transparencia con la indicación publicidad.

5. En las emisiones deportivas, podrán insertarse mensajes publicitarios y de televenta, utilizando transparencias o cualquier otro tratamiento de la imagen, únicamente en aquellos momentos en que el desarrollo del acontecimiento retransmitido se encuentre detenido y siempre que no se perturbe la visión del acontecimiento ni se empleen transparencias que ocupen más de una sexta parte de la pantalla.

Estos mensajes consistirán, exclusivamente, en textos escritos y no podrán contener otras imágenes reales ni de animación que el logotipo estático de la marca ».

All'art 13, invece, i limiti di affollamento orario e giornaliero:

« 13) *Tiempo de emisión dedicado a la
publicidad y a la televenta.* — 1. El tiempo total dedicado a la emisión de publicidad en todas sus formas y a la televenta con exclusión de los programas de televenta regulados en el apartado 3 de este artículo, no será superior al 20 por 100 del tiempo diario de emisión. El tiempo de emisión dedicado a anuncios publicitarios no podrá superar al 15 por 100 del tiempo total diario de emisión.

2. Durante cada una de las horas naturales en que se divide el día, el tiempo de emisión dedicado a las publicidad en todas sus formas y a los anuncios de televenta podrá ser superior a diecisiete minutos.

b) consentono di effettuare la « netta separazione » fra pubblicità ed il resto della comunicazione televisiva;

c) consentono di stabilire — attraverso diversi criteri, anche convenzionali — il rilievo che i singoli messaggi hanno ai fini dell'« affollamento » orario.

Circa la distinzione tra ciò che è — e non è — pubblicità, appare peraltro diffuso il convincimento che essa debba essere assoggettata ad una disciplina contenutistica che, in termini normativi, è bene espressa dalla Direttiva 450/84 (e successive modifiche) sulla pubblicità ingannevole, recepita in Italia con il d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74 (e successive modifiche) e dal Regolamento 538/01 dell'Autorità.

Il tema della regolamentazione dei contenuti della pubblicità non è peraltro, priva di aspetti problematici essendo ampiamente dibattuto, nel nostro ed in altri ordinamenti, quale sia il fondamento di tale disciplina e se essa non contrasti con la libertà, fondamentale, di manifestazione del pensiero, in questo caso dell'impresa. Il punto è stato ripetutamente sollevato con riguardo ai divieti assoluti o relativi di pubblicità, quali quelli ai prodotti da fumo, agli alcolici o ai medicinali.

Pur non essendo questa la sede per approfondire la problematica, si deve peraltro rilevare che tale sorta di interventi è comune a tutti i paesi, compresi quelli (come gli Stati Uniti) ove particolarmente sentito è il valore della libertà di espressione.

Si può anzi affermare che in maniera crescente si stia operando un bilanciamento degli interessi di chi esprime e del destinatario del messaggio: negli esempi sopra citati appare evidente che alla base dei divieti o delle forti limitazioni vi è l'interesse collettivo alla salute ritenuto prevalente rispetto a quello puramente economico dell'impresa. Ma si constata che ciò non avviene solo nel campo della pubblicità: per quanto riguarda le informazioni sul mercato mobiliare e finanziario, anche da parte di operatori professionali, è crescente la consapevolezza della delicatezza delle informazioni che circolano e dunque la esigenza di fissare criteri per assicurarne la attendibilità e la non ingannevolezza².

3. (segue) LA RICONOSCIBILITÀ DEI MESSAGGI PUBBLICITARI.

La riconoscibilità del messaggio pubblicitario costituisce un elemento cardine della regolazione e si ricollega al principio della

Respectando el limite anterior, el tiemlpo dedicado a los anuncios publicitarios y de televenta, excluida la autopromoción, no podrá superar los doce minutos durante el mismo periodo ».

² Sul punto sia consentito rinviare a *La disciplina legislativa dell'attività pubblicitaria: ragioni e contraddizioni*, in questa Rivista, 1995, 801.

lealtà: è necessario che il destinatario del messaggio sia in grado di riconoscerlo come tale.

Indubbiamente si pongono non semplici problemi gnoseologici, dipendenti dalla molteplicità di soggetti e dalla grande varietà di codici individuali di comprensione: il fruitore abituale di un programma è in grado di riconoscere il messaggio pubblicitario assai più agevolmente di quello occasionale ovvero di quello ancora nella fase evolutiva della conoscenza.

Si possono tuttavia indicare alcuni punti di appoggio: in primo luogo la riconoscibilità deve essere considerata in relazione alla qualità dei soggetti che si intendono come destinatari del programma nel quale il messaggio è inserito. Si pensi banalmente ad un programma per bambini, oppure ad un film per un pubblico adulto. Le difficoltà sorgono con riferimento a quei programmi che sono rivolti ad una platea estremamente vasta e composita. Qui soccorre un secondo criterio: quello del prodotto reclamizzato. Si può ritenere infatti che un messaggio destinato a soggetti adulti (esemplificando: un detersivo, un servizio bancario, un medicinale) sia da questi più facilmente percepito, distinguendolo dal contesto in cui è inserito.

Quanto ai metodi utilizzabili per la riconoscibilità essi vanno di pari passo con la evoluzione delle tecniche pubblicitarie. Mentre per la tradizionale inserzione non appaiono necessarie nuove regole, questioni si pongono con riguardo alle nuove tipologie.

Si registra nelle esperienze straniere che ogni qualvolta il messaggio sia di lunghezza superiore all'ordinario (solitamente oltre un minuto primo) compaia costantemente sullo schermo una scritta che precisi la natura pubblicitaria del messaggio stesso.

Con riferimento invece alla pubblicità a schermo ripartito è la grafica — così come avviene normalmente sulla carta stampata — a dover creare la « netta separazione ».

Assai più complessa è la disciplina della pubblicità virtuale.

Fintanto che tecniche elettroniche vengono utilizzate per mutare (anche in relazione agli ambiti territoriali nei quali il programma viene diffuso) uno spazio pubblicitario (tipicamente: un tabellone in uno stadio o uno striscione in un autodromo) paiono non esserci problemi di riconoscibilità.

Diversa invece è l'ipotesi in cui tali tecniche vengono utilizzate per collocare la pubblicità laddove normalmente non è prevedibile (si pensi al terreno di un campo da gioco, allo specchio d'acqua di una regata). In tali casi si potrebbe fondatamente invocare il divieto di pubblicità occulta o subliminale.

Con riguardo alla c.d. pubblicità inevitabile, un approccio fattuale porta a ritenere che la circostanza che non sia l'emittente ad inserire il messaggio pubblicitario sia irrilevante: il problema è se un programma sia, o meno, all'origine gravato di pubblicità. Costituisce infatti nozione pacifica nella prassi imprenditoriale che l'acquisto di uno spazio pubblicitario in un luogo ove si terrà un

evento avrà costi diversi a seconda che tale evento sia o non sia ripreso televisivamente, e quale sarà la prevedibile *audience*. Così come il produttore di un programma nel quale sono stati esibiti taluni marchi e prodotti ha stipulato un contratto di *product placement* e dunque sa bene cosa e per quanto tempo comparirà sullo schermo.

Appare dunque ragionevole imporre obblighi alle emittenti con riguardo a tali tipologie di pubblicità perché solo in tal modo essi si trasferiscono ai produttori, costringendoli ad adeguarsi alle prescrizioni. L'importante è che queste abbiano una ampia « copertura » geografica tale da non dovere obbligare una differenziazione del prodotto da paese a paese.

E per ciò che non fosse conforme si deve segnalare che così come la c.d. pubblicità virtuale può essere uno straordinario mezzo di promozione, così le sue capacità tecniche possono essere utilizzate per cancellare o rimuovere messaggi fuori dalla norma.

4. (segue) IL CALCOLO TEMPORALE DELLE NUOVE FORME DI PUBBLICITÀ.

Le nuove tecniche di comunicazione pubblicitaria pongono non semplici questioni in ordine alla misurazione del peso che esse hanno in un sistema basato su limiti quantitativi all'affollamento pubblicitario.

Il criterio più semplice è quello combinato temporale/spaziale (durata del messaggio, diviso per la percentuale dello schermo occupato).

Esso è facilmente applicabile alle ipotesi di c.d. « schermo ripartito », ma si dimostra eccessivo con riguardo al fenomeno delle c.d. telepromozioni (il cui tempo è molto lungo) e riduttivo con riguardo alle semplici sovrimpressioni (che occupano una porzione ridottissima dello schermo). Si dimostra poi impotente nei casi di c.d. pubblicità virtuale.

Con riguardo a quest'ultima si constata che un tentativo per evitarne il computo ai fini dell'affollamento pubblicitario passa attraverso la nozione di « pubblicità inevitabile ». Ma una volta che si accetti l'approccio fattuale in base al quale tali inserzioni sono espressamente volute e che all'inserzionista viene « venduto » uno spazio il cui costo dipende dal numero prevedibile di inquadrature televisive e di telespettatori, appare evidente ciò che si sta vendendo, seppure indirettamente, è pubblicità televisiva.

Sembrerebbe dunque doversi conteggiare tali inserimenti, anche se sono stati operati da un terzo, diverso dall'emittente. Ma ci si avvede facilmente della difficoltà di applicare il criterio spaziale/temporale: i messaggi compaiono per pochissimi secondi ed occupano una porzione ridottissima dello schermo.

Pare invece esservi consenso sul fatto che la pubblicità interattiva, ovverosia quella inviata all'utente su sua richiesta, non debba essere conteggiata ai fini dell'affollamento orario.

II. IL SECONDO SCENARIO: LA LIBERALIZZAZIONE DELLA PUBBLICITÀ.

5. ORIGINI E FINALITÀ DELLA REGOLAZIONE DELLA PUBBLICITÀ.

Mentre pare acquisito il principio della regolazione dei *contenuti* della pubblicità ben diversa è la questione della regolazione della *diffusione* dei messaggi pubblicitari. Va in primo luogo rilevato che essa è un prodotto relativamente recente dell'intervento normativo. All'origine essa ha interessato soprattutto il legislatore fiscale oppure quello architettonico-ambientale, il primo desideroso di ricavare maggiore gettito, il secondo di contenere l'impatto della pubblicità esterna sul decoro urbano o sul paesaggio.

Nessuna limitazione tradizionalmente veniva (e viene) posta alla pubblicità sui quotidiani e sui periodici a stampa; costituisce misura di scarso impatto concreto l'agevolazione delle tariffe postali per le pubblicazioni con un contenuto di pubblicità inferiore ad una certa percentuale. In ogni caso essa offre al soggetto una scelta economica fra avere maggiori introiti pubblicitari od avere minori spese postali.

Sempre su questa linea non è superfluo ricordare che fino alla metà degli anni '60 — e dunque in un'epoca di ampia diffusione radiotelevisiva — la prima pagina del più antico quotidiano britannico « *The Times* » era occupata — come lo era stata *ab initio* — da inserzioni pubblicitarie.

La regolazione per così dire quantitativa della pubblicità inizia con la radio-televisione, ma comunque solo in una fase tarda. L'attività di radiodiffusione, in Europa, è stata, infatti, fino a pochi decenni fa riservata allo Stato.

Le emittenti pubbliche, finanziate dai contribuenti, o non trasmettevano pubblicità (è il caso della BBC), oppure lo facevano in maniera ridotta e sulla base di provvedimenti amministrativi di controllo e gestione dell'ente radiotelevisivo.

La regolazione sorge con riferimento alle emittenti « private » che instaurando un regime (solitamente concessorio) con lo Stato vengono limitate nell'esercizio della libertà di impresa.

Le ragioni di *policy* sottese — talvolta esplicitamente ma il più delle volte tacitamente — a tale forma di regolazione sono tre:

a) L'etere è un bene pubblico scarso. Esso viene concesso ad un soggetto privato a condizione che si impegni a soddisfare talune esigenze ritenute, dal potere politico, rilevanti: l'informazione,

la diffusione e promozione della cultura, lo svago pubblico. La pubblicità non rientra fra tali esigenze ed anzi sottrae loro tempo di trasmissione.

b) Proprio perché solo pochi possono accedere all'etere essi non possono approfittare del loro oligopolio per imporre agli utenti la fruizione dei messaggi pubblicitari; è necessario dunque limitare l'intrusione pubblicitaria.

c) La pubblicità radiotelevisiva (ma soprattutto quella televisiva) ha enormemente più impatto sui consumatori di quella tradizionale — stampata o esterna — in quanto assomma suoni, colori ed immagini in movimento. Tale maggiore efficacia inevitabilmente porta a drenare la pubblicità da altri mezzi, ed in particolare dalla stampa quotidiana. Per proteggere questa dall'inaridimento di una delle sue principali fonti di finanziamento è necessario regolare il mercato pubblicitario, fissando dei « tetti » (finanziari o temporali) a quella trasmissibile per televisione.

Si tratta di ragioni che si espongono a divergenti valutazioni: basti pensare che in un paese come gli Stati Uniti, dove fin dall'inizio le emittenti private hanno costituito la regola (e quella pubblica l'eccezione) ma dove la « *scarcity doctrine* » e la « *public trustee doctrine* » costituiscono due dei pilastri del sistema, non si è mai proceduto ad una regolazione quantitativa della pubblicità se non per le trasmissioni destinate ai minori (e dunque per ragioni che riguardano più che altro il contenuto del messaggio).

La opinabilità delle ragioni poste a fondamento delle limitazioni quantitative alla diffusione della pubblicità televisiva traspare in maniera assai netta dalla Direttiva 552/89 la quale, pur contenendo al suo art. 18 il duplice limite (giornaliero e orario) agli inserimenti pubblicitari, nei suoi « considerando » non giustifica in alcun modo la decisione, né nell'*an* né nel *quomodo*, a differenza degli altri articoli (relativi ai contenuti pubblicitari, da 10 a 17) che sono ampiamente spiegati.

La *ratio* può tuttavia rinvenirsi — sia pure con ragionamento induttivo — dal successivo art. 19 (nella sua versione originaria) il quale prevedeva che gli Stati membri possano prevedere limiti più rigorosi per « *il tempo e le modalità di trasmissione televisiva* » « *in modo da conciliare l'esigenza di pubblicità televisiva con gli interessi del pubblico, tenuto conto in particolare:*

a) *della funzione di informazione, di educazione, di cultura e di svago della televisione;*

b) *della salvaguardia del pluralismo dell'informazione e dei media* ».

Tale norma è stata però soppressa con le modifiche previste dalla Direttiva 36/97.

Anche la « Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera » (approvata a Strasburgo il 5 maggio 1989 e ratificata dall'Italia con L. 5 ottobre 1991, n. 327) che all'art. 12 fissa i « tetti » di

pubblicità, non giustifica la sua scelta, limitandosi ad un generico richiamo (all'art. 10) al « pluralismo della stampa scritta »³.

6. IMPLICAZIONI DELLA REGOLAZIONE DELLA PUBBLICITÀ.

I mutamenti — esposti nelle premesse — consentono una (ri)-considerazione delle implicazioni della regolazione della diffusione della pubblicità, ipotizzando uno scenario liberalizzato.

Una siffatta analisi dovrebbe mirare a chiarire due punti:

a) in che modo i limiti quantitativi alla pubblicità televisiva incidono sulla redditività delle imprese televisive e sulla distribuzione delle risorse nel settore dei media;

b) in che modo i limiti quantitativi alla pubblicità televisiva incidono sulla possibilità delle imprese di acquisire tali spazi e di pianificare le loro campagne pubblicitarie.

Il primo punto, oltre a considerare la ovvia ripartizione delle quote di mercato fra i diversi mezzi, dovrebbe tenere presente se e quali effetti possono aversi sul processo di convergenza in atto, che non è solo fra operatori di reti (di televisione e di telecomunicazioni), ma in maniera crescente fra fornitori di contenuti e fornitori di programmi. Nella prospettiva della televisione digitale, infatti, gli editori, tradizionalmente legati ad un prodotto cartaceo, sono portati ad adattare le loro « materie prime » per prodotti multimediali, con processi di integrazione verticale. Si potrebbe ipotizzare che i limiti quantitativi alla pubblicità televisiva, paradossalmente, scoraggino tale convergenza inducendo gli operatori economici a rimanere nel recinto « protetto » dell'editoria tradizionale, piuttosto che avventurarsi in quella iper-regolamentata e a profitto etero-determinato della televisione. Inutile dire che tali considerazioni varrebbero ancor più qualora si ritenesse di estendere ad ogni forma di « programma » (e dunque anche a quelli trasmessi dalla reti di TLC) i limiti attualmente vigenti per il solo *broadcasting*.

Il secondo punto richiama l'attenzione al fatto che regolare il mercato della pubblicità non incide solo sul mercato dei mezzi e sulla concorrenza fra di loro ma in maniera estremamente significativa sull'intero mercato e sulla concorrenza fra le imprese *tout court*. La pubblicità costituisce da tempo una delle risorse dell'impresa: per far conoscere i propri prodotti, consolidare i propri marchi, fidelizzare la clientela, aprirsi nuovi mercati.

³ V. sul punto la relazione di R. MASTROIANNI, *La revisione della direttiva TV senza frontiere*, al convegno organizzato dalla Fondazione Cesifin, a Firenze, il 19

aprile 2002 sul tema « Verso il diritto della convergenza? », i cui atti sono in corso di pubblicazione.

La limitazione quantitativa della pubblicità televisiva determinerebbe una scarsità dal lato dell'offerta e dunque un incremento del prezzo dell'inserzione pubblicitaria.

Al di là dell'indagine, che pure potrebbe essere fatta, sulla ipotetica contro-indicazione rispetto agli obiettivi perseguiti (se l'impresa spende tutto il suo budget pubblicitario per la televisione, non dispone più di risorse per pubblicità sugli altri mezzi), tale innalzamento del prezzo sembrerebbe introdurre una duplice barriera all'ingresso: per un verso i costi elevati sono più facilmente sostenibili da imprese forti che da quelle che mirano a diventarlo; per altro verso l'accaparramento degli spazi (scarsi) da parte degli *incumbents* può assumere finalità chiaramente anti-competitive nei confronti dei potenziali nuovi entranti.

7. POSSIBILI EVOLUZIONI IN CONSEGUENZA DEL MUTATO SCENARIO TECNICO-ECONOMICO.

Nello scenario ipotizzato un punto centrale è rappresentato dal più efficiente sfruttamento delle radiofrequenze, con conseguente moltiplicazione delle capacità trasmissive e con esse delle possibilità di più soggetti di operare una rete. La nozione di « scarsità » viene fortemente diluita anche in considerazione della esistenza di altri mezzi trasmissivi.

A tal proposito si consideri che non solo nel settore delle telecomunicazioni tradizionali, verso il quale si sta operando la convergenza, non vi è alcun limite quantitativo alla pubblicità, ma questo manca del tutto, nella disciplina comunitaria (nonché nella « convenzione europea »), per il settore più vicino e omogeneo alla televisione, e cioè quello della radio dove appunto non si avverte una scarsità delle frequenze⁴.

Il principio di proporzionalità — che costituisce uno dei cardini del sistema comunitario e che è necessario per giustificare limitazioni alla libertà economica — porterebbe dunque a nutrire forti perplessità sulla legittimità della estensione dell'attuale regime restrittivo al nuovo scenario.

Sotto un diverso aspetto, il processo di convergenza sollecita la riflessione sulla esigenza di una disciplina comune.

La distinzione fra *broadcasting* e *non-broadcasting* — che in passato ha rappresentato l'esile discriminazione per l'applicazione o meno della Direttiva tv senza frontiere, si renderebbe sempre più difficile: se i servizi a richiesta individuale vi sono sottratti,

⁴ Si v. peraltro la difforme soluzione adottata dall'Italia con la L. 6 agosto 1990, n. 223, che all'art. 8, comma 8,

estende i « tetti » pubblicitari anche alla radiofonia.

qualificandoli come servizi della società dell'informazione, è facile comprendere che sempre di più la diffusione, a pagamento, di programmi *lato sensu* televisivi si caratterizza per tale qualità. E dunque mentre finora il confine viene fatto passare — assai artificiosamente — fra *pay-per-view* e *video-on-demand*⁵, appare più che giustificato immaginare che in futuro tutta la televisione a pagamento, quale che sia il suo nomignolo gergale, ricada nell'ambito di prestazioni di servizi contro corrispettivo, per le quali si possono prevedere alcuni generali limitazioni contenutistiche (tutela dei minori, pornografia, prevenzione di comportamenti antisociali) e prescrizioni per i rapporti contrattuali con gli utenti, ma rispetto alle quali ogni restrizione agli introiti pubblicitari appare ingiustificata.

Si potrebbe obiettare che la *pay-tv* è fisiologicamente interessata solo marginalmente al discorso pubblicitario. Il che per un verso è vero, ma per altro verso mette il dito sulla piaga: nel momento in cui un operatore ha possibilità di scegliere fra una molteplicità di tecnologie trasmissive (satellite, cavo, etere « in chiaro », etere « crittato ») e fra diversi prodotti (tv generalista, canali tematici, informazione, televendite ecc.), è proprio l'operatore a dover scegliere come realizzare i propri ricavi (dalla pubblicità, dagli abbonamenti, dalle vendite ecc.). Non vi è motivo alcuno per limitare questa sua scelta più di quanto non ve ne siano per regolamentare le entrate e le forme di entrata per la prestazione di altri servizi di intrattenimento o di informazione.

Pesa fortemente in questo settore la lunga tradizione della televisione pubblica: ma questa, proprio perché pubblica, è finanziata dalla collettività direttamente o indirettamente. I cittadini « pagano » i servizi da essa resa sulla base di calcoli che in larga misura si sottraggono a criteri di profittevolezza dell'impresa.

Ma se i cittadini « pagano » (con il canone, con le tasse) i servizi televisivi pubblici, non è facile comprendere perché debbano pagare un « prezzo politico » (sotto forma di minore esposizione alla pubblicità) quando servizi analoghi sono offerti da una emittente privata.

Nell'attuale regime, peraltro, i fautori della liberalizzazione possono indicare una ulteriore contraddizione, recente. La Direttiva 36/97 ha introdotto la nozione di « eventi di particolare rilevanza » (solitamente manifestazioni sportive o di intrattenimento) che sono sottratti ad una esclusiva trasmissione « crittata » (e dunque a pagamento). In tal modo con una mano si indirizzano tali eventi — tutti estremamente « costosi » — verso le emittenti che

⁵ Sul punto si rinvia a F. CARDARELLI - V. ZENO-ZENCOVICH, *Profili giuridici della*

televisione via cavo interattiva (video-on-demand), in questa Rivista, 1994, 707.

trasmettono in chiaro, con l'altra si limitano le risorse con le quali pagare l'acquisto dei relativi diritti.

Se l'intento della limitazione quantitativa è quello di non inaridire le fonti di finanziamento della stampa, esso viene frustrato perché gli investimenti pubblicitari sono dirottati dagli editori agli organizzatori di eventi. Se è, invece, quello di non « disturbare » eccessivamente il telespettatore viene fatto di osservare che costui ha a disposizione una serie di opzioni economiche: l'acquisto del biglietto per assistere direttamente all'evento, al quale dovrà aggiungere le spese di trasferta e soggiorno ovvero l'abbonamento ad un canale di pay-tv ovvero la fruizione su un canale « in chiaro ». È ragionevole ritenere che quest'ultima ipotesi sia di gran lunga la meno costosa. E vedendo il profilo economico dal lato dell'organizzatore dell'evento o dell'emittente il valore di un contatto pubblicitario è inferiore a quello dello spettatore pagante o dell'abbonato (ancorché si frazioni il suo corrispettivo per ciascun evento cui può assistere). I limiti all'affollamento sono dunque posti dalla concorrenza (ed in particolare da quella fra tv « in chiaro » e tv « crittata ») e dalla curva di preferenza del telespettatore per una fruizione gravata o non gravata da pubblicità⁶.

Vi è un ulteriore inconveniente che si addebita al sistema dei limiti di affollamento. Se la « pubblicità inevitabile » non viene conteggiata si favoriscono gli eventi (soprattutto quelli sportivi) rispetto a quelli di altro genere (ad esempio: film, varietà) perché i primi possono essere maggiormente « caricati » di pubblicità. Se, al contrario, viene conteggiata si interviene pesantemente nella concorrenza fra tv in chiaro e pay-tv: infatti data la quantità di spazi pubblicitari venduti dall'organizzatore di eventi, l'emittente avrebbe difficoltà ad aggiungervi il proprio carico pubblicitario, con conseguente scarsa redditività della trasmissione.

8. LA TUTELA DEI MINORI IN UN CONTESTO LIBERALIZZATO.

Costituisce orientamento regolamentare diffuso la limitazione quantitativa e contenutistica della pubblicità indirizzata ai minori.

I problemi sono di due generi: il primo è quello dei messaggi rivolti ad un pubblico di minori per indurli a compiere o ad orientare scelte di acquisto di beni o servizi. Il secondo è quello dei messaggi pubblicitari destinati agli adulti ma inseriti in programmi per minori.

⁶ Sul punto v. E. Poddighe, « *Diritti televisivi* » e *teoria dei beni*, Padova, 2001, p. 93 ss.

Deve essere ben chiaro che disciplinare ciò che i minori devono vedere è frutto di scelte di valore e come tali largamente opinabili. È possibile infatti — con altrettanti argomenti — sostenere che le leggi dello Stato devono tutelare la fase evolutiva dei minori, quanto che tale compito spetta in via esclusiva ai genitori.

Volendo tuttavia attenersi al quadro normativo consolidato è possibile fornire alcuni elementi per una regolazione razionale:

a) Qualora venissero soppressi i limiti quantitativi all'affollamento pubblicitario apparirebbe più accettabile una regola che riducesse drasticamente o addirittura sopprimesse la pubblicità nei programmi espressamente destinati ai bambini (gioverebbe a tal proposito una distinzione fra le diverse fasce di età dei minori). Va ricordato che nell'esperienza più aperta alla comunicazione pubblicitaria, quella statunitense, l'unica area soggetta a limitazioni quantitative è quella diretta ai minori (questi intesi come di età inferiore ai 12 anni, con limiti di 10, 5 minuti per ora il fine settimana e 12 minuti l'ora per gli altri giorni)⁷.

⁷ Queste le « guidelines » della Federal Communications Commission tratte dalla pubblicazione « The public and broadcasting » nella versione del giugno 1999:

« Broadcasting and advertising

Business Practices, Advertising Rates, and Profits. Except with respect to political advertisements, we do not regulate a station's advertising rates or its profits. Rates charged for broadcast time are matters for negotiation between sponsors and stations. Further, except for certain classes of political advertisements (which we discuss elsewhere in this manual), stations are free to accept or reject any advertising.

Sponsorship Identification. Sponsorship identification or disclosure must accompany any material that is broadcast in exchange for money, service, or anything else of value paid to a station, either directly or indirectly. This announcement must clearly say that the time was purchased and by whom. In the case of advertisements for commercial products or services, it is sufficient to announce the sponsor's corporate or trade name, or the name of the sponsor's product (where it is clear that the mention of the product constitutes a sponsorship identification).

Underwriting Announcements on Non-commercial-Educational Stations. Non-commercial educational stations may acknowledge contributions over the air, but they may not promote the goods and servi-

ces of for-profit donors or underwriters. Acceptable "enhanced underwriting" acknowledgements of for-profit donors may include (1) logograms and slogans that identify but do not promote; (2) location information; (3) value-neutral descriptions of a product line or service; and (4) brand names, trade names, and product service listings. However, such acknowledgements may not interrupt a noncommercial station's regular programming.

Amount of Advertising. Except with respect to children's television programming, no law or regulation limits the amount of commercial matter that a station may broadcast. In TV programs aimed at children 12 and under, advertising may not exceed 10.5 minutes an hour on weekends and 12 minutes an hour on weekdays.

Loud Commercials. In surveys and technical studies of broadcast advertising, we have found that loudness is a judgment that varies with each listener and is influenced by many factors (such as an announcement's content and style). We have also found no evidence that stations deliberately raise audio and modulation levels to emphasize commercial messages.

Broadcast licensees have primary responsibility for the adoption of equipment and procedures to avoid objectionably loud commercials. You should address any complaint about such messages to the station(s) involved. You should identify

b) Se ammessa, la pubblicità nei programmi destinati ai minori dovrebbe essere, nella forma e nella sostanza, « leale » con riguardo alla psicologia e alla capacità di comprensione (si pensi all'incapacità di leggere) di quell'età. Questo influisce sulle metodologie di netta separazione e fa sorgere dubbi sulla ammissibilità di c.d. telepromozioni, in particolare laddove i promotori dei prodotti siano i beniamini del pubblico giovanile.

c) Particolare attenzione andrebbe prestata ai messaggi pubblicitari relativi a beni o servizi non destinati a minori, ma inseriti in programmi ad essi destinati. Qui il problema si pone con riguardo soprattutto ai contenuti del messaggio che possono essere palesemente inappropriati per un pubblico minorile. La considerazione si estende alle auto-promozioni di programmi diversi trasmessi dalla stessa emittente in altra fascia oraria.

La regolazione della pubblicità inserita nei programmi per minori si giustifica anche in un contesto fortemente liberalizzato: infatti mentre i genitori possono opportunamente selezionare i programmi che i propri figli possono vedere, essi non possono in alcun modo selezionare la pubblicità, la cui difformità dal canone di fruibilità del programma finisce per essere uno sleale aggiramento delle scelte genitoriali.

each message by the sponsor or product's name and by the date and time of the broadcast.

False or Misleading Advertising. The Federal Trade Commission has primary responsibility for determining whether an advertisement is false or deceptive and for taking action against the sponsor. Also, the Food and Drug Administration has primary responsibility for the safety of food and drug products. You should contact these agencies regarding advertisements that you believe may be false or misleading.

Offensive Advertising. Unless a broadcast advertisement is found to be in violation of a specific law or regulation, the government cannot take action against it. If you think that an advertisement is offensive because of the kind of item advertised, the scheduling of the announcement, or the way the message is presented, then you should address your complaint directly to the stations and networks involved. This will help them become better informed about audience opinion.

Tobacco and Alcohol. Federal law prohibits advertising for cigarettes, little cigars, smokeless tobacco, or chewing tobacco on radio, TV, or any other medium of electronic communication under the FCC's jurisdiction. The law does not ban the advertising of smoking accessories, cigars, pipes, pipe tobacco, or cigarette-making machines.

Congress has not enacted any law prohibiting broadcast advertising for any kind of alcoholic beverage. Also, the FCC does not have a rule or policy regulating advertisements for alcoholic beverages.

Subliminal Programming. We sometimes receive complaints regarding the alleged use of subliminal techniques in radio and TV programming. Subliminal programming is designed to be perceived on a subconscious level only. Regardless of whether it is effective, the use of subliminal perception is inconsistent with a station's obligation to serve the public interest because the broadcast is intended to be deceptive.

III. IL TERZO SCENARIO: UN PUNTO DI INCONTRO.

9. TRASMISSIONI DI SERVIZIO PUBBLICO E PUBBLICITÀ.

Quanto si è appena esposto con riguardo alla pubblicità destinata ai minori porta a prospettare una soluzione intermedia fra riaffermazione dei limiti quantitativi e liberalizzazione.

Si potrebbe infatti ipotizzare che a fronte di una (parziale) soppressione dei limiti quantitativi alla pubblicità si possa chiedere alle emittenti una eliminazione (come nel caso dei programmi destinati ai minori) o una forte riduzione del carico pubblicitario in talune tipologie di trasmissioni.

La giustificazione più solida dal punto di vista normativo di una tale ipotesi si potrebbe fondare sulla nozione di servizio pubblico e sulla conseguenza che i programmi a tale servizio ascrivibili siano liberi o solo modestamente gravati da pubblicità.

Un primo esempio potrebbe essere rappresentato dai programmi informativi — tipicamente i notiziari — che già ora sono oggetto di specifica disciplina. Qui le ragioni del divieto di pubblicità stanno (anche) nell'intento di evitare che anche solo in ipotesi possa sorgere un conflitto di interessi fra quelli dello sponsor o dell'inserzionista e quello del pubblico di essere correttamente informato su vicende che toccano anche l'impresa sponsorizzatrice o inserzionista.

Un secondo esempio potrebbe essere quello di trasmissioni a maggiore contenuto culturale, quali ad esempio concerti, spettacoli teatrali, taluni film.

Vanno peraltro evidenziati alcuni aspetti problematici: per un verso non è semplicissimo redigere un elenco di trasmissioni « protette » in considerazione della mutevolezza dei c.d. « format » televisivi. Per altro verso la limitazione all'affollamento pubblicitario in talune trasmissioni renderebbe queste meno appetibili per l'emittente la quale finirebbe per abbandonarle sulla base di un semplice calcolo economico. Il rimedio sarebbe quello di prevedere l'obbligo di dedicare ad essi un determinato spazio temporale (il che in parte già avviene), ma ovviamente questo comporta l'inconveniente di intervenire sui contenuti della programmazione.

IV. CONCLUSIONI.

10. FONTI DELLA REGOLAMENTAZIONE.

Un ultimo punto da affrontare riguarda le fonti della regolamentazione. A tal proposito si evidenziano alcune, non sempre

convergenti, esigenze: il primo è quello della transfrontalierità delle trasmissioni televisive che suggerisce, nell'interesse di tutti — operatori e fruitori — un quadro comunitario omogeneo. D'altro lato la dimensione delle imprese e le potenzialità degli sviluppi futuri suggeriscono l'attribuzione di ampi spazi alla autoregolamentazione e ad un facile adeguamento delle norme.

Si deve peraltro osservare che — quanto meno con riguardo all'esperienza italiana — la pur trentennale esperienza di autoregolamentazione della pubblicità si dimostra gravemente carente sotto il profilo sanzionatorio. E a tale critica si espone — di recente anche con toni accesi — quello di merito affidato all'Autorità per la concorrenza ed il mercato.

Tali rilievi inducono a suggerire procedure di co-regolamentazione che affidino agli operatori la determinazione delle regole ma a soggetti pubblici dotati di efficaci strumenti di prevenzione e repressione il loro rispetto.