

## Publicità televisiva e diritto alla libertà di espressione

di Angela Natale

**Sommario:** 1. Introduzione 2. La regolamentazione della libertà di espressione 3. La libertà di espressione nella struttura del sistema radiotelevisivo 4. Dalla Direttiva "Televisione senza frontiere" (modificata dalla Direttiva 97/36/CE) alla Direttiva "Servizi di media audiovisivi senza frontiere" 5. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

I diritti di libertà devono concepirsi, in un ordinamento democratico, come la garanzia della partecipazione del singolo alla vita politica della comunità. Per poter rendere effettiva e fruttuosa tale partecipazione occorre che sia consentito al cittadino di sviluppare e di arricchire nella vita della comunità la propria personalità spirituale, in modo da far valere le proprie qualità e da portare, nell'esercizio dei diritti politici, la luce di una coscienza e la guida di una convinzione. Laddove questi diritti sono soppressi, l'individuo si rinchioda in se stesso perdendo il senso della solidarietà collettiva(1).

Tra i diritti di libertà, occupa sicuramente uno spazio considerevole quello relativo alla libertà di espressione, libertà riconosciuta e garantita da tutte le Costituzioni moderne.

Varie sono le forme attraverso le quali la libertà di espressione si manifesta, tra queste assume particolare importanza quella legata alle comunicazioni di massa, soprattutto per il particolare rapporto che viene ad instaurarsi con il mondo della pubblicità televisiva, settore quest'ultimo di estrema delicatezza in quanto, nell'attuale situazione del mercato radiotelevisivo, sono essenzialmente le risorse pubblicitarie a fornire ai soggetti che operano nelle comunicazioni di massa le risorse indispensabili per svolgere la loro attività.

Ma, il tema della libertà di espressione nei *mass-media* ricorre oggi, con grande frequenza, soprattutto in merito al suo rapporto con i limiti, spesso violati, che vengono imposti principalmente a livello legislativo, attraverso norme nazionali e comunitarie.

E' ampiamente noto che la formazione di una posizione dominante nel mercato pubblicitario può riflettersi sul controllo del mercato televisivo, con conseguenze facilmente immaginabili rispetto alla effettiva realizzazione di un sistema pluralistico.

Deriva, dunque, con tutta evidenza, la necessità di tenere in debita considerazione le indicazioni rinvenibili nelle fonti comunitarie ed internazionali in sede di definizione delle regole relative alla struttura del sistema radiotelevisivo ed al servizio pubblico, affinché la pubblicità televisiva continui, da un lato, ad essere la risorsa indispensabile e primaria per un efficiente e corretto funzionamento delle comunicazioni di massa e, dall'altro, a rappresentare un aspetto importante della libertà di espressione, senza tralasciare, tuttavia, che tale diritto deve essere necessariamente bilanciato con altri di uguale importanza, come quello dei telespettatori e degli utenti ad essere tutelati dalla pubblicità eccessiva e ad accedere a programmi di qualità(2).

### 2. La regolamentazione della libertà di espressione.

La libertà di espressione e di manifestazione del pensiero è uno dei principali "diritti fondamentali" riconosciuti. Tale libertà è, tra l'altro, considerata come corollario dell'articolo 13 della Costituzione il quale prevede l'inviolabilità della libertà personale tanto fisica, quanto psichica(3).

Essa è riconosciuta da tutte le moderne Costituzioni ed alla stessa sono inoltre dedicati due articoli della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948: l'art. 18, secondo il quale "ogni individuo ha il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione" e l'art. 19, il quale dispone che "ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere".

La libertà di espressione è sancita anche dall'art. 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali(4), secondo il quale "ogni persona ha diritto alla libertà di

espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e 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 frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

L'art. 10 contempla, dunque, tre possibili forme di libertà di espressione: la libertà di opinioni, di informazioni e di idee, ma è chiaro che la garanzia prevista dal suddetto articolo opera anche a favore di qualsivoglia informazione, sempre che vengano rispettati taluni principi fondamentali, quali la tolleranza e la dignità della persona umana(5). Inoltre, la garanzia si estende non solo al contenuto della libertà di espressione, ma anche al suo modo di diffusione, sia che si utilizzi la stampa, sia che si adoperino mezzi moderni di trasmissione delle informazioni come la radio e la televisione. E' da osservare, però, che il secondo comma dell'art. 10 prevede che l'esercizio di tale libertà comporti doveri e responsabilità, intesi come una forma di autodisciplina imposta a colui che diffonde informazioni ed idee, in funzione dell'importanza del mezzo tecnico utilizzato (stampa, radio, televisione, cinema) e delle conseguenze pregiudiziali che tale diffusione può avere sugli interessi del singolo e della collettività(6). Fra i doveri e le responsabilità nell'ambito delle opinioni e delle credenze religiose può allora essere legittimamente compreso l'obbligo di evitare, se possibile, espressioni che sono gratuitamente offensive per gli altri e che costituiscono, dunque, un pregiudizio ai loro diritti, non contribuendo ad alcuna forma di dibattito pubblico in grado di favorire il progresso del genere umano. Ne deriva che, in linea di principio, si può ritenere necessario, in talune società democratiche, sanzionare o anche prevenire attacchi ingiuriosi contro oggetti di venerazione religiosa, sempre che ogni "formalità", "condizione", "restrizione" o "sanzione imposta" sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Certamente, il secondo comma dell'art. 10 della Convenzione non lascia affatto spazio a restrizioni alla libertà di espressione nell'ambito del discorso politico o di questioni di interesse generale, ma un più ampio margine di discrezionalità è generalmente riconosciuto agli Stati contraenti quando disciplinano la libertà di espressione su questioni suscettibili di offendere convinzioni intime nell'ambito della morale e della religione(7).

Parimenti, l'art. 21 della nostra Costituzione stabilisce che:

"Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure(...)".

L'interpretazione dell'art. 21 dà luogo ai seguenti principi:

- i soggetti titolari del diritto sono "tutti", cioè sia cittadini che stranieri, sia come singoli che in forma collettiva;
- il diritto include la manifestazione di opinioni in qualunque forma e senza limitazioni, salvo che si pregiudichino dei valori costituzionali;
- tale diritto va inteso anche in senso "negativo": è previsto, cioè, il diritto a non manifestare pensieri e opinioni contro la propria volontà; i limiti a tale libertà negativa sussistono in caso essi si rendano necessari per garantire l'ordine pubblico(8).

D'altro canto, la giurisprudenza comunitaria ha affermato, in più occasioni, che la libertà di espressione è una delle condizioni di base per il progresso della società democratica e per lo sviluppo di ciascun individuo. Essa riguarda non soltanto le informazioni e le idee accolte come favorevoli o considerate come inoffensive o indifferenti, per le quali non si porrebbe alcuna esigenza di garantirne la tutela, quanto piuttosto quelle che urtano, scioccano, inquietano o offendono una parte qualunque della popolazione(9).

Circa le modalità di esternazione del pensiero, anche critico, la Cassazione(10) ha affermato che esso può manifestarsi anche in maniera estemporanea, non essendo necessario che si esprima nelle sedi, ritenute più appropriate, istituzionali o mediatiche, ove si svolgano

dibattiti fra i rappresentanti della politica ed i commentatori. Diversamente, verrebbe indebitamente limitato, se non conculcato, il diritto alla libertà di espressione e di manifestazione del pensiero che spetta al comune cittadino.

Limiti alla libertà di espressione e di manifestazione del pensiero sono:

- il buon costume, che costituisce l'unico limite esplicito. Si intende con questa espressione il concetto di "pudore sessuale" e si accoglie la definizione di "Atti e oggetti osceni" data dall'art. 529 c.p. a tenore del quale si considerano "oscuri" gli atti e gli oggetti che, secondo il comune sentimento, offendono il pudore (esclusa l'opera d'arte e scientifica, in richiamo all'art. 33 Cost.). Dal momento che il concetto di pudore deve essere necessariamente adeguato nel corso del tempo, la Corte Costituzionale con la nota sent. 368/1992 si è pronunciata in proposito sostenendo che «il "buon costume" non è diretto ad esprimere semplicemente un valore di libertà individuale, (...) ma è, piuttosto, diretto a significare un valore riferibile alla collettività in generale. Quindi, gli atti oscuri non sono offensivi se si esauriscono nella sfera privata, ma lo sono quando la travalicano, recando pericolo di offesa al sentimento del pudore dei terzi non consenzienti o della collettività in generale»;

- i segreti, come il segreto di stato, il segreto d'ufficio, il segreto professionale e industriale;

- l'onore, da intendersi sia come dignità (la cui violazione dà luogo all'ingiuria), sia come reputazione (che, violata, origina la diffamazione). In tal senso, in difetto dei requisiti della veridicità, continenza ed interesse pubblico dei fatti riferiti (soprattutto attraverso un uso scrupoloso delle fonti), si concretizzerà una palese violazione dell'onorabilità di una persona.

### 3. La libertà di espressione nella struttura del sistema radiotelevisivo.

Posto che la libertà di espressione si manifesta anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa e, segnatamente, attraverso la pubblicità televisiva, va evidenziato che l'attenzione internazionale verso l'attività dei mezzi di comunicazione di massa si è manifestata, almeno originariamente, dal punto di vista legislativo, in una forma disorganica, attraverso l'elaborazione di norme che disciplinavano la fattispecie più nel controllo pubblico sui contenuti, attesa la pervasività del mezzo utilizzato, che sotto il profilo dell'esercizio della libertà connessa all'attività tipica dei media(11).

Ciò posto, risulta evidente che la maggiore difficoltà ricostruttiva con riguardo al Servizio Pubblico Radiotelevisivo (SPR) nasce proprio dalla connessione fra questa particolare modalità organizzativa e valori che risultano propri delle Costituzioni statali, ma che al livello internazionale non hanno ottenuto una disciplina organica, fatta eccezione per la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e per la Convenzione sulla Televisione Transfrontaliera.

Tale vuoto normativo spiega il tentativo del legislatore di inquadrare il fenomeno *mediae*, specificamente quello della radiotelevisione, nell'alveo della libertà di informazione e, quindi, della tutela della libertà della persona. Si giustifica in tal modo l'attenzione del diritto internazionale per questa attività che, ricondotta nell'ambito dei diritti fondamentali della persona, viene sottratta al *domaine réservé*.

Le peculiari ragioni di natura politica che sottendono all'organizzazione del sistema radiotelevisivo, vanno dalla completezza della programmazione alla promozione dei valori culturali e democratici, alla pluralità di voci, all'offerta di qualità, all'indipendenza della pubblicità. Si tratta di un retroterra che già *ex se* giustificava un inquadramento particolare del fenomeno, giacché difficilmente quegli obiettivi avrebbero potuto essere perseguiti dal mercato, sì che il SPR viene costruito quale baluardo a tutela di questi valori che potrebbero definirsi "vulnerabili" e che risulterebbero gravemente compromessi dalla mera applicazione delle regole di mercato(12).

Volendo individuare le specifiche norme internazionali che possono attribuire rilievo alle esigenze sottese al servizio radiotelevisivo pubblico deve considerarsi, in primo luogo, la libertà di espressione e di informazione che, nella sua più ampia accezione, viene, da un lato, a comprendere gli obiettivi che sopra si sono sottolineati e, dall'altro, costituisce lo strumento più idoneo a garantire la crescita non soltanto dell'individuo, ma dell'intera società, divenendo la libertà di espressione condizione per la partecipazione alla vita politica nelle moderne democrazie. Se le Costituzioni post belliche hanno ascrivito una

determinante rilevanza alla libertà di informazione, ciò si spiega proprio in forza di quest'ultima considerazione; ed è in questa luce che la radiotelevisione pubblica, quale servizio di interesse generale, riceve una sua giustificazione.

La prassi di diffondere e divulgare informazioni e messaggi attraverso il canale pubblicitario, richiede ovviamente, proprio per far sì che siano rispettati tutti i criteri e i requisiti che sottendono al diritto alla libertà di espressione, ma soprattutto per evitare sue indebite violazioni, una accurata regolamentazione.

In materia di informazione radiotelevisiva, le fonti di diritto internazionale convenzionale assumono rilevanza da svariati punti di vista, imponendo ai legislatori nazionali una serie di obblighi in sede di definizione della struttura del sistema radiotelevisivo nel suo complesso e di tutela della libertà di informazione, da intendersi sia nel suo significato attivo (diritto ad informare) che in quello passivo (diritto dei cittadini ad essere informati) (13).

In proposito, come già rimarcato, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha adottato un'interpretazione dell'art. 10 CEDU tale da sottolineare l'importanza del "diritto di ognuno a ricevere un'informazione il più possibile pluralistica e non condizionata dalla presenza di posizioni dominanti". Essa ha accolto il principio, inquadrabile nel novero delle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi europei, per cui le regole generali del diritto alla concorrenza, pur svolgendo un ruolo di estrema rilevanza per il controllo delle concentrazioni anche nel settore dei *media*, non possono fungere da argine efficace contro la creazione di posizioni dominanti nei mercati delle comunicazioni di massa, incompatibili con gli obiettivi della regolamentazione. La Corte ha dunque sostenuto la legittimità di interventi *ex ante* sul mercato delle comunicazioni di massa, qualora essi risultino funzionali alla tutela del diritto del cittadino ad un'informazione pluralistica (14).

Su queste premesse, rimarcato il ruolo fondamentale che la libertà di espressione riveste in una società democratica, la Corte di Strasburgo (15) ha aggiunto che la tutela del diritto all'informazione può essere garantita dagli Stati membri esclusivamente qualora il sistema radiotelevisivo si basi sul principio pluralistico, del quale lo Stato è garante ultimo.

Essa ha quindi statuito che il principio ora ricordato assume un particolare significato in relazione all'attività delle imprese radiotelevisive, considerata l'ampia diffusione dei loro programmi.

Quanto al rispetto degli obblighi convenzionali, esso viene, *in primis*, garantito dal sistema accentrato di controllo del comportamento degli Stati affidato alla Corte Europea dei diritti dell'uomo (art. 19 e ss. CEDU). La Corte può, dunque, a seguito di ricorso presentato anche da singoli interessati, accertare con sentenza l'eventuale violazione dell'art. 10 CEDU, con conseguente obbligo per lo Stato condannato di dare esecuzione alla pronuncia (art. 46 CEDU), modificando all'occorrenza la normativa contestata, qualora la violazione sia dovuta all'adozione di una normativa incompatibile. La Corte può anche condannare lo Stato colpevole al versamento di una somma in favore del privato a titolo di "equa soddisfazione" (art. 41 CEDU).

Per quel che concerne l'incidenza della Convenzione europea sull'ordinamento interno, alla luce delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 al Titolo V della Costituzione, la norma pattizia assume oggi il ruolo di parametro (indiretto) di legittimità delle leggi, quanto meno rispetto a quelle adottate dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost. Nulla osta, dunque, alla luce del nuovo testo costituzionale, a che la disciplina italiana in materia radiotelevisiva possa essere soggetta a scrutinio da parte della Corte Costituzionale anche con riferimento ai vincoli imposti dalla Convenzione europea.

Va da sé, tuttavia, che il principio pluralistico, ricavato dalla Corte di Strasburgo dall'art. 10 CEDU, pur imponendo certamente agli Stati parti degli obblighi di carattere "positivo", riveste pur sempre un carattere generale, se si vuole, generico. Di certo, soluzioni normative, quali il mantenimento di una posizione di monopolio, ovvero la sottoposizione del sistema dell'informazione al potere esecutivo o, comunque, ad interessi privati dominanti, comportano, *prima facie*, una violazione dell'art. 10 CEDU e, dunque, dell'art. 117 Cost. (16)

Tuttavia, non pare sia possibile ricavare elementi decisivi dalla giurisprudenza della Corte Europea, essendosi questa limitata ad affermare principi di carattere generale (appunto, l'importanza del principio del pluralismo nell'informazione come garanzia di un sistema

democratico) e ad intervenire in casi sporadici per verificare se il comportamento assunto dalle autorità statali sia o meno conforme ai parametri imposti dall'art. 10 CEDU.

Ovviamente, quanto appena sostenuto non esclude che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte porti in futuro ad un intervento di carattere "positivo", nel senso di richiedere misure concrete tendenti ad organizzare il sistema dei mezzi di comunicazione di massa in maniera tale da garantire l'accesso del pubblico ad un'informazione sufficientemente diversificata e pluralistica(17).

Un ruolo importante in tema di chiarificazione del contenuto precettivo dell'art. 10 CEDU può essere attribuito alla prassi successiva degli Stati e dello stesso Consiglio d'Europa. Vengono dunque in rilievo, in proposito, l'art. 10 bis della Convenzione europea sulla Televisione Transfrontaliera del 1989, nonché la "Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alle misure statali per la promozione del pluralismo" (R 99/1). Entrambi i testi richiedono agli Stati membri di garantire il principio pluralistico nella struttura del mercato radiotelevisivo.

In particolare, la Convenzione di Strasburgo, adottata in seno al Consiglio d'Europa nel 1989 ed entrata in vigore il primo maggio 1993, è stata successivamente modificata con un Protocollo entrato in vigore sul piano internazionale il primo ottobre 2000. All'art. 10 bis, aggiunto dal Protocollo, la Convenzione richiede agli Stati parti (tra cui l'Italia) di "sforzarsi di evitare" che la programmazione delle emittenti sottoposte alla loro giurisdizione sia capace di mettere in pericolo il pluralismo dei media. Si sottolinea, pertanto, l'importanza del pluralismo nelle comunicazioni di massa per l'esercizio effettivo della libertà di espressione e di informazione, rendendo dunque esplicito il collegamento esistente tra il testo convenzionale e la CEDU. Si aggiunge, inoltre, che la finalità dell'art. 10 bis è quella di mettere in evidenza la responsabilità che grava sugli Stati parti per la tutela del pluralismo, senza tuttavia imporre obblighi specifici sugli Stati stessi.

Non va dunque escluso che la norma convenzionale possa operare da parametro di legalità dell'attività degli Stati, o quanto meno da canone per l'interpretazione dell'art. 10 CEDU(18).

A sua volta, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

del 19 gennaio 1999, richiede agli Stati membri di adottare una serie di misure per promuovere il pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa. In particolare, essa chiede agli Stati di prendere in considerazione l'adozione di una normativa finalizzata a prevenire o reprimere concentrazioni che possano mettere a repentaglio il pluralismo dell'informazione a livello nazionale, regionale o locale.

Come è noto, le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, come di norma per atti di questo tipo adottati da Organizzazioni internazionali, se pure possono produrre alcuni effetti giuridici, non creano di per sé alcun obbligo a carico degli Stati membri. Pur tuttavia, quanto ora sostenuto, non esclude, come prima anticipato, che le stesse possano assumere rilevanza ai fini della qualificazione del significato e della portata del principio del pluralismo, allo scopo di dare concreta attuazione al principio del diritto all'informazione.

Ciò detto dal punto di vista formale, va certo precisato che il principio pluralistico, come codificato nei testi su richiamati, deve essere "relativizzato" alla luce delle realtà tecnologiche e della consistenza dei mercati: la traduzione in regole concrete del principio pluralistico deve tenere conto di tutto ciò, con l'obiettivo primario di consentire ai titolari del diritto l'accesso a una pluralità di fonti di informazione. Si tratta, quindi, di calibrare le regole *ex ante* in favore del pluralismo nella maniera più utile per evitare la formazione di posizioni dominanti e l'eventuale rimozione di quelle esistenti.

Il principio pluralistico trova oggi un significativo, espresso richiamo nell'art. 11, n. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea secondo il quale "Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e 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 frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati".

Secondo autorevole dottrina la Convenzione, incaricata di redigere la Carta, mirava a codificare insieme il profilo attivo (libertà di informare) e passivo (diritto di ricercare e ricevere le informazioni) della libertà d'informazione, profilo quest'ultimo che costituisce una premessa

indefettibile per rendere effettivo l'esercizio di tutti i diritti fondamentali, ivi compresa la libertà di opinione. Ogni libertà implica, infatti, il riconoscimento di una facoltà di scelta ed ogni scelta, per essere veramente tale, presuppone un certo grado di informazione. In secondo luogo, la libertà di ricevere e di ricercare le informazioni implica la tutela del pluralismo delle opinioni e costituisce, quindi, un'esigenza indefettibile per la democrazia, perché consente una attiva e consapevole partecipazione alla vita politica e sociale della comunità di appartenenza.

Per quel che concerne la libertà di espressione e di informazione, vengono in rilievo anche le fonti di c.d. *soft law* ed in particolare le Risoluzioni adottate dal Parlamento Europeo. Tra queste ultime merita attenzione quella adottata dal Parlamento il 22 aprile del 2004, dedicata ai "rischi di violazione, nell'UE e, particolarmente in Italia, della libertà di espressione ed informazione."

In questo documento il Parlamento sostiene che la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione costituiscono requisiti imprescindibili per il pieno rispetto del diritto alla libertà di espressione e di informazione e aggiunge che la libertà e il pluralismo rafforzano il principio di democrazia su cui si fonda l'Unione e costituiscono un elemento essenziale nella stessa.

#### *4. Dalla Direttiva "Televisione senza frontiere" (modificata dalla Direttiva 97/36/CE) alla Direttiva "Servizi di media audiovisivi senza frontiere"*

Non è difficile, in prospettiva storica, ritenere unitario il fenomeno della comunicazione pubblicitaria quale veicolo di informazione e di persuasione, se lo analizziamo separandolo dal contesto dei differenti assetti socio-economici e dai più elementari o più complessi strumenti tecnici a disposizione dell'imprenditore che opera sul mercato.

La funzione della pubblicità consiste, da un lato, nel mettere i consumatori a conoscenza delle varie possibilità di acquisto per soddisfare i differenti bisogni e, dall'altro, nell'essere strumento persuasivo, attraverso la spinta suggestiva esercitata sul pubblico dai mezzi di comunicazione di massa<sup>(19)</sup>.

Se si può affermare che la libertà di diffusione pubblicitaria è riconducibile al diritto alla libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost., altrettanto può dirsi riguardo all'art. 21 Cost. che stabilisce il principio della libertà di manifestazione del pensiero. Sembra, infatti, che tale norma non garantisca la libera informazione ed il libero dibattito solo in ordine alle istanze di interesse politico o culturale in genere, bensì anche in merito agli interessi di carattere economico che riguardano la collettività. Ma, d'altra parte, è sorta l'esigenza di assoggettare la pubblicità commerciale ad un sistema di autorizzazioni o ad una censura preventiva, allo scopo di attuare una più efficace e penetrante tutela della collettività dei consumatori evitando, nel mercato pubblicitario, la formazione di posizioni dominanti che, oltre a riflettersi sul controllo del mercato televisivo, possono produrre conseguenze rilevanti anche nel contiguo mercato dell'editoria che si nutre, sostanzialmente, della medesima fonte di finanziamento<sup>(20)</sup>.

A questo proposito, va rimarcato che la sostanziale unicità delle fonti di finanziamento della televisione e della stampa e, quindi, l'esigenza di garantire un'equa distribuzione delle risorse tra i due *media*, costituisce un elemento costante nella giurisprudenza costituzionale, laddove si afferma che attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si evita il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela<sup>(21)</sup>.

Successivamente, con la sentenza n. 231 del 1985, la Corte Costituzionale sottolinea nuovamente la "natura di fonte di finanziamento degli organi di informazione" della pubblicità commerciale ribadendo, altresì, che la previsione di limiti alla trasmissione di messaggi pubblicitari con il mezzo televisivo è finalizzata, oltre che alla tutela degli utenti, a "garantire una condizione essenziale perché possa aversi pluralismo nell'informazione, dal momento che l'apporto rappresentato dagli introiti pubblicitari è considerato indispensabile per la sopravvivenza dei mezzi di comunicazione di massa, si tratti di organi di stampa, ovvero delle emittenti radiotelevisive, pubbliche e private".

Si considerano, dunque, contigui e complementari i segmenti del mercato pubblicitario afferenti la raccolta per la televisione e la stampa, ma di recente sono state evidenziate caratteristiche diverse dei due

mezzi, in quanto la pubblicità offerta in televisione punterebbe a far breccia sulla "emozione" e, dunque, sull'elemento persuasivo-visivo, mentre la pubblicità sulla stampa sarebbe più idonea per alcune tipologie di beni e servizi per cui è invece essenziale l'elemento informativo. Ora, a prescindere dalla fondatezza o meno di questa distinzione, è evidente che il ricorso alle telepromozioni e alle televendite inserisce nella pubblicità radiotelevisiva elementi di "informazione" equiparabili a quelli propri della pubblicità sulla stampa.

In una sentenza del 1988 la Corte Costituzionale ha evidenziato la necessità di porre dei limiti alla pubblicità, in considerazione anche dei livelli particolarmente elevati che il volume della pubblicità televisiva aveva raggiunto in Italia, ragion per cui "è necessario realizzare, in attuazione del disegno costituzionale, un equilibrio delle risorse dei diversi settori dell'informazione e garantire effettivamente, anche in tal modo, il massimo di pluralismo informativo".

Il rilievo che assume lo strumento radiotelevisivo per l'esercizio della libertà fondamentale di informazione rafforza l'esigenza di una tutela piena di questa libertà, che non può non passare per una più completa e dettagliata disciplina della stessa al livello internazionale, prescindendo dai profili tecnici dello stesso strumento(22). Ciò spiega perché, fin dal 1906, con la Conferenza di Berlino veniva costituita la UIR (Unione Internazionale Radiotelegrafica), divenuta successivamente UIT (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni) che emana appositi regolamenti.

Al di là della disciplina contenuta in molteplici convenzioni internazionali, si ricorda il Regolamento Internazionale delle Radiocomunicazioni che disciplina, fra l'altro, l'assegnazione e l'utilizzazione delle frequenze(23).

L'intento di salvaguardare un certo equilibrio fra i vari comparti dei *mass-media* per quanto riguarda la raccolta delle risorse pubblicitarie e, dunque, a monte, la consapevolezza del legame esistente tra i due settori quanto alla raccolta delle risorse economiche, è altresì presente nella normativa anticoncentrazione contenuta nelle leggi n. 223 del 1990 e n. 249 del 1997(24), nonché in atti normativi comunitari.

Partendo da questi ultimi, viene in rilievo soprattutto la Direttiva 89/552/CE (nota con il nome di "Televisione senza frontiere"), successivamente modificata dalla Direttiva 97/36/CE, la quale pur non occupandosi espressamente di tutela dell'equa distribuzione delle risorse, insiste sullo stretto legame esistente tra editoria e radiotelevisione rispetto alla raccolta pubblicitaria, tanto che le regole in materia di limiti alla pubblicità televisiva sono intese alla "salvaguardia del pluralismo dell'informazione e dei *media*" (art. 19 della Direttiva 89/552/CEE; considerando n. 44 della Direttiva di modifica n. 97/36/CE) (25).

Va da sé che l'adozione delle Direttive in questione e delle (tardive) leggi interne di recepimento non hanno certo reso obsoleta la preoccupazione espressa dalla Corte Costituzionale in merito all'esigenza che la disciplina applicabile sia configurata in modo tale da garantire ai cittadini la pluralità delle fonti di informazione. Il rispetto delle regole europee (peraltro ancora non pienamente realizzatosi, a distanza di quasi venti anni dalla loro adozione) è solo una garanzia minima, posto che la stessa Direttiva consente agli Stati membri l'adozione di regole più severe o più dettagliate, e lo fa indicando tra gli obiettivi che gli Stati possono legittimamente perseguire, la tutela del pluralismo dell'informazione. E' quindi improprio invocare l'adozione delle Direttive – e delle norme interne di recepimento – come argomento decisivo al fine di sostenere che le richieste della Corte Costituzionale sarebbero divenute anacronistiche in quanto superate del successivo intervento legislativo(26).

La normativa vigente in Italia limita la raccolta pubblicitaria in duplice modo: in primo luogo, a fini di tutela dell'integrità delle opere trasmesse, di tutela dei valori fondamentali, nonché di protezione dell'utente radiotelevisivo da eccessi di pubblicità o da comportamenti pregiudizievoli per la salute, prevede una serie di regole, in maggior parte di derivazione comunitaria, concernente i "tetti" di affollamento pubblicitario, l'interruzione di programmi con la pubblicità, la protezione della dignità umana e la protezione dei minori, nonché divieti o limitazioni alla pubblicità per determinati prodotti (tabacco e medicinali soggetti a prescrizione, bevande alcoliche). In secondo luogo, a fini di corretta distribuzione delle risorse e, dunque, per evitare la formazione di posizioni dominanti nelle comunicazioni di massa, contiene prescrizioni che fissano una percentuale massima di risorse

pubblicitarie che ogni soggetto può detenere o controllare(27). Quanto, invece, alle regole sulla diffusione di messaggi pubblicitari, la citata Direttiva comunitaria 89/552/CE, successivamente modificata con la Direttiva 97/36/CE, è intervenuta al fine di armonizzare la disciplina nazionale con alcune regole minime. Queste ultime si riferiscono alle modalità di inserimento della pubblicità ed alla sua distinzione dal resto delle trasmissioni (artt. 10-11), a regole generali di comportamento a tutela della dignità umana (art. 12), a divieti o limitazioni specifiche riferiti a singoli prodotti (artt. 13-15), alla tutela dei minori (art. 16), alla sponsorizzazione (art. 17) ed ai "tetti" di affollamento pubblicitario (art. 18).

Scopo della Direttiva in oggetto era quello di dotare i Paesi membri di un nucleo di norme comuni in materia di diffusione e distribuzione delle attività connesse al settore audiovisivo ed a garantire la libertà di prestazione dei servizi di televisione entro il territorio comunitario. Tale libertà, ai sensi del Preambolo della Direttiva, è considerata essere una specifica manifestazione della libertà di espressione, sancita dall'art. 10, co. 1, della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che include, come già più volte precedentemente ricordato, la libertà di ricevere o comunicare informazioni senza ingerenza delle autorità pubbliche, con le sole eccezioni previste dall'art. 10,co. 2, tra le quali l'esigenza di garantire adeguata protezione ai "diritti altrui".

In sede di Parlamento europeo si era fortemente diffusa la convinzione che una autentica integrazione di tutti i cittadini dell'Unione non sarebbe potuta avvenire senza una regola comune sul principale *media*: la televisione. All'epoca, l'apporto fattivo degli europarlamentari italiani fu determinante per la fissazione dei principi fondamentali, mentre in epoche successive, per il prevalere di tematiche interne, non fu notato altrettanto impegno.

E' la stessa sintesi ufficiale da parte del Consiglio a qualificare, infatti, la Direttiva "Televisione senza frontiere" (direttiva TSF) come la pietra angolare della politica audiovisiva dell'Unione europea.

La Direttiva in parola, meglio nota come Direttiva sulle "Televisioni senza frontiere", soprattutto per aver dedicato l'intero capitolo IV alla "Pubblicità televisiva, sponsorizzazione e televendita", avrebbe dovuto contribuire in maniera sostanziale all'assetto del mercato televisivo europeo, contemperando le esigenze di finanziamento della emittenza televisiva, da un lato, e di tutela degli autori e dei telespettatori, dall'altro. Nondimeno, tale aspirazione è apparsa, fin da subito, frustrata da un testo normativo piuttosto ambiguo, frutto del difficile compromesso raggiunto sul piano politico già all'epoca della redazione della Direttiva, che ha lasciato varchi ad interpretazioni divergenti e ad applicazioni difformi negli Stati membri, tradendo lo spirito che aveva ispirato l'avvio dei lavori e l'obiettivo della creazione di un unico spazio audiovisivo europeo.

Per quel che riguarda l'attuazione della Direttiva nell'ordinamento italiano, nel corso del tempo si sono sedimentate situazioni di patente illegittimità della normativa interna, decisamente meno rigida di quella comunitaria, in particolare per quanto concerne la disciplina delle interruzioni pubblicitarie.

E' solo con l'adozione della legge n. 122 del 1998, dunque, a distanza di sette anni dal termine imposto agli Stati membri (novembre 1991), che l'obbligo di corretta attuazione della Direttiva comunitaria 89/552/CE è stato rispettato sul piano normativo.

La Commissione ha ricevuto numerose notizie di presunte violazioni delle norme in materia di pubblicità e di sponsorizzazioni in taluni Stati membri ed ha raccolto elementi necessari per valutare la misura in cui tali presunti superamenti avrebbero potuto costituire infrazioni da parte degli Stati membri interessati, al fine di assumere i provvedimenti correttivi appropriati.

Nei confronti di Grecia, Spagna, Germania, Italia e Portogallo sono state aperte tre procedure d'infrazione per l'inadeguata applicazione delle disposizioni della Direttiva 89/552/CE (soprattutto per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità). Al riguardo si può considerare la sentenza della Corte di Giustizia del 12 dicembre 2006(28), con la quale la Corte si pronunciava in merito al ricorso proposto dalla Germania che chiedeva l'annullamento degli articoli della Direttiva che vietano la pubblicità dei prodotti del tabacco. La ricorrente sosteneva che tale divieti ostacolassero la libera circolazione delle merci, il funzionamento del mercato interno e violassero la libertà di



opinione. A tale proposito la Corte ha respinto il ricorso, ricordando che la Comunità è tenuta a garantire un livello elevato di protezione della salute delle persone, per cui il legislatore comunitario non poteva non esentare le pubblicità dal divieto nei confronti del tabacco. Inoltre, la Corte ha rilevato che tali divieti lasciano intatta la libertà di espressione e non vanno oltre i limiti del potere discrezionale riconosciuto al legislatore comunitario.

In Italia, invece, un esempio di violazione della Direttiva comunitaria è dato dalla prassi delle emittenti (pubbliche e private) di interrompere eventi sportivi come le partite di calcio con spot isolati in "pause di gioco", dunque in momenti differenti dagli intervalli dell'evento ed in contrasto con quanto previsto dagli artt. 10 e 11 della Direttiva. Tale difformità ha provocato la reazione della Commissione europea, cui è demandato il compito di vigilare sul rispetto delle regole comunitarie negli ordinamenti nazionali. La Commissione ha dato inizio ad una procedura di infrazione(2), ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE, nei confronti dello Stato italiano, per violazione della Direttiva. Nella sua lettera la Commissione sostiene che la norma della Direttiva è del tutto chiara e precisa nel suo contenuto precettivo e che l'interpretazione letterale ("intervallo" della partita di calcio è quello che intercorre tra il primo ed il secondo tempo) viene confermata sia dalle regole federali, sia da un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni comunitarie pertinenti.

Altri esempi di violazione delle regole comunitarie nella prassi delle emittenti italiane concernono il mancato rispetto delle regole che impongono un intervallo di almeno venti minuti tra due successive interruzioni del medesimo programma (si pensi, per rimanere in tema di eventi sportivi, alla trasmissione dei G.P. di motociclismo), quelle che limitano le interruzioni delle opere cinematografiche trasmesse in televisione o dei programmi per i minori e così via.

La Commissione ha tenuto a ricordare che compete a ciascuno Stato membro accertarsi che, tutte le trasmissioni trasmesse da emittenti radiotelevisive sottoposte alla sua giurisdizione, rispettino effettivamente le norme della Direttiva e, più in generale, la giurisprudenza applicabile alle trasmissioni destinate al pubblico nello Stato membro in questione(30).

Tanto conferma come l'ambiguità del testo normativo della Direttiva 89/552/CE si presti ad interpretazioni divergenti e a difformi applicazioni negli Stati membri, così da frustrare l'obiettivo che aveva ispirato la sua realizzazione.

E' proprio per tali motivi che molti suoi aspetti evidentemente insoddisfacenti saranno modificati dalla Direttiva n. 97/36/CE(31).

La nuova Direttiva, emanata il 23 giugno 1997 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, anch'essa denominata tra l'altro "Televisione senza frontiere" come la precedente Direttiva 89/552/CE, contempla come principali punti di revisione:

- *il principio di giurisdizione*: lo Stato membro competente per le reti televisive viene determinato in funzione del luogo in cui si trova la sede sociale effettiva e del luogo in cui vengono prese le decisioni attinenti alla programmazione;

- *la protezione dei minori*: la nuova Direttiva sottolinea soprattutto l'importanza della protezione dei minori. Viene segnatamente indicato che gli Stati membri devono controllare che i programmi che possono nuocere allo sviluppo dei minori, trasmessi in chiaro, siano preceduti da un idoneo segnale acustico o contrassegnati tramite un simbolo visibile.

La nuova Direttiva 97/36/CE, così come enunciato nel preambolo, viene emanata partendo dalla considerazione che, dall'attuazione della Direttiva 89/552/CE e dalla relazione sulla sua attuazione, sarebbe emersa la necessità di chiarire talune definizioni o obblighi degli Stati membri in essa contenuti, nonché di provvedere all'effettiva applicazione delle disposizioni della Direttiva del 1989, come modificata da quella del 1997, in tutta la Comunità, per garantire una concorrenza libera e leale tra gli operatori dello stesso settore.

Si riteneva fondamentale intervenire con una procedura di revisione affinché gli Stati membri fossero in grado di adottare misure volte a proteggere il diritto all'informazione e ad assicurare un ampio accesso del pubblico alla copertura televisiva di eventi, nazionali e non, di particolare rilevanza per la società.

L'approccio adottato dalla nuova Direttiva tendeva a conseguire l'armonizzazione necessaria e sufficiente per assicurare la libera circolazione delle trasmissioni televisive nella Comunità, a salvaguardia

del pluralismo nell'industria dell'informazione e nei mezzi di comunicazione, nonché della concorrenza, al fine di evitare l'abuso di posizioni dominanti, ma soprattutto al fine di non ledere il diritto alla libertà di espressione(32).

La Direttiva "Televisione senza frontiere" adottata nel 1989, già modificata, come precedentemente esaminato, una prima volta nel 1997, è stata di recente ulteriormente rinnovata a seguito della Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007.

La principale motivazione alla base di tale revisione è volta ad adattare ed ammodernare le norme esistenti, tenendo conto degli sviluppi tecnologici e dei cambiamenti avvenuti nella struttura del mercato degli audiovisivi. Ulteriori obiettivi consistono nel ridurre gli oneri normativi imposti ai fornitori di servizi audiovisivi, agevolando al tempo stesso il finanziamento dei contenuti audiovisivi europei.

La Commissione propone una revisione basata su una nuova definizione dei servizi di media audiovisivi, svincolata dalle tecniche di trasmissione.

La nuova Direttiva definisce il concetto di "servizi di media audiovisivi" compiendo una distinzione tra:

- servizi lineari, che designano i servizi di televisione tradizionale, internet e telefonia mobile che i telespettatori ricevono passivamente
- servizi non lineari, cioè i servizi di televisione a richiesta che i telespettatori scelgono di vedere (servizi di video *on demand*, ad esempio).

In base a questa differenziazione, la presente Direttiva ammodernata e semplifica il quadro normativo per i servizi lineari e introduce norme minime per i servizi non lineari, in particolare in materia di tutela dei minori, di prevenzione dell'odio razziale e di divieto della pubblicità clandestina.

Tutti questi servizi beneficeranno del principio del paese d'origine e saranno pertanto tenuti a rispettare esclusivamente le disposizioni giuridiche in vigore nel loro paese di stabilimento. I vantaggi di tale principio sono così estesi ai servizi non lineari, garantendo anche a questi ultimi le migliori condizioni per il successo commerciale.

Qualora esistano le condizioni per cui le emittenti di altri Stati membri possono aggirare le norme più severe dello Stato membro di destinazione, si applica una nuova procedura in due tappe. Si avvia una trattativa tra i due Stati membri e, in caso di fallimento, la Commissione interviene per esaminare la compatibilità con il diritto comunitario dei provvedimenti proposti dallo Stato membro di destinazione.

La Direttiva semplifica e rende più flessibili le norme per l'inserimento della pubblicità; essa incoraggia altresì l'autoregolamentazione e la coregolamentazione nel settore.

Il tetto pubblicitario attuale di tre ore al giorno è abolito, ma la Commissione ha mantenuto il limite di 12 minuti all'ora per qualsiasi forma di pubblicità, al fine d'impedire un aumento della quantità complessiva di pubblicità.

In secondo luogo, anziché mantenere l'obbligo di prevedere intervalli di almeno 20 minuti tra le interruzioni pubblicitarie, la nuova Direttiva concede alle emittenti la possibilità di scegliere il momento più adeguato per l'inserimento di messaggi pubblicitari all'interno delle trasmissioni.

La Direttiva prevede, tuttavia, che le opere cinematografiche, le trasmissioni destinate ai bambini, i programmi d'attualità e i notiziari possano essere interrotti una sola volta ogni 35 minuti.

Inoltre, la nuova normativa sostiene le moderne forme di pubblicità, come la pubblicità a schermo diviso (*split screen*), la pubblicità virtuale e quella interattiva.

Viene definito esplicitamente il concetto di "inserimento di prodotti", stabilendo un quadro giuridico chiaro in materia: l'inserimento di prodotti si riferisce all'utilizzo esplicito di un prodotto di una data marca da parte dei personaggi di un'opera cinematografica.

La Commissione autorizza l'inserimento di prodotti a condizione che sia chiaramente identificato come tale all'inizio della trasmissione. E' fatto, tuttavia, divieto di inserire prodotti all'interno dei notiziari, delle trasmissioni d'attualità, dei documentari e dei programmi per bambini.

La Direttiva attualmente in vigore ribadisce l'impegno dell'UE a favore delle opere audiovisive europee, in quanto permette agli Stati membri di imporre agli organismi di radiodiffusione televisiva quote di contenuti a favore delle produzioni europee, ogniqualvolta ciò sia possibile. Queste

norme flessibili in materia di quote funzionano correttamente: gli Stati membri, infatti, rispettano tali quote senza difficoltà e queste ultime hanno permesso di incentivare la produzione di contenuti europei e indipendenti.

### 5. Conclusioni.

Dalle argomentazioni svolte risulta evidente che il diritto alla libera prestazione dei servizi va armonizzato e temperato dal legislatore per renderlo compatibile con l'esercizio di altri diritti di libertà, non necessariamente economici, e con il perseguimento di fini sociali, pur sempre nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario.

La pubblicità costituisce un importante segnale di interpunzione nel flusso televisivo, si inserisce tra le trasmissioni, nonchè nel corso dei programmi e con l'avvento delle TV commerciali entrano in campo gli spot di breve durata e le successive formule (sponsorizzazione, televendite, telepromozione e nuove forme di pubblicità) che determinano la struttura dei programmi e del palinsesto. Si è avvertita, dunque, la improrogabile necessità di una disciplina organica del fenomeno pubblicitario, soprattutto dal punto di vista quantitativo.

La necessaria applicazione dei tre principi della disciplina comunitaria – della riconoscibilità, dell'eccezionalità e della correttezza del messaggio – ha reso necessaria un'articolata e differenziata disciplina delle modalità di inserimento della pubblicità all'interno dei programmi, distinguendo tra interruzione dei programmi sportivi, dei films, di funzioni e programmi religiosi, notiziari, rubriche di attualità e programmi per bambini.

L'interruzione pubblicitaria deve o dovrebbe essere tale da arrecare il minimo disturbo possibile al telespettatore nella sua completa valutazione logico-cronologica del programma. Pertanto, la previsione di indici di affollamento pubblicitario risponde a due esigenze: quella degli utenti a non dover subire eccessive dosi di pubblicità, sia nel corso della giornata che in particolari ore, e quella più generale, di ricreare le condizioni per una redistribuzione più equilibrata delle risorse pubblicitarie nel settore televisivo. La disciplina differenziata delle modalità di inserimento della pubblicità all'interno dei programmi è mossa da un corretto principio di diversificazione delle modalità di inserimento della pubblicità a seconda del pubblico raggiunto, con particolare attenzione ai minori, nel tentativo di preservare dal "bombardamento" pubblicitario i soggetti più deboli rispetto alla pervasività del messaggio pubblicitario e del particolare tipo di programma.

Tali limitazioni diventano un'esigenza ancor più forte se si pensa a come oggi la pubblicità continui a sperimentare le proprie strategie e tenda ad essere spettacolare (si pensi alle nuove tecniche che si affacciano attualmente sul mercato, come la pubblicità interattiva o quella virtuale). Non si può, dunque, escludere che il processo tecnologico dei mezzi di comunicazione in atto non potrà non influenzare le forme della comunicazione pubblicitaria e, di conseguenza, apportare in futuro nuove modifiche alle vigenti regolamentazioni.

### Note

(1) *Ruffini F., Diritti di libertà*, La Nuova Italia Editrice.

(2) *De Vescovi F., Il mercato della televisione*, 1997, Il Mulino.

(3) Non sempre è stato pacifico ricostruire tale principio di libertà in tutti i suoi complessi aspetti: è opportuno, però, ricordare come fin dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 o della Costituzione degli Stati Uniti d'America la libertà di stampa ed in genere di manifestazione del pensiero abbia avuto un ruolo determinante, prevedendosi una sorta di riconoscimento della libertà di parola o di stampa.

(4) Ratificata dall'Italia con l. 4 agosto 1955 n. 848.

(5) La libertà in parola si estende, inoltre, anche alla libertà di espressione artistica, così infatti si esprime la Corte nella sentenza *Muller* del 24.05.88: "coloro che creano, interpretano, diffondono o espongono un'opera d'arte contribuiscono allo scambio di idee e di opinioni indispensabili ad una società democratica. Da ciò l'obbligo dello Stato di non scalfire indebitamente la loro libertà di espressione".

(6) In tal senso, infatti, si esprime la Corte nella sentenza *Handyside c. Regno Unito* del 7.12.76: “chiunque eserciti la libertà di espressione assume doveri e responsabilità la cui ampiezza dipende dalla sua situazione e dal procedimento tecnico utilizzato”, nel senso che le restrizioni alla libertà di espressione devono essere commisurate allo scopo per il quale esse sono state adottate.

Nella stessa sentenza la Corte afferma che: “la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni basilari per il suo progresso e per lo sviluppo di ogni uomo”. Tale ruolo viene, preminentemente, attribuito alla stampa, la quale in una società democratica, sebbene non debba oltrepassare certi limiti, deve adempiere al suo dovere di comunicare informazioni e idee in tutti i campi di pubblico interesse. Da tanto, si evince che la Corte considera la libertà di parola come un diritto espressamente garantito dalla Convenzione, mentre il diritto alla reputazione solo come una possibile causa di restrizione del diritto in questione, a condizione che tale restrizione, come reiteratamente sostenuto nella sentenza *Bladet Tromso e Stensaas c. Norvegia*, “sia rispondente ad un bisogno sociale imperativo, proporzionata allo scopo perseguito e a condizione che le giustificazioni date siano pertinenti e sufficienti”.

(7) Lanzaro A., *Le relazioni sociali nella CEDU*, pp. 44/52.

(8) In tal senso, Carlassare L., *Cultura e Televisione. I Principi Costituzionali*, in DII, pp. 7 e ss.

(9) Lamberti A., *L'informazione televisiva tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 1997.

(10) Cass. Pen. Sez. V, sent. n. 19509/2006.

(11) Guzzi S., *Servizio Radiotelevisivo Pubblico e libertà di informazione nel diritto Internazionale*, Palazzo Vargas Edizioni, pp. 17/30.

(12) Mazzoleni G., *Is there a Question of Vulnerable Values in Italy, in Television and the Public Interest – Vulnerable Values in West European Broadcasting*, a cura di Blumler J.G., London 1994.

(13) Lipari N., *Libertà di informare o Diritto ad essere informati ? (Spunti di riflessione)*, in DRT, 1978.

(14) Sapienza R., *La libertà di espressione nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in RDI, 1981.

(15) Sentenza Informationsverein Lentia c. Austria, del 24 novembre 1993.

(16) De Salvia M., *La disciplina del diritto all'informazione nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in RDU, 1996, pp. 656 e ss.

(17) Di Filippo M., *Diritto Comunitario e pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa*, Torino, 2001.

(18) Strozzi G., Mastroianni R., *La disciplina comunitaria delle trasmissioni televisive e la recente legislazione italiana*, in FI, 1993, IV, coll. 142 e ss.

(19) Zaccaria R., *Informazione e telecomunicazione*, in Trattato di Diritto Amministrativo diretto da G. Santaniello.

(20) Frignani A., Waelbroeck M., *Disciplina della concorrenza nella CE*, Torino, 1995.

(21) Corte Cost. sent. n. 225 del 1974.

(22) Leonardi, *Radiocomunicazioni*, in Novissimo Digesto Italiano, vol. XIV, pp. 736 e ss.

(23) Particolare rilievo assume ai nostri fini la Convenzione Internazionale delle Telecomunicazioni stipulata a Ginevra nel 1959 e contenente le linee programmatiche relative ai servizi di telecomunicazione la cui disciplina di dettaglio è contenuta nei regolamenti annessi.

(24) Cassese S., Grandinetti O., *Commento alla legge n. 249/97*, in Giorn., Dir. Amm., 1997, n. 12.

(25) Due sono i principi fondamentali espressi dalla Direttiva:

- la libera circolazione dei programmi televisivi europei nell'ambito del mercato interno;
- l'obbligo, per le reti televisive, di riservare, più della metà del tempo di trasmissione, ad opere europee (“quote di diffusione”).

La direttiva TSF ha anche l'obiettivo di tutelare la diversità culturale, la protezione dei minori, il diritto di rettifica e contiene, altresì, le disposizioni minime necessarie per garantire la libera diffusione delle trasmissioni, senza intaccare le competenze degli Stati membri e delle loro autorità quanto all'organizzazione e al finanziamento delle emissioni

televisive, nonché al contenuto dei programmi; restando così impregiudicate l'indipendenza dell'evoluzione culturale di ogni singolo Stato membro e la diversità culturale della Comunità.

Al fine di garantire un'integrale e adeguata protezione degli interessi della categoria dei consumatori costituita dai telespettatori, era essenziale che la pubblicità televisiva fosse sottoposta ad un certo numero di norme minime e di criteri e che gli Stati membri avessero la facoltà di stabilire norme più rigorose o più particolareggiate e, in alcuni casi, condizioni differenti per le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione.

Inoltre, la Direttiva considera che gli Stati membri, nel rispetto del diritto comunitario, possano prevedere condizioni diverse per l'inserimento e l'entità della pubblicità per quanto riguarda trasmissioni destinate unicamente al territorio nazionale e che non possano essere captate, direttamente o indirettamente, in uno o più altri Stati membri, al fine di agevolare queste particolari trasmissioni.

**(26)** Mastroianni R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, 2004.

**(27)** Frignani A., Rossi G., *Sulla durata programmata delle opere audiovisive teletrasmesse quale base di computo delle interruzioni pubblicitarie - Studio di diritto comunitario comparato e diritto dell'informazione -*.

**(28)** Causa C-380/03, Repubblica federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea.

**(29)** Con lettera di messa in mora del 15 novembre 2003.

**(30)** Lamberti A., *Introduzione al contenzioso Italia-CEE nel diritto della comunicazione televisiva*, Salerno, 1992.

**(31)** Mastroianni R., *Limiti quantitativi alla pubblicità televisiva e tutela del pluralismo dell'informazione: la proposta di modifica della direttiva comunitaria "Televisione senza frontiere"*, in FI, 1995, IV, coll. 44 e ss.

**(32)** Mastroianni R., *La revisione della direttiva "Televisione senza frontiere"*, 1999.