ad 07.074

Messaggio aggiuntivo

al messaggio del 21 settembre 2007 concernente l'approvazione dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA nel periodo 2007–2013 e di un decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione; modifica della legge federale sulla radiotelevisione

del 26 novembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo per approvazione il messaggio aggiuntivo concernente la partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA e i seguenti disegni di decreti federali:

1. decreto federale concernente l'approvazione dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2007–2013;
2. decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2010–2013;
3. modifica della legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV).

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

26 novembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Dopo il rinvio al Consiglio federale, nel dicembre del 2007, del messaggio concernente l'accordo MEDIA, la Svizzera ha cercato insieme all'Unione europea (UE) nuove soluzioni volte ad agevolare gli interessi di politica mediatica della Svizzera nel campo delle finestre pubblicitarie estere. Nel presente messaggio aggiuntivo vengono illustrate le modifiche del testo dell'accordo risultanti dai colloqui condotti con l'UE e viene presentata la revisione ad hoc della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), annunciata nel messaggio del 21 settembre 2007¹.

Nelle consultazioni parlamentari l'accordo è stato accolto positivamente a larga maggioranza per quanto concerne la promozione cinematografica; le ripercussioni favorevoli di tale promozione saranno illustrate nel presente messaggio aggiuntivo. D'altra parte, l'inserimento nell'accordo, originariamente in forma illimitata, del principio del Paese d'origine sancito dalla Direttiva della CE sui servizi dei media audiovisivi (AVMS) impedirebbe alla Svizzera di imporre le norme più rigide vigenti nel nostro Paese in materia pubblicitaria. In questa eventualità vi sarebbe inoltre il rischio di un deflusso di fondi pubblicitari verso l'estero.

Nell'ambito dei colloqui condotti con l'UE è stato possibile giungere a una soluzione soddisfacente per la Svizzera. Le modalità di attuazione del principio del Paese d'origine – che interessano attualmente nel concreto, unicamente le finestre pubblicitarie tedesche, francesi e inglesi – saranno regolamentate attraverso un adeguamento dell'Allegato I dell'accordo MEDIA. In virtù di tale adeguamento, la Svizzera potrà emanare anche in futuro norme più restrittive nei settori della pubblicità politica e religiosa nonché in quello della pubblicità delle bevande alcoliche, purché tali norme rispondano a un interesse pubblico. Qualora una finestra pubblicitaria estera violi queste disposizioni, l'adeguamento prevede una procedura di conciliazione con lo Stato emittente e la Commissione europea. Grazie a queste procedure, eventuali misure volte a contrastare la pubblicità politica o religiosa nonché quella per le bevande ad alta gradazione alcolica (bevande alcoliche con una gradazione alcolica in volume superiore al 15 per cento e cocktail)² avrebbero buone probabilità di successo.

Eventuali misure tese a contrastare la pubblicità delle bevande a bassa gradazione alcolica (birra e vino con gradazione alcolica in volume fino al 15 per cento)³ inserita in una finestra pubblicitaria avrebbero invece poche speranze di successo, poiché questo tipo di pubblicità è già oggi consentito in Svizzera, ai sensi della LRTV, alle emittenti televisive locali e, pertanto, tali misure non verrebbero più accettate dall'UE. Si chiede pertanto di approvare, insieme all'accordo MEDIA, anche una revisione della LRTV che autorizzi in generale la pubblicità per le bevande alcoliche leggere da parte di tutte le emittenti televisive svizzere. L'accordo

¹ FF 2007 6067

² Ai sensi della legge federale del 21 giugno 1932 sulle bevande distillate (Legge sull'alcool, LAic; RS 680).

³ Ai sensi della legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, LDerr; RS 817.0).

potrebbe essere approvato anche senza una revisione della LRTV; in tal caso la Svizzera si vedrebbe tuttavia costretta ad accettare una discriminazione delle emittenti televisive svizzere rispetto a quelle straniere. A prescindere da questo aspetto, entrambe le parti dell'accordo hanno la possibilità di rescindere in qualsiasi momento l'accordo.

Il comitato misto, organo dell'accordo MEDIA composto di rappresentanti della Svizzera e della Commissione europea, è competente per l'adeguamento dell'Allegato I dell'accordo. Il comitato misto si riunirà dopo la ratifica dell'accordo da parte della Svizzera e dell'UE e quindi dopo la sua entrata in vigore formale. Il decreto di approvazione dell'accordo autorizzerà inoltre il Consiglio federale a concludere la modifica dell'Allegato I ai sensi del decreto del comitato misto.

Per il finanziamento della partecipazione della Svizzera al programma MEDIA per gli anni dal 2010 al 2013 il Consiglio federale chiede lo stanziamento di un credito d'impegno per un importo di 41 072 800 franchi. Per gli anni di applicazione provvisoria 2008 e 2009, l'Assemblea federale ha già stanziato un credito d'impegno corrispondente (FF 2008 1807).

Indice

Compendio	7854
1 Situazione iniziale	7858
2 Accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2007–2013	7858
2.1 Sintesi dell'andamento e dei risultati dei colloqui condotti con l'Unione europea	7858
2.2 Gli adeguamenti dell'Allegato I	7859
2.3 Conseguenze sui divieti della pubblicità in Svizzera	7860
2.3.1 Pubblicità per bevande alcoliche	7860
2.3.2 Pubblicità politica e religiosa	7861
2.3.3 Conclusioni	7861
3 Modifiche della LRTV	7862
3.1 Situazione iniziale	7862
3.2 Situazione di mercato in Svizzera	7863
3.3 Aspetti di sanità pubblica	7863
3.4 Spiegazioni relative alle singole disposizioni	7864
3.4.1 Art. 10 LRTV: divieti in materia di pubblicità per le bevande alcoliche	7864
3.4.2 Art. 14 LRTV: divieto di pubblicità per le bevande alcoliche presso la SSR	7865
4 la Bilancio della partecipazione della Svizzera (2006–2008)	7865
4.1 Promozione della distribuzione cinematografica	7865
4.2 Promozione dello sviluppo di progetti	7866
4.3 Promozione delle sale cinematografiche	7866
4.4 Ulteriori flussi di ritorno	7866
5 Conseguenze	7867
5.1 Conseguenze finanziarie e per il personale della partecipazione al programma MEDIA	7867
5.2 Conseguenze per l'industria cinematografica svizzera	7867
5.3 Conseguenze della revisione della LRTV	7868
6 Rapporto con il programma di legislatura	7868
7 Aspetti giuridici	7868
7.1 Approvazione dell'accordo sulla la partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA	7868
7.2 Modifica della LRTV	7868
Modifica dell'allegato I dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007	7869

Decreto federale concernente l'approvazione dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2007–2013 <i>(Disegno)</i>	7873
Decreto federale concernente il finanziamento della partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2010–2013 <i>(Disegno)</i>	7875
Legge federale sulla radiotelevisione <i>(Disegno)</i>	7877
Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007	7879

Messaggio

1 Situazione iniziale

Nella sessione invernale 2007, le Camere federali hanno rinviato il decreto federale concernente l'approvazione dell'accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2007–2013 (MEDIA 2007). I vantaggi della partecipazione al programma comunitario di promozione cinematografica MEDIA 2007 sono stati riconosciuti a larga maggioranza. Nel frattempo è stato tuttavia lanciato un monito contro le possibili conseguenze di una partecipazione al programma per il panorama mediatico svizzero. La discussione è nata dall'obbligo, previsto nell'accordo, di adottare a partire dal 1° dicembre 2009 il cosiddetto principio del Paese d'origine vigente all'interno dell'UE per quanto concerne la libertà di ricezione e di ridiffusione di trasmissioni televisive (cfr. in proposito n. 2.3.2 del messaggio del 21 settembre 2007).

Nell'ambito della revisione della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)⁴, il Parlamento aveva emanato alcune disposizioni in materia di pubblicità televisiva in parte più restrittive dello standard minimo europeo, in particolare per i settori delle bevande alcoliche, della politica e della religione. Con l'adozione del principio del Paese d'origine, la Svizzera non avrebbe più potuto procedere, se non rescindendo l'accordo MEDIA, contro le finestre pubblicitarie trasmesse da Stati dell'UE in violazione delle specifiche restrizioni pubblicitarie svizzere. Le finestre pubblicitarie sono trasmissioni pubblicitarie trasmesse da canali stranieri, ma indirizzate principalmente ai telespettatori svizzeri.

Allo scopo di evitare, nonostante il rinvio dell'accordo, un'interruzione dei programmi di promozione già in corso, l'Assemblea federale ne ha confermato l'applicazione a titolo provvisorio. Nel contempo, il Parlamento ha tuttavia incaricato il Consiglio federale di cercare insieme alla Commissione europea una soluzione che tenesse maggiormente conto degli interessi di politica mediatica della Svizzera e di sottoporli alla più tardi entro l'autunno del 2009.

2 **Accordo sulla partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA per gli anni 2007–2013**

2.1 **Sintesi dell'andamento e dei risultati dei colloqui condotti con l'Unione europea**

Nell'ambito dei preparativi in vista dei colloqui con la Commissione europea in seguito al rinvio del messaggio da parte delle Camere federali, le autorità federali competenti avevano la scelta tra due possibili approcci di soluzione. Era ipotizzabile in primo luogo una deroga, temporanea o permanente, al principio del Paese d'origine. Tale principio vale ad esempio per gli Stati SEE/AELS⁵. La seconda alternativa consisteva nell'adozione di un articolo che riprendesse l'articolo 3 della

⁴ RS 784.40

⁵ Islanda, Norvegia e Liechtenstein

nuova Direttiva della CE sui servizi dei media audiovisivi (AVMS)⁶. Questa norma prevede una procedura di conciliazione interna alla CE nel caso in cui uno Stato membro abbia emanato disposizioni pubblicitarie nazionali più rigide e le finestre pubblicitarie trasmesse dall'estero violino tali disposizioni nazionali.

Già in occasione del primo incontro tra una delegazione composta dai servizi competenti dell'Amministrazione federale e la Commissione europea, svoltosi il 4 aprile 2008, è emerso con chiarezza che l'UE non è disposta ad accordare alla Svizzera una regolamentazione straordinaria del principio del Paese d'origine. Questo aspetto è stato messo in evidenza facendo accenno da un lato al principio della parità di trattamento tra gli Stati membri e nei rapporti con Stati terzi e, dall'altro, al fatto che la tematica del principio del Paese d'origine è già stata ampiamente dibattuta nell'ambito della revisione della Direttiva della CE rilevante in materia (la cosiddetta Direttiva «Televisione senza frontiere», ora AVMS). Una riapertura del dibattito nel quadro delle trattative concernenti un accordo bilaterale con uno Stato non membro non è stata ritenuta opportuna.

Le delegazioni si sono accordate sul secondo approccio di soluzione e sull'introduzione di un articolo 1 modificato, in analogia al già citato articolo 3 AVMS, nell'Allegato I dell'accordo. Il dibattito verteva sulle condizioni per l'emanazione di disposizioni più rigide da parte della Svizzera in materia di pubblicità e sulla concreta strutturazione del meccanismo di imposizione di tali disposizioni nell'articolo oggetto di revisione nonché su questioni di carattere istituzionale. In seguito al secondo incontro del 2 luglio 2008, le delegazioni si sono accordate su un meccanismo articolato su tre livelli. Tuttavia con questa soluzione, la Svizzera non riacquisisce completamente le possibilità di intervenire nei confronti delle finestre pubblicitarie trasmesse dagli Stati confinanti, prevista invece dal primo accordo MEDIA del 2004.

2.2 Gli adeguamenti dell'Allegato I

L'articolo 1 dell'Allegato I dell'accordo MEDIA intende disciplinare, preservando il principio del Paese d'origine e in analogia all'articolo 3 AVMS, le condizioni alle quali la Svizzera può emanare disposizioni più severe e le modalità di applicazione di tali disposizioni.

La Svizzera può emanare divieti pubblicitari nei confronti di finestre pubblicitarie estere unicamente a condizione che tali disposizioni siano di interesse pubblico, proporzionali e non discriminatorie.

In caso di violazione di norme svizzere nell'ambito di una finestra pubblicitaria, la Svizzera può prendere contatto in una prima fase con lo Stato membro dell'UE dal quale la finestra è trasmessa. Lo Stato emittente è tenuto ad accettare l'avvio di tali negoziati. In una seconda fase, la Commissione europea può invitare la Svizzera e lo Stato membro a un incontro trilaterale per trovare insieme una soluzione nel caso concreto. Se l'emittente televisiva si è stabilita sul territorio dell'UE al solo scopo di aggirare le restrizioni svizzere in materia di pubblicità, in una terza fase le autorità

⁶ Direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989, GU L 298 del 17.10.1989, p. 23, modificata dalla Direttiva 97/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.07.1997, p. 60) e dalla Direttiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (GU L 332 del 18.12.2007, p. 27).

svizzere possono adottare misure contro l'emittente televisiva straniera, come ad esempio la sospensione delle trasmissioni. Il comitato misto MEDIA, un organo istituito dall'accordo MEDIA composto di rappresentanti della Svizzera e della Commissione europea, deve tuttavia aver stabilito preliminarmente che la misura da adottare è stata presa correttamente ed è proporzionale e non discriminatoria. Il comitato misto decide di comune accordo.

Questi adeguamenti apportati all'Allegato I prevedono per la Svizzera la possibilità di procedere, in caso di violazione, contro le finestre pubblicitarie trasmesse dall'estero.

Il comitato misto è competente per l'adeguamento dell'Allegato I dell'accordo. Il comitato misto si riunirà dopo la ratifica dell'accordo da parte della Svizzera e dell'UE e quindi dopo la sua entrata in vigore formale. Il decreto di approvazione dell'accordo autorizzerà inoltre il Consiglio federale a concludere la modifica dell'Allegato ai sensi del decreto del comitato misto. Questa autorizzazione concerne unicamente gli aspetti dell'Allegato I stabiliti in occasione dei colloqui tecnici tra la Svizzera e l'UE (cfr. n. 2.1). Mediante una dichiarazione d'intenti la Commissione europea ha espresso per iscritto la propria volontà di essere vincolata alle modifiche decise in occasione delle discussioni tecniche.

2.3 Conseguenze sui divieti della pubblicità in Svizzera

Per le finestre pubblicitarie estere mandate in onda in Svizzera vale finora di principio che gli spot pubblicitari trasmessi in Svizzera dall'estero devono rispettare il diritto svizzero, anche se quest'ultimo è più rigido di quello dello Stato di emissione. La base giuridica è costituita in questo contesto dall'articolo 16 della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (CETT)⁷. Con la stipulazione dell'accordo MEDIA, in futuro nei confronti degli Stati membri dell'UE dovrà essere applicato il principio del Paese d'origine (come previsto dall'art. 3 AVMS). In questo settore, la competenza di regolamentazione delle finestre pubblicitarie viene dunque trasferita dalla Svizzera ai Paesi emittenti.

Occorrerà verificare in che modo il previsto adeguamento dell'Allegato I si ripercuoterà sui divieti svizzeri in materia di pubblicità televisiva nei settori delle bevande alcoliche, della politica e della religione.

2.3.1 Pubblicità per bevande alcoliche

Il diritto europeo ammette la pubblicità televisiva per qualsiasi tipo di bevanda alcolica (art. 15 AVMS). In Svizzera vige invece un divieto pubblicitario per le bevande ad alta gradazione alcolica. Rientrano in questo campo, in particolare, le bevande distillate, ma anche bevande miste come i cosiddetti «alcopops» (art. 10 cpv. 1 lett. b LRTV in combinato disposto con l'art. 2 cpv. 1 e cpv. 3 LAlc). Per le bevande alcoliche leggere (birra, vino, spumante fino al 15 % del volume) sono autorizzate a fare pubblicità in Svizzera unicamente le emittenti televisive locali e

⁷ RS 0.784.405

regionali, ma non le finestre pubblicitarie estere e le emittenti televisive a livello nazionale o di regione linguistica (art. 10 cpv. 1 lett. c LRTV).

Le disposizioni svizzere in materia di bevande ad alta gradazione alcolica sembrano soddisfare i requisiti richiesti per una regolamentazione straordinaria ai sensi del previsto adeguamento dell'articolo 1 dell'Allegato I dell'accordo MEDIA (cfr. n. 2.2). Esse rispondono infatti a un interesse pubblico (protezione della salute, tutela dei giovani), valgono indiscriminatamente per tutte le emittenti televisive (non discriminatorie) e non esiste alcun mezzo più blando per raggiungere lo scopo perseguito (proporzionalità).

Non è invece ancora certo se sarà possibile mantenere, alla luce dei requisiti citati, la differenziazione relativa alle bevande alcoliche leggere nei confronti del diritto europeo. La Commissione europea ha lasciato trapelare in più occasioni di non reputare convincente l'argomentazione della sanitaria protezione della salute se a una parte dei fornitori è consentita la trasmissione di simili messaggi pubblicitari. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza della CGCE del 17 luglio 2008, *Corporación Dermoestética SA*, C 500/06, non ancora pubblicata) va nella stessa direzione.

2.3.2 Pubblicità politica e religiosa

In Svizzera la pubblicità politica e religiosa è vietata a tutte le emittenti televisive (art. 10 cpv. 1 lett. d ed e LRTV). La Direttiva della CE riguarda unicamente la pubblicità commerciale (pubblicità televisiva che mira alla vendita di beni o all'erogazione di servizi a pagamento). La cosiddetta pubblicità ideologica, che promuove il sostegno in favore di una cosa o di un'idea, non è invece disciplinata dalla Direttiva. Resta dunque aperta la questione se la pubblicità politica e religiosa rientri o meno nell'ambito regolamentato dalla Direttiva della CE. La Commissione europea non si è espressa al riguardo e non vi è alcuna giurisprudenza in proposito. La Direttiva non menziona esplicitamente la pubblicità politica e/o religiosa.

In ogni caso, i divieti svizzeri per la pubblicità politica e religiosa dovrebbero essere attuati anche in futuro senza troppe difficoltà. Se la Direttiva CE non fosse applicabile, l'articolo 16 CETT del diritto svizzero potrebbe essere attuato come finora.

Qualora invece anche la pubblicità politica e religiosa rientrasse nell'ambito di applicazione della Direttiva, in caso di controversia la Svizzera sarebbe tenuta a dimostrare, analogamente al caso del divieto della pubblicità per le bevande ad alta gradazione alcolica, che la regolamentazione più severa emanata in materia pubblicitaria è oggettivamente necessaria e proporzionale. Anche in questo caso ci si potrà appellare all'interesse pubblico preponderante (pari opportunità prima di elezioni o votazioni popolari e pace religiosa). Inoltre, anche in questo caso sono determinanti i criteri di proporzionalità e di non discriminazione.

2.3.3 Conclusioni

Con la rielaborazione dell'Allegato I dell'accordo MEDIA, le possibilità di applicazione delle norme svizzere in materia di pubblicità, più rigide di quelle comunitarie, miglioreranno rispetto a quanto emerso originariamente dall'esito delle trattative

condotte nel 2007. Occorre sottolineare, in particolare, che in caso di violazione dei divieti svizzeri in materia di pubblicità gli Stati emittenti sono tenuti ad accettare l'avvio di una trattativa e a cercare soluzioni. Se non viene raggiunta alcuna soluzione in via negoziale, tuttavia, per poter procedere direttamente contro l'emittente televisiva straniera la Svizzera deve dimostrare che quest'ultima trasmette i messaggi pubblicitari dall'estero unicamente allo scopo di aggirare i divieti pubblicitari svizzeri. Nella pratica, la necessità di fornire questa prova potrebbe costituire un ostacolo. Come ultima soluzione resta possibile rescindere in qualsiasi momento l'accordo MEDIA, che scade in ogni caso nel 2013.

Con riferimento ai divieti pubblicitari svizzeri finora in vigore, è possibile affermare che quelli relativi alle bevande ad alta gradazione alcolica nonché alla pubblicità politica e religiosa potranno essere fatti valere anche in futuro con buone probabilità di successo contro le finestre pubblicitarie straniere. La regolamentazione asimmetrica dei divieti in materia di pubblicità per le bevande alcoliche leggere sarà invece difficile da sostenere.

3 Modifiche della LRTV

3.1 Situazione iniziale

Con la nuova LRTV è già stata introdotta in Svizzera la pubblicità radiotelevisiva per le bevande alcoliche leggere (bevande a base di alcool fermentato come birra e vino, ma non i cosiddetti alcopops). Dal 1° aprile 2007, le stazioni televisive locali e regionali nonché tutte le emittenti radiofoniche commerciali hanno la possibilità di reclamizzare le bevande alcoliche leggere. Secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera c LRTV, non è tuttavia consentita alcuna pubblicità per le bevande alcoliche «in programmi televisivi di emittenti svizzere ed estere per quanto tali programmi siano diffusi in Svizzera a livello nazionale o di regione linguistica e si rivolgano di per sé al pubblico svizzero».

L'articolo 10 capoverso 1 lettera b LRTV prevede, in conformità con la legge sull'alcol, il divieto della pubblicità che associa stili di vita piacevoli al consumo di bevande alcoliche. L'articolo 14 capoverso 2 LRTV vieta inoltre alla SSR sia la pubblicità per le bevande alcoliche, sia la sponsorizzazione da parte di aziende attive in questo settore.

Secondo la nuova versione negoziata per l'Allegato I all'accordo MEDIA, questa regolamentazione asimmetrica del divieto concernente la pubblicità per le bevande alcoliche leggere rispetto alle emittenti televisive estere sarà difficile da imporre (cfr. n. 2.3). Le emittenti televisive estere sapranno sfruttare queste nuove e lucrative opportunità pubblicitarie che si creano così sul mercato svizzero. Questo svantaggio per le emittenti televisive svizzere (a livello nazionale o di regione linguistica e SSR) dovrà essere eliminato attraverso una revisione dell'articolo 10 capoverso 1 lettere b e c e dell'articolo 14 capoverso 2 LRTV.

Questa soluzione prevede pertanto una regolamentazione più severa per le bevande ad alta gradazione alcolica (e le bevande alcoliche diluite) rispetto alla birra e al vino. In questo modo segue la linea della vigente legge sull'alcool, che contempla già restrizioni commerciali e pubblicitarie più severe nel caso delle bevande ad alta gradazione alcolica.

3.2

Situazione di mercato in Svizzera

Allo stato attuale, canali privati tedeschi come Sat.1, Pro7, Kabel 1, RTL I, RTL II, Super RTL, Vox, NICK e MTV, ma anche il canale francese M6 e il programma inglese Cartoon Network (in francese) rivolgono al pubblico svizzero speciali finestre pubblicitarie. Soprattutto nel «prime time», essi sostituiscono i blocchi pubblicitari del programma originale con pubblicità acquisita in Svizzera e orientata in modo specifico al pubblico svizzero. Un'indagine campionaria condotta il 4 ottobre 2007 ha fatto emergere che i due canali televisivi tedeschi più potenti sul mercato, RTL e Pro7, indirizzavano al pubblico svizzero tutti gli otto blocchi pubblicitari di prima serata (dalle ore 18 alle ore 22).

Nella Svizzera tedesca, questi programmi ottengono nel loro insieme un'audience superiore a quella di tutti i canali televisivi svizzeri, inclusa la SSR⁸. I canali televisivi privati sanno sfruttare economicamente questa situazione di mercato: le loro finestre pubblicitarie rivolte alla Svizzera realizzano oggi quasi un terzo del loro fatturato netto televisivo pubblicitario totale nel nostro Paese. Essi hanno saputo sfruttare la liberalizzazione pubblicitaria introdotta con la nuova LRTV meglio delle emittenti svizzere e hanno registrato, ad esempio a livello di pubblicità lorda, una crescita di volume superiore al 37 per cento (478 mio. fr. nel 2007, contro i 337 mio. fr. nel 2006). Per quanto concerne i redditi netti, la crescita si è tuttavia attestata soltanto al 10,8 per cento. Alla SSR, la crescita netta in termini di volume di pubblicità è risultata inferiore al 2 per cento (359 mio. fr. nel 2006, contro i 365 mio. fr. del 2007)⁹.

3.3

Aspetti di sanità pubblica

Le bevande alcoliche sono beni di consumo particolari a causa delle loro proprietà psicoattive e del loro effetto di dipendenza. Si tratta segnatamente di soppesare da un lato i rischi per la salute risultanti da una liberalizzazione parziale della pubblicità per le bevande alcoliche e dall'altro il profitto economico delle emittenti radiotelevisive, dei produttori e dei distributori di alcol.

La questione della relazione tra la pubblicità e il consumo di alcol è stata oggetto di numerose ricerche scientifiche. Mentre alcune di esse giungono alla conclusione che la pubblicità serve solo a difendere le parti del mercato, altre affermano che la pubblicità per le bevande alcoliche causa un aumento della domanda e, pertanto, mira ad attirare nuovi consumatori.

Nel presente caso, la liberalizzazione della pubblicità nell'ambito della LRTV dovrebbe avere un impatto moderato sul consumo. Da un lato la pubblicità per le bevande alcoliche è già ampiamente diffusa nei mass media. La si trova sui giornali, sulle riviste, sui manifesti, al cinema, su Internet, ma anche alla televisione dove

⁸ Secondo la Publica Data SA, nel primo semestre del 2008 le emittenti televisive tedesche hanno raggiunto nella Svizzera tedesca quote di mercato complessive pari al 39,8 per cento, contro un 33,6 per cento della SSR (SF1 e SF2).

⁹ Lordo: tariffa pubblicitaria ufficialmente pubblicata, moltiplicata per il tempo pubblicitario effettivamente trasmesso, senza deduzione di sconti o facilitazioni; netto: i proventi effettivamente percepiti dalle emittenti, dedotti gli sconti, le provvigioni, le commissioni o altre facilitazioni.

viene diffusa da emittenti locali, regionali e straniere. Dall'altro lato i produttori e i distributori di alcol utilizzano abbondantemente la possibilità di pubblicizzare le bevande analcoliche distinguendo in modo poco chiaro tra la pubblicità per le bevande alcoliche e quelle analcoliche.

Gli argomenti summenzionati permettono di concludere che la liberalizzazione della pubblicità per le bevande alcoliche leggere proposta dalla revisione della LRTV difficilmente aumenterà il volume della pubblicità delle bevande alcoliche. Quindi le conseguenze sulla salute pubblica molto probabilmente dovrebbero essere alquanto deboli.

3.4 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

3.4.1 Art. 10 LRTV: divieti in materia di pubblicità per le bevande alcoliche

Allo scopo di garantire la parificazione delle emittenti televisive svizzere a livello nazionale o di regione linguistica con quelle estere, il divieto in materia di pubblicità per le bevande alcoliche (art. 10 cpv. 1 lett. c LRTV), formulato sotto forma di eccezione, dovrà essere abrogato. In tal modo, le emittenti televisive svizzere private (ad esempio 3+, Star TV, PresseTV, U1) verranno equiparate alle emittenti estere, che dispongono comunque di risorse finanziarie decisamente superiori e sono pertanto in grado di proporre programmi più appetibili o di maggiore impatto sul pubblico. Attraverso l'abolizione del divieto si consente al contempo alle emittenti televisive svizzere di far sponsorizzare le proprie trasmissioni da produttori di birra o vino (cfr. art. 12 cpv. 4 LRTV).

In un'ottica di parità di trattamento occorre inoltre rinunciare anche alla norma concernente l'impostazione della pubblicità per le bevande alcoliche (pubblicità che associa il consumo di alcool a particolari stili di vita) (seconda frase dell'art. 10 cpv. 1 lett. b LRTV). La pubblicità per le bevande alcoliche mandata in onda dai Paesi confinanti dovrà invece rispettare i criteri stabiliti dalla Direttiva della CE che prevede, a tutela dei giovani e in un'ottica di protezione della salute, precise direttive per quanto concerne l'impostazione della pubblicità (art. 15 AVMS). Di conseguenza la pubblicità per le bevande alcoliche non deve indirizzarsi espressamente ai minorenni, non deve mettere in relazione il consumo di bevande alcoliche con prestazioni fisiche, non deve dare l'impressione che il consumo di alcolici contribuisca al successo sociale o sessuale e non deve attribuire alle bevande alcoliche proprietà terapeutiche, stimolanti o calmanti o rappresentarle come mezzo per risolvere conflitti. Inoltre non deve mettere in cattiva luce l'astinenza o la moderazione e non sottolineare il tenore alcolico quale aspetto positivo. Disposizioni analoghe continuano ad avere validità in Svizzera per tutte le emittenti televisive (art. 16 cpv. 1 ORTV).

3.4.2

Art. 14 LRTV: divieto di pubblicità per le bevande alcoliche presso la SSR

Per evitare che nuovi proventi pubblicitari provenienti dalla pubblicità delle bevande alcoliche fluiscono in buona parte all'estero, anche la SSR dovrà poter beneficiare di questo allentamento della normativa. Con l'abrogazione dell'articolo 14 capoverso 2 LRTV diverrà possibile fare pubblicità alle bevande alcoliche leggere e acquisire i produttori di bevande alcoliche come sponsor. Un mantenimento di questi divieti non sarebbe più giustificabile sulla base degli sviluppi illustrati (n. 3.3).

La SSR quale principale operatrice di mercato potrebbe inoltre beneficiare di proventi pubblicitari supplementari e sarebbe così in grado di far fronte più efficacemente alla crescente concorrenza delle finestre pubblicitarie. Anche i produttori e gli importatori svizzeri di bevande alcoliche leggere avrebbero la possibilità di reclamizzare i loro prodotti sui canali televisivi della SSR, che rispetto ad altre emittenti vantano tuttora quote di mercato più elevate, o di sponsorizzare singole trasmissioni (p.es. sportive).

4

La Bilancio della partecipazione della Svizzera (2006–2008)

Già al momento della redazione del messaggio del 21 settembre 2007 il bilancio della partecipazione della Svizzera al programma MEDIA (cfr. n. 1.1.3) era positivo. Le molte cifre raccolte nel frattempo confermano questa impressione: da un lato, nel settore della distribuzione cinematografica la Svizzera è tra i Paesi aderenti all'accordo MEDIA che registrano i riflussi finanziari più consistenti; dall'altro, con la partecipazione della Svizzera a MEDIA, gli operatori cinematografici hanno raggiunto un maggior grado di interconnessione a livello europeo, grazie soprattutto alle coproduzioni internazionali e ai programmi di aggiornamento professionale. Dal 2006 (primo anno di partecipazione della Svizzera al programma MEDIA) al 2008, i riflussi finanziari diretti sono aumentati da 4,6 a 5,6 milioni di franchi (cifre provvisorie 2008). Insieme ad altri programmi MEDIA a cui la Svizzera può aderire, in particolare quello relativo alla promozione del cinema in Svizzera (340 000 franchi per il 2008) e ai riflussi legati alle misure di aggiornamento professionale e all'acquisto di film svizzeri da parte di altri Paesi europei, i riflussi per il 2008 ammontano complessivamente a circa 7 milioni di franchi (pari al 70 %–75 % circa dell'importo investito nella partecipazione). Di seguito saranno analizzati approfonditamente i singoli settori.

4.1

Promozione della distribuzione cinematografica

Gli incentivi del programma MEDIA vanno a beneficio dei film svizzeri presentati nelle sale cinematografiche europee e delle società di distribuzione cinematografica svizzere che presentano film europei nei cinema svizzeri. La promozione ha luogo attraverso un sistema automatico di incentivi e un sistema selettivo.

Il settore della promozione automatica della distribuzione (promozione legata al successo), valutato in base al successo ottenuto dai film europei ai botteghini dei cinema svizzeri, ha dato origine a un flusso finanziario di ritorno di gran lunga

caso i flussi finanziari di ritorno legati a tali sussidi. Poiché MEDIA non fornisce un elenco esaustivo di tutti i partecipanti e delle relative nazionalità, le cifre seguenti riflettono solo una parte di tali riversamenti. Nel 2007, 12 cineasti svizzeri hanno partecipato a misure di aggiornamento professionale nell'ambito di cinque diversi programmi. La quota relativa a queste partecipazioni sussidiate da MEDIA ammonta a 390 000 franchi. Il programma europeo di aggiornamento professionale costa da 3000 a 45 000 franchi.

Grazie al programma MEDIA si creano inoltre vantaggi immateriali difficili da quantificare dal punto di vista finanziario. Lo scambio regolare con altri Paesi europei aumenta il grado di interconnessione internazionale e migliora sensibilmente la capacità competitiva dei cineasti svizzeri, costretti a misurarsi con la concorrenza straniera.

5 Consequenze

5.1 Consequenze finanziarie e per il personale della partecipazione al programma MEDIA

Con decreto del 10 dicembre 2007 l'Assemblea federale ha approvato un credito d'impegno per gli anni 2007–2009 di 26 288 292 franchi (15 932 268 euro) mediante il quale è garantita la partecipazione della Svizzera durante il periodo di applicazione provvisorio dell'accordo¹⁰.

Per quanto concerne i mezzi finanziari necessari per il versamento del contributo della Svizzera al programma MEDIA negli anni 2010–2013, resta valido quanto esposto nel messaggio del 21 settembre 2007 in merito alla questione (n. 2.4).

Con la firma dell'accordo, la Svizzera si assume un impegno pluriennale, per il quale deve essere richiesto un credito d'impegno. Insieme alla richiesta di approvazione dell'accordo verrà pertanto sottoposta al Parlamento una richiesta di credito d'impegno per i contributi relativi agli anni 2010–2013 per un importo pari a 41 072 800 franchi (24 892 566 euro). I contributi annui sono stati considerati nel preventivo 2009 e nel piano finanziario 2010–2012.

5.2 Consequenze per l'industria cinematografica svizzera

La partecipazione dei cineasti svizzeri all'accordo MEDIA contribuisce in misura sostanziale a migliorarne la capacità competitiva a livello europeo. I vantaggi sono di natura sia materiale sia immateriale. Oltre ai già citati flussi finanziari di ritorno diretti e indiretti per un totale di circa 7 milioni di franchi, la libera circolazione culturale costituisce per i cineasti il secondo importante vantaggio dell'accordo.

¹⁰ FF 2008 1807

5.3 Conseguenze della revisione della LRTV

La revisione della LRTV non ha conseguenze né finanziarie né per il personale della Confederazione. Essa avrà invece ripercussioni positive sulla situazione reddituale delle emittenti televisive svizzere, compresa la SSR. Questo effetto è, in definitiva, nell'interesse dei contribuenti. Secondo le stime di Publisuisse, si prevede un volume di mercato netto compreso tra gli 8 e i 12 milioni di franchi all'anno per la pubblicità di bevande a bassa gradazione alcolica in Svizzera; di questi, dai 5 agli 8 milioni di franchi dovrebbero fluire nelle casse della SSR.

6 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011¹¹. Il messaggio del 21 settembre 2007 figura tra gli oggetti inclusi nelle grandi linee nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 («Messaggio(i) concernente(i) i nuovi accordi bilaterali conclusi con l'UE (bilaterali II)»)¹².

7 Aspetti giuridici

7.1 Approvazione dell'accordo sulla la partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA

Le indicazioni contenute nel messaggio del 21 settembre 2007 rimangono valide (n. 4). In conformità all'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione dell'accordo compete all'Assemblea federale. Il decreto federale concernente l'approvazione della partecipazione della Svizzera al programma comunitario MEDIA sottostà a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

7.2 Modifica della LRTV

I presenti adeguamenti della LRTV si basano sull'articolo 93 capoverso 1 della Costituzione federale. Le modifiche della legge sottostanno a referendum facoltativo.

¹¹ FF 2008 597

¹² FF 2004 969 1019

Modifica dell'allegato I dell'accordo

tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007

Allegato I

Art. 1 Libertà di ricezione e di ritrasmissione di trasmissioni televisive

1. La Svizzera garantisce libertà di ricezione e di ritrasmissione nel suo territorio delle trasmissioni televisive soggette alla giurisdizione di uno Stato membro della Comunità determinata conformemente alla direttiva n. 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989¹³ relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (qui di seguito direttiva « sui servizi di media audiovisivi »), secondo le modalità seguenti:

la Svizzera conserva il diritto di

- a) sospendere la ritrasmissione dei programmi di un'emittente televisiva soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro della Comunità che abbia violato in misura manifesta, seria e grave le disposizioni relative alla tutela dei minori e della dignità umana di cui all'articolo 22 paragrafo 1 o 2 e/o all'articolo 3b della direttiva «sui servizi di media audiovisivi»;
- b) richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla sua giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla direttiva «sui servizi di media audiovisivi», purché tali norme siano proporzionate e non discriminatorie.

2. Nei casi in cui la Svizzera

- a) ha esercitato la facoltà ai sensi del paragrafo 1 lettera b di adottare norme più particolareggiate o più rigorose di interesse pubblico generale; e
- b) ritiene che un'emittente soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro della Comunità fornisca una trasmissione televisiva in tutto o per la maggior parte destinata al suo territorio

può contattare lo Stato membro che esercita la giurisdizione al fine di conseguire una soluzione reciprocamente soddisfacente per qualsiasi problema sorto. Alla ricezione di una richiesta motivata da parte della Svizzera, lo Stato membro che

RS 0.784.405.226.8

¹³ GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva n. 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30.07.1997, pag. 60) e dalla direttiva n. 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 332 del 18.12.2007, pag. 27).

esercita la giurisdizione chiede all'emittente di ottemperare alle norme d'interesse pubblico generale in questione. Lo Stato membro che esercita la giurisdizione informa la Svizzera entro due mesi sui risultati ottenuti a seguito della richiesta. Allo scopo di esaminare il caso sia la Svizzera sia lo Stato membro può chiedere alla Commissione di invitare le Parti coinvolte a un incontro ad hoc con la Commissione a margine del comitato di contatto.

3. La Svizzera, qualora ritenga:

- a) che i risultati conseguiti attraverso l'applicazione del paragrafo 2 non siano soddisfacenti; e
- b) che l'emittente in questione si sia stabilita nello Stato membro che esercita la giurisdizione per aggirare, nei settori coordinati dalla direttiva «sui servizi di media audiovisivi», le norme più rigorose che le sarebbero applicabili se fosse stabilita in Svizzera

può adottare misure appropriate nei confronti dell'emittente interessata. Siffatte misure sono obiettivamente necessarie, applicate in modo non discriminatorio e proporzionate agli obiettivi perseguiti.

4. La Svizzera può adottare misure in applicazione del paragrafo 1 lettera a o del paragrafo 3 solo se sono rispettate le condizioni seguenti:

- a) essa ha notificato al comitato misto e allo Stato membro nel quale l'emittente televisiva è stabilita la propria intenzione di adottare tali misure, adducendo i motivi sui quali fonda la sua valutazione; e
- b) il comitato misto ha deciso che dette misure sono proporzionate e non discriminatorie e, in particolare, che le valutazioni della Svizzera ai sensi dei paragrafi 2 e 3 sono correttamente motivate.

Art. 2 Eventi di particolare rilevanza per la società

1. La Svizzera assicura che le emittenti televisive soggette alla sua giurisdizione non esercitino diritti esclusivi su eventi che figurano nell'elenco degli eventi che uno Stato membro della Comunità giudica di particolare rilevanza in modo da privare una parte importante del pubblico dello Stato membro in oggetto della possibilità di seguire gli eventi, conformemente all'articolo 3a della direttiva «televisione senza frontiere».

2. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 3a della direttiva «televisione senza frontiere», la Svizzera notifica alla Commissione europea le misure adottate o che intende adottare in materia.

Art. 3 Promozione della distribuzione e della produzione di opere europee

Ai fini dell'attuazione delle misure relative alla promozione e alla distribuzione delle opere europee, si applica la definizione di opera europea di cui all'articolo 6 della direttiva «televisione senza frontiere».

Art. 4 Disposizioni transitorie

L'articolo 1 del presente allegato si applica a partire dal 30 novembre 2009.

Prima del 30 novembre 2009, restano applicabili le disposizioni dell'articolo 1, dell'allegato II, dell'accordo del 26 ottobre 2004¹⁴ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi comunitari MEDIA Plus e MEDIA Formazione¹⁵.

¹⁴ RU **2006** 1041

¹⁵ GU L 90 del 28.3.2006, pag. 22.