

Law and Media Working Paper Series

no. 1/2016

SARA GOBBATO*

Le competenze delle autorità amministrative indipendenti in materia di diritti audiovisivi sugli eventi sportivi**

INDICE: 1. Introduzione: eventi sportivi tra libertà economiche e diritto d'informazione. - 2. Eventi sportivi come oggetto del diritto di informare ed essere informati: la disciplina dei "brevi estratti di cronaca" e degli "eventi di rilevanza nazionale" da trasmettere in chiaro. - 3. Eventi sportivi come *input* essenziale dell'attività d'impresa: la disciplina dell'assegnazione dei diritti audiovisivi. - 4. Conclusione.

1. *Introduzione: eventi sportivi tra libertà economiche e diritto d'informazione.*

L'Unione europea riconosce che lo sport «è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità»¹.

* Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Avvocato in Milano.

** Testo della relazione presentata nel seminario *I diritti sportivi tra concorrenza e regolazione*, Università degli studi di Padova, 22 maggio 2015.

¹ In tal senso, Commissione europea, *Libro Bianco sullo Sport*, COM(2007) 391 def.

Come testimoniato anche dall'incontro di oggi, che vede riunito il mondo accademico con rappresentanti delle realtà istituzionali ed imprenditoriali, lo sport è un fattore di aggregazione ed integrazione tra le componenti vitali della società e di promozione dei valori fondamentali di solidarietà, ma non solo. Lo sport è anche un comparto economico di grande rilievo che genera circa il 2% del PIL mondiale.

Gli eventi sportivi sono, dunque, manifestazione dei diritti fondamentali della persona umana nella sua dimensione sociale ed economica.

Tali diritti possono talvolta porsi tra loro in conflitto. Si pensi all'interazione tra i settori sportivo ed audiovisivo nei quali, attorno alla realizzazione degli eventi, ruotano più soggetti: gli organizzatori delle competizioni sportive, le emittenti televisive e gli spettatori.

In primo luogo, gli organizzatori degli eventi, nell'esercizio della libertà d'impresa, mirano a ricavare il massimo profitto dalle competizioni commercializzando i diritti di diffondere gli eventi sui vari mezzi trasmissivi (digitale terrestre, satellite, internet).

Vi sono poi le imprese che, sui vari mezzi trasmissivi, offrono contenuti audiovisivi agli spettatori. Anch'esse nell'esercizio della libertà d'iniziativa economica, competono tra loro per acquisire in esclusiva il diritto di trasmettere eventi capaci di attrarre *audience* generando ricavi pubblicitari e/o da abbonamenti tv. Gli ingenti investimenti connessi ai costi di acquisizione dei diritti tv sono economicamente sostenibili purché gli eventi sportivi siano acquisiti sulla base di vere esclusive estese a tutti i mezzi trasmissivi (digitale terrestre, satellite e internet).

Vengono poi le emittenti televisive che, nell'esercizio del diritto di informazione, devono poter informare il pubblico in merito agli eventi di maggiore rilevanza per la collettività

Vi sono, infine, gli spettatori che, oltre che destinatari del diritto ad essere informati, nella veste di consumatori usufruiscono dei contenuti sportivi sul mercato dell'offerta dei contenuti audiovisivi.

Al fine di contemperare tra loro i diritti citati incrementando il benessere complessivo della collettività, l'ordinamento giuridico attribuisce alcune competenze alla Commissione

europea, e – per quanto concerne l'Italia – a due Autorità amministrative indipendenti che sono l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM).

A tali Autorità è affidato il compito di applicare le disposizioni pertinenti, che andiamo di seguito ad indicare, risolvendo i possibili conflitti tra i valori costituzionali in gioco.

2. *Eventi sportivi come oggetto del diritto di informare ed essere informati: la disciplina dei "brevi estratti di cronaca" e degli "eventi di rilevanza nazionale" da trasmettere in chiaro.*

Gli eventi sportivi possono rilevare, innanzitutto, quale oggetto del diritto all'informazione tutelato dalle disposizioni concernenti i "brevi estratti di cronaca" e gli "eventi di rilevanza nazionale".

In tale ambito i diritti costituzionali da contemperare sono due.

Da un lato, abbiamo il diritto di proprietà e libertà d'impresa delle emittenti tv che, con ingenti investimenti, hanno acquisito in esclusiva il diritto a trasmettere gli eventi. Abbiamo detto che gli operatori di mercato sono disponibili ad investire cospicui importi di denaro per acquistare eventi sportivi maggiormente attrattivi in esclusiva: il cospicuo investimento è economicamente sostenibile e giustificato se consente all'emittente tv di detenere l'evento in esclusiva assoluta (su tutti i mezzi trasmissivi), in modo da consentire all'emittente di attrarre numerosi spettatori che non trovano altrove quel particolare evento di loro interesse.

Dall'altro lato, vi è il diritto di informare di cui sono titolari le altre emittenti tv che, pur non avendo acquisito il diritto di diffondere quell'evento, devono poter informare il pubblico in ragione della rilevanza che l'evento in questione manifesta per la collettività.

Entrano qui in gioco le disposizioni concernenti i "brevi estratti di cronaca" e gli "eventi di rilevanza nazionale", che hanno l'effetto di limitare i diritti delle emittenti che hanno acquistato l'esclusiva, al fine di consentire alle altre emittenti di informare il pubblico.

Per quanto concerne i c.d. brevi estratti di cronaca, l'art. 15 della Direttiva SMAV 2010/13/UE² riconosce il diritto delle emittenti televisive di realizzare "brevi estratti di cronaca" su eventi di grande interesse pubblico, trasmessi in esclusiva dal *broadcaster* titolare dei relativi diritti tv. A tal fine, le emittenti devono poter accedere agli eventi scegliendo liberamente gli estratti (di durata limitata a 90 secondi), con l'obbligo di indicarne la fonte e utilizzarli esclusivamente per notiziari di carattere generale.

L'art. 32-*quater* del D. Lgs. n. 177/2005³, introdotto dal D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 44, affida all'AGCOM la funzione di definire, con proprio regolamento (delibera n. 667/10/CONS⁴), la disciplina riguardante le modalità con cui le emittenti televisive potranno realizzare i brevi estratti di cronaca.

Per quanto concerne gli "eventi di rilevanza nazionale", l'art. 14 della Direttiva 2010/13/UE SMAV consente a ciascuno Stato membro di «prendere le misure compatibili con il diritto comunitario volte ad assicurare che le emittenti televisive soggette alla sua giurisdizione non trasmettano in esclusiva eventi che esso considera di particolare rilevanza per la società, in modo da privare una parte importante del pubblico dello Stato membro

² Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (c.d. Direttiva sui Servizi di Media Audiovisivi - SMAV) in *GUUE* L 95, 15.4.2010, 1. Sulla disciplina dei "brevi estratti di cronaca" si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, C-283/11, 22 gennaio 2013, *Sky Österreich GmbH c. Österreichischer Rundfunk*; F. BASSAN, E. TOSI, *Diritto degli audiovisivi*, Milano, 2012, 334 ss.; C. PINELLI, *I brevi estratti di cronaca*, in V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La nuova televisione europea. Commento al "Decreto Romani"*, Rimini, 2010, 56 ss.; E. MORELLI, *I diritti audiovisivi sportivi*, Milano, 2012, 541 ss.; M. BASSINI, *Diritti esclusivi e diritti fondamentali, limiti e controlimiti. Il caso dei brevi estratti di cronaca*, in O. POLLICINO, S. GOBBATO (a cura di), *Eventi sportivi e diritti audiovisivi. Le esclusive fra concorrenza e regolazione*, Roma, 2014, 95 ss.

³ Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici", GU n. 208 del 7.9.2005 - Suppl. Ordinario n. 150.

⁴ All. A alla Delibera n. 667/10/CONS, recante "Regolamento concernente la trasmissione di brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico ai sensi dell'art. 32-*quater* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici" (come integrata dalla Delibera n. 392/12/CONS), in GU n. 4 del 7.1.2011.

della possibilità di seguire i suddetti eventi in diretta o in differita su canali liberamente accessibili»⁵.

In attuazione di tale disposizione, ciascun Paese membro stila, secondo modalità che devono essere chiare e trasparenti, un elenco di eventi rilevanti nazionali e non, da trasmettere in chiaro e dunque non criptabili; tale elenco deve essere notificato alla Commissione europea che ne verifica la compatibilità con il diritto comunitario.

In attuazione di tale disposizione e della relativa norma di recepimento (i.e. art. 32-ter TUSMAR), l'AGCOM ha stilato la lista degli eventi di rilevanza nazionale che devono essere trasmessi in chiaro (contenuti nella Delibera n. 131/12/CONS⁶).

Tra tali eventi figurano non solo eventi sportivi (ad es. le partite della Nazionale di calcio) ma anche eventi culturali, quali il concerto di Capodanno presso il Teatro La Fenice di Venezia.

3. *Eventi sportivi come input essenziale dell'attività d'impresa degli organizzatori delle competizioni e delle emittenti tv: la disciplina dell'assegnazione dei diritti audiovisivi.*

Gli eventi sportivi maggiormente attrattivi - quali il calcio di Serie A per l'Italia - sono un "must have" per gli operatori di mercato (siano essi *broadcaster* o *telco*) che vogliono lanciare offerte competitive sui vari mezzi trasmissivi (digitale terrestre, satellite o internet)⁷.

⁵ In proposito, Corte di giustizia dell'Unione europea, 18 luglio 2013, cause riunite C-201/11 P, C-204/11 P e C-205/11 P, *FIFA e UEFA c. Commissione*; G. Greppi, *La regolamentazione del diritto di cronaca e della lista degli eventi da trasmettere in chiaro*, in O. POLLICINO, S. GOBBATO (a cura di), *op. cit.*, 59 ss.

⁶ Delibera n. 131/12/CONS, recante "Approvazione definitiva della lista degli eventi di particolare rilevanza per la società di cui è assicurata la diffusione su palinsesti in chiaro", in GU n. 92 del 19.4.2012.

⁷ In proposito, M. FERRERO, *Diritti sportivi e concorrenza: un binomio più agevole in futuro?*, in O. POLLICINO, S. GOBBATO (a cura di), *op. cit.*, 43 ss.

Abbiamo detto che gli operatori di mercato, che vogliono lanciare sul mercato offerte di successo, sono disposti ad investire cospicui importi di denaro purché gli eventi siano acquisiti in esclusiva.

I provvedimenti adottati dalla Commissione europea e dall'AGCM in materia ammettono l'assegnazione in esclusiva dei diritti audiovisivi sugli eventi sportivi in presenza di alcune condizioni.

In particolare, la prassi antitrust riconosce che l'assegnazione dei diritti sulla totalità degli eventi di una competizione debba avvenire attraverso procedure competitive trasparenti, in modo che tutti gli operatori interessati abbiano uguali possibilità di accedere ad un input tanto essenziale per l'attività d'impresa.

Le procedure di assegnazione possono avvenire secondo due modalità alternative, che conducono rispettivamente all'attribuzione di diritti esclusivi "per pacchetto" (i.e. per gruppo di partite) oppure "per piattaforma" (i.e. per mezzo trasmissivo).

La prima modalità (vendita "per pacchetto") consente di assegnare i diritti mediante la suddivisione degli eventi in gruppi o pacchetti equilibrati in termini di appetibilità per gli spettatori. Ciascun pacchetto viene posto a gara e assegnato in esclusiva assoluta a un solo operatore che potrà sfruttarlo su tutte le piattaforme tecnologiche. Di norma viene introdotta anche una c.d. *no single buyer rule*, vale a dire il divieto per un operatore di aggiudicarsi tutti i pacchetti posti a gara. La vendita in "esclusiva per pacchetto" è il modello generalmente diffuso in Europa, e fa sì che nessuna impresa possa detenere l'esclusiva assoluta su tutti gli avvenimenti di una competizione.

La seconda modalità di attribuzione dei diritti è quella "per piattaforma", adottata storicamente in Italia: l'intera competizione, o per lo meno gli eventi di maggior rilievo, vengono assegnati separatamente per piattaforma tecnologica, in modo che una pluralità di operatori (ma pur sempre uno per mezzo trasmissivo), possa disporre dei diritti per trasmettere gli eventi.

Per quanto concerne il nostro Paese, l'art. 8 del c.d. Decreto Melandri (ossia il D. Lgs. n. 9/2008⁸ contenente la disciplina dei diritti audiovisivi sugli eventi sportivi in Italia) prevede che:

«1. L'organizzatore della competizione è tenuto ad offrire i diritti audiovisivi mediante più procedure competitive, ai fini dell'esercizio degli stessi [1] per singola piattaforma ovvero [2] mettendo in concorrenza le diverse piattaforme, ovvero [3] con entrambe le modalità.

2. Nell'ipotesi in cui vengano messe in concorrenza diverse piattaforme, l'organizzatore della competizione è tenuto a predisporre più pacchetti.

3. L'organizzatore della competizione deve predisporre pacchetti tra loro equilibrati in modo da garantire la presenza, in ciascuno di essi, di eventi della competizione di elevato interesse per gli utenti.

4. L'organizzatore della competizione fissa il prezzo minimo di ciascun pacchetto al di sotto del quale, previa comunicazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, può decidere di revocare l'offerta».

L'art. 9, c. 4 del Decreto Melandri, prevede inoltre la c.d. *"no single buyer obligation"*, stabilendo che «[è] fatto divieto a chiunque di acquisire in esclusiva tutti i pacchetti relativi alle dirette, fermi restando i divieti previsti in materia di formazione di posizioni dominanti».

L'AGCM, in sede di esame delle Linee guida redatte dalla Lega calcio per l'attribuzione dei diritti audiovisivi sulle partite dei campionati di Serie A per le stagioni 2015-2018⁹, ha

⁸ Decreto Legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, "Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi e relativa ripartizione delle risorse", in GU del 1.2.2008 (rettifica in GU n. 93 del 19.4.2008). In proposito, J.F. DIAZ, V. FORTI, *La disciplina antitrust della nuova legislazione sui diritti di trasmissione: quid novi sub sole?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2/2008, 13 ss.; A. DE MARTINI, *La disciplina dei diritti televisivi nello sport*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2/2011, 32 ss.

⁹ AGCM, provv. 9 aprile 2014, SR21, *Lega Calcio Serie A, Linee Guida Campionati di Calcio 2015/2016,-2017/2018*, in Boll. 19/2014. In tale provvedimento, l'AGCM ha in particolare riconosciuto che: «[...] alla luce del divieto di sub-licenza dei diritti previsto dall'art. 11, comma 6, del Decreto – la

confermato la propria preferenza per una tipologia di offerta “per piattaforma”, quindi con assegnazione degli eventi in esclusiva a un solo operatore all’interno di ciascun mezzo trasmissivo, o al limite un’offerta mista, con caratteristiche tanto della configurazione per prodotto quanto di quella per piattaforma. Come si è precisato: «[l]a motivazione di tale conclusione risiede nel fatto che, se è vero che l’assegnazione dei diritti deve avvenire nell’ottica di sviluppare la concorrenza tra gli operatori, il beneficiario ultimo di tutto il processo deve essere il consumatore/telespettatore. Se dunque la gara ‘per prodotto’ appare in grado di stimolare una concorrenza più accesa, in quanto in grado di conferire un’esclusiva assoluta sugli eventi oggetto di assegnazione, che le imprese del settore potrebbero valorizzare nella predisposizione delle proprie offerte, tale soluzione non appare rispondere al meglio agli interessi dei consumatori, per lo meno nel contesto del mercato italiano»¹⁰.

In Italia, infatti, ai sensi dell’art. 11, c. 6, del Decreto Melandri vige attualmente il divieto di sub-licenza dei diritti tra gli operatori, una volta che tali diritti siano stati assegnati, salva la possibilità di limitate deroghe alle condizioni previste dall’art. 19, c. 1, del medesimo Decreto. Applicando il modello “per pacchetto”, infatti, un consumatore che volesse seguire

predisposizione di pacchetti “per piattaforma” o con modalità di tipo “misto” sarebbe in astratto preferibile ad una modalità di assegnazione dei diritti “per prodotto”. Infatti, la cessione di molteplici pacchetti in esclusiva “per prodotto” può essere considerata quanto ai suoi effetti alla stregua di una situazione di esclusiva, dato il divieto di rivendita dei diritti acquisiti. Al contrario, una configurazione “per piattaforma”, se anche conferisse un’esclusiva all’interno di ogni singola piattaforma trasmissiva, si sostanzierebbe di fatto nell’assenza di esclusiva assoluta in capo ad un unico operatore: la presenza di più soggetti detentori di diritti sui medesimi eventi genererebbe una maggiore competizione nel mercato con evidenti benefici per i consumatori. Questa soluzione ovvierebbe anche alla criticità insita nella vendita “per prodotto”, la quale darebbe luogo a un’offerta frammentata con notevoli effetti negativi per i consumatori, che dovrebbero moltiplicare il numero di abbonamenti per vedere tutti gli eventi o, in alternativa, rinunciare alla visione di alcuni di essi» (cfr. SR21 punto 57). Si v. anche AGCOM, Delibera n. 150/14/CONS, recante “Approvazione delle Linee Guida per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi trasmesse dalla lega nazionale Professionisti Serie A per le stagioni sportive 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018, ai sensi dell’articolo 6, comma 6, del Decreto Legislativo 9 gennaio 2008, n. 9”. In proposito, F. GHEZZI, *Cessione di diritti audiovisivi nel settore del calcio, esclusive e diritto della concorrenza*, in O. POLLICINO, S. GOBBATO (a cura di), *op. cit.*, 9 ss.

¹⁰ In tal senso, M. FERRERO, *op. cit.*, 55.

l'intero campionato dovrebbe sottoscrivere tanti abbonamenti pay-tv quante sono le emittenti assegnatarie dei vari pacchetti in cui il campionato è stato suddiviso. Per effetto del divieto di cui all'art. 11 cit., infatti, le varie emittenti assegnatarie non potrebbero ricorrere a sub-licenze per ottenere il diritto di trasmettere il campionato nella sua interezza nell'ambito di un'offerta commerciale inclusa in un unico abbonamento pay-tv.

Da tale previsione normativa deriverebbe, dunque, il fondamento dell'"eccezione italiana" con la preferenza espressa dall'AGCM nel 2014 per il modello di attribuzione dei diritti ad un operatore per piattaforma tecnologica.

4. *Conclusione.*

Abbiamo così terminato l'*excursus* introduttivo sulle competenze detenute da AGCM ed AGCOM in materia di diritti audiovisivi sugli eventi sportivi. La panoramica dei profili rimessi alle valutazioni delle due Autorità conferma, in conclusione, la complessità e la varietà dei temi che ruotano attorno alla materia in commento con significativi riflessi sui diritti fondamentali della persona nella sua dimensione sociale ed economica.