Seminario ASTRID
sul disegno di legge di riforma del sistema televisivo

Brevi note sul pluralismo e sulla concorrenza

Intervento di Roberto Mastroianni

L'anomalia del sistema radiotelevisivo italiano è da anni nel mirino di una nutrita serie di autorità ed organismi nazionali ed europei. La rigidità del mercato, dovuta soprattutto alla presenza di una posizione dominante nel settore privato, e gli effetti di questa sulla ripartizione delle risorse tra i vari mezzi di comunicazione di massa sono stati più volte denunciati dall'Autorità garante della concorrenza, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dallo stesso Senato della Repubblica in una indagine conoscitiva conclusasi nel maggio del 2005, dunque nella precedente legislatura. La presenza di situazioni lesive del pluralismo dell'informazione è a sua volta da tempo segnalata dalla Corte costituzionale, dal Parlamento europeo, dal Consiglio d'Europa, dall'OCSE. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato nel gennaio di quest'anno la Raccomandazione, n. 3/2007 sul pluralismo in cui si sostiene che gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure ex ante per la tutela del pluralismo radiotelevisivo, indicando anche quali possono essere i parametri da utilizzare al fine di individuare le posizioni dominanti: si citano criteri davvero capaci di "misurare" la forza dei singoli operatori, come l'audience o le risorse controllate. L'unico parametro che non viene citato, giustamente, in quanto totalmente inefficace considerata la moltiplicazione delle piattaforme, è quello del numero dei canali controllati: ed infatti si tratta del parametro utilizzato dalla legge Gasparri.

L'anarchia nella distribuzione delle frequenze radiotelevisive è oggetto di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia, con il rischio dell'adozione di sanzioni pecuniarie, mentre il paradosso di un sistema di rilevazione dei dati dell'audience nelle mani degli operatori dominanti era stato anch'esso denunciato dall'Autorità Antitrust.

Ora, se non altro per coerenza con la scelta del nostro Paese di dotarsi di autorità indipendenti e di partecipare ai consessi europei, questa anomalia doveva essere affrontata. Nell'impossibilità di farlo, per evidenti motivi, nel corso della precedente legislatura, interviene il Governo con l'adozione del d.d.l. Gentiloni. Il ricorso ad un disegno di legge piuttosto che ad un decreto-legge nonostante l'urgenza delle questioni da risolvere è un segno di rispetto verso il Parlamento e dunque verso l'opposizione: ma dalle prime reazioni appare evidente che questo riguardo non è stato apprezzato.

Se la necessità dell'intervento non è realisticamente da mettere in discussione, alcune osservazioni meritano essere spese sul merito del provvedimento, dal quale emergono luci ed ombre. Mi limiterò ad approfondire brevemente tre punti: le regole in tema di apertura del sistema radiotelevisivo con la riduzione delle posizioni di dominanza sul mercato delle trasmissioni analogiche; l'intervento in materia di risorse pubblicitarie; le nuove regole sulle sanzioni.

Quanto alla riduzione delle posizioni di dominio sull'analogico, allo scopo di favorire il passaggio al nuovo sistema digitale in un contesto di tutela del pluralismo, la scelta del Governo è quella di operare un parziale "disarmo bilaterale", imponendo

(ma non prima di un anno dall'entrata in vigore della legge) a Rai e Mediaset sia di liberare le frequenze analogiche possedute in eccesso, sia di limitare la diffusione di uno dei loro tre canali alle piattaforme digitali (terrestre e satellitare). Lo scopo, condivisibile, è quello di rendere più ricca l'offerta sul digitale e quindi motivare l'utenza e le produzioni a "migrare" progressivamente dal sistema analogico, in maniera da arrivare senza difficoltà alla data definitiva di *switch-off* prevista per il 2012. La legge mette così sullo stesso piano i due operatori principali, senza dare rilevanza alla diversa natura della loro attività (servizio pubblico, offerta commerciale). Se è vero che la parziale sovrapposizione dei palinsesti è sotto gli occhi di tutti, questa operazione appare discutibile: a differenza del principale operatore privato, il "dimagrimento" della Rai non è mai stato richiesto dalla Corte costituzionale, e comunque potrebbe essere realizzato con modalità diverse, ad esempio "regionalizzando" totalmente una rete senza pubblicità, così restituendo maggiore dignità alle sedi locali. Altro è, evidentemente, la liberazione delle frequenze in eccesso, pure richiesta dalla nuova legge, le quali potrebbero sommarsi a quelle abbandonate da Mediaset per consentire l'ingresso di nuovi operatori o la crescita di quelli esistenti con copertura territoriale ridotta, ma soprattutto la sanatoria dell'incredibile vicenda di Europa 7, titolare di concessione ma priva delle frequenze per sfruttarla. Inoltre, legare in maniera così stretta i destini e gli interessi di Mediaset a quelli della Rai potrebbe avere l'effetto, per così dire, di unire le resistenze, complicando l'iter di approvazione della legge e la sua attuazione. La storia insegna: il dimagrimento mal impostato dalla legge Maccanico ed ancora peggio gestito dall'AGCOM è fallito anche per questo motivo.

Rispetto alle risorse pubblicitarie, va ricordato che l'Indagine conoscitiva del Senato aveva segnalato che, a differenza degli altri Paesi europei, in Italia è presente uno squilibrio palpabile tra la fetta di risorse assorbite dalla televisione (circa il 54%) e quella assorbita dalla stampa (circa il 38%), richiedendo misure appropriate. La stessa distorsione era stata segnalata dall'Autorità antitrust nella sua indagine del 2004 (n. IC/23), la quale aggiungeva la necessità di intervenire sul mercato delle risorse pubblicitarie in televisione (oggi il principale operatore è intorno al 60%) per riequilibrare le quote possedute dagli operatori e consentire l'ingresso di nuovi entranti.

Il Governo propone di risolvere queste distorsioni con due misure. In primo luogo, imponendo una forzata (ma temporanea, sino allo switch-off) riduzione dei "tetti" di affollamento pubblicitario: qualora l'Autorità per le comunicazioni dovesse accertare che uno degli operatori ha raccolto, nell'anno solare precedente, più del 45% delle risorse pubblicitarie nel settore televisivo, a questo operatore – definito impropriamente in "posizione dominante", ma non mi sembra una critica di gran pregio - sarà imposto, per l'anno successivo, di ridurre l'affollamento pubblicitario per ogni ora di trasmissione dall'attuale 18% al 16%. Tuttavia, glissando sui tempi lunghi dell'intervento e sul fatto che comunque il 45% è una percentuale alta (nel mercato dei giornali quotidiani la quota è del 20% del tirato), nonostante la crociata davvero sproporzionata organizzata avverso questa disposizione, si tratta di un intervento che mi pare tutt'altro che incisivo (e dunque poco efficace ai fini della soluzione dell'anomalia che è alla base dell'intervento stesso) in quanto si tratterebbe, per l'emittente sopra i limiti, soltanto di ridurre la diffusione di messaggi pubblicitari di circa *un minuto per ora di trasmissione*. Ora, penso sia abbastanza realistico prevedere che un soggetto che detiene addirittura il 60% delle risorse non avrà difficoltà, nonostante la riduzione in termini assoluti dei minuti di pubblicità, a mantenere

comunque una quota elevata del mercato (ad esempio) aumentando i prezzi. Come se non bastasse, va aggiunto che questa misura rischia di non essere mai applicata, posto che il soggetto che ne sarà il probabile destinatario (Mediaset, che oggi controlla il 60% circa delle risorse, mentre la Rai è al 30%) è anche il soggetto che ne viene *espressamente esentato*, posto che la legge aggiunge che la misura ora ricordata non si applica a chi abbia trasferito su una diversa piattaforma trasmissiva una o più emittenti operanti su frequenze analogiche. Dalla lettera della disposizione, nulla consente di escludere che il "trasferimento" che esenta dalla riduzione dei tetti possa essere anche quello, prima citato, imposto per il dimagrimento di Mediaset. Dunque, rischia di crearsi una situazione paradossale per cui, considerata anche la sostanziale sovrapposizione dei tempi (lunghi) necessari per i due interventi (trasferimento della rete e riduzione della pubblicità), il soggetto in posizione dominante potrà con due reti conservare quote altissime nel mercato pubblicitario, non consentite invece ad altri eventuali concorrenti privati. L'esenzione prevista dalla legge dovrebbe dunque essere rimossa, mantenendo come presupposto per l'adozione delle misure il solo superamento della quota del 45% delle risorse pubblicitarie. In ogni caso, va precisato meglio che la misura di riduzione del tetto di affollamento non deve essere intesa come escludente ogni altro possibile intervento dell'AGCom sulla base all'articolo 43 del Testo Unico RTV: altrimenti arriveremmo al paradosso di tipizzare una misura, magari inefficace, ed escludere allo stesso tempo il ricorso ad altre.

La seconda soluzione indicata dal Governo è più efficace: sempre nell'ottica di un riequilibrio delle risorse pubblicitarie, si propone di estendere a tutte le forme di pubblicità (comprese le telepromozioni) il "tetto" di affollamento orario oggi imposto solo agli spot. E' stato il ricorso alle telepromozioni ed alle televendite a contribuire al consolidamento della posizione dominante nel mercato televisivo, consentendo nel contempo l'erosione di una fetta di mercato di tradizionale appannaggio della carta stampata. Si tratta, è bene sottolinearlo, di una misura consentita dalle regole europee, adottata allo scopo di favorire maggiore concorrenza in un mercato bloccato.

Infine, positivo è il giudizio sull'inasprimento delle sanzioni in caso di violazione delle regole sulla pubblicità. Come segnalato dall'AGCOM nel luglio 2006 e confermato da una iniziativa della Commissione europea contro lo Stato italiano, le regole attuali sono del tutto inefficaci sia per la complessità e la durata dei procedimenti, sia per l'ammontare davvero risibile delle sanzioni, con la conseguenza che violare le regole diviene addirittura conveniente. Anche in questo caso l'intervento di modifica, oltre ad essere naturale conseguenza delle richieste delle Autorità del settore, appare dettato dalla necessità di dare finalmente credibilità al sistema.

Prof. Roberto Mastroianni (Università di Napoli "Federico II")