

Seminario ASTRID
sul disegno di legge di riforma del sistema televisivo
3 maggio 2007

intervento di Antonio Pilati

Tre rapide osservazioni.

La prima osservazione riguarda il tetto del 45% di ricavi pubblicitari. E' vero, la misura discende da obiettivi concernenti il pluralismo, però – come è stato fatto notare da vari interventi – la norma utilizza non solo le parole della disciplina antitrust ma anche il suo apparato concettuale, cosicché gli effetti che esplica hanno – al netto dell'origine in ambito culturale e politico – diretta incidenza sulle dinamiche del mercato.

Il pluralismo può essere tutelato con un'ampia varietà di strumenti, diversi fra loro, come indica la stessa Commissione Europea: una norma che salvaguarda il pluralismo senza distorcere la concorrenza si trova per esempio nell'art.2 comma 8 della legge 66/2001 che impone ai soggetti che detengono due o più concessioni televisive in tecnica analogica di cedere a soggetti terzi il 40% della propria capacità trasmissiva digitale durante il periodo di transizione. In ogni caso, quando il legislatore stabilisce norme che incidono sulla dinamica del mercato, il sistema giuridico – comunitario e nazionale – individua le autorità di garanzia, come l'Antitrust, che sono chiamate ad attuarle e che valutano caso per caso, secondo procedure standard, le condizioni di applicazione.

Il disegno di legge fissa, invece, un limite rigido e toglie alle Autorità di garanzia ogni margine di valutazione legato alle specificità dei singoli casi: si interrompe così quel circuito di garanzia che l'esame istruttorio delle Autorità assicura e si innescano le obiezioni mosse in parallelo dalla Commissione Europea e dall'Autorità Antitrust italiana. Sul punto si era già espresso nel 2001 il Presidente Tesauo con parole molto chiare: "l'Autorità ritiene che non debbano essere posti tetti alle possibilità di espansione delle imprese, mediante la fissazione di quote di mercato, e che le iniziative di promozione della concorrenza siano più efficaci quando gli interventi non debbano richiedere un costante monitoraggio".

Si è ricordato, anche oggi, che altre leggi – come la 249 del 1997 - hanno posto limiti ai ricavi cumulabili da un singolo soggetto: tuttavia la legge Maccanico indicava, oltre alla soglia numerica,

anche altri criteri di valutazione e lasciava all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di effettuare un esame istruttorio ad ampio spettro. E vorrei ricordare, come memoria storica, che nelle varie analisi sulle posizioni dominanti svolte tra il 1998 e il 2004 è stato più volte rilevato il superamento del tetto del 30%, ma non è stata attribuita la qualifica di posizione dominante.

La seconda osservazione riguarda l'assetto del sistema televisivo dove oggi esistono tre operatori che sempre più vedono avvicinarsi le proprie quote di mercato. Sky, che è il più piccolo dei tre, alla fine del 2006 ha circa il 26% del mercato, mentre RAI che ha la quota di mercato più grande, è al 35%: la differenza è appena del 9% e in tendenza si ridurrà ancora perché la pubblicità ristagna e il fatturato degli abbonamenti cresce. Anche in altri Paesi europei il mercato televisivo vede tre soggetti dominanti, per esempio la Gran Bretagna o la Francia. Mi sembra evidente che l'evoluzione tecnologica, generando un enorme aumento di capacità trasmissiva, porti a un maggior numero di operatori e a una crescente frammentazione delle quote di mercato. E' quanto, per esempio, sta accadendo in Gran Bretagna. Credo sia un processo da incoraggiare: più innovazione, più operatori, più programmi, ascolti più distribuiti.

In Gran Bretagna un elemento fondamentale per lo sviluppo del digitale terrestre e quindi per l'allargamento del mercato è stata l'operazione Freeview, vale a dire la costituzione di una piattaforma digitale terrestre ricevibile gratis e organizzata da vari operatori con contenuti esclusivi: il suo notevole successo ha costituito un fattore trainante per l'espansione del digitale terrestre in Gran Bretagna.

In Italia, come dice con ragione il Ministro Gentiloni, è carente l'offerta sul digitale terrestre e questo è il principale freno oggi ad un suo rapido sviluppo. Freeview è una risposta di successo ai problemi di sviluppo del digitale terrestre.

Terza e ultima osservazione. Nell'art.3 comma 5 del Ddl le frequenze che ritornano nella disponibilità del Ministero, dopo il passaggio al digitale terrestre delle due reti analogiche dei maggiori operatori, non sono vincolate da un uso in tecnica digitale: si dice soltanto che vengono restituite ad altri operatori. Basta fare due calcoli sulle scadenze temporali inserite nel disegno di legge e si vede che queste frequenze, dato un ragionevole tempo di approvazione della legge, saranno disponibili ad altri operatori non prima della seconda metà del 2009, vale a dire con un

anticipo di appena tre anni sull'immaginato switch-off. Allora i casi sono due: o non ci sono operatori che se le prendono perché appare anti-economico costruire una rete analogica che dura solo tre anni, oppure la data del 2012 è destinata a una proroga non breve: è evidente che chi costruisce una rete analogica ha bisogno di un tempo più lungo di tre anni per remunerare il suo investimento. Esiste quindi una contraddizione tra la lettera dell'articolo 3 comma 5 e l'obiettivo di accelerare la transizione digitale.

Ora quando si ha un armamentario concettuale il quale va ad incidere sulla dinamica del mercato, esistono delle autorità di garanzia come l'antitrust appunto per garantire che questo intervento venga fatto secondo determinati canoni e procedure a garanzia appunto dei soggetti coinvolti.

Il fatto di fissare un tetto secco e di non permettere a una autorità di applicare la norma a seconda del caso specifico è una interruzione di questo circuito di garanzia ed è questo che ha suscitato – come dire – le obiezioni sia dell'antitrust italiano sia dell'antitrust della Commissione Europea Non è una cosa che viene detta adesso, la diceva il Presidente Tesauro contro i tetti già nel 2001 con parole molto chiare. Si è detto: “ma i tetti ci sono varie volte nelle leggi?”; per esempio un tetto c'era nella legge Maccanico, però, ad esempio, nella legge Meccanico, l'applicazione era lasciata alla autorità delle garanzie nelle comunicazioni che valutava caso per caso. E vorrei ricordare così, come memoria storica, che nelle varie analisi di posizione dominante è stato più volte rilevato il superamento del tetto del 30%, ma non è stata rilevata automaticamente la posizione dominante. Le delibere dell'AGICOM testimoniavano l'oltrepassamento del limite, ma non sancivano da questo direttamente una qualifica di posizione dominante e questo è un elemento di garanzia importante che non c'è – mi sembra – nella legge attuale e che ha provocato quelle censure di cui dicevo.

Seconda osservazione che mi sembra importante: noi oggi abbiamo un sistema televisivo a tre operatori in quale vedono ravvicinarsi le loro quote di mercato. Ad oggi, tra Skay che è il più piccolo che ha circa il 26% del mercato, RAI che ha la maggior parte, che ha la quota di mercato

più grande che è il 35%, la quota è di differenza del 9%; tendenzialmente andrà a ridursi perché la pubblicità ristagno diminuisce e il fatturato degli abbonamenti cresce. Ci sono anche altri paesi europei in cui il mercato è a tre soggetti dominanti, per esempio la Gran Bretagna, per esempio la Francia. Allora, io credo che l'evoluzione tecnologica e lo abbiamo visto tutti con la moltiplicazione dei canali, porti ad un crescente allargamento degli operatori e ad una crescente frammentazione delle quote di mercato. Questo è quello che si è visto in paesi che sono più avanti nel processo di digitalizzazione del nostro.

Io credo che sia questo l'elemento da incoraggiare; incoraggiare l'ampliamento dell'offerta, incoraggiare l'ingresso di nuovi operatori attraverso l'innovazione tecnologica e questo è un processo che porta naturalmente alla frammentazione delle quote, quello per esempio che si sta vedendo in Gran Bretagna. Come sviluppare questo? Io vorrei ricordare il caso inglese in cui un elemento fondamentale per lo sviluppo del digitale terrestre, per l'allargamento del mercato è stata l'operazione free wiew, vale a dire la costituzione di una piattaforma digitale terrestre free organizzata da diversi operatori con contenuti autonomi che non si trovavano sulle altre piattaforme, che non si trovavano sull'analogico e che ha avuto un notevole successo e che ha fatto da driver della espansione del digitale terrestre in Gran Bretagna.

Io credo che sarebbe interessante immaginare e in qualche caso se ne era anche sentito, immaginare uno sviluppo in questo senso anche in Italia; ha perfettamente ragione il Ministro che dice che manca l'offerta sul digitale terrestre. Free wiew è un esempio di successo di come creare offerta sul digitale terrestre.

Ultima osservazione, terza e ultima osservazione: le frequenze che secondo l'articolo 3 comma 5 vengono riportate nella disponibilità del ministero dopo che le due reti analogiche dei maggiori operatori sono passate sul digitale terrestre non si dice che vengono utilizzate per il digitale, si dice che vengono restituire 3 comma 5 ad altri operatori. Basta fare due calcoli con la tempistica che è inserita nel disegno di legge queste frequenze, prevedendo un ragionevole tempo di approvazione della legge, non saranno disponibili ad altri operatori non prima, credo, della seconda metà del 2009, vale a dire tre anni prima dell'immaginato suicidio. Allora i casi sono due: o non ci sono operatori che se le prendono perché sarebbe ben strano costruire una rete analogica che dura solo tre anni, oppure non è solida, non è sicura la data del 2012 perché se qualcuno fa l'investimento è

evidente che poi ha bisogno di un tempo più lungo, l'investimento di costruzione di una rete analogica per poterlo remunerare. Allora in questo vedo una contraddizione tra la lettera dell'articolo 3 comma 5 e l'obiettivo di accelerare la transizione digitale. Grazie.