

TV. La riforma del mercato televisivo

di Ferdinando Targetti – 20 LUGLIO 2006

Apparso su L'Unità del 23 luglio 2006 con il titolo "La tv senza Gasparri"

La Commissione europea l'altro ieri ha espresso il giudizio che in Italia la legge Gaspari è inadatta a porre rimedio al duopolio sul mercato televisivo. Volendo por mano alle norme che regolano il mercato della televisione ci si trova in un involuppo di tre problemi, senza considerare il maggiore che è la tutela della pluralità dell'informazione. Primo il superamento dell'assetto duopolistico del mercato via etere; secondo la concentrazione del mercato pubblicitario nelle mani di una sola impresa; terzo la duplice natura della Rai che offre in modo indistinto, sia beni meritori finanziati dal canone, sia beni di intrattenimento finanziati dalla pubblicità.

E' noto che fino agli anni '90 si pensava che l'assetto duopolistico del mercato televisivo italiano avrebbe dovuto essere superato con lo "spostamento" su satellite del canale 4 di Mediaset. La legge Gaspari è servita ad affossare una volta per tutte questa prospettiva. Tuttavia da allora non solo è cambiato, con la Gaspari, il quadro normativo, ma anche il quadro tecnologico. Questo non significa tuttavia che la legge Gaspari sia un buono strumento per affrontare i primi due problemi su enunciati. Cerchiamo di capire per quali motivi.

1. Modifiche tecnologiche. La Tv che è entrata finora nelle nostre case si basa sulla tecnologia analogica, che consente di trasmettere, su ogni rete, un solo programma (o canale). Nell'etere c'è un limitato numero di frequenze. Sulla base dell'occupazione di fatto dello spettro delle frequenze il numero massimo di reti televisive nazionali è tra dieci e dodici, il che, in tecnologia analogica, lascia spazio per un pari numero di canali nazionali. La Germania occupa per tutte le sue tv metà delle frequenze impegnate in Italia. In Italia gli emittenti hanno occupato, con le loro antenne, frequenze in modo caotico, dando luogo a notevoli problemi sia di congestione dello spettro delle frequenze, sia di interferenze. Rai e Mediaset, occupano l'80% delle frequenze nazionali, che sono il 50% di tutte le frequenze utilizzate in Italia, il resto essendo utilizzato da altre minori tv nazionali e da 700 tv locali. Va quindi accolto con favore l'intendimento dell'AGCom di predisporre un catasto nazionale degli impianti radiotelevisivi e delle relative frequenze e un censimento per porre rimedio all'attuale sperpero di una risorsa pubblica. Le innovazioni tecnologiche e la convergenza mediatica in atto (satellite, pay per view, Iptv, Internet eccetera) amplificano la necessità, crediamo sentita da tutti, di un riordino in Italia dell'attribuzioni delle frequenze nell'etere.

Dall'analogico al digitale. Come è noto il punto di partenza della Gaspari è la trasformazione del sistema analogico in digitale. Con il digitale terrestre su una stessa rete anziché un solo canale ne potranno passare circa cinque. Questa rete a più canali si chiama multiplex. Con questa trasformazione tecnologica c'è spazio per ben oltre cinquanta canali. Anche se è tecnologicamente più corretto ragionare non più in termini di reti e canali ma, più rigorosamente, di capacità trasmissiva (bit al secondo via etere), continuerò ad usare la vecchia terminologia, perché questo non credo che modifichi la sostanza del ragionamento. La tecnologia ha allargato il mercato potenziale e la possibilità di ingresso di nuovi concorrenti, tuttavia la trasformazione dall'analogico al digitale richiede molto più tempo di quanto non sia previsto dalla Legge Gaspari e occorre quindi evitare da subito il trasferimento dell'attuale duopolio dall'analogico al digitale. Non solo, ma bisogna avere presente che questa crescita potenziale del mercato non vuole dire automaticamente crescita della concorrenza. Per capire questo punto bisogna fare un ragionamento sulle reti.

Come già due anni fa aveva messo in evidenza l'Antitrust nella sua "Indagine conoscitiva sul settore televisivo", l'Italia è l'unico paese, in Europa, nel quale vi sono emittenti proprietarie di più di una rete (il che, nel sistema analogico, implica più di un canale). Con il passaggio al digitale terrestre, Mediaset verrebbe a disporre di tre multiplex e quindi di quindici canali circa, replicando

l'attuale assetto del mercato, nonostante il moltiplicarsi dei canali. La Gasparri tuttavia impone che ogni operatore metta a disposizione di terzi il 40% di ogni multiplex, quindi due canali su cinque. Ragionando come se il passaggio al digitale fosse già avvenuto, si offrono tre prospettive. La prima (quella che si evince dalla legge Gasparri) è quella di lasciare tre reti ai due oligopolisti. Essi rimarrebbero in tal modo, produttori non solo verticalmente integrati, ma anche con un significativo controllo della capacità trasmissiva totale, debolmente temperato dal vincolo di utilizzare non più del 60% dei canali. La seconda (sostenuta da Michele Grillo e da me) consiste nel consentire ad ogni operatore di avere non più di una rete, con il risultato di una ampia pluralità (almeno 10) di operatori, tutti verticalmente integrati, ciascuno dei quali disporrebbe di almeno cinque canali. La terza (sostenuta da Carlo Rognoni) consiste nel fissare "tetti" al controllo, da parte di ciascun soggetto, della "capacità trasmissiva" (si può grosso modo dire che un tetto del 10% della "capacità trasmissiva" sarebbe equivalente a otto canali, magari alcuni in chiaro e altri a pagamento); dall'altro, non si consentirebbe ad alcuna impresa di essere verticalmente integrata, nel senso che ogni operatore dovrebbe o gestire la rete offrendo i suoi canali a fornitori di contenuti, o gestire i canali andando a cercarsi i gestori di rete che offrono le migliori condizioni di mercato.

Pari condizioni concorrenziali sono garantite sia con la seconda proposta, nella quale tutte le società sono parimenti verticalmente integrate, sia con la terza proposta, in cui nessuna lo è; mentre con la proposta Gasparri alcune imprese sarebbero verticalmente integrate e altre no e quindi le prime verrebbero a godere di una posizione di superiorità concorrenziale, le seconde a patire una posizione di inferiorità concorrenziale.

2. Il secondo elemento che condiziona la concorrenza nei mercati televisivi riguarda la pubblicità e l'impossibilità di superare la segmentazione dei mercati tra canali gratuiti e canali a pagamento. Non è vero, come ipotizza l'impianto della Gasparri, che esiste un unico mercato in cui chi offre canali a pagamento è in concorrenza con chi offre canali gratuiti. L'AGCM, nella sua indagine conoscitiva, ha dimostrato come le possibilità di concorrenza tra queste due "piattaforme" sono molto limitate. Le emittenti a pagamento "scremano il mercato" dei consumatori disposti a pagare per vedere le trasmissioni di un canale; gli altri consumatori, disposti, pur di non pagare, a sorbirsi le interruzioni pubblicitarie, sono "catturati" dalle emittenti che offrono trasmissioni gratuite. La moltiplicazione delle imprese a pagamento non intacca il grado di oligopolio sull'offerta pubblicitaria del segmento di Tv gratuita e la cosa non è certo senza importanza, e non solo economica.

A regime, qualora gli operatori di mercato fossero su un piede di parità, i tetti di pubblicità potrebbero essere rimossi, perché la concorrenza sarebbe tra eguali e quindi è corretto consentire che un operatore abbia una quota della raccolta pubblicitaria anche molto maggiore di altri, se questo è frutto di programmi che ottengono maggiori quote di ascolto. Nella fase di transizione invece, in cui Mediaset ha il 65% della pubblicità nazionale televisiva, il SIC, inventato dalla Gasparri, è un escamotage privo di efficacia, perché i mercati sono segmentati e quindi, anche se si moltiplicano i canali a pagamento, Mediaset-Pubblitalia continua ad avere una posizione dominante sul mercato di riferimento. Quindi per intervenire su tale posizione dominante, può essere opportuno introdurre, tetti antitrust.

I tetti di pubblicità dovrebbero essere definiti dalla legge e sussistere fintanto che non si sia passati al digitale secondo uno degli schemi concorrenziali sopra delineati (Grillo-Targetti o Rognoni). I tetti dovrebbero essere destinati a società detentrici di più canali (siamo ancora all'analogico) e dovrebbero essere più stringenti per ogni canale aggiuntivo. Di conseguenza il tetto medio verrebbe ad essere tanto maggiore quanto più una società dispone di numerosi canali. L'Antitrust potrebbe controllare che le società non si spezzettino solo per aggirare la legge.

3. Il terzo problema riguarda la riforma Rai. I problemi della Rai si possono ricondurre a due: la presenza invadente dei partiti e la confusione tra due missioni. Se lo Stato offre dei beni meritori, dei beni cioè che i consumatori non acquistano sul mercato perché non sono consapevoli della reale capacità di creare benessere di quei beni (ad esempio la cultura) oppure se lo Stato offre il bene pubblico "informazione", come uno dei mezzi per garantirne il pluralismo (a cui

ovviamente altri ne vanno affiancati) è giusto che esso finanzi queste attività con un'imposta che può essere il canone agli abbonati oppure con altri proventi della fiscalità generale. Ma se l'impresa pubblica offre intrattenimento deve finanziarsi come un'azienda privata a pagamento o con la raccolta pubblicitaria e in tal caso senza i vincoli attuali. Per poter attuare questa separazione è opportuno che i due servizi siano offerti da aziende separate. A questo scopo sarebbe quindi opportuno una riforma lungo le linee seguenti. La Rai si trasforma in una Fondazione che detiene le quote di due società: la prima è una spa che gestisce i canali 1 e 2; la seconda gestisce il canale 3. La società Rai 3 ha come scopo attività culturale, di formazione e informazione; i servizi sono offerti gratuitamente ai cittadini (abolizione del canone) ed è finanziata dallo Stato attraverso i proventi (che dovrebbero essere maggiori di ora) che gli derivano dalla concessione dell'etere a tutte le altre società concessionarie. La società Rai 1e2 si finanzia invece con la pubblicità e offre programmi senza vincolo di destinazione culturale. La società Rai 1e2 dovrebbe allargare la sua compagine sociale ai privati. Lo schermo della Fondazione oltre la presenza dei privati in Rai 1e2 dovrebbe ridurre il fenomeno dell'invadenza che oggi i partiti mostrano nella Rai.

In conclusione i tre nodi sopra ricordati possono essere sciolti con una riforma che: a. garantisca la pluralità dei soggetti nel mercato televisivo, che significa che una volta che il sistema sia passato al digitale ogni operatore non disponga di più di una rete oppure che si attui una separazione tra gestori di reti e operatori i quali siano soggetti a tetti del 10% della capacità trasmissiva; b. che fintanto che si rimane con un sistema analogico vengano posti dei tetti pubblicitari alle società che siano tanto più stringenti quanto più le società dispongono di più reti-canali; c. che la Rai si spezzi in due società a seconda delle missioni e che queste diventino di proprietà di una Fondazione pubblica, una nella sua totalità e l'altra invece anche aperta ai privati.