

Note critiche sul disegno di legge Gentiloni di riforma del sistema televisivo ¹

di Vincenzo Zeno-Zencovich

Il DDL 1825 presentato dal Ministro delle Comunicazioni, on. Paolo Gentiloni, sulla “disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale” appare criticabile non solo per i suoi contenuti intrinseci, sui quali ormai vi è una ricca pubblicistica. A tal fine rimando al volumetto “Quarantacinque per cento” di Franco Debenedetti², contenente anche una ampia analisi dei negativi effetti economici del DDL curata da Paolo Buccirossi ed Emilio Pucci, nonché, volendo, una mia analisi giuridica. Nonchè agli scritti di Giuseppe De Vergottini, Gian Michele Roberti, Nicolò Zanon, Giuseppe Morbidelli, Ida Nicotra e Giovanni Pitruzzella pubblicato nel volume “Dominante per legge o dominante per il mercato? Sulla (in)costituzionalità della Legge Gentiloni, sulle leggi punitive e sul ruolo liberatorio della tecnologia³”.

In questa sede vorrei soffermarmi su un altro aspetto critico, e cioè sulla concezione della legislazione che permea il DDL e che evidenzia quel che a me pare una grave lacuna culturale sul rapporto fra Governo, Parlamento ed attività economiche.

Il DDL 1825 immagina di aprire il mercato attraverso un complesso di divieti e sanzioni. Si prefigge di poter governare i processi economici attraverso meccanismi autoritativi non comprendendo che l’unica strada è quella di mettere in moto dei meccanismi collaborativi ed incentivanti nei quali le imprese comprendono come il loro interesse possa pienamente coincidere con quello pubblico. Le imprese hanno bisogno di un quadro di riferimento ragionevolmente stabile all’interno del quale programmare la loro attività , ricercare nuovi capitali, effettuare investimenti.

¹ E’ una rielaborazione dell’intervento svolto dall’Autore, il 3 maggio 2007, nel corso del seminario ASTRID sul disegno di legge Gentiloni sulla disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale

² Rubettino Editore 2007

³ Magna Carta Papers 2007

Questa dimensione appare del tutto sconosciuta al DDL, in particolare nei suoi aspetti internazionali e finanziari. Per un verso le imprese – e quelle nel settore dell’audiovisivo non sono certo un’eccezione – competono su mercati globali per le materie prime, per le tecnologie intermedie e finali, per gli sbocchi. Nella radiotelevisione ciò significa concorrenza per i prodotti (film, telefilm, eventi sportivi, format) con una costante ricerca di un delicato equilibrio che vede coinvolti tre fattori: il prezzo del prodotto, il suo successo di pubblico, la conseguente vendita di spazi pubblicitari agli inserzionisti, ovvero, in forme miste, la sottoscrizione di abbonamenti o di acquisto dell’evento da parte del pubblico.

Una disciplina legislativa che immagini che il fenomeno economico si svolga all’interno dei sacri confini della patria è, a dir poco, provinciale in un mondo globale.

L’altro aspetto che appare misconosciuto dal DDL è l’essenziale raccordo con il mercato dei capitali. Una impresa reperisce le risorse per investimenti – in questo caso per innovazioni tecnologiche e nuovi prodotti – attraverso o il mercato mobiliare o le istituzioni finanziarie. In ogni caso l’accessibilità dipende da una serie di fattori di cui il quadro regolamentare costituisce uno degli aspetti essenziali. Che si tratti di aperture di credito, di emissioni azionarie o obbligazionarie, di altri strumenti finanziari vi sono soggetti che valutano e fanno previsioni. Soggetti che sempre più *de facto* e di diritto (v. Basilea II) operano secondo criteri internazionali.

I capitali – come si dice nel gergo americano – votano con i piedi, indirizzandosi verso gli impieghi più remunerativi e chiedendo garanzie supplementari laddove vedono rischi maggiori. Ovviamente queste garanzie hanno un costo, ulteriore, per l’impresa.

Il DDL appare ignorare tutto ciò: le imprese vivrebbero in un circuito chiuso entrate–uscite–profitti–re-investimenti: MOL, ROE, EBITDA, rapporti trimestrali sono astruserie che non interessano.

Se dunque il legislatore volesse avere un approccio meno rozzo alla disciplina delle imprese radiotelevisive potrebbe prendere in considerazione i seguenti profili.

a) **Le risorse frequenziali**

Uno dei principali problemi della gestione dello spettro elettromagnetico in Italia è dato dal fatto che la maggior parte di esso è occupato da centinaia di emittenti locali la

maggior parte delle quali ne fanno un uso del tutto inefficiente senza peraltro fornire il benchè minimo contributo al tanto declamato pluralismo.

La razionalizzazione di questo stato di cose è imposta sia dagli accordi raggiunti in sede internazionale per il coordinamento delle frequenze sia dall'esigenza di digitalizzare i segnali.

Il DDL per un verso ignora del tutto lo spreco di risorse in ambito locale, per altro verso introduce meccanismi simil-espropriativi in danno dell'emittente che maggiormente ha investito sulla digitalizzazione della rete. Nell'idea del DDL le frequenze così "recuperate" verrebbero poi cedute ad altri operatori dando luogo a quel *digital dividend* che viene richiesto in sede europea.

Si tratta di un meccanismo all'evidenza impraticabile sia per i tempi amministrativi, sia per l'inevitabile contenzioso giudiziario che scatenerrebbe.

È solo il corso di rammentare che l'attuale distribuzione delle frequenze è in larga misura frutto dell'intervento della magistratura amministrativa la quale ha ripetutamente annullato numerosi provvedimenti ministeriali di sottrazione delle frequenze.

Il c.d. mercato secondario delle frequenze introdotto con la L. 66/01 e stabilizzato con la L. 112/04 si è rivelato un sistema assai più efficiente e la sua adozione è stata auspicata in sede comunitaria.

Il neo dei mercati secondari è che per un verso il privato si appropria di tutto il plus-valore del titolo amministrativo, il cui costo è stato assai inferiore del prezzo di cessione. Peraltro verso trattandosi di titoli che abilitano all'esercizio di attività di interesse pubblico la loro circolazione avviene senza alcun controllo da parte delle pubbliche autorità.

Per ovviare a tali inconvenienti una soluzione potrebbe essere quella della costituzione presso l'AGCOM di una "borsa delle frequenze radiotelevisive", amministrata da un comitato paritetico (Autorità, Ministero ed emittenti), con il compito di verificare che il trasferimento di diritti d'uso sulle frequenze avvenga in conformità ad alcune esigenze fondamentali (ad es. coordinamento internazionale, uso efficiente) ed in maniera trasparente.

Inoltre tale “borsa” dovrebbe imporre una ritenuta sui proventi di ogni cessione che andrebbe ad alimentare un fondo per l’innovazione e la ricerca nel settore. In concreto si tratta di immaginare forme nuove di convergenza fra interessi privati e interessi pubblici per il miglior funzionamento del sistema.

b) **La transizione al digitale**

Il DDL fissa un termine finale di spegnimento delle trasmissioni analogiche al 2012. Di qui ad allora pone dei termini per la migrazione sul digitale delle c.d. reti eccedenti. Il DDL nulla dice sulle modalità della transizione quasi ritenga che ciò avvenga in un *fiat*. Il sospetto – malizioso ma non manifestamente infondato – è che in tal modo lo *switch-off* costituisca un evenienza remota e differibile *ad libitum*.

L’esperienza sia nazionale che comunitaria indica, invece, che il processo di transizione deve avvenire in maniera graduale per aree geografiche. In Italia il positivo avvio nella Regione Valle d’Aosta e nella provincia di Cagliari dimostra che tale percorso è quello che fornisce i risultati più certi anche perchè comporta un forte coinvolgimento degli enti locali i quali con i loro servizi alla collettività – agevolmente collocabili sulla piattaforma digitale – costituiscono un elemento essenziale per la creazione del valore aggiunto, incentivante il nuovo mezzo.

È troppo chiedere al DDL un approccio di questo genere?

c) **Politica degli incentivi**

Partendo dal presupposto – indimostrato e infondato dal punto di vista della teoria economica – che la riduzione della pubblicità sulla televisione consente l’accesso al mercato televisivo di altri operatori di altri operatori e comunque effetti redistributivi a favore di altri mezzi (in particolare la stampa), il DDL fissa tetti alla raccolta pubblicitaria e impone forzatamente riduzioni all’affollamento orario. In tal modo, secondo il DDL, sarebbero promossi tanto la concorrenza quanto il pluralismo.

La scarsa dimestichezza con le regole di mercato non consente al DDL di comprendere che l’erezione di ostacoli giuridici all’efficienza dell’impresa ha come effetto o quella di spingerla fuori dal mercato, oppure di escogitare modi per aggirare divieti e sanzioni. E al tempo stesso che l’entrata di un nuovo soggetto sul mercato, in sostituzione di spazi

forzosamente evacuati, implica che il *new-comer* si collochi su posizioni – in termini di contenuti – analoghi agli altri operatori per erodere loro fasce di pubblico.

Assai dubbio l'effetto pro-competitivo; e altrettanto incerta la promozione del pluralismo.

A voler fare le cose con maggior costrutto, anzichè minacciare fulmini e saette, un approccio incentivante sarebbe probabilmente assai più produttivo. Esempificando:

- a) possibilità per chi realizza canali a basso contenuto pubblicitario di incrementare l'affollamento su altri suoi canali (è il criterio, assai comune in urbanistica, di scambio fra volumetria ed aree verdi)
- b) riduzione dei vincoli concentrativi per chi realizzi nuovi canali con contenuti premium free-to-air
- c) riduzione dei limiti all'acquisizione di frequenze ove queste siano utilizzate per tecniche innovative (tipicamente, la televisione ad alta definizione).

* * * *

In conclusione sicuramente si può mettere mano a interventi legislativi nel settore della radio-televisione, ma senza il retro-pensiero che l'impresa debba vivere sotto libertà vigilata e con la costante minaccia di sanzioni, requisizioni ed espropriazioni.