

Intervento di
Enrico Manca

**Seminario ASTRID del 3 maggio 2007
sul disegno di legge di riforma del sistema televisivo (A.C. 1825)**

I due assi portanti del disegno di legge mi sembrano ben comprensibili: da una parte, dare impulso alla liberalizzazione nel sistema televisivo italiano, intervenendo contestualmente su due diverse leve - il limite alla raccolta pubblicitaria e il limite alla capacità trasmissiva; dall'altra intervenire per una gestione più efficiente dello spettro frequenziale, fino ad oggi ostacolata da una consolidata situazione di occupazione di fatto delle frequenze. Si tratta di obiettivi che cercano di dare una risposta più concreta a quelle esigenze di sviluppo pluralistico del sistema radiotelevisivo fino ad oggi rimaste irrisolte, e che, a mio avviso, andrebbero perseguiti nel rispetto dell' equo temperamento tra gli interessi di soggetti nuovi entranti e le esigenze di salvaguardia dell'avviamento aziendale e degli investimenti già effettuati che fanno invece capo alle imprese già operanti.

Capisco che nei dibattiti sul disegno di legge l'interesse si concentri in particolare sulla norma più contestata, ovvero quella relativa al 45% degli introiti pubblicitari. Ma credo vi siano anche altri ed importanti problemi da affrontare, ed è a quelli che vorrei dedicare il mio intervento. Mi limiterò a dire, per quanto riguarda il tetto del 45%, che esso è pensato, correttamente, come rimedio antitrust alla dominanza sul mercato pubblicitario televisivo. Ma, come lo stesso Ministro Gentiloni ha più volte messo in evidenza, la norma ha un carattere transitorio come peraltro è bene che sia per tutte le norme che devono e dovranno prefigurare e accompagnare il veloce mutamento dello scenario tecnologico e, quindi, economico nel campo della comunicazione.

Il disegno di legge, allineandola a quella di alcuni altri Paesi Europei, posticipa al 30 novembre 2012 la data dello *switch-off* delle trasmissioni analogiche e del completo passaggio a quelle digitali. E' un'opinione ormai condivisa che la individuazione di una data certa e realistica sia necessaria per dare maggiore certezza alle imprese e incentivarne gli investimenti in questa fase di transizione. E tuttavia, l'attuale fase di simulcast comporta delle inefficienze nell'uso dello spettro in quanto, per la trasmissione degli stessi palinsesti simultaneamente in tecnica analogica e in modalità digitale, vengono utilizzati importanti risorse frequenziali che potrebbero invece essere destinate alla creazione di ulteriori reti digitali, alla tv in mobilità, all'alta definizione ecc..

Da questo punto di vista, quindi, sarebbe auspicabile un'accelerazione del processo di cambiamento, anche attraverso la definizione di una più chiara e adeguata politica industriale e di un percorso che, magari attraverso più fasi di sperimentazione, arrivi a realizzare l'obiettivo prefissato. E a questo proposito mi chiedo se non sia preferibile che il processo di switch-off, come credo stia avvenendo nella maggior parte dei paesi Europei e come da noi sperimentato con le Regioni pilota, avvenga per aree territoriali

anziché per singole reti. Soluzione che mi sembra particolarmente convincente per quanto riguarda la RAI che, a mio avviso, dovrebbe mantenere fino al 2012 una terza frequenza analogica, per consolidare una nuova offerta educativa, informativa e culturale priva di pubblicità. Penso, ad es, all'esperienza francese, quando al posto di TF1 il servizio pubblico ha potuto avviare la quinta rete educational (oggi France 5) in condominio con la rete culturale Arte, mentre in Germania nascevano parallelamente una rete per bambini e una rete di documentari e di documentazione politico-parlamentare trasmesse sia in tecnologia analogica sia in digitale per poter raggiungere tutti gli abbonati al canone. Questo è il motivo per cui guardo con poco entusiasmo al c.d. "disarmo bilanciato" previsto nel disegno di legge: una rete analogica di Rai e una di Mediaset vengono smantellate entro 15 mesi dall'approvazione della nuova legge, cedendo o restituendo allo Stato entro il 2009 le frequenze analogiche liberate. Questo aspetto del disegno di legge mi dà peraltro la possibilità di esprimere una considerazione più generale sulla visione d'insieme in esso contenuta. E cioè che, pur essendovi nel disegno di legge una consapevolezza dei vizi strutturali del sistema televisivo italiano, permane in esso una visione simmetrica della regolamentazione della televisione pubblica e della televisione commerciale, come se il loro destino fosse il medesimo e medesime fossero le finalità. Sappiamo bene come, per molto tempo, il deprecabile duopolio nelle reti generaliste si sia tradotto in comportamenti del legislatore finalizzati esclusivamente a tutelarli o a penalizzarli, a seconda dei casi e delle stagioni, e senza preoccuparsi, almeno sino alla legge Maccanico di distinguere – uso un'espressione forzata – il mercato del servizio pubblico dal mercato della televisione commerciale e dal nascente mercato della televisione a pagamento.

La simmetria del duopolio, insomma, ha nascosto l'asimmetria profonda delle finalità dei due principali gruppi televisivi italiani, concentrando la partita sul terreno della raccolta pubblicitaria e disincentivando la concessionaria di servizio pubblico ad esplorare nuove finalità pubbliche. Come se il canone risultasse qualche cosa di residuale e destinato progressivamente ad esaurirsi.

Oggi assistiamo certo ad un'inversione di tendenza grazie all'azione del Ministro Gentiloni e tuttavia non mi sembra che questo vizio di fondo sia del tutto scomparso quando il Ministro Gentiloni afferma di voler superare: "In primo luogo, il duopolio e la concentrazione degli ascolti e delle risorse nelle mani di due soggetti: una situazione che ha anche effetti politici di forte resistenza al cambiamento e all'Innovazione". Ciò contiene verità sacrosante, ma il ddl Gentiloni mette sullo stesso piano ascolti e risorse raggiunti da soggetti pubblici e privati, quando semmai risulta deplorabile il ritardo ventennale accusato nell'offerta multicanale che, in Germania prima e oggi nel Regno Unito, ha sì prodotto una frammentazione degli ascolti, ma ha anche generato una riarticolazione dell'offerta e un più oculato presidio delle nuove piattaforme trasmissive (digitali).

Lo stesso giudizio in parte positivo ed in parte condizionato dal vizio di fondo che ho appena detto, riguarda poi la nuova visione della transizione al digitale e della gestione delle frequenze contenute nel disegno di legge. Anche in questo caso ritengo lodevole e serio lo sforzo teso al recupero e al riordino da parte dello Stato di un bene pubblico

come le frequenze, iniziativa che metterebbe fine ad un'anomalia tutta italiana. Ma i dispositivi antitrust individuati per il digitale terrestre a regime sollevano qualche interrogativo: infatti, dopo lo switch off, nel dicembre del 2012, la televisione digitale terrestre disporrà di dodici multiplex, pari a 60 canali nazionali. Ogni operatore potrà disporre al massimo del 20% delle capacità trasmissive, pari a 12 canali. Rai e Mediaset secondo questo provvedimento simmetrico, dovranno cedere le capacità trasmissive eccedenti, a condizioni eque e trasparenti fissate dall'AGCOM. Anche qui l'interrogativo di fondo rimane la simmetria fra servizio pubblico e operatori privati. Perché equiparare la Rai agli altri operatori?

Mi sembra, insomma, che il vizio di fondo stia nel fatto di far dipendere la dimensione del servizio pubblico dalla simmetria con il sistema privato, senza tenere conto del fatto che l'ampiezza di quest'ultimo deve rispondere soltanto alle logiche dell'antitrust, mentre quella del servizio pubblico è legata ai compiti che gli si vogliono concretamente affidare in risposta alle mutevoli esigenze della nostra società, e con l'unico limite che ciò non comporti un turbamento sproporzionato del mercato.

Circa l'altra novità del disegno di legge, ovvero l'introduzione di una norma pro-concorrenziale in capo ai soggetti che sono titolari di infrastrutture a larga banda, notificati come detentori di un significativo potere di mercato, non posso che condividere l'obiettivo volto ad abbassare le barriere di ingresso nel settore televisivo e ad evitare all'origine il formarsi di posizioni di monopolio nella distribuzione di contenuti multimediali in linea sulla piattaforma internet. Tuttavia ritengo fondata l'obiezione da più parti sollevata circa l'opportunità che rimedi regolamentari di questo genere rimangano ascritti all'area di intervento delle Autorità di settore piuttosto che essere introdotti per via legislativa.

Pur ritenendo necessario apportare alcuni correttivi alla disciplina prevista dal disegno di legge, credo che si possa guardare alla stessa, nel suo complesso, in maniera positiva. Nella consapevolezza, tuttavia, che la velocizzazione dei cambiamenti nel settore televisivo è tale che qualsiasi tentativo di inseguire i mutamenti con una legge che fissi arbitrariamente il momento in cui fotografare tale settore al fine di regolarlo è destinato ad avere effetti limitati, quando non dannosi. In un tale contesto è necessario che le leggi di sistema, che fissano il quadro entro cui il settore possa evolvere, siano sufficientemente flessibili e aggiornabili da poter prefigurare i mutamenti in corso. Anche relativamente alla questione del duopolio, è ormai evidente come questo, pur continuando a esistere nell'ambito della Tv generalista in chiaro, sia fortemente ridimensionato in quanto a presa sul mercato televisivo, di fronte alla crescente quota di pubblico televisivo attratta dalla Tv a pagamento e di fronte alle nuove piattaforme (dal satellite all'Internet alla Tv mobile). Occorre cioè trovare un equilibrio dinamico, in grado di essere aggiornato con provvedimenti minori, agili e snelli, tra piattaforme dominanti - come quella terrestre - ma tecnicamente limitate e nuove piattaforme, dalle enormi potenzialità ma ancora in una fase embrionale (Iptv, VoD, Web Tv).