Televisioni

Perché privatizzare, perché liberalizzare

di Tommaso de Goffredo

L'importanza del settore televisivo in Italia non ha paragone con la situazione di alcun altro paese europeo. Si tratta di una constatazione e non di un giudizio. La tv da noi conta molto più che nel resto del continente e il dibattito che suscita ha sovente i toni accesi della polemica. Ciò non deve stupire se si tiene conto degli interessi in gioco, sia politici sia economici. Nel nostro paese la televisione *broadcasting* non rappresenta solo il principale strumento di comunicazione, ma anche il più influente mezzo di acculturazione di massa, indispensabile nella formazione del consenso.

Da un punto di vista economico, per giunta, la televisione si aggiudica il 62,9% degli 8,351 miliardi di euro investiti in pubblicità in Italia. Il che significa che tale mezzo occupa una posizione assolutamente eminente all'interno del mercato dell'informazione e del divertimento.

La caratteristica principale dell'assetto del nostro sistema televisivo via etere è – per usare un'immagine presa in prestito dalla scienza politica – il suo “bipolarismo imperfetto”, ovvero la preponderanza di due soggetti forti, uno pubblico e uno privato, entrambi concessionari di 3 reti nazionali sulle 12 assegnate. In effetti, Rai e Mediaset detengono la metà

delle concessioni, le quali rappresentano oltre il 90% dell'audience complessiva.

Tale sistema non è esente da ambiguità.

Da una parte, la Rai è una società per azioni concessionaria esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo, la quale si finanzia tanto con il canone che con gli introiti della pubblicità ed è amministrata da uomini che devono la loro nomina a scelte di natura politica (partitica). Dall'altra parte, Mediaset è un gruppo privato di televisione commerciale che si regge esclusivamente sulla raccolta pubblicitaria ed è posseduto dall'uomo politico più importante del centrodestra, che per ben due volte è stato presidente del Consiglio.

Per tale ragione, l'uno e l'altro gruppo si trovano al centro di forti interessi politici, con il risultato che attorno al sistema televisivo è in atto una battaglia istituzionale ed economica dove ogni presa di posizione è costantemente inquinata da molti retropensieri.

Senza alcuna pretesa di voler fare una storia in pillole del nostro settore televisivo, bisogna comunque ricordare come il duopolio italiano attuale sia frutto di un'apertura parziale del mercato. Esso ha avuto luogo grazie ad un'ap-

appropriazione delle frequenze da parte dei privati: il cosiddetto *Far West dell'etere* seguito alla sentenza n. 202 del 1976 della Corte Costituzionale. Dal monopolio pubblico sulla televisione si è poi passati ad una situazione che ha visto emergere diversi soggetti, sempre però in regime di concessione da parte della pubblica autorità.

Dopo tre importanti interventi legislativi (la Legge Mammì del 1990, la Legge Maccanico del 1997, la Legge Gasparri del 2004), il sistema televisivo italiano oggi si regge su una decisa regolamentazione pubblica e sulla presenza di un forte attore controllato dal Tesoro. Non è un caso che di continuo, e segnatamente ad ogni cambio di maggioranza di governo, si riproponga all'ordine del giorno il riassetto del sistema, in generale, e la riforma della Rai, in particolare. Il limite di ogni discussione sta però nel non andare mai alle radici della questione, rimanendo in superficie, anche a causa, come si è detto, del fatto che i veri interessi in gioco – da una parte come dall'altra – non vengono quasi mai chiaramente esplicitati.

Una conferma di tutto ciò viene dal disegno di legge dell'attuale ministro delle Comunicazioni, Paolo Gentiloni, che dopo aver promesso la montagna della liberalizzazione del settore televisivo¹ ha poi partorito il topolino di una normativa che, fissando al 30 novembre 2012 il passaggio dall'analogico al digitale terrestre, anticipa lo sbarco digitale di una rete per i concessionari che ne hanno già 3, entro 15 mesi dall'approvazione della legge. In questo modo, molte frequenze torneranno allo Stato, che provvederà ad allocarle presso nuovi edi-

tori, non solo italiani, allargando in tal modo il numero di soggetti presenti sul mercato. A completare la normativa, viene fissato un tetto del 45% di raccolta pubblicitaria in capo a un gruppo (televendite comprese).

La riforma della Rai è stata annunciata il 9 gennaio 2007 dallo stesso ministro Gentiloni, con una proposta offerta alla discussione degli addetti ai lavori prima di diventare un disegno di legge vero e proprio. La privatizzazione non c'è, poiché azionista della Rai non è più il Tesoro ma una Fondazione il cui consiglio di amministrazione resta di nomina parlamentare, anche se a maggioranza qualificata. La divisione in società è tutta teorica: a una farebbe capo una rete tv finanziata dalla sola pubblicità, e quindi a vocazione commerciale; a un'altra due reti tv finanziate col canone e quindi con vocazione di servizio pubblico. Servizio pubblico regolato da un contratto di servizio da rinnovare ogni sei anni, mentre il canone sarà adeguato ogni tre anni. Si tratta di una proposta di riforma che resta tutta all'interno di una logica di gestione politica della Rai e che fa esprimere riserve persino a osservatori della sinistra "illuminata".²

In un settore strategico come quello dell'emittenza televisiva ci si poteva attendere qualcosa di più sostanzioso da parte di un esecutivo che sostiene di voler procedere a colpi di liberalizzazioni (e privatizzazioni) nel campo delle libere professioni, della distribuzione dei medicinali o della gestione del servizio offerto

2: Si veda Giovanni Valentini, "Se viale Mazzini si affranca dalla politica", *la Repubblica*, 10 gennaio 2007. Più consistenti i dubbi di Aldo Grasso, che si interroga sullo stesso concetto di servizio pubblico: «è un'entità ormai così vaga e contraddittoria che rischia di impantanarsi nei soliti discorsi su pluralismo e qualità, concetti stremati da un uso perverso e ipocrita». Aldo Grasso, "Prima mossa: abolire la Commissione di vigilanza", *Corriere della Sera*, 11 gennaio 2007

1: Si veda la lunga intervista a *la Repubblica* pubblicata il 1° settembre 2006.

dai taxi. Lo scopo di questo scritto non è tanto una proposta generale di riforma del sistema radiotelevisivo italiano, ma il tentativo di fornire alcune idee assai generali per un riordino in senso liberale del settore televisivo.

Se per prima cosa si focalizza l'attenzione sulla Rai, concessionaria esclusiva del servizio pubblico generale radiotelevisivo, è necessario rilevare che lo svolgimento di tale missione avviene sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero delle Comunicazioni, di durata triennale, e di contratti di servizio regionali e per le province autonome, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria.

Stando alle indicazioni della Legge Gasparri, il servizio pubblico della Rai viene individuato attraverso una serie di indicazioni di seguito sintetizzate:

- un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative;
- l'accesso alla programmazione in favore dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento e in assemblee e consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose, dei movimenti politici, degli enti e delle associazioni politici e culturali, delle associazioni nazionali del movimento cooperativo, delle associa-

zioni di promozione sociale, dei gruppi etnici e linguistici e degli altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta;

- la diffusione della lingua italiana all'estero e la tutela delle lingue minoritarie in Italia;
- la trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale e di interesse pubblico richiesti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e la trasmissione di informazioni sulla viabilità delle strade e delle autostrade italiane;
- la trasmissione, in orari appropriati, di contenuti destinati specificamente ai minori;
- l'adozione di idonee misure di tutela delle persone portatrici di handicap sensoriali;
- la realizzazione di attività di insegnamento a distanza.

A queste funzioni di servizio pubblico la Rai ottempera attraverso tre canali televisivi, su cui si riceve anche il Televideo, cinque canali radiofonici più la filodiffusione, due canali tematici sul digitale terrestre, sei canali gratuiti e cinque a pagamento sul satellite, senza parlare di banda larga, internet e cinema. Sulle reti televisive e radiofoniche corrono le notizie di otto testate giornalistiche.

Milita al servizio di questa missione un vero e proprio esercito di 11.617 unità, senza contare il largo ricorso a collaboratori esterni e a contratti a tempo determinato (i cosiddetti "preca-ri", che alimentano un bacino di lavoratori in attesa di assunzione). Il risultato d'esercizio al 31 dicembre 2005 registra un utile netto consolidato di 22,9 milioni di euro, che scaturisce

da ricavi per canone di 1.482,5 milioni di euro e per pubblicità di 1.217,6 milioni di euro.

Per quel che riguarda il canone, la Rai lamenta un alto livello di evasione, che determinerebbe minori introiti per circa 600 milioni di euro, pari al 27% delle famiglie italiane (36% nel Mezzogiorno). Il consiglio d'amministrazione dell'azienda ha approvato una proposta che merita qualche considerazione: inserire il canone Rai nelle bollette della luce sulle prime case, in base alla presunzione che chiunque abbia un allacciamento elettrico disponga anche di un apparecchio televisivo.³ Sono due le obiezioni a tale idea. La prima riguarda l'inversione dell'onere della prova a carico dei cittadini, una mostruosità giuridica che non richiede particolari commenti. La seconda deriva dal fatto che, dal 1° luglio 2007, il mercato elettrico sarà completamente liberalizzato e non si vede in base a quale logica si possa chiedere ai *trader* elettrici – italiani e stranieri – di trasformarsi in esattori di un'imposta che, per giunta, non ha alcun nesso con la loro attività.

Che fare allora di quella che viene pomposamente chiamata la maggiore azienda culturale del paese? Il disegno di legge sul settore televisivo e la proposta di riforma della Rai del ministro Gentiloni sono, come abbiamo visto, tutti all'interno di una gestione politica delle comunicazioni.

Eppure vi è una crescente consapevolezza della necessità, quanto meno, di aprire maggiormente il sistema radiotelevisivo al mercato e, quindi, di ridimensionare la presenza dello Stato. Di tutto questo offre testimonianza anche quanto nell'agosto scorso ha scritto Massimo

Mucchetti nella rubrica "A conti fatti" sul *Corriere*: «In Europa la tv è un'industria avviata dai governi e pagata dal canone. Per decenni tv e servizio pubblico sono stati sinonimi. Poi, con il dilagare della tv commerciale in tutti i campi, il servizio pubblico è diventato la giustificazione ideologica della tv di Stato».⁴ Di fronte al diffondersi di questa coscienza e dinanzi alla constatazione che televisione di Stato significa televisione dei partiti (e quindi informazione largamente lottizzata), è giusto chiedersi quale ruolo possa rimanere oggi per la tv pubblica.

Una difficoltà oggi è data dallo stretto intreccio tra ciò che è "servizio pubblico" (qualunque cosa ciò voglia dire) e ciò che non lo è. Una via percorribile sarebbe quella di scorporare le reti televisive, in modo da differenziare più chiaramente l'offerta. D'altra parte, il fatto che la Rai cumuli canone e pubblicità tiene in bilico la sua programmazione tra servizio pubblico e tv commerciale. L'esistenza di una sola rete finanziata dal canone – sul tanto evocato modello della BBC britannica – toglierebbe di mezzo questa ambiguità, consentendo di collocare sul mercato le altre due, che a quel punto dovrebbero avere una netta vocazione commerciale.

Anche alla luce di quanto riportato sopra, secondo la Legge Gasparri il servizio pubblico può tranquillamente essere affidato ad una sola rete finanziata dal canone, permettendo la privatizzazione delle altre due, affidate così alla raccolta di pubblicità. Contestualmente, è importante che le frequenze siano liberalizzate, permettendo l'accesso all'etere a tanti soggetti quanti il mercato potrà sopportare.

3: Enrico Grazzini, "Canone Rai in bolletta Enel: la parola passa al governo", *Corriere Economia*, 13 novembre 2006.

4: Massimo Mucchetti, "Vive di pubblicità e ha numeri poco chiari: è la 'tv di qualità'", *Corriere della Sera*, 13 agosto 2006.

La liberalizzazione troverebbe spazio sul piano delle frequenze, affiancata dalla privatizzazione di due delle tre reti. Va da sé che i due processi devono andare a braccetto, per evitare ambiguità e quegli insuccessi delle “privatizzazioni senza liberalizzazioni” già constatati in altri settori negli anni passati: sia in Italia che altrove.

In questo senso, la recente proposta avanzata dall'ex presidente della Camera Pierferdinando Casini (che ha proposto la privatizzazione della più importante della tre reti Rai, e cioè Rai Uno) si muove nella giusta direzione e attesta anche come ormai il dibattito sia sempre più consapevole della necessità di creare un sistema televisivo sottratto ai partiti e più aperto a nuovi soggetti.

In quest'ottica, anche il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni andrebbe ripensato: un mercato veramente aperto non vedrebbe altre “posizioni dominanti” che quelle stabilite dalla libera scelta dello spettatore. D'altro canto, la storia della legislazione antitrust – a prescindere dalle critiche che pure possono esserle rivolte – è quella del tentativo di sanzionare l'*abuso* di posizione dominante, e non la mera esistenza di una posizione dominante. Infatti, in un mercato sempre più plurale e competitivo (satellite, digitale terrestre, internet, e via dicendo) la creazione di un autentico mercato è l'unico modo di salvare la tv tradizionale in generale, e il patrimonio di competenze e professionalità della Rai in particolare.

Ma per avere un vero libero mercato non si può ammettere che si fissino tetti arbitrari alla pubblicità o sbarramenti all'accesso e che in tal modo si falsifichi il libero gioco di chi offre te-

levisione e di chi la sceglie: come storicamente fece la Legge Mammi, quando decise che in Italia potevano esservi solo 12 reti nazionali (e che analogamente anche a livello locale andavano individuati criteri simili).

Per questo motivo, solo una liberalizzazione dell'etere, accompagnata da una privatizzazione quanto più ampia possibile del servizio pubblico, può salvare la tv tradizionale: quella che abbiamo sempre conosciuto.

Fino a poco tempo fa, si poteva fare il paragone tra un'edicola e il salotto di casa: entrare nella prima garantiva un'offerta molto più varia che impugnare il telecomando nel secondo (quotidiani, settimanali, mensili, riviste d'informazione, di gossip, specializzate nelle più sfrenate passioni del lettore: dal fitness alla pesca, dagli orologi alle automobili con motori modificati). La spiegazione era semplice: per quanto regolata e sussidiata, la stampa non era imbrigliata dalle mille regolamentazioni che opprimono l'emittenza televisiva (certo che il finanziamento pubblico della stampa periodica aprirebbe un altro discorso, ma non è questa la sede per discuterne). Oggi, basta confrontare la varietà dell'offerta dei canali tradizionali con quella dei canali satellitari: la seconda è talmente più ampia che non mette conto parlarne.

Ma proprio l'introduzione del satellite fa apparire vecchia tutta la discussione sul servizio pubblico e la regolamentazione delle frequenze. Che senso ha perdere ancora tempo a regolamentare l'etere quando via satellite viaggia un'offerta incomparabilmente più ampia? A portata di telecomando, lo spettatore ha il mondo in casa. E allora, di fronte alla futilità della regolamentazione della tv satellitare, perché combattere una battaglia inattuale come

quella condotta di chi pretendere di regolare la tv tradizionale, che sta rapidamente perdendo la centralità avuta finora?

Fortunatamente, però, nel corso degli ultimi trent'anni tante cose sono cambiate e molto fa pensare che oggi qualche riforma in senso liberale sia possibile. Perché se fino al 1975 era ancora possibile parlare dell'etere come di un "bene pubblico" e delle trasmissioni televisive come un "monopolio naturale" (secondo quelli che sono gli schemi dell'economia neoclassica, quale viene insegnata dai manuali in uso nelle facoltà di economia), oggi nessun economista si sognerebbe di applicare tali concetti alla realtà dell'emittenza televisiva. Esaminato ora, fa un po' sorridere l'impianto teorico della sentenza n. 102 del 1990 della Corte Costituzionale che ha stabilito che l'esercizio di impianti radiotelevisivi, comportando l'utilizzazione di un bene comune – l'etere – naturalmente limitato, rende necessario un provvedimento di assegnazione della banda di frequenza; il sistema radiotelevisivo si differenzia così nettamente dalla [stampa](#), che utilizza strumenti di generale disponibilità.

L'etere è "scarso" o "finito" quanto qualunque altro bene o risorsa, come ad esempio la carta e l'inchiostro per la stampa (non si capisce infatti cosa sia la "generale disponibilità" di un bene). Anzi, i beni sono *economici* in quanto sono "scarsi" e la finitezza è di tutte le cose umane. Scarse, ad esempio, sono tutte le risorse naturali, come il petrolio, l'uranio e anche la luce del sole, che un giorno si spengerà. Ma proprio perché l'etere è un bene scarso *come gli altri*, non si vede perché esso non possa essere gestito dalla logica della proprietà e del mercato che

oggi ci permettono di gestire al meglio ogni altro problema di scarsità.⁵

Tale evoluzione della maniera in cui pensiamo alla televisione (dove un ruolo non secondario ha avuto l'esperienza, in Italia come altrove, di quanto siano efficaci le dinamiche concorrenziali in tale settore) induce quindi a trattare le frequenze come qualunque altro bene economico, appropriabile dagli operatori economici secondo quelle regole che il mercato e il diritto hanno fatto emergere nei secoli.

Le leggi dello Stato hanno sempre rincorso la realtà: la seconda tanto innovativa e dinamica quanto le prime sono quelle conservatrici, statiche e troppo viziate da interessati "condizionamenti". In tal modo, la normativa si è sempre dovuta adeguare alle innovazioni tecnologiche.

La situazione attuale, così ingessata ed avversa alla competizione, è figlia del fatto che attualmente il ceto politico ha un megafono a disposizione – il servizio pubblico – e non intende affatto privarsene. Né intende rinunciare al controllo (parziale) sui mezzi di comunicazione privati, imbrigliati da regolamentazioni cervelotiche come la *par condicio*.

Proprio per questo, la televisione tradizionale in generale e la Rai in particolare possono essere salvate solo da riforme radicali come la privatizzazione dell'etere, la fine del sistema delle licenze e delle autorizzazioni a trasmettere (proprio il contrario di quel che scrisse Karl R. Popper), il libero dispiegamento della concorrenza. Soltanto da un ordine di libertà – in

5: Sul tema si vedano: Milton Mueller, *Reforming Telecommunications Regulations*, Washington, Cato Institute, 1983; Henri Lepage, "Comment et pourquoi privatiser les ondes", in *La "nouvelle économie" industrielle*, Paris, Hachette-Pluriel, 1989, pp.115-144.

questo come in tutti gli altri campi dell'azione economica – può prodursi quel pluralismo e quella varietà di offerta (e quindi di scelta) che, a parole, stanno tanto a cuore a tutti. E soltanto la libertà di mercato è in grado di offrire il terreno su cui si può sviluppare quell'innovazione tecnologica da cui nascerà la televisione di domani.