

Il 13 ottobre 2006, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge Gentiloni, di riforma del sistema radiotelevisivo: un testo troppo "morbido" secondo gli "estremisti" del centro-sinistra (da Di Pietro a Travaglio), un testo troppo "duro" e neanche "banditesco" per il partito-Mediaset (e i suoi alleati). Si prospetta un incerto iter parlamentare e un... immarcescibile duopolio???

Angelo Zaccone Teodosi (*)

Legge Gentiloni: "morbida" o "dura"?

Il 13 ottobre 2006, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge Gentiloni, intitolato "Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale", ormai contrassegnato con il numero 1825, tra le proposte che si avviano verso l'iter presso la Camera dei Deputati (da segnalare che alla data di stesura di queste note, 25 ottobre 2006, il ddl non risulta ancora assegnato a nessuna commissione parlamentare).

Nell'ultima edizione di questa rubrica ("Millecanali" di ottobre, n° 360, pagine 18-21), ci eravamo permessi di suggerire al Ministro di procedere con assoluta prudenza, non essendo opportuna alcuna accelerazione, in considerazione della complessità e della delicatezza della materia da affrontare (titolavamo, giustappunto, ironicamente, "Adelante Pedro, presto, con juicio..."). Il Ministro ha invece rispettato i suoi stessi proponimenti, anche per coerenza con l'impegno che il Governo aveva assunto, con la Commissione Europea, nella comunicazione del 13 settembre 2006, per fare in modo che la legislazione interna venisse adeguata alle disposizioni dell'ordinamento comunitario violate: in risposta alla messa in mora del 18 luglio 2006, il Governo aveva infatti manifestato alla Commissione l'intenzione di addivenire ad un testo entro ottobre. E a metà ottobre Gentiloni ha rispettato l'impegno. Qual è il giudizio che abbiamo maturato nei confronti di questo testo (che - è bene segnalarlo - si discosta notevolmente rispetto allo scoop strumentale del settimanale "Economy", il 13 settembre, di cui

abbiamo scritto nella precedente edizione)? Il nostro istituto sta elaborando un accurato scenario "predittivo", e non vogliamo anticipare risultati di una elaborazione "futurologica" che è ancora in corso. Banalmente, verrebbe da sostenere che si tratta di una raffinata mediazione tra contrapposte esigenze (versione positiva) oppure di un non ben riuscito tentativo di compromesso tra opposte tesi (versione negativa): il classico "un colpo al cerchio ed un colpo alla botte"? In verità, l'obiettivo che Gentiloni si è ripromesso è ambizioso: ri-equilibrare l'assetto del sistema, senza ferire troppo in profondità il primo "responsabile" dello squilibrio. In verità, la ferita appare profonda. L'opposizione non a caso ha bollato la legge come "ad personam", anzi "contra personam"... e "contra aziendam". È pur vero che l'opposizione difende a spada tratta una legge, la Gasparri, che, a sua volta, è stata senza dubbio, in gran parte, essa sì, una legge "ad personam" e "ad aziendam"... È comunque un dato di fatto oggettivo che, semmai il testo Gentiloni divenisse legge dello Stato nella



versione attuale, il Gruppo Mediaset subirebbe una perdita di fatturato nell'ordine di alcune centinaia di milioni di euro (tra i 400 ed i 500 milioni di euro, secondo alcune prime stime, da trattare senza dubbio con estrema prudenza). Che si tratti quindi di una legge repressiva e punitiva è quindi indubbio, anche se – secondo la maggioranza – è evidentemente necessario ora “reprimere”, dato che sembra essere stato impossibile “prevenire”, prima (che ne pensa, onorevole Vita? che ne pensa, onorevole Cardinale?).

Che questa “punizione” venga messa in atto in nome del rispetto del pluralismo politico e della tutela della concorrenza economica, è questione “altra”. Si tratta forse, invece, più semplicemente, di una “vendetta”, rispetto allo strapotere di cui ha abusato senza dubbio Berlusconi (la Gasparri è certamente una legge “ad hoc”, ma appare paradossalmente più “di sistema” della Gentiloni...).

Il caso italiano – come suol dirsi – è “atipico”. Come atipico, in verità, è il caso francese o britannico o spagnolo o tedesco.

In un nostro saggio (“Mercanti di (bi)sogni. Economia e politica dei gruppi mediali europei”, Sperling & Kupfer editore, 2004), abbiamo cercato di dimostrare come l'intreccio tra “politica” e “media” non sia una specifica patologia italiana, ma caratterizzi tutte le storie nazionali dei sistemi mediali. L'Italia non è l'eccezione alla regola: la regola è l'intreccio tra politica e media, ovunque. Sarebbe quanto mai opportuna una diffusa de-demonizzazione di Berlusconi.

Non ha forse molto senso piangere sul latte versato, ovvero sulle responsabilità di chi ha consentito a Berlusconi di affermare il suo notevole potere mediatico, ma riteniamo sia comunque opportuno elaborare una riflessione sui nessi “causa”/“effetto”... Insomma, Berlusconi non viene da Marte, e chi lo demonizza dovrebbe pensare autocriticamente... ai propri interiori demoni.



Un'equilibrata opinione critica. Angelo Zaccone Teodosi esprime in queste pagine la sua opinione sul disegno di legge Gentiloni, che ritiene “non entusiasmante”.

Regolare il tramonto della Tv analogica?

Franco Debenedetti, sulle colonne de “Il Sole-24 Ore” del 21 ottobre ha scritto parole di fuoco contro il testo Gentiloni. L'analisi, spietata, ci sembra piuttosto interessante e ci piace riprodurla, soprattutto perché non si tratta certo di un esponente storico del partito-Mediaset (Debenedetti è stato fino all'ultima legislatura senatore nelle file dei Democratici di Sinistra, pur spesso “vox clamans in deserto”):

“Per ridurre il peso di Mediaset, il progetto di legge Gentiloni pone limiti alle due attività di una Tv generalista: trasmettere programmi e vendere pubblicità. La limitazione dei programmi ha *ratio* politica, il pluralismo come principio, le sentenze della Corte come quadro normativo. La limitazione della pubblicità ha *ratio* economica, la concorrenza come principio, l'antitrust come riferimento (...)

Il mondo a cui guarda Gentiloni è solo l'analogico e il digitale non è una nuova tecnologia per lo stesso business, come è stato per telefonia e fotografia, per musica e cinema, è un altro business. Il suo vero obiettivo è normare il passato, non disegnare il futuro: prima mettere a posto l'*end game* dell'analogico, dopo sarà un altro gioco, col Governo a dar le

carte e controllare l'andamento. Pur di rallentare l'avvento del digitale, le prova tutte: sposta in là la data dello switch-over; non vincola alla nuova tecnologia le reti forzatamente trasferite; leva risorse a Rai e Mediaset, che hanno l'onere principale della costruzione delle infrastrutture; produce incertezze negli operatori, che così frenano gli investimenti, e nei consumatori, che così rinviando l'acquisto del decoder. E perché il rinvio si trasformi in rinuncia, con l'ulteriore limite di due reti per ogni soggetto nel sottoinsieme dell'analogico, rende impossibile a Mediaset e Telecom trasmettere i programmi che avevano promosso la diffusione del digitale: Sky diventa monopolista della Tv a pagamento, calcio compreso. La limitazione alla vendita della pubblicità televisiva consiste in un tetto ai ricavi pari al 45% del totale: facendo riferimento in modo del tutto improprio a principi antitrust. Le Autorità deliberano alla fine di un dibattito pubblico tra i portatori di interessi, non di un voto politico: per questo sono indipendenti. Nemmeno contro At&t, nemmeno contro Microsoft si è intervenuti con lo strumento della legge.

Nessuna disciplina antitrust persegue il fine di mercati “equi”, nessuna autorità ha posto limiti quantitativi ai fatturati raggiunti per crescita interna. Il punto di riferimento è l'interesse dei consumatori, in questo caso gli inserzionisti. Razionando l'offerta, nell'attesa che se ne formi di nuova, i prezzi della pubblicità aumentano.

Buone notizie per i concorrenti, i giornali e le Televisioni locali. Hanno accusato Mediaset di fare prezzi troppo bassi, ma quando mai si è vista un'impresa usare la sua posizione dominante per abbassarli? Imponendo un limite, il Governo distorce il mercato, imponendolo solo a chi deriva tutti i propri ricavi da vendita pubblicitaria (Mediaset) e lasciando indenni i concorrenti che hanno ricavi da un'imposta di scopo (Rai) o da abbonamenti (Sky).

In conclusione, il progetto Gentiloni quando limita la capacità di trasmettere programmi, dice di farlo in nome del pluralismo, ma fa di tutto per ritardarlo. Quando limita la capacità di raccogliere pubblicità, dice di farlo in nome di principi di mercato, ma danneggia i consumatori. Le *ratio* non reggono, restano solo i danni: alle due principali industrie culturali, Rai e Mediaset, i cui ricavi vengono decurtati; alle imprese che usano la pubblicità, i cui costi aumentano; a operatori e consumatori, che in ritardo fruiranno della nuova tecnologia. Inevitabile ricordare il divieto della Tv a colori, che per anni negò al Paese i vantaggi della nuova tecnologia e mise al tappeto un settore produttivo. E tutto questo solo perché il risultato di un processo di mercato viene trovato dal Governo non consono a come secondo lui dovrebbe essere. L'obbedienza che pretendevano i tanto criticati "piani regolatori" era *ex-ante*: qui si vogliono correggere *ex-post* esiti che non dipendono né solo dall'abilità di un imprenditore né certo da scorrettezze che nessuno ha contestato all'azienda. Questi esiti sono il risultato di una storia che dura da trent'anni. Una storia in cui c'era - eccome se c'era! - la Rai e in cui c'erano gli editori. La storia di un sistema industriale diviso tra aziende di Stato avviate alla sclerosi e aziende di beni di consumo che spingono per crescere, di una società che vuole avere più libertà

di scelta; e di una politica incapace di dare risposte alle domande, sia delle imprese sia della società...

Per il Governo Prodi l'importante è regolare il traffico sul viale del tramonto della televisione analogica".

Frutto della pavidità

Questa frase finale, retorica ma efficace, la dice lunga: l'accusa di Debenedetti (storicamente un "liberal", ormai divenuto paradossale difensore di alcune dinamiche del precedente governo, ovvero, meglio, ipercritico osservatore delle dinamiche dell'attuale governo) è condivisibile? Riteniamo che l'ex senatore diessino sia stato eccessivamente impietoso. Di fatto, Gentiloni ha cercato di "correggere" alcune "storture": il mercato televisivo italiano mostra un notevole livello di concentrazione, ma va anche osservato che anche in altri Paesi vi sono operatori che registrano quote di mercato impressionanti, nel segmento della raccolta pubblicitaria (Itv nel Regno Unito, Tf1 in Francia: entrambi non hanno "share" particolarmente più alti rispetto a quelli di Mediaset in Italia, e questi sono dati di fatto oggettivi...). Certo, in Italia, il medium televisivo, a sua volta, vanta una quota di mercato che non ha eguali in Europa, rispetto alla complessiva "torta" pubblicitaria: quindi, dal... "combinato disposto", ovvero associando le due

caratteristiche (ma siamo sicuri che si tratti proprio di patologie, o, più semplicemente, dell'assetto naturale che è stato determinato dalla volontà degli utenti pubblicitari?), emerge (emergerebbe) una "anomalia" italiana.

Noi stessi, da decenni, ci schieriamo tra i più convinti osservatori critici dell'assetto duopolistico italiano, ma siamo al tempo stesso convinti che la responsabilità di questo assetto non possa, né debba, essere attribuita esclusivamente a Berlusconi e che le correzioni non debbano essere messe in atto con l'accetta: oggettivamente, il mercato italiano televisivo non era e non è completamente bloccato. Le chances di penetrazione c'erano (e ci sono): quel che è mancato, per decenni, è stato il capitale di rischio vero (non Cecchi Gori, per capirci, che rappresentava un progetto velleitario ed inconsistente; non Telecom Italia, che ha considerato per anni La7 e Mtv una sorta di giocattolino...). L'assetto duopolistico del sistema televisivo italiano è frutto della pavidità dei capitalisti italiani, che pure avrebbero potuto investire risorse consistenti nell'arena: da Rcs a De Agostini... Paura del demone Berlusconi, gran maestro di corruzione?!? Oppure, più verosimilmente, paura e pusillanimità per il business televisivo in sé?!? Complesse le ragioni, evidente lo stato dei fatti.

Il 13 ottobre, l'agenzia stampa Il Velino, scrive, senza peli sulla lingua: "L'aneddoto lo ha raccontato ieri ai suoi colleghi di gruppo il radicale Marco Beltrandi, vicepresidente della Commissione trasporti della Camera. "Qualche giorno fa è venuto in commissione Gentiloni - ha dunque spiegato il deputato della Rosa nel pugno durante un seminario sulla Finanziaria all'Hotel Minerva - e in una pausa dei



Un ministro sotto esame. Un noto programma Mediaset. Il dibattito sulla legge Gentiloni verte sulle presunte caratteristiche 'punitive' del provvedimento nei confronti del gruppo che fa capo a Silvio Berlusconi.

lavori gli ho chiesto: 'Ministro, ma al Senato ce l'hai la maggioranza per approvare questa riforma?' E lui mi ha risposto: «Non ce l'ho di sicuro, e a meno che non portiamo dalla nostra parte l'Udc questa legge non passerà mai». Se queste sono le premesse, per ammissione dello stesso titolare della legge, si comprende che c'è innanzitutto un obiettivo di "immagine", più che di sostanza nell'accelerazione al provvedimento. Un diversivo potente, che in questo momento a Prodi serve come il pane... Un diversivo che sposti l'attenzione dell'opinione pubblica di centrosinistra dalla valanga di critiche che continuano ad abbattersi da ogni lato sulla legge finanziaria". Non ce la sentiamo di condividere l'interpretazione "maligna" de Il Velino, ma senza dubbio alcuni osservatori ipotizzano, entro pochi mesi, una novella compagine governativa, con un Udc schierato con il centro-sinistra... E forse l'Udc, semmai si avverasse questo scenario, chiederà emendamenti non indifferenti al testo Gentiloni... Ma questa è fantapolitica, e noi siamo dei modesti "mediologi" e studiosi di politica dei media!

Nessun respiro strategico?

Ma Gentiloni sostanzialmente cosa propone? Ecco una estrema sintesi: 1) viene stabilito un tetto del 45 per cento ai ricavi da pubblicità nel settore televisivo: la norma, che vale per l'anno solare successivo all'approvazione parlamentare, si applica sostanzialmente solo a Mediaset,

cui riduce una parte consistente del fatturato globale (derivato per intero dalla pubblicità Tv e pari oggi a circa il 60 per cento del totale);

2) entro poco più di un anno dall'approvazione del ddl, è vietato controllare più di due reti che trasmettono in tecnica analogica: la norma colpisce Rai e Mediaset, che dovranno entrambe o chiudere o vendere o trasferire su altra piattaforma una rete delle tre che oggi gestiscono; le frequenze liberate dalla cessata attività delle reti analogiche eccedenti saranno cedute a soggetti terzi senza vincolo di destinazione per usi in tecnica digitale;

3) la quota del 20 per cento di programmi terrestri, non importa se analogici o digitali, che la legge Gasparri impone a ogni operatore televisivo come limite per la diffusione è modificata in modo da includere anche i programmi pay-per-view che coprono larga parte della popolazione, ma sono accessibili solo a quella piccola frazione di pubblico che paga per vederli: la norma colpisce Mediaset e Telecom, che ora usano il digitale terrestre per fare in pay-per-view le partite del campionato di calcio e dovranno smettere se vogliono mantenere gli attuali programmi free; favorisce, invece, Sky che tornerà a essere monopolista nel mercato della pay-tv...

Se questa interpretazione è corretta, non si può ritenere la legge Gentiloni un elegante intervento "chirurgico", ma, piuttosto, una azione "mirata", finalizzata anzitutto a togliere risorse a Mediaset, per trasferirle ad altri, prima che ad incrementare le risorse dell'intero sistema (d'accordo, il salto al digitale aumente-

rà i "player", almeno sulla carta, ma cresceranno anche le risorse? Si nutrono dubbi...).

Certo, c'è chi sostiene che non vi sia altra via, ed ha le sue belle concrete ragioni: insomma, togliere ai ricchi per dare ai poveri... Noi crediamo che ci potrebbero essere sistemi più strategici, meno cruenti, per l'economia industriale del mercato televisivo e per il "sistema-Paese": ne tratteremo prossimamente su queste colonne.

In conclusione, un primo giudizio, "a caldo", sulla proposta Gentiloni non può quindi essere molto entusiasmante: si ritiene che il testo presenti non poche contraddizioni interne e sia dettato da esigenze più "emergenziali" piuttosto che frutto di analisi approfondita e organica, che manchi una visione strategica globale "di sistema" (basti pensare alla "separazione" dell'intervento sulla Rai, rimandato ad altro ddl; basti pensare alla distrazione rispetto alle problematiche delle Tv locali...). E comunque è verosimile che il ddl 1825 debba affrontare un iter travagliato, faticoso e complesso, non meno della Gasparri...

Ma Prodi reggerà così a lungo? Si nutrono seri dubbi. Non vogliamo essere menagrami per Gentiloni, ma temiamo proprio che difficilmente il suo ddl diverrà legge dello Stato. Pur restando ben apprezzabile il suo tentativo di correggere le storture e le asimmetrie del mercato televisivo italiano (anche se, forse, i modi per combattere il duopolio non passano necessariamente solo attraverso la punizione di uno dei duopolisti). Quindi... immarcescibile duopolio? MC

(*) Angelo Zaccone Teodosi ha cofondato Isicult con Francesca Medolago Albani e lo presiede dal 2001. In precedenza, è stato Direttore dell'Ufficio Studi dell'Anica, Consigliere di Amministrazione di Cinecittà Holding, professore a contratto all'Università La Sapienza di Roma. L'Istituto italiano per l'Industria Culturale - Isicult è un centro di ricerca indipendente, specializzato da oltre un decennio nell'economia dei media e nella politica culturale. Tra i committenti degli ultimi anni: Rai, Mediaset, Uer, Mpa, Agcom, Apt, Doc.

it, il Comune di Roma... Tra le ricerche pubblicate (dirette da Zaccone e Medolago), "Per fare spettacolo in Europa. Manuale per gli operatori italiani dello spettacolo, dell'audiovisivo e dell'industria culturale" (Die - Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1997, su cd-rom; con Valeria Santori), "Con lo Stato e con il mercato? Verso nuovi modelli di televisione pubblica nel mondo" (Mondadori, 2000), "Mercanti di (bi)sogni: politica e economia dei gruppi medial europei" (Sperling & Kupfer - Rti, 2004; con Flavia Barca). Dal 2003, Is-

Cult realizza un Osservatorio sulle Tv Pubbliche Europee, su commissione Rai ed un Osservatorio sulle Tv Mediterranee ed Arabe. L'Osservatorio Isicult/Millecanali, laboratorio di analisi sulla Tv e i media, è stato attivato, curato da Zaccone e Medolago, nell'ottobre del 2000 (vedi "Millecanali" n° 294).

Isicult, Palazzo Taverna, via di Monte Giordano 36, 00186 Roma. Tel./fax 06/6892344 - info@isicult.it - www.isicult.it (dal 20 ottobre 2006, è in rete una nuova versione del sito).