

La Commissione Europea ha promosso una consultazione pubblica sul nuovo ruolo delle Tv pubbliche. IsICult è stato uno dei pochi soggetti italiani a rispondere. La Rai è la Tv pubblica europea con la maggior quota di pubblicità sul totale delle risorse e la sua deriva pubblicitaria è evidente. Il ruolo dei "psb" nello scenario multimediale va rivisto radicalmente e vanno cercate soluzioni "soft law"...

Esclusivo:

il 'dossier europeo' sui "psb"

Chi governerà l'Italia televisiva dei prossimi anni? Quale che sia il Governo che verrà dalle elezioni di metà aprile, si nutrono dubbi su chance di cambi radicali, data la paradossale "somiglianza" sostanziale - al di là delle apparenze - dei programmi in materia di Tv dei due schieramenti, come abbiamo già evidenziato nell'edizione di marzo di "Millecanali". Ovvero della sempiterna immarcescibilità del duopolio alias triopolio. Mettiamoci il cuore in pace, così come si rassegni filosoficamente il proprietario di Europa 7... Abbiamo quindi deciso di... alzare lo sguardo, e concentrarci su una vicenda strategica, alla quale - in Italia - quasi nessuno ha prestato attenzione, fatta salva l'eccezione del quotidiano on-line Key4biz.

Il documento che IsICult ha ritenuto di concedere in anteprima a "Millecanali" è un estratto del dossier che è stato presentato dall'Istituto alla Commissione Europea, in risposta alla pubblica consultazione promossa dalla Direzione Generale Concorrenza (Commissaria Neelie

**Angelo Zaccone Teodosi
Giovanni Gangemi
Bruno Zambardino
Gaetano Stucchi
Eugenio Prosperetti (*)**

Kroes): la consultazione intende stimolare una riflessione sulla necessità di rivedere una Comunicazione del 2001, che regolava il ruolo delle Televisioni pubbliche nel nuovo scenario dei media.

A fine 2007 è stata approvata "Audiovisual Media Services", la direttiva che sostituisce la storica "Tv Senza Frontiere", e questo nuovo documento richiede inevitabilmente anche una revisione della posi-

zione della Commissione in materia di "aiuti di Stato" alle Tv pubbliche. Il questionario della Commissione constava di ben 40 domande e IsICult ha redatto un corposo dossier di oltre 30 pagine che verrà reso di pubblico dominio, tra qualche settimana, sul sito web della Commissione, insieme a tutte le risposte dei soggetti che hanno partecipato alla consultazione (in primis, le due contrapposte lobby: la Ebu-Uer delle Tv pubbliche e la Act delle Tv private). Il dossier IsICult è stato redatto da un gruppo di lavoro multidisciplinare.

Il Legislatore deve ormai porsi quesiti radicali, come il rapporto tra contenuti "lineari" (Tv) e "non lineari" (Vod). È verosimile che il "video-on-demand" divenga complementare alla fruizione dei contenuti mediali audiovisivi e sostituisca gradualmente il tradizionale contenuto lineare.

Questo fenomeno di prepotente affermazione dell'offerta "on-line" sta già sconvolgendo le basi economiche di altri settori, come la musica o i game, così come il contenuto "in-



terattivo". Sebbene l'economia di questa offerta sia ancora incerta (ed in Italia queste tematiche appaiono "lontane", presi come sono i più da una visione "Auditel-centrica" e passatista), si ricordi che esistono attualmente già 150 servizi "Vod" offerti in Europa. La questione non ha caratteristiche particolarmente "futurologiche", perché le strategie dei vari gruppi sono già in conflitto, nell'arena europea. Lo scontro tra "Tv" e "Vod" e tra "free" e "pay" è già in corso ed il ruolo delle Tv pubbliche in discussione.

Quale ruolo per il "psb" del futuro?

Anzitutto, consideriamo alcuni presupposti, oggi largamente accettati (dall'industria e dal mercato, più che dai giuristi), a proposito dei "public service broadcaster" (i "psb"): - dalla fine dei monopoli e dall'adozione del cosiddetto "sistema misto", i "public service broadcaster" sono attori di mercato a pieno titolo, con obiettivi specifici di interesse generale (stabiliti dalla collettività nazionale attraverso le sue forme rappresentative), ma generalmente sottoposti alle stesse regole generali degli attori privati, con i quali condividono lo stesso spazio operativo; - in una prospettiva evoluta, riteniamo che lo scopo principale dei "psb" non sia la fornitura di prestazioni particolari ai cittadini (che anche altri operatori potrebbero fornire), ma la responsabilità di sostenere, e in qualche caso guidare, lo sviluppo e la crescita complessiva (inclusa quella dei loro "competitor" privati) del settore della comuni-

cazione audiovisiva nel proprio "sistema-Paese";

- per queste ragioni, malgrado un certo livello di contraddizione tra il primo e il secondo presupposto, la regolazione, il finanziamento, la valutazione dei singoli "psb" rimane principalmente un problema delle comunità e delle autorità nazionali di riferimento.

Il primo presupposto è ricco di conseguenze, per quanto riguarda il comportamento competitivo dei "psb", la giustificazione del loro finanziamento pubblico (parziale o totale), la libertà d'iniziativa e di produzione di valore. Il secondo disegna il ruolo qualitativo ("benchmarking") che solo può giustificare la centralità, specificità e complementarietà dei "psb" rispetto ad un corretto funzionamento del mercato nazionale (e di quello globale). Il terzo invita ad una prudenza nella regolazione sovranazionale (europea) del settore sia dei rapporti tra "psb" ed operatori commerciali della comunicazione, sia e soprattutto tra media tradizionali e il nuovo, emergente "all ip world": ciò non preclude la necessità di una griglia di obblighi generali, che possa essere individuata a livello comunitario.

La vera questione è infatti se l'offer-

ta di servizi a pagamento da parte dei "psb" possa generare turbative di mercato e danneggiare la redditività degli operatori commerciali.

A questo rischio (la turbativa di mercato) si possono trovare risposte e cautele "a priori", oltre alle ovvie misure "a posteriori" in caso di distorsione delle regole di concorrenza.

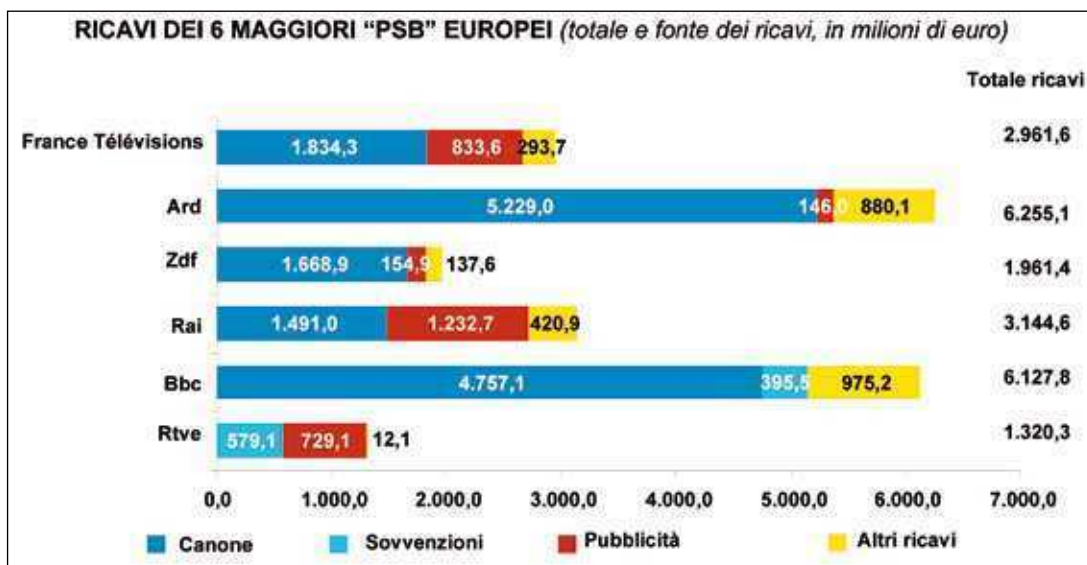
Quattro ipotetiche soluzioni per le Tv pubbliche

Quattro ipotetiche soluzioni:

- Opzione 1: Obbligo di partenariato
- Opzione 2: Limitazione temporale della legittimazione
- Opzione 3: Delimitazione dell'ambito di operatività
- Opzione 4: Funzione di stimolatore dell'intero sistema.

Più in dettaglio:

1. Obbligo di partenariato. Una soluzione può essere il vincolare le offerte a pagamento dei "psb" all'obbligo di partenariato con operatori privati: questo garantirebbe il non-arroccamento dei "psb" su posizioni autarchiche, difensive e antagoniste, nonché la traduzione del loro



Nota: i dati si riferiscono ai ricavi totali (televisivi e radiofonici).

Fonte: elaborazioni IsICult - Istituto italiano per l'Industria Culturale su dati societari et alia (esercizio 2005) per Osservatorio sui Sistemi Televisivi Pubblici Europei Rai.

peso oggettivo in una spinta propulsiva alla libera competizione (a condizione che gli accordi d'impresa siano equilibrati e con partner differenziati, in modo da consolidare una pluralità di soggetti di mercato, e non favorirne arbitrariamente alcuni contro altri).

2. Limitazione temporale della legittimazione. Una seconda ipotesi è la limitazione della legittimità nel tempo, autorizzando le offerte a pagamento nel quadro di fasi ben delimitate dello sviluppo dei nuovi mercati. Soluzione inedita, ma non priva di aspetti interessanti: potrebbe infatti rafforzare l'utilità generale come criterio di validazione delle iniziative dei "psb" e presentare caratteri consensuali innovativi rispetto alla naturale conflittualità del settore. È un po' la strada sottintesa da strumenti di regolazione nazionale ormai consolidati, come i "contratti di servizio" (che sono giustappunto "a tempo").

3. Delimitazione dell'ambito di operatività. Una terza ipotesi è la perimetrazione delle nuove offerte, definendone l'ambito attraverso una declinazione dell'offerta di servizio pubblico nello spazio dei "new media". Un preciso quesito della Commissione allude a questa soluzione, il cui punto debole potrebbe essere la necessaria "localizzazione" nazionale dei criteri, come degli obblighi di servizio pubblico.

4. Funzione di stimolatore dell'intero sistema. La garanzia di una minima sufficiente "cittadinanza informativa" a tutti i membri della co-

munità nazionale potrebbe (dovrebbe?) essere un compito da assegnare ai "psb", nel "modello europeo" di sistema della comunicazione. Ad una prima funzione di agente per il superamento del "market failure", il "psb" può associare il ruolo di "stimolatore" dell'intero mercato. In questa prospettiva, si tratterebbe di un compito che non potrebbe non estendersi ai cosiddetti "new media", essendo una funzione civile e pedagogica, di incentivazione/motivazione e di alfabetizzazione dell'utenza, non di una prestazione tecnologica legata al concetto di "broadcasting" ed alla sola esperienza della comunicazione "one-to-many". Oltretutto, questa funzione potrebbe essere di grande aiuto al consolidamento di questi nuovi mercati, cioè alle stesse opportunità di business degli operatori privati: la prospettiva può essere verificata nella casistica positiva del mercato del Regno Unito; in Italia, il ritardo accumulato sul digitale terrestre dal "psb" - che avrebbe potuto fungere da traino del mercato - è critico ed emblematico.

La Bbc resta il "benchmark"

Naturalmente, tutte le risposte a priori contengono elementi illusori, in quanto basate su concetti di incerta definibilità, e non necessariamente neutrali rispetto alle forze di mercato (cfr. in modo particolare la prima ipotesi).

Rispetto alla prima ipotesi (vincolo di partenariato), vale la considerazione che sempre più i contenuti e i servizi di comunicazione tendono ad integrare o attraversare più piattaforme tecnologiche e a raggiungere l'utente in forme molteplici e complementari. L'utente finale, a sua volta, percepisce sempre più la molteplicità delle fonti, dei meccanismi di "delivery" e dei terminali (e modi) di consumo come un dato naturale, nel suo rapporto quotidiano con l'informazione, da qualunque fornitore provenga.

Rispetto alla seconda ipotesi, potrebbe apparire come un assurdo economico la soppressione del valore aggiunto prodotto con denaro pubblico (contenuti "psb"), rispetto a quello dei prodotti finanziati dal mercato. Se, infatti, è sostenibile la tesi che tutto ciò che i vari "psb" nazionali realizzano in proprio (usando cioè il loro finanziamento pubblico) è già stato pagato dai cittadini contribuenti o abbonati di ciascun Paese (e quindi deve essere gratuito sul mercato nazionale: vedi il percorso intrapreso da Bbc), il ragionamento non vale più nel caso - ormai frequentissimo - di contenuti coprodotti con privati, e soprattutto non vale per la commercializzazione della produzione "psb" sui mercati esteri (su quello globale). Ciò non toglie che i flussi determinati da questi proventi dovrebbero andare soprattutto nella direzione di un reinvestimento per assolvere la "mission" di servizio pubblico ed essere comunque soggetti ad una contabilità separata o, ancora meglio, gestiti da soggetti giuridicamente altri (sull'esempio di Bbc Worldwide).

Rispetto alla terza ipotesi, questa, più delle due precedenti, richiede un negoziato politico permanente, che sappia continuamente adattare la missione dei "psb" all'evoluzione tecnologica ed economica del settore, ed una delicata funzione di monitoraggio (da parte di un'Autorità indipendente), che ne verifichi il rispetto in modo esigente e trasparente.

I 5 maggiori mercati televisivi europei:

quote dei ricavi da finanziamento pubblico, pubblicità e attività di pay tv (%)

Ricavi	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	Spagna
Risorse pubbliche	44,5	34,5	21,3	25,7	22,0
Pubblicità	34,4	31,1	57,4	35,4	47,3
Abbonamenti	21,1	34,3	21,2	38,9	30,8
Totale	100	100	100	100	100

Nota: dati riferiti all'esercizio 2005.

Fonte: elaborazioni IsICult - Istituto italiano per l'Industria Culturale su dati Agcom, Csa, Alm, Ofcom, Cmt et alia.

La quarta ipotesi appare più “coraggiosa” ma è pur vero che la rapidità con cui lo scenario della Televisione e dei media sta mutando richiede l’impegno e la concentrazione di tutte le parti interessate attraverso un quadro normativo chiaro e concorrenziale.

Separare “denaro pubblico” e “denaro del mercato”

Quale che sia l’ipotesi preferita, resta centrale il problema della separazione netta tra “danaro pubblico” e “danaro del mercato”, e quindi tra prodotti e servizi finanziati dalle due fonti.

Guardiamo ancora una volta all’equilibrio difficile, ma esemplare, tra gli obiettivi “commerciali” di Bbc Worldwide e l’offerta di accesso gratuito (con licenza d’uso sul tipo Creative Commons, ma solo per residenti Uk!) a larghe parti dell’archivio Bbc, con il progetto Creative Archives. Si tratta di un progetto preferibile rispetto ad iniziative di partenariato come Rai Click, che permette ad operatori privati di confezionare un’offerta commerciale attraverso gli archivi Rai finanziati nel corso degli anni dagli stessi cittadini, cui viene proposto ora il servizio a pagamento. Non è peraltro irrilevante in questo contesto porre la questione dell’imputazione a bilancio dei proventi di tali attività, come già suggerito.

Da un lato, il criterio dell’origine finanziaria dei contenuti “psb”, cioè la separazione contabile tra denaro pubblico e denaro del mercato, e quindi tra i prodotti finanziati da ciascuna delle due fonti, sembra essere l’unica via concreta e praticabile (pur con evidenti limiti), per distinguere le prestazioni di servizio pubblico dei “psb” dalle altre loro attività (e per misurare il peso e il costo delle prime rispetto alle seconde). Dall’altro, anche questo approccio non mette a riparo dal rischio di interferenza tra le due fami-

glie di prodotti e servizi. E soprattutto non impedisce - in assoluto - le attività commerciali, l’accesso a pagamento e la redditività finanziaria di entrambe le tipologie di prodotto.

Se appare ragionevole verificare la coerenza tra la nuova Direttiva “Audiovisual Media Services” da un lato, e l’insieme delle disposizioni e delibere comunitarie nel settore dall’altro, e il dettato della Broadcasting Communication del 2001, sarebbe saggio limitare le “chiarificazioni” a questo obiettivo di armonizzazione, evitando tentazioni prescrittive inutilmente dettagliate sul settore “broadcasting”.

La vera sfida non è più quella di marcare e delimitare i territori rispettivi del “pubblico” e del “privato”, dei “vecchi” media (la tradizionale Tv e Radio) e dei “nuovi” ovvero dei servizi “IP” (IpTv, Vod, ecc.), ma quella di impostare e accelerare la progressiva standardizzazione e interoperabilità delle diverse piattaforme, lineari o interattive, fisse o mobili, che il consumatore finale vuole sempre più compatibili e trasparenti.

La regolazione, comunitaria o nazionale, deve soprattutto contribuire alla costruzione di questo nuovo quadro di mercato, nel quale anche i termini e le modalità della libera competizione dovranno essere ben presto ridisegnati.

L’apporto dei “psb” a questa trasformazione può essere considerevole, se non decisivo, se avviene nel rispetto delle regole della libera concorrenza, in modo trasparente: si veda la leadership complessivamente non-invasiva della Bbc nell’evoluzione positiva del mercato digitale nel Regno Unito, per quanto esempi di questo tipo debbono essere valutati con prudenza, all’interno del contesto nazionale.

La pluralità evidente dei punti di vista, degli interessi e delle strategie nel campo dei “psb”, e addirittura all’interno di ciascuno di essi (tra l’anima “pubblica” e le necessità fisiologiche di libertà economi-

ca sul mercato; tra scelte difensive ed atteggiamenti pro-attivi...), viene moltiplicata dalla estrema diversità o dall’incertezza contingente dei rispettivi quadri politici nazionali.

Più che sottolineare la debolezza della principale parte in causa (o almeno la sua estrema difficoltà a costruire opzioni condivise), questi sintomi confermano:

- l’opportunità di un approccio comunque prudente alla materia: una Raccomandazione agli Stati membri potrebbe essere uno strumento utile;
- l’utilità di un ampio coinvolgimento dei soggetti interessati e delle parti sociali (gruppi di lavoro e ipotesi di autoregolazione);
- la necessità di maggiori studi in materia ed approfondimenti imparziali, promossi dalla Commissione Europea.

I dati “hard” (1): trend principali del finanziamento pubblico

L’ammontare totale delle risorse messe a disposizione nel 2006 nei 5 principali mercati europei sotto forma di abbonamenti (canone), di fondi governativi diretti o altri meccanismi di tassazione è pari a circa 12,4 miliardi di euro. Il volume di risorse pubbliche è lievemente aumentato rispetto all’anno precedente (+ 1,8 %), registrando un tasso di crescita inferiore a quello dei ricavi complessivi, pari al + 3,0%. È interessante osservare la conseguente, seppur lieve, riduzione dell’incidenza del finanziamento pubblico rispetto al totale delle entrate, passato dal 68,4% del 2005 al 67,6% del 2006.

Restano comunque cospicue le entrate derivanti da finanziamento pubblico, tenendo peraltro conto della tendenza ad una progressiva stagnazione degli introiti pubblicitari.

Emerge un quadro che riflette un andamento non omogeneo, in cui al dato positivo pari al 5% circa del Regno Unito si contrappone la performance negativa della Spagna (dovuta al mutamento del meccanismo di finanziamento e all’eliminazione dell’indebitamento autoriz-

zato) e ad una situazione stabile nel mercato italiano, in linea con il tasso di inflazione.

Sebbene le variazioni di crescita annue siano quasi sempre al di sotto del livello di inflazione, si tratta di un "giro di affari" ancora cospicuo, se guardiamo all'attuale scenario - decisamente lontano dall'era del monopolio pubblico -, in cui la maggior parte delle abitazioni televisive hanno la possibilità di scegliere tra numerose opzioni, tra offerte gratuite di network commerciali, pacchetti pay multiplatforma, dvd e servizi broadband.

A livello europeo, si osserva una situazione dinamica e molto variegata: alcuni "psb" beneficiano di un canone televisivo molto elevato (come Svezia, Austria, Finlandia, Danimarca, Norvegia), superiore ai 200 euro l'anno, altri sono in una fascia intermedia tra i 100 e i 200 (come in Germania, Belgio, Irlanda, Regno Unito e Svizzera), altri ancora sotto la soglia dei 100 euro; tra questi anche l'Italia, accanto alla Francia.

Da registrare che, di recente, alcuni Governi hanno deciso di porre fine al sistema fondato sul "licence fee" - come accaduto nei Paesi Bassi e nella regione fiamminga del Belgio -, mentre in altri - come l'Ungheria - il canone è stato sostituito da un finanziamento diretto.

Si tratta di una tendenza da incoraggiare anche negli altri Paesi dove ancora vige il sistema del canone, ormai considerato superato, per almeno due ordini di motivi:

- essendo una sorta di "tassa di scopo" abbinata al possesso di un apparecchio tv (come in Italia) trovava una giustificazione nel passato, quando non tutti ne disponevano;

- dovendo il servizio pubblico estendersi sempre più ad altre piattaforme non tv, una tassa sull'apparecchio tv non avrebbe senso per finanziare le attività di servizio pubblico multimediali.

Diversificata risulta anche la fotografia della ripartizione della spesa pubblica per famiglie televisive, da cui emergono gli alti livelli registrati nel Regno Unito e in Germania.

Assumendo sempre quale parametro il livello percentuale di incidenza delle entrate pubbliche (derivanti dal solo

canone televisivo) rispetto alla "torta" complessiva dei ricavi, e concentrando l'attenzione sulle performance dei singoli broadcaster pubblici, emerge una situazione molto variegata, con una forbice che varia dal 30% di Tv2 al 97% di Arte.

Schematizzando, possiamo individuare 3 "macro-gruppi": un primo gruppo, che gode di risorse pubbliche in una misura superiore all'80% sul totale, e che comprende Arte, molte Tv del nord Europa, Zdf e Ert, che negli ultimi anni è riuscita a debellare la piaga dell'evasione del canone (associando il pagamento alla bolletta elettrica); un secondo gruppo "intermedio", che include anche Bbc e Ard, che può contare su un livello di finanziamento pubblico ampiamente al di sopra del 50%; un terzo gruppo, infine, in cui figurano Rai e Rtv, che oscilla tra il 40 e il 50%, fatta eccezione per Tv2.

I dati "hard" (2): il peso del finanziamento pubblico

Concentriamo ora l'attenzione sui risultati dei broadcaster pubblici che operano nei 5 maggiori mercati europei, ovvero Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna. L'analisi dei ricavi di questi gruppi televisivi, ripartita in base alle 4 "macro-categorie": canone, sov-

venzioni, pubblicità ed altri ricavi, mette in luce la netta predominanza dei ricavi derivanti dalla "mano pubblica", rispetto alle altre fonti di ricavo.

In tutti i Paesi dove è previsto il pagamento di un canone (Francia, Germania, Italia, Regno Unito), il finanziamento pubblico che i broadcaster ricevono è pari o superiore a 1,5 miliardi di euro; in Germania e nel Regno Unito, il finanziamento pubblico (considerando sia il canone che le altre sovvenzioni) è superiore a 5 miliardi di euro nel 2006.

In termini percentuali, per 3 dei maggiori "psb" europei, il finanziamento pubblico rappresenta ancora oltre i 4 quinti del totale dei ricavi. I "ricavi altri" rappresentano una quota bassa, non superiore al 16% del totale dei ricavi, e non mostrano, peraltro, negli ultimi anni, trend di crescita, a differenza di quanto avviene per la maggior parte dei broadcaster commerciali (Tf 1 e M6, ad esempio, ricavano circa metà dei loro introiti da attività diverse dalla vendita di spazi pubblicitari).

In questo senso la presenza del finanziamento pubblico rappresenta anche un freno per i servizi pubblici ad investimenti in altri settori e alla diversificazione delle proprie attività, specialmente nei nuovi mercati della Tv digitale (DTT, IpTv, DVB-H), in cui il servizio pubblico potrebbe rappresentare il volano dello sviluppo dell'intero Paese. **IMC**

(*) Zaccone Teodosi è Presidente di IsCult, Gangemi e Zambardino Responsabili di Progetto. Hanno collaborato alla redazione del documento curato dall'Istituto anche l'avvocato Eugenio Prosperetti dello Studio Prof. Av. Giulio Prosperetti (consulente tecnico del Ministro Gentiloni) ed il professor Gaetano Stucchi (media consultant, già Direttore del Dipartimento Tv della Ebu-Uer). Hanno collaborato anche, per la parte scenaristica, il dottor Enrico Grazzini; per la parte documentalistica e l'analisi dei dati, Simone Pescatore; per la parte giuridico-legale, l'avvocato Francesco Portolano dello Studio Portolano Colella Cavallo e l'avvocato Antonio Casimiro dello Studio Casimiro-Martini. L'Istituto italiano per l'Industria Culturale - IsCult è un centro di ricerca indipendente, specializzato dal 1992 nell'economia dei media e nella politica culturale. Tra i committenti degli ultimi anni: Rai, Mediaset, Sky Italia, Uer, Mpa, Agcom, Doc.it, Apt, il Comune di Roma... Dal 2003, IsCult realizza - tra l'altro - un Osservatorio sulle Tv Pubbliche Europee, su commissione Rai; nel 2007 è stata conclusa la terza edizione, un cui estratto sta per vedere le stampe: Angelo Zaccone Teodosi, Giovanni Gangemi, Bruno Zambardino, 'L'occhio del pubblico', Eri Rai, collana "Zone", 2008. L'Osservatorio IsCult/Millecanali, laboratorio di analisi sulla Tv ed i media, è stato attivato, curato da Zaccone e dalla cofondatrice dell'Istituto Francesca Medolago Albani, nell'ottobre del 2000 (vedi "Millecanali" n° 294). IsCult, Palazzo Taverna, via di Monte Giordano 36, 00186 Roma, tel./fax 06/6892344 - info@isicult.it - www.isicult.it.