

Report

IL SISTEMA AUDIOVISIVO

Evoluzione e dimensioni economiche

Rapporto e-Media Institute – Istituto Bruno Leoni 2017



Hanno realizzato la ricerca

Emilio Pucci (cap. 1 e 2) per e-Media Institute

Filippo Cavazzoni e Agata de Laurentiis (cap. 3) e Riccardo de Caria (cap. 4) per
l'Istituto Bruno Leoni

© IBL Libri, 2017

IBL Libri

Piazza Cavour, 3

10123 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Prima edizione: gennaio 2017

ISBN: 978-88-6440-308-3

Indice

1. L'audiovisivo e il sistema integrato dello Screen Content in Italia: dimensioni economiche ed evoluzione 2013-2015	7
---	---

APPROFONDIMENTI

2. Dimensioni e internazionalizzazione dei gruppi televisivi europei	47
3. Il mercato del Video on Demand	61
4. Il servizio pubblico: un confronto internazionale	81

Il servizio pubblico: un confronto internazionale

Istituto Bruno Leoni

1. Introduzione

In questo approfondimento verrà inquadrato in una prospettiva giuridico-comparata il tema del servizio pubblico radiotelevisivo e della sua regolamentazione, con particolare riguardo all'ambito europeo ma con riferimenti anche a Paesi extraeuropei.

Il concetto di "servizio pubblico" non è, in realtà, utilizzato in tutti i contesti normativi che verranno presi in esame, e non è in verità una nozione universalmente diffusa neppure al di fuori del contesto normativo. Per fare un esempio, l'*Oxford Dictionary* non parla espressamente di servizio pubblico, limitandosi al concetto di *public broadcasting*, che definisce come «la trasmissione da parte di un ente finanziato o sussidiato dallo Stato o da fondi pubblici; trasmissione non commerciale», e fa risalire la sua origine agli anni Venti del secolo scorso.¹

In altri contesti invece compare l'espressione "servizio pubblico" (*public service*), associata in genere a termini come *broadcasting* o *media*.² In particolare, l'UNESCO, l'organizzazione delle Nazioni Unite con competenze in materia di educazione, scienza e cultura, definisce il *public service broadcasting* (PSB, trasmissioni

1 Oxford Dictionary, *Public broadcasting* (voce), <https://goo.gl/tQRAk1>.

2 Ad esempio la EBU, European Broadcasting Union (una fonte copiosa di informazioni e dati sull'oggetto specifico del presente lavoro) parla di *public broadcasting media*, «mezzi di comunicazione per la trasmissione pubblica».

di servizio pubblico) come il servizio che ricomprende tutte le «trasmissioni effettuate, finanziate e controllate dal soggetto pubblico, per il pubblico. Non è né commerciale né di proprietà dello Stato, è libero da interferenza politica e pressioni da parte di forze commerciali. Attraverso il PSB, i cittadini sono informati, istruiti e anche intrattenuti. Quando viene effettuato con garanzia di pluralismo, varietà di programmazione, indipendenza editoriale, adeguati finanziamenti, responsabilità e trasparenza, il *public service broadcasting* può fungere da pietra angolare della democrazia».³

Si tratta di una definizione sicuramente correlata al servizio pubblico per come è inteso da noi, ma non senza qualche differenza di sfumatura e qualche ambiguità; potrebbe essere problematica se in essa si vogliono far rientrare enti come l'italiana RAI, che invece sono di proprietà pubblica (ma lo stesso vale anche ad esempio per l'inglese BBC). In effetti, la normativa italiana in materia considera l'attività di servizio pubblico come perfettamente compatibile con la proprietà pubblica. Dal punto di vista della *governance*, l'evidente conseguenza è che le nomine del consiglio di amministrazione RAI sono (nella normativa attualmente vigente) per sei settimi di competenza della Camera dei deputati, del Senato e del Consiglio dei ministri. Come è già stato evidenziato in un lavoro dell'Istituto Bruno Leoni,⁴ la *governance* della TV di Stato italiana è lontana dalle *best practice* internazionali e appare facilmente votata alla "lottizzazione". La stessa logica della regolamentazione del settore, oggi sottoposta a un'Autorità di nomina parlamentare come l'Agcom, rivela quello che Franco Debenedetti ha definito l'approccio del "parlamentino":⁵ una sorta di costante tentativo di riduzione a scontro politico anche delle problematiche più "tecniche" e regolatorie del settore.

3 UNESCO, *Public Service Broadcasting*, <https://goo.gl/HXwglkZ>.

4 Daniele Venanzi, "Servizio pubblico radiotelevisivo? Non è la Rai", *IBL Focus* n. 252, 2015, <https://goo.gl/yXSa3Y>.

5 Franco Debenedetti, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti. L'insana idea della politica industriale*, Venezia, Marsilio, 2016, p. 128.

2. Il servizio pubblico radiotelevisivo nella disciplina italiana

La televisione in Italia è rimasta a lungo una “eccezione statalista”, per usare una fortunata espressione di Antonio Pilati: ovvero «l’unica attività nel settore della comunicazione, deputato alla produzione e alla diffusione di conoscenze, che dalla fine della guerra fino ai primi anni Ottanta (fine Settanta per l’Italia) sia riservata allo Stato e condotta in esclusiva da società a totale controllo pubblico». ⁶

Il settore radiotelevisivo è stato infatti formalmente e definitivamente aperto ai soggetti privati solo con la legge 6 agosto 1990, n. 223 (cd. legge Mammi).

Quella a tutela della “eccezione statalista” è stata, ha scritto Franco Debenedetti, «una guerra senza vincitori: la televisione privata conquistò il diritto a esistere, quella pubblica si limitò a contenere gli attacchi». ⁷

Questa sorta di tregua è stata suggellata dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 (cd. legge Gasparri), che attualmente disciplina la materia.

Per quel che qui viene in rilievo, la legge Gasparri delegava il governo all’emanazione di un testo unico di coordinamento delle norme in materia radiotelevisiva, che è stato emanato con decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*).

Questo testo unico, come modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220 (*Riforma dalla RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo*) contiene dunque attualmente la disciplina del “servizio pubblico generale radiotelevisivo”, definito alla lettera t) del comma 1 dell’art. 2 come «il pubblico servizio esercitato su concessione nel settore radiotelevisivo mediante la complessiva programmazione, anche non informativa, della società concessionaria, secondo le modalità e nei limiti indicati dal

6 Franco Debenedetti - Antonio Pilati, *La guerra dei trent’anni. Politica e televisione in Italia 1975-2008*, Torino, Einaudi, 2009, p. 159.

7 Debenedetti, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti*, p. 180.

presente testo unico e dalle altre norme di riferimento».⁸

Occorre però considerare che, «secondo la ricostruzione che ha maggior seguito in dottrina e in giurisprudenza, l'attività radiotelevisiva costituisce un servizio pubblico (oggettivo), per cui è legittima l'imposizione di obblighi anche a carico delle emittenti private. Anche la legislazione vigente accoglie una nozione ampia di servizio pubblico radiotelevisivo [...]. Limiti più stringenti, sia modali che contenutistici, possono essere imposti alla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo (inteso questa volta in senso soggettivo)».⁹

A proposito di limiti più stringenti per il servizio pubblico, esiste oggi un effetto distorsivo della concorrenza nei confronti degli operatori privati determinato dalla possibilità per la RAI di attingere a ricavi derivanti dalla pubblicità. Tale situazione è temperata, nell'ordinamento italiano, da un'unica previsione sui diversi limiti di affollamento pubblicitari previsti per la concessionaria del servizio pubblico¹⁰ e per gli operatori privati¹¹ (comunemente descritto come tetto ai ricavi

8 Peraltro, «secondo la tesi più accreditata, corroborata dal dettato normativo (v. art. 2 del Testo unico), il servizio pubblico radiotelevisivo contraddistingue una complessiva attività che non si esaurisce in alcune determinate tipologie di programmi: quindi non solo i programmi culturali ed informativi, ma tutti i programmi della RAI, anche quelli di intrattenimento, identificherebbero prestazioni di servizio pubblico, in quanto la *mission* di interesse generale della RAI ne informerebbe l'intera programmazione». Così Ernesto Apa, «Radiotelevisione [dir. cost.]», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Diritto on line, 2014, <https://go.gli/smVRSR>.

9 Ancora Apa, «Radiotelevisione [dir. cost.]».

10 Art. 38 comma 1 del D. Lgs. n. 177/2005: «La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».

11 Art. 38 comma 2 del D. Lgs. n. 177/2005: «La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte delle emittenti in chiaro, anche analogiche, in ambito nazionale, diverse dalla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, non può eccedere il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva. Un identico limite è fissato per i soggetti auto-

pubblicitari, benché il limite a questi ultimi sia soltanto indiretto). Questo limite è previsto dall'art. 38 del D. Lgs. n. 177/2005, ed è rimasto in vigore anche a seguito della recente *Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo*, di cui alla legge n. 220/2015.¹²

Questa legge, infatti, ha sì modificato l'art. 38, ma ha lasciato inalterate le disposizioni relative ai limiti di affollamento, che erano state dapprima introdotte dall'articolo 8, comma 6, della legge Mammi (223/1990) (anche per tutelare le più tradizionali forme di pubblicità editoriali dalla concorrenza di nuovi media), e poi per l'appunto trasfuse in tale art. 38.

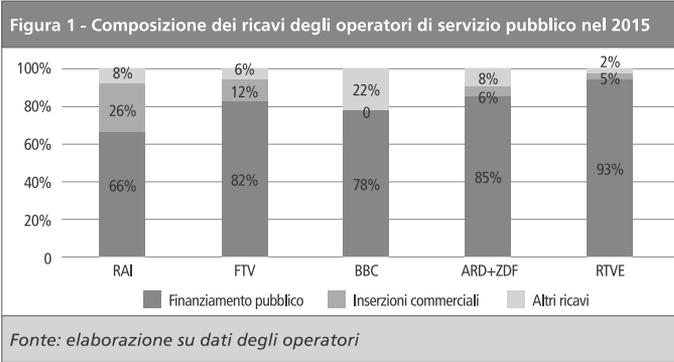
Si tenga presente che il ruolo che RAI svolge nella raccolta pubblicitaria è, nei fatti, un ruolo unico nel contesto degli operatori di servizio pubblico radiotelevisivo dei grandi Paesi europei. Come si dirà più avanti, infatti, nessuno dei gruppi di servizio pubblico nei 5-UE genera una quota così alta di ricavi sul versante degli investimenti delle imprese in inserzioni commerciali. I servizi pubblici di Francia e Spagna, rispettivamente FTV (France Télévisions) e CRTVE (Corporación de Radio y Televisión Española), ad esempio, hanno da tempo ridotto drasticamente, ai minimi termini, la loro quota di ricavi pubblicitari. BBC non raccoglie pubblicità mentre ARD e ZDF, i due operatori tedeschi, ne raccolgono per il 6% del totale dei ricavi cumulati.

Oltre a essere singolare, il ruolo di RAI sul mercato pubblicitario italiano risulta peraltro ancora più aggressivo e orientato alla distorsione della concorrenza a causa delle politiche di prezzo che l'operatore di servizio pubblico pratica da alcuni anni proponendo agli inserzionisti fortissimi sconti che possono essere veicolati solo grazie alla forza di mercato derivante dai ricavi da canone. Gli effetti sul mercato di tali politiche hanno acuito e acuiscono quella tendenza di contrazione del

rizzati, ai sensi dell'articolo 29, a trasmettere in contemporanea su almeno dodici bacini di utenza, con riferimento al tempo di programmazione in contemporanea».

12 Cfr. Silvio Boccalatte, "Per una RAI senza pubblicità (o quasi)", *IBL Focus* n. 264, 2016, p. 8, <https://goo.gl/bw7xYU>.

mercato della pubblicità sul mezzo televisivo che caratterizza quasi senza interruzione gli ultimi anni.



Sempre a livello di principi generali, il comma 5 dell'art. 7 del testo unico stabilisce poi che «[i]l contributo pubblico percepito dalla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, risultante dal canone di abbonamento alla radiotelevisione, è utilizzabile esclusivamente ai fini dell'adempimento dei compiti di servizio pubblico generale affidati alla stessa, con periodiche verifiche di risultato e senza turbare le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione europea. Ferma la possibilità per la società concessionaria di stipulare contratti o convenzioni a prestazioni corrispettive con pubbliche amministrazioni, sono escluse altre forme di finanziamento pubblico in suo favore».

La disciplina di dettaglio è poi contenuta nel titolo VIII (*Servizio pubblico generale radiotelevisivo e disciplina della concessionaria*). L'art. 45 stabilisce al comma 1 che «il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è affidato per concessione a una società per azioni, che, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 7, lo svolge sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero, previa delibera del Consiglio dei ministri, e di contratti di servizio regionali e, per le province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. Tali contratti sono rinnovati ogni

cinque anni nel quadro della concessione che riconosce alla RAI-Radiotelevisione italiana Spa il ruolo di gestore del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale».

Il comma 2 elenca poi una serie di obiettivi minimi che il servizio pubblico deve comunque garantire, che vanno dalla «copertura integrale del territorio nazionale» alla previsione di «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» (peraltro «in modo proporzionato, in tutte le fasce orarie, anche di maggiore ascolto»); da regole di *par condicio* alla «produzione, la distribuzione e la trasmissione di programmi radiotelevisivi all'estero, finalizzati alla conoscenza e alla valorizzazione della lingua, della cultura e dell'impresa italiane»; dalla «trasmissione gratuita dei messaggi di utilità sociale» alla «trasmissione, in orari appropriati, di contenuti destinati specificamente ai minori», dalla «conservazione degli archivi storici radiofonici e televisivi, garantendo l'accesso del pubblico agli stessi» alla «destinazione di una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi complessivi annui alla produzione di opere europee, ivi comprese quelle realizzate da produttori indipendenti» (e così via).

L'art. 47 è poi dedicato al finanziamento del servizio pubblico, e pone una serie di regole di contabilità e bilancio, compreso il «divieto alla società concessionaria della fornitura del servizio pubblico di cui al comma 3 di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo». Resta fermo comunque che il finanziamento della RAI proviene, oltre che dalla pubblicità, dalla raccolta del canone, configurato come tassa di possesso su «chiunque detenga uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione del-

le radioaudizioni», secondo quanto ancora previsto dal regio decreto-legge 21 febbraio 1938, n. 246, convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, e successive modificazioni.

Tralasciando gli articoli successivi, dedicati essenzialmente alla disciplina della RAI e della sua *corporate governance*, e concentrandoci sull'obbligo di corresponsione del canone (la cui raccolta è stata di recente posta a carico delle società di erogazione dell'energia elettrica dalla cd. "legge di stabilità 2016", legge 28 dicembre 2015, n. 208: cfr § 3),¹³ occorre notare come «La dottrina si è a lungo interrogata sulla natura del canone: se costituisca un corrispettivo corrisposto alla RAI dagli utenti o abbia natura tributaria, di tassa o di imposta. La Corte costituzionale ha affermato la legittimità della disciplina del canone, prospettando una ricostruzione dell'istituto in termini di "imposta di scopo" (C. cost., 26 giugno 2002, n. 284)», che colpirebbe una manifestazione di capacità contributiva ragionevolmente individuata dalla legge nella detenzione di uno strumento atto alla ricezione di programmi radiotelevisivi.¹⁴

Questa ricostruzione è stata criticata in dottrina,¹⁵ ma rimane ad oggi la *ratio* ispiratrice del canone. Anche la Commissione europea ha ritenuto l'obbligo di corresponsione compatibile con il divieto di aiuti di Stato.¹⁶

In effetti, però, è difficile non comprendere come «il cosiddetto "canone RAI" non è un canone, non è un corrispettivo che viene versato da chi usufruisce di un servizio, quindi la sua natura è radicalmente opposta a quella dei pagamenti periodici effettuati a favore delle pay-TV: il "canone RAI" è un tributo che trova la sua

¹³ Per una prospettiva critica, vedi Serena Sileoni, "Canone in bolletta: (pagare) di tutto di più", IBL Focus n. 257, 2015, <https://goo.gl/p6B5TN>.

¹⁴ C. Cost., ordinanze 12-20 aprile 1989, n. 219, e 26 ottobre-10 novembre 1989.

¹⁵ Vedi ad es. Ernesto Apa - Linda Ceraso, "Il canone di abbonamento radiotelevisivo tra servizio pubblico e disciplina europea degli aiuti di Stato", in Giovanni Luchena - Salvatore Prisco (a cura di), *Aiuti di Stato tra diritti e mercato*, Quaderno n. 3/2006 della Rivista *Nova Iuris Interpretatio*, Roma, Aracne, 2007, pp. 107 ss.

¹⁶ Commissione europea, C(2005)1164 fin, 20 aprile 2005, Aiuto di Stato n. E/9/2005 (ex C 62/1999), Italia, Canone di abbonamento Rai.

base normativa nella legge. O meglio nel combinato disposto di più atti normativi primari».¹⁷

Oltre alla perdurante questione della natura del canone, recentemente è emerso un tema rilevante circa natura e scopo del servizio pubblico:¹⁸ l'ISTAT, adeguandosi alle nuove direttive Eurostat,¹⁹ ha incluso la RAI nel novero delle amministrazioni pubbliche del cui bilancio si deve tenere conto nella redazione del bilancio dello Stato, con la conseguenza che la RAI potrebbe dover a questo punto essere sottoposta a tutti i vincoli di spesa, reclutamento, gestione di acquisti e appalti propri di tutte le pubbliche amministrazioni, perdendo quel regime privatistico di cui gode in virtù dell'attuale normativa, ancor più dopo la ricordata riforma del 2015.

3. Modelli di servizio pubblico radiotelevisivo in Europa

Il servizio pubblico radiotelevisivo in Europa è caratterizzato da un quadro estremamente variegato. Nondimeno, è possibile individuare alcune costanti.

Quel che emerge ad un primo impatto è che una maggioranza di Stati europei finanzia il servizio pubblico televisivo tramite la raccolta di un canone (*licence fee*); nel 2015, infatti, 17 Stati membri dell'UE a 28 imponevano il pagamento di un canone fisso.²⁰

La cosa non stupisce considerando che il 66,8% dei ricavi (dati 2014²¹) dei fornitori di servizi pubblici televisivi deriva dalle entrate della raccolta dei canoni, con un importo medio pari a 135 euro.²²

A seconda dei Paesi, il canone viene determinato dal Parlamento (Germania, Francia e Regno Unito) oppure direttamente dall'esecutivo (Svizzera ed Italia) e,

17 Boccalatte, "Per una Rai senza pubblicità (o quasi)", p. 2.

18 Cfr. ad es. Aldo Fontanarosa, "Rai, autonomia a rischio: secondo l'Istat rientra nella Pubblica amministrazione", *la Repubblica*, 4 ottobre 2016.

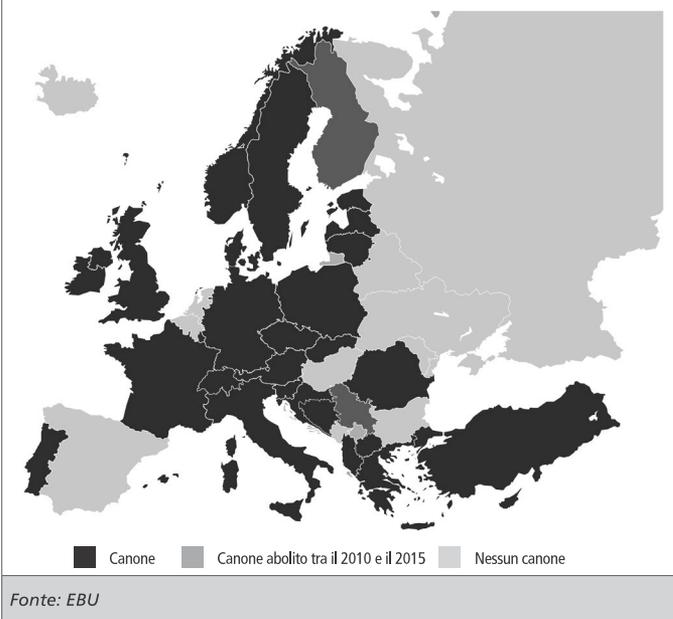
19 Cfr. Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010* (2014 edition), I.2.4.5, § 44, p. 26.

20 EBU, *Licence Fee 2015*, p. 4.

21 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 9.

22 EBU, *Licence Fee 2015*, p. 5.

Figura 2 – Stati in cui è previsto che il servizio pubblico venga finanziato dal canone



più raramente, da un'autorità indipendente (Austria e Polonia).²³

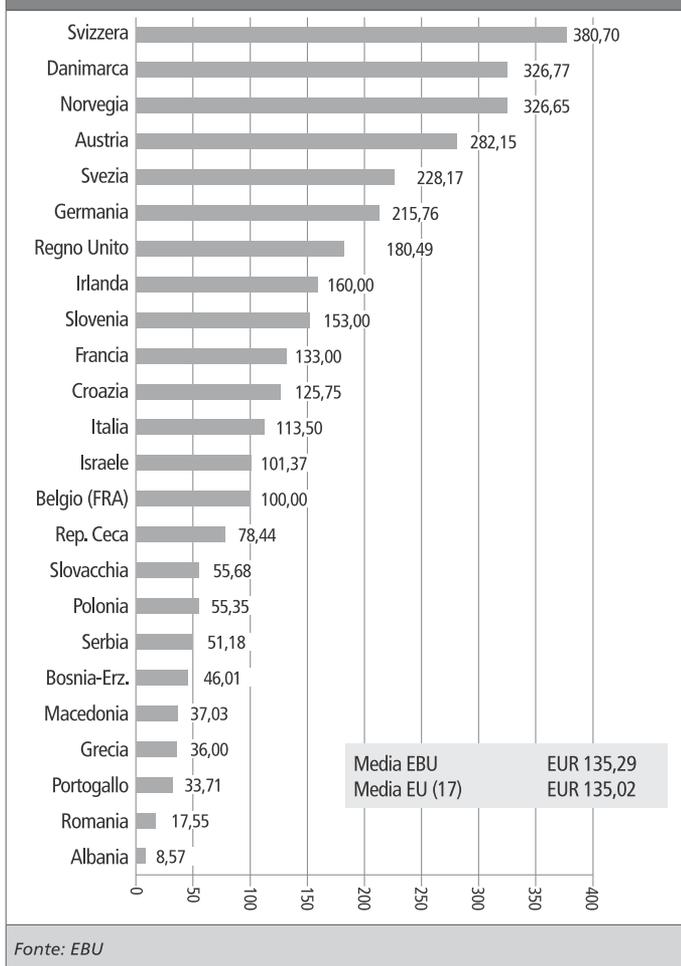
Le modalità di riscossione del canone sono tre: in alcuni Paesi sono gli operatori televisivi stessi a curare la raccolta (come ad esempio in Germania e Regno Unito), in altri è l'agenzia delle entrate (come in Francia e fino all'anno scorso in Italia), o un gestore di rete (per lo più elettrico, vedi da ultimo il caso italiano, oppure anche, ad esempio, in Portogallo, Irlanda, Polonia e Repubblica Ceca).²⁴

Normalmente il canone è correlato al possesso nell'abitazione di un apparecchio atto a ricevere le trasmissioni: in alcuni Paesi il possesso dei cd. *new device* diversi dalle TV tradizionali, come computer, tablet, smartphone, nonostante siano perfettamente atti a ricevere le tra-

²³ EBU, *Licence Fee 2015*, p. 7.

²⁴ EBU, *Licence Fee 2015*, p. 8.

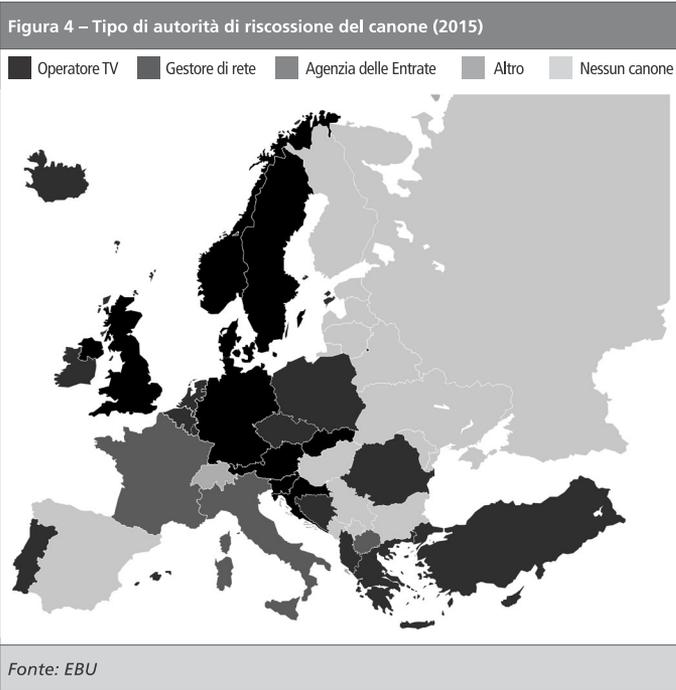
Figura 3 – Canone annuale (Euro, 2014)



missioni digitali, non obbliga a pagare il canone (ad es. Italia, Francia, Norvegia, Svezia, Repubblica Ceca e Polonia); in altri Paesi invece è sufficiente il possesso di alcuni di tali oggetti perché sorga l'obbligo di pagare il canone (Germania, Svizzera, Austria e Regno Unito);²⁵ in Austria nel luglio 2015 il Tribunale Amministrativo

²⁵ EBU, *Licence Fee 2015*, p. 11.

Supremo si è pronunciato escludendo l'obbligo di pagare il canone per i possessori di (soli) computer connessi a internet.²⁶



Inoltre, mentre in alcuni Paesi il possesso di apparecchi atti alla ricezione nelle cd. “seconde case” non obbliga a pagare un ulteriore canone (ad esempio in Francia, Italia, Svizzera, Norvegia e Svezia), in altri Paesi il canone è dovuto per ogni immobile detenuto nel quale vi siano simili apparecchi (ad es. Germania, Regno Unito, Austria, Polonia e Portogallo).²⁷

Infine, un discorso a parte va fatto avendo riguardo all'obbligo di pagare il canone per le imprese, che sussiste (anche se con discipline differenziate ed eccezioni

²⁶ Österreichischer Verwaltungsgerichtshof, 30 giugno 2015, Ro 2015/15/0015.

²⁷ EBU, *Licence Fee 2015*, p. 12.

in alcuni casi) quasi ovunque in Europa tranne che in Irlanda ed in Danimarca.²⁸

Per quanto riguarda la radio, invece, solo una minoranza di Paesi prevede l'obbligo di pagare un canone per finanziare specificamente il servizio pubblico radiofonico (tra i quali ad esempio Svizzera, Repubblica Ceca, Austria e Polonia),²⁹ mentre in altri il finanziamento della radio pubblica è incluso nel canone onnicomprensivo.

Allargando la prospettiva a tutti i Paesi dove è attiva l'EBU (*European Broadcasting Union*),³⁰ emerge inoltre che nel 2014 i fondi a disposizione degli enti radiotelevisivi ammontavano a circa 34 miliardi di euro,³¹ dei quali il 77,9% derivante da risorse pubbliche.³²

La figura 5 mostra che i fondi pubblici derivano per il 66,8% dai canoni e per un altro 11,1% da altri fondi pubblici, mentre gli incassi pubblicitari contano in media per il 10,2% dei ricavi.³³

In particolare, la maggior parte dei Paesi basa il finanziamento del servizio pubblico sul canone (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Svizzera, Austria, Repubblica Ceca, Norvegia e Svezia); dove invece il canone non è previsto, come ad esempio in Spagna e, dal 2015, in Finlandia, si prevede l'erogazione di altri fondi pubblici. Solo in Polonia la fonte principale delle risorse deriva dalla pubblicità.³⁴

Si osserva inoltre che negli ultimi anni appaiono in diminuzione i ricavi commerciali degli operatori pubblici, per lo più a causa della crisi economica, ma anche

28 EBU, *Licence Fee 2015*, p. 13.

29 EBU, *Licence Fee 2015*, p. 10.

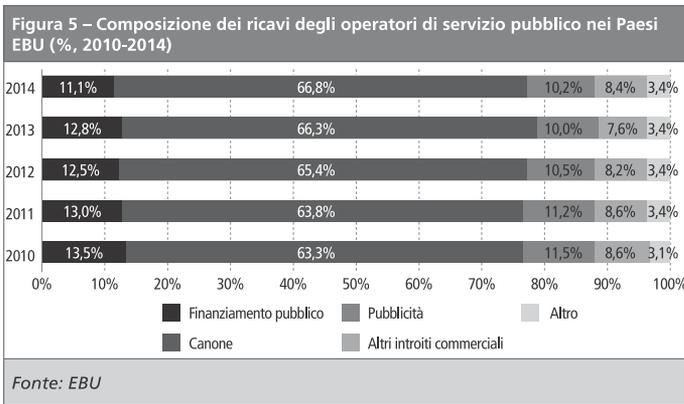
30 EBU, sito ufficiale, pagina "about", disponibile su <http://www.ebu.ch/about>. «[EBU] è l'associazione leader nel mondo dei *public service media* (PSM). Abbiamo 73 Membri in 56 stati in Europa, ed ulteriori 34 associati in Asia, Africa e America. I nostri membri gestiscono quasi 2.000 canali televisivi e radiofonici assieme a numerose piattaforme online. Assieme raggiungono un'audience di oltre un miliardo di persone in tutto il mondo, trasmettendo in più di 120 lingue. L'EBU gestisce Eurovision ed Euroradio».

31 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 4.

32 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 7.

33 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 9.

34 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 10.



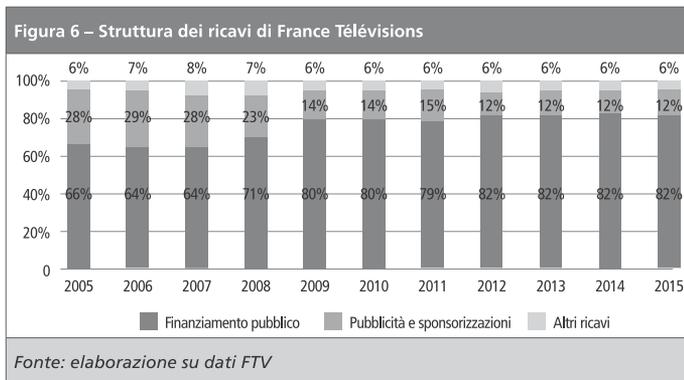
in considerazione delle maggiori restrizioni che incontrano gli operatori pubblici rispetto a quelli privati.³⁵ La riduzione drastica dei volumi di raccolta pubblicitaria dei *broadcaster* che operano in regime di servizio pubblico radiotelevisivo è anche il frutto di una riorganizzazione del rapporto fra questi e il mercato televisivo. Su tutti i mercati europei, infatti, il servizio pubblico radiotelevisivo ha un notevole peso sulle risorse del settore. In Germania, ad esempio, il valore economico complessivo delle imprese di Stato è pari a circa il 50% dei ricavi totali del mercato radiotelevisivo. Questo peso derivante da finanziamenti pubblici (canone o altri fondi) è “compensato” in un certo qual modo dal fatto che gli operatori pubblici, pur forti sul versante dell’audience, non presidiano il versante delle risorse di mercato contendibili (inserzioni commerciali). Ciò accade di fatto in quasi tutti i Paesi con l’eccezione, come si è detto, della Polonia.

La quota di entrate pubblicitarie della RAI, seppur in lievissima flessione tra il 2014 e il 2015, si posiziona però ampiamente al di sopra della media dei Paesi EBU. In termini percentuali, se nel 2014 la quota di ricavi pubblicitari dei Paesi EBU è stata di circa il 10% in media, quella della RAI è stata del 29%.

France Télévisions già nel 2011 si caratterizzava per

35 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 11.

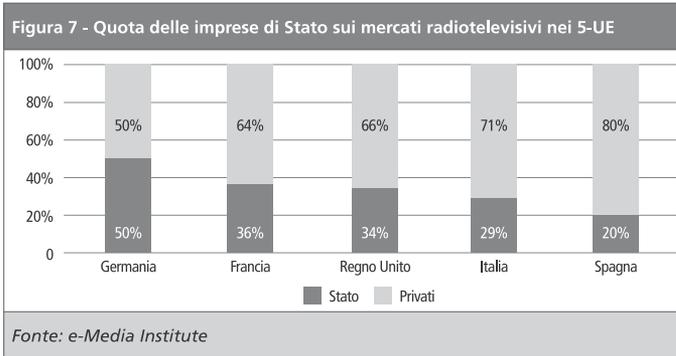
i ricavi pubblicitari estremamente ridotti dopo la modifica della struttura del suo finanziamento introdotta nel 2009. Tale riforma ha portato i ricavi complessivi da finanziamento pubblico all'80% del totale dei ricavi mentre la pubblicità (tabellare e *sponsorship*) nel 2009 valeva soltanto il 14% circa del totale dei ricavi del Gruppo. Percentuale che si è ridotta ulteriormente nel corso del tempo per raggiungere il 12% nel 2015.



Per BBC i ricavi da inserzioni commerciali sono da sempre inesistenti e l'operatore pubblico genera solo ricavi da inserzioni commerciali da alcuni canali distribuiti da BBC Worldwide sui mercati esteri e da BBC World news che non è distribuita sul mercato domestico e che genera circa £100 milioni di ricavi. BBC Worldwide, che è il braccio "commerciale" di BBC, genera nel suo complesso circa £1 miliardo ma tale attività è in parte rilevante svolta all'estero nella produzione e distribuzione di *original content* britannico anche in partnership con altri gruppi media.

Si tenga presente che i livelli contenuti di raccolta pubblicitaria da parte dell'operatore pubblico non equivalgono a un peso ridotto del servizio pubblico sul mercato audiovisivo. Infatti, paradossalmente, l'Italia è fra i Paesi in cui il servizio pubblico radiotelevisivo ha un peso estremamente contenuto sul mercato radio-TV. Ciò a causa di un canone modesto e fino a poco tempo

fa raccolto solo parzialmente. L'anomalia italiana vede dunque un operatore di servizio pubblico che opera sul mercato delle risorse contendibili con una modalità distorsiva della concorrenza (*dumping* dei prezzi) per "risolvere" a scapito degli altri operatori un problema dimensionale che dovrebbe essere invece "risolto" a monte grazie a risorse non contendibili.



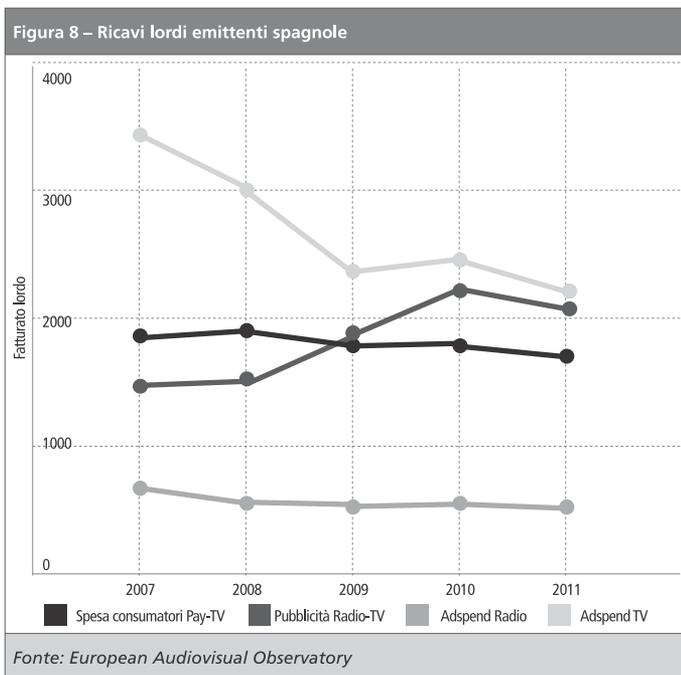
Proseguendo nel raffronto, in questa sede non è possibile scendere con l'analisi a livello di disciplina di dettaglio di tutti i Paesi europei, per cui ci si limiterà ad alcune considerazioni su alcune peculiari forme di organizzazione.

Un caso particolare è rappresentato dalla Spagna, principalmente per due fattori: il primo è l'assenza di un canone (ed è praticamente l'unico tra i Paesi europei più popolosi), il secondo è che l'assetto della televisione pubblica spagnola riflette l'organizzazione autonomistica (così come del resto anche in Germania, dove i servizi radiotelevisivi sono di competenza dei singoli *Länder*³⁶).

L'operatore statale di riferimento in Spagna è RTVE, che ha una quota di mercato intorno al 20% ed è finanziato da un sussidio statale diretto pari a 550 milioni annui oltre ad una tassa sulle compagnie di telecomunicazione e sui canali privati (nel 2013 il budget era di 941

³⁶ Cfr. Enciclopedia Britannica online, voce "broadcasting" di Roger Manvell e Jorge A. Camacho, <https://goo.gl/dTWMsW>.

milioni di euro³⁷).



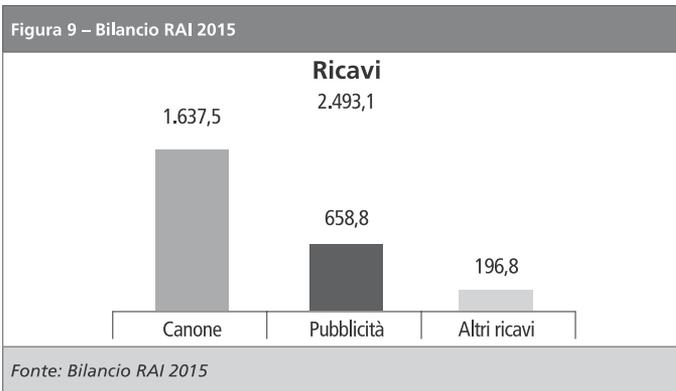
Il settore radiotelevisivo pubblico spagnolo include anche delle emittenti regionali (ad esempio TeleMadrid), nel rispetto delle autonomie locali.³⁸ Le 12 emittenti regionali pubbliche (per un totale di 28 canali TV) sono possedute e sussidiate direttamente dalle corrispondenti Comunità Autonome.³⁹

Naturalmente, sempre al fine di tutelare le autonomie regionali e locali, non esiste un centro istituzionale che regoli le trasmissioni a livello centrale/statale, mentre vi sono delle autorità regionali che esercitano svariate funzioni, spaziando dalla gestione dei reclami

³⁷ Institute for Media and Communications Policy, *media data base*, pagina: “Country Profile: Spain”, <https://goo.gl/ZsLQFJ>.

³⁸ Institute for Media and Communications Policy, *media data base*, pagina: “Country Profile: Spain”.

³⁹ Deirdre Kevin, *Snapshot: Regional and local television in Spain*, European Audiovisual Observatory, 2015, p. 6.



relativi a contenuti e pubblicità delle emittenti locali (*Consejo Audiovisual de Andalucía, CAA*⁴⁰), all'autorizzazione delle trasmissioni (*Consell de l'Audiovisual de Catalunya, CAC*⁴¹), alla verifica del rispetto dei regolamenti sul pluralismo linguistico (CAC) sino alla funzione di arbitro (CAC).⁴²

All'opposto si trovano Paesi come l'Italia, dove la principale fonte di ricavi è il canone (e dove il finanziamento avviene in via nettamente preminente a livello di Stato centrale). In entrambi i modelli (con e senza canone), i fondi pubblici sono comunque superiori ai ricavi derivanti da altre fonti, anche se in Italia – come detto – la percentuale di ricavi pubblicitari è particolarmente marcata e rappresenta una eccezione.

Venendo al Regno Unito, bisogna dar conto del fatto che la BBC, di proprietà pubblica ma con un alto livello di indipendenza, è stata a lungo il modello di servizio pubblico radiotelevisivo di riferimento.⁴³

Nel Regno Unito esiste anche un'autorità centrale che si occupa di regolamentare il settore delle telecomunicazioni: TV, radio, Video-on-Demand, linee fisse

40 Sito ufficiale del CAA, pagina "che cosa è e a cosa serve": <https://goo.gl/2tqeeZ>.

41 Sito ufficiale del CAC: <https://goo.gl/jqR4t6>.

42 Institute for Media and Communications Policy, *media data base*, pagina: "Country Profile: Spain".

43 Cfr. Enciclopedia Britannica online, voce "broadcasting".

di telecomunicazione, linee mobili e servizi postali.⁴⁴

È da notare come il Regno Unito abbia un numero elevato di canali TV finanziati con fondi pubblici.

BBC	BBC One, BBC Two, BBC Three, BBC Four, BBC News, BBC Parliament, CBBC, CBeebies, BBC Alba
ITV plc	ITV
Channel Four Television Corporation	Channel 4
Channel 5 Broadcasting Ltd	Channel 5
STV Group	STV
UTV Media Plc	UTV
S4C	S4C
<i>Fonte: Ofcom</i>	

Le ragioni che sono state addotte a sostegno del canone (attualmente pari a £145,50) vengono riassunte dalla seguente frase riportata più volte sul sito della BBC: «il canone permette ai servizi della BBC UK di rimanere senza pubblicità e indipendenti dagli interessi degli azionisti e della politica».⁴⁵

Il canone dal 1991 viene raccolto direttamente dalla BBC, la quale stima attualmente un tasso di evasione intorno al 6-7% e un incasso totale pari a £3,743 m (25,6 milioni di utenze per £145,50).⁴⁶

In Francia, troviamo un sistema fortemente centralizzato, a seguito della riunione dei vari canali statali sotto un unico ente centrale operata negli anni Duemila,⁴⁷ i cui ricavi sono per la quasi totalità legati a soldi pubblici: su 3 miliardi circa di ricavi totali, quasi 2 e mezzo sono fondi pubblici.⁴⁸

In Belgio, infine, non vi sono canali nazionali, ma tre emittenti pubbliche, una per ciascuna comunità linguistica: RTBF che trasmette in francese,⁴⁹ VRT in olandese

44 Office of Communications, sito ufficiale, pagina “what is ofcom”, <https://goo.gl/DDIBQZ>.

45 BBC, sito ufficiale, pagina “mission and values”, <https://goo.gl/YH1sbL>.

46 *Tv Licensing Annual Review 2015*, pp. 2, 4, 6, <https://goo.gl/ezK61T>.

47 France Televisions, sito ufficiale, pagina “histoire”, <https://goo.gl/L2VWQZ>.

48 *Rapport de Gestion 2015*, p. 69, <https://goo.gl/E8nqP9>.

49 RTBF, sito ufficiale, pagina “a propos”, <https://goo.gl/Cc8km9>.

se⁵⁰ e BRF in tedesco.⁵¹

In Svizzera la *Swiss Broadcasting Corporation* o Società Svizzera di Radiotelevisione è composta da 4 società regionali che trasmettono in lingue diverse (tedesco, francese, italiano e romancio).⁵²

Infine, la Germania ha un sistema peculiare: ogni tedesco paga una tariffa fissa pari a circa 18 euro al mese (quasi 220 euro l'anno) per casa per tutti gli oggetti elettronici a prescindere dall'effettivo possesso di un apparecchio ricevente; il sistema è stato studiato per evitare l'evasione e prevede possibili esenzioni per particolari categorie (studenti, persone con disabilità ecc.). Le imprese, invece, devono pagare in base al numero di dipendenti.⁵³ Tutto ciò fa sì che il budget delle TV pubbliche tedesche sia di circa 8 miliardi, pari a quello di Italia, Francia e Spagna messe assieme.

4. Modelli di servizio pubblico radiotelevisivo in altre economie avanzate

Negli Stati Uniti il servizio pubblico radiotelevisivo è per lo più⁵⁴ decentralizzato e non operato direttamente dal governo, anche se le imprese private ricevono fondi pubblici.

Il principale ente che distribuisce fondi pubblici è la CPB (*Corporation for Public Broadcasting*), «una impresa privata e non commerciale creata dal Congresso nel *Public Broadcasting Act* del 1967. La CPB è il gestore dell'investimento del governo federale nella trasmissione pubblica e la più grande singola fonte di ricavi per la radio pubblica, la televisione e i correlati servizi mobili ed online. La missione di CPB è assicurare un accesso universale a contenuti non commerciali e di alta qualità e ai servizi di telecomunicazioni. La persegue distribuendo più del 70% dei suoi fondi a più di 1400 stazioni

50 VRT, sito ufficiale, pagina "mission and values", <https://goo.gl/ExA15I>.

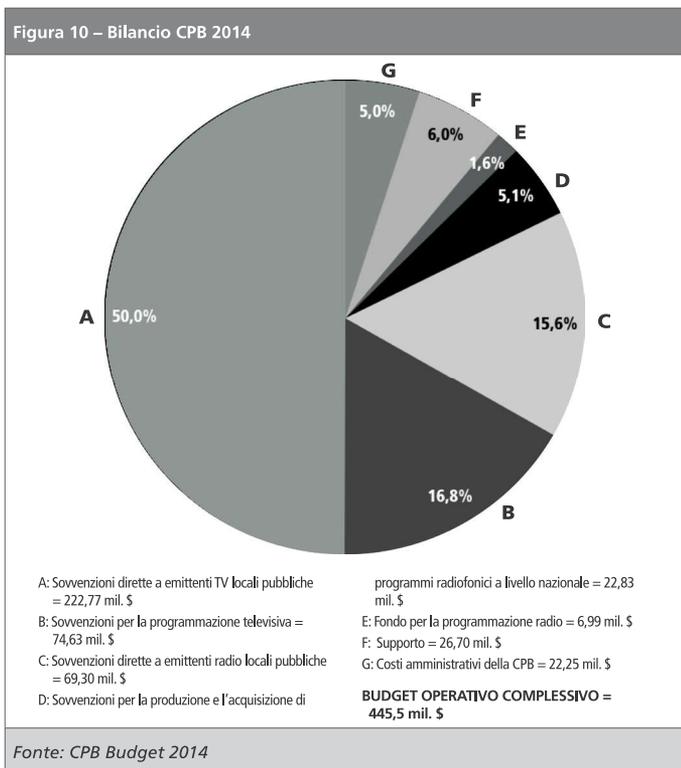
51 BRF, sito ufficiale: <http://brf.bel>.

52 SRG SSR, *La SSR - specchio della Svizzera*, <https://goo.gl/rmijcq>.

53 "How public service broadcasting shapes up worldwide".

54 Vedi per le rare eccezioni l'esempio della NASA TV, <https://goo.gl/L50rzY>.

radio e televisive pubbliche possedute localmente».⁵⁵



Altri soggetti centrali negli USA sono la NPR (*National Public Radio*) e la PBS (*Public Broadcasting Service*). Entrambi sono soggetti giuridici di forma privatistica e no profit i cui membri sono rispettivamente le stazioni radio e TV pubbliche: si tratta infatti non di reti in senso stretto ma di distributori di programmi per le stazioni radio e TV affiliate. La NPR e la PBS sono il principale veicolo di servizio pubblico, ma ricevono la quota principale dei propri introiti da finanziamenti privati, spesso di importo ridotto, che vengono in effetti continuamente sollecitati agli ascoltatori/spettatori.

⁵⁵ Corporation for Public Broadcasting (CPB), sito ufficiale, pagina “about cpb”, <https://goo.gl/kRAvqf>.

La NTIA (*National Telecommunications and Information Administration*), invece, è «collocata all'interno del Dipartimento del Commercio, è il ramo esecutivo che è responsabile in via principale per coadiuvare il Presidente sulle telecomunicazioni e sulle questioni di *policy*».⁵⁶

La situazione in ordinamenti anche lontani geograficamente e giuridicamente distanti da quello americano non è così diversa.

In effetti, anche in Giappone vi è una (sola) TV pubblica (NHK),⁵⁷ sotto diretto controllo statale e con un forte mandato educativo,⁵⁸ i cui ricavi derivano per oltre il 96%⁵⁹ dal canone pagato da ogni proprietario di un'abitazione o di un'azienda con un apparecchio televisivo; mentre in Australia la ABC (*Australian Broadcasting Corporation*),⁶⁰ istituita e detenuta al 100% dal Governo, riceve la maggior parte dei fondi direttamente dal Governo Federale.⁶¹

5. Crisi, trasformazioni e prospettive del servizio pubblico radiotelevisivo

Nel momento attuale, il servizio pubblico radiotelevisivo sta fronteggiando un po' ovunque le medesime insidie. Da un lato, le difficoltà dei bilanci pubblici si riflettono inevitabilmente anche sul finanziamento delle TV e radio pubbliche, inducendo peraltro a ridurre prima di tutto le spese per realizzare una programmazione ritenuta più tipicamente di servizio pubblico in senso stretto, in quanto solitamente meno remunerativa rispetto ad altre emissioni di contenuto più orientato all'intrattenimento, prodotte dalle reti di servizio pubblico ma senza diretto carattere "pubblicistico".⁶²

56 National Telecommunications and Information Administration (NTIA), sito ufficiale, pagina "about", <https://goo.gl/tQ83YW>.

57 NHK, sito ufficiale, pagina "corporate info", <https://goo.gl/ZVqtxD>.

58 Si stima che le trasmissioni educative della NHK raggiungano più del 90% delle scuole primarie e secondarie giapponesi, <https://goo.gl/Tkp0k8>.

59 NHK, sito ufficiale, pagina "corporate", <https://goo.gl/wSozu1> e pagina "receiving fee", <https://goo.gl/Xaubxw>.

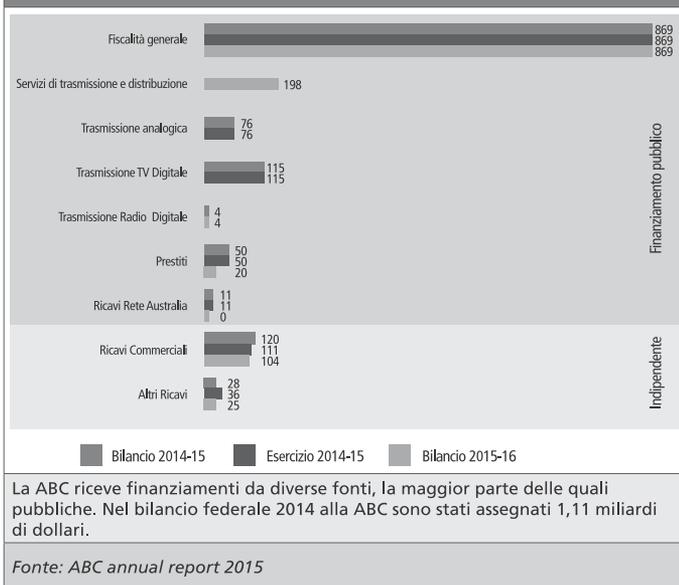
60 ABC, sito ufficiale, pagina "abc-history", <https://goo.gl/B049dM>.

61 ABC *Annual Report* 2015, <https://goo.gl/2mwlv>.

62 Cfr., con riferimento al caso inglese con riguardo ai proposti tagli alla BBC,

Peraltro, il tributo richiesto alla cittadinanza per il finanziamento del servizio pubblico radio-TV, comunque esso venga qualificato,⁶³ essendo previsto sempre in misura fissa ed indipendentemente dall'effettiva fruizione del servizio, ha caratteri di regressività oltre a determinare un carico ingiustificatamente uguale in presenza invece di costi della vita territorialmente anche molto differenziati, un tema che potrebbe prima o poi venire all'attenzione anche delle corti.

Figura 11 – Bilancio ABC 2014



D'altro canto, negli ultimi anni/decenni il mercato di riferimento ha visto l'ingresso anche di operatori privati differenti dai soggetti tradizionali, con un *core-business* spesso in settori diversi da quello strettamente ra-

le riflessioni di R. Kesby, *Is public service broadcasting in terminal decline?*, BBC World, 27 luglio 2015.

63 Sulla natura del canone come imposta, cfr. Bocalatte, "Per una Rai senza pubblicità (o quasi)", pp. 1 ss.

diotelevisivo, come quello dei *device* (Apple, Samsung), quello dei contenuti (Comcast, Century Fox), di internet (Amazon, Google), degli operatori telefonici (Vodafone, Telefonica) e altri soggetti ancora, che competono però anche nel settore dei PSM con sia risorse sia ricavi enormemente superiori rispetto agli operatori tradizionali.⁶⁴ Proprio tale situazione è stata ben evidenziata già nel primo *Rapporto sull'audiovisivo*,⁶⁵ nel quale si è parlato di un mercato integrato dello *screen content*, che vede il contenuto digitale consumato sul sistema degli schermi connessi e servizi editoriali intesi in senso storico che convivono a fianco di servizi nativi dell'ambiente Internet.

Il servizio pubblico in senso tradizionale subisce sempre più la pressione competitiva dei cosiddetti servizi di *Subscription Video on Demand* (SVoD), di cui l'esempio più noto è la piattaforma Netflix. Il successo di queste piattaforme, e in generale delle alternative alla TV generalista (pubblica e commerciale) gratuita, come le pay-TV, costituisce anch'esso un fattore di potenziale crisi del servizio pubblico, spostando le preferenze dei consumatori, soprattutto i più giovani, verso canali e contenuti nuovi e offerte sempre più frammentate, erodendo i margini per il servizio pubblico che rischia di divenire sempre più attività in perdita strutturale.⁶⁶

Certamente, ad oggi, l'85% dei cittadini UE ascolta la radio ogni settimana, in media per quasi 2 ore e mezza al giorno; più di un terzo degli ascolti sono totalizzati da radio pubbliche, che raggiungono il 45% della popolazione ogni settimana;⁶⁷ l'89% dei cittadini europei guarda la TV ogni settimana, oltre il 20% delle visualizzazioni è su canali pubblici, che raggiungono il 60% della popolazione ogni settimana.⁶⁸ Questi dati vengono utilizzati dalle imprese del servizio pubblico per tentare

64 EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 13.

65 *Il Sistema audiovisivo. Evoluzione e dimensioni economiche: Rapporto e-Media Institute e Istituto Bruno Leoni*, Torino, IBL Libri, 2016.

66 Cfr. EBU, *Funding of Public Service Media 2015*, p. 11.

67 EBU, *Europeans & Radio*, 2016, <https://goo.gl/d8rWwc>.

68 EBU, *Europeans & Television*, 2016, <https://goo.gl/ggtGxl>.

di sostenere l'utilità e l'importanza di un servizio che raggiunge una percentuale tanto elevata della popolazione, garantendo l'accesso universale all'informazione; d'altro lato, l'argomento opposto consiste nell'osservazione che proprio le linee di tendenza individuate poco sopra, e dunque il notevole ampliamento dell'offerta sia a livello di contenuti sia di *player* sia di strumenti, induce a ritenere che il cittadino-consumatore abbia già di fronte a sé una gamma di opportunità sufficientemente variegata per soddisfare le proprie esigenze ed essere esposto a stimoli e sollecitazioni sufficientemente diversificati.

6. Conclusione

L'analisi svolta ha consentito di rilevare come la regolamentazione del servizio pubblico radiotelevisivo abbia ampi tratti comuni in tutti gli ordinamenti considerati. In prevalenza, soprattutto in Europa, è previsto l'obbligo di corresponsione di un canone a carico del contribuente, variamente qualificato e di importi anche significativi, o comunque è previsto – più frequentemente fuori dall'Europa – un finanziamento a valere sulla fiscalità generale (così ad es. in USA, Australia, Spagna, Finlandia). Dal punto di vista del contribuente, la prima scelta consente quanto meno il duplice vantaggio di vincolare maggiormente il finanziamento e le spese degli enti erogatori di servizio pubblico radio-TV, e quindi facilitare il controllo da parte di media indipendenti e opinione pubblica, nonché di dare la possibilità a chi non intenda usufruire del servizio di fare *opting out* ed evitare così il tributo, pur con difficoltà crescenti e con l'obbligo o comunque il forte costringimento in quel caso a rinunciare *tout court* ad apparecchi riceventi, come nel caso italiano.

Sempre in merito alla composizione dei ricavi degli operatori di servizio pubblico, si è visto come questi siano perlopiù di natura pubblica, con percentuali di ricavi pubblicitari, ove presenti, esigui, ad eccezione di Paesi come la Polonia e, in misura minore, l'Italia.

Altre sfumature concernono l'esistenza di un controllo statale diretto sulla TV pubblica, *de iure* o *de facto*, come avviene per l'appunto nel caso italiano, o invece la presenza di un ente indipendente dall'influenza della politica e in particolare della maggioranza governativa, come nel classico caso britannico. Il primo modello si presta inevitabilmente, almeno in potenza, ad usi propagandistici di TV e radio pubbliche, variamente temperati con pratiche lottizzatorie come appunto nel caso di scuola italiano; il secondo si contraddistingue tradizionalmente per maggior equilibrio e *standing* anche internazionale.

Infine, una nota ricorrente è poi quella dell'esistenza di più emittenti diverse di servizio pubblico in presenza di forti autonomie locali e/o di più lingue ufficiali. In questo modo, ogni comunità territoriale e/o linguistica si vede riconosciuta una tutela della propria identità tramite una specifica emittente, la cui difesa costituisce spesso oggetto di decise rivendicazioni e battaglie politiche anche accese, che spesso hanno al centro la questione dei costi per l'erario.

A questo proposito, sul piano della politica del diritto, ci si è chiesti e ci si chiede quali siano le prospettive di sopravvivenza, quanto meno nella versione attuale, del servizio pubblico come lo si è descritto nella gran parte dei Paesi industrializzati, e quali le possibili ragioni di un suo ripensamento. Le ristrettezze di bilancio un po' ovunque presenti premono verso una riduzione del perimetro di attività del servizio pubblico, che così però rischia paradossalmente di divenire ancor più mera voce di costo vivo e sempre meno di ricavo. D'altro canto, si può ritenere che la moltiplicazione dell'offerta di canali e contenuti renda in prospettiva superato l'argomento dell'esigenza del servizio pubblico in quanto garanzia (unica) di accesso universale, e così faccia avvertire come assai meno pressante sul piano della *policy* l'esigenza di raggiungere tramite un veicolo pubblico una popolazione che sempre più è in grado di avere accesso a contenuti di tipo educativo, informativo e cultu-

rale, ovvero i cardini del servizio pubblico, del più vario orientamento, a bassissimo costo quando non in forma del tutto gratuita; e da ultimo si consideri che, in ogni caso, l'esistenza di un pubblico servizio non è necessariamente correlata alla presenza di un erogatore pubblico: l'autorità di controllo, nella fattispecie l'Agcom, continuerebbe infatti ad esercitare la sua funzione di vigilanza, eventualmente con la previsione di prescrizioni più stringenti delle attuali, anche in presenza di soli operatori privati, così come avviene in tutti i settori oggetto di (autentica) privatizzazione.