

Considerazioni sulla riforma del sistema radiotelevisivo

## Il ruolo del servizio pubblico

di Leonardo Breccia\*

### La nuova regolamentazione del settore audiovisivo

Con la nomina del nuovo Consiglio di Amministrazione Rai, e con la legge che lo sottende, si è fatto un primo significativo passo nella direzione del rilancio del servizio pubblico. Il tramonto dei vecchi equilibri politici e l'introduzione di nuove regole, più trasparenti ed adeguate ai tempi, dovrebbero portare la conduzione dell'ente radiotelevisivo di Stato fuori dal controllo dei partiti.

Esiste comunque la piena consapevolezza che il riassetto del servizio pubblico sia solo una delle questioni che la legge 223 sull'emittenza radiotelevisiva ha lasciato irrisolte.

Ormai tutti sono pronti ad ammettere, compreso lo stesso Mammi, che la legge che porta il suo nome, varata solo tre anni fa, è già ampiamente obsoleta.

Il problema va spostato quindi sul piano più generale della riforma del nostro sistema audiovisivo nel suo complesso. A riguardo fioriscono ormai le più svariate ipotesi e proposte sia di singoli operatori del settore sia delle forze politiche.

I progetti di legge, già presentati o in fase di studio sono tesi in particolare a "rimettere in moto" il mercato, introducendo norme più chiare sulla proprietà, ridisegnando in modo più equilibrato la dislocazione delle reti, nonché prevedendo la possibilità di aprire a nuovi operatori maggiori spazi per l'emittenza nazionale e soprattutto locale, in realtà fino ad oggi del tutto trascurata. Si va dalla privatizzazione totale del sistema alla limitazione a due reti nazionali per ciascun soggetto, pubblico e privato (come appare, ad esempio, nelle proposte della Dc e della Lega - che vuole una rete pubblica a struttura macroregionale con sede al Nord) alla proposta di assegnazione di una sola rete per ciascun privato, che non dovrà superare il tetto pubblicitario del 25% delle risorse del sistema, e di due reti alla Rai più una terza a capitale misto a struttura regionale con sede a Milano (Pds).

Si tratta di problemi reali che non si possono non condividere e per la cui risoluzione c'è da augurarsi che le forze politiche si muovano con una rapidità almeno pari all'elevato grado di animosità che finora ha sempre accompagnato la discussione di questi temi nelle aule parlamentari.

Così in realtà non pare, ove si consideri che, nella commissione in-

---

\* *Direttore generale Sacis-Rai*

terministeriale istituita da Ciampi per approntare la riforma, si è individuato in un arco di due anni il tempo necessario per arrivare a questa definizione. Se è vero che i nodi di una materia così complessa e stratificata non si possono sciogliere in pochi giorni, è altrettanto vero che due anni, salvo proroghe che non si possono mai escludere, sembrano oggettivamente troppi rispetto alla rapidità con cui si evolve il settore dei media.

In questo campo, forse più che in altri, i tempi della politica rischiano di essere sopravanzati da quelli della realtà.

In Italia il quadro generale attuale nel settore della trasmissione televisiva presenta certamente forti squilibri: nel campo dell'emittenza nazionale una situazione di duopolio netto Rai-Fininvest e, su scala regionale o locale, un numero di piccole emittenti – spesso autentiche avventure finanziarie – che non ha eguali in tutto il mondo. La legge 223, introdotta dopo anni di assenza di definizione normativa, non ha prodotto in realtà una regolamentazione dell'etere. Le pressioni esercitate all'interno e all'esterno delle Camere durante il suo iter l'hanno resa una "sanatoria dell'etere", che ha sancito la suddetta spartizione del settore fra il gruppo pubblico e il maggior gruppo privato e non è stata in grado di elaborare un piano per la riorganizzazione dell'emittenza locale.

Tutto ciò, oltre a costituire un ostacolo al pluralismo e allo sviluppo del mercato, ha determinato un blocco dell'evoluzione del sistema complessivo.

### **I rapidi sviluppi tecnologici**

---

La ricerca di soluzioni a questi problemi è un proposito di per sé certamente condivisibile e auspicabile, ma a mio avviso insufficiente, se si vuole, come si dovrebbe, realmente ridisegnare il panorama dei media nel suo complesso.

Non basta infatti ridimensionare l'impero Fininvest o trasferire una rete Rai a Milano o aprire, come dicevamo, a nuovi operatori, per approntare una legge adeguata alla complessità dell'universo comunicazionale: altre forze agiscono sull'intero settore, determinandone cambiamenti radicali.

Il legislatore non può non confrontarsi, infatti, con l'impressionante rapidità con cui la tecnologia sta avanzando in questo settore influenzando il prodotto e i modi di offerta, di realizzazione e di consumo. Qualunque proposta, tra quelle già elaborate, dovesse trovare oggi applicazione in una legge – pur con tutte le novità che in misura maggiore o minore innegabilmente ciascuna di esse contiene – rischierebbe di nascere già vecchia o di invecchiare comunque rapidamente, in quanto caratterizzata da una visione statica e non evolutiva del settore.

Negli Stati Uniti, che in genere aprono la strada alle trasformazioni nel settore audiovisivo, il processo evolutivo attualmente in corso sta introducendo in quel sistema significativi elementi di novità. Il legislatore italiano dovrebbe tenerne conto per prefigurarsi ciò che, solo fra qualche anno, potrebbe verificarsi anche in Europa:

a) le tv via cavo – *basic, pay* o *pay-per-view* – e, più in generale, le emittenti ad abbonamento, che hanno eroso rilevanti quote di ascolto e di risorse alle tv commerciali via etere, sono ormai entrate nella fase della maturità. In particolare le fasce di ascolto più giovani si orientano, infatti, verso que-

sta tipologia televisiva, attratte da un'offerta più ricca e differenziata;

b) la tv digitale, apparsa nel 1990 nel Nordamerica, ha reso obsoleti gli studi sugli standard analogici da utilizzare per l'alta definizione, che erano in corso in Europa e in Giappone. Con la trasmissione digitale si spalancano di colpo orizzonti impensabili: l'apparecchio televisivo diventa un vero e proprio terminale, un sistema "intelligente" che trasforma, con le possibilità interattive, la funzione della televisione da strumento passivo per l'intrattenimento a strumento creativo e personalizzato per la modificazione di programmi, per la scelta degli orari di trasmissione, per il divertimento casalingo, per lo shopping elettronico, per l'istruzione scolastica e per l'assolvimento di una nutrita serie di servizi (lavoro a distanza, consultazione con professionisti, lettura e stampa di giornali, libri e riviste, e così via). Entro un anno un centinaio di città americane potrebbe già essere servito da un sistema di 500 canali digitali, rispetto ai circa 50 canali di cui attualmente dispongono le famiglie americane. La tecnologia digitale che è alla base della "compressione" dei segnali di trasmissione ha infatti compiuto passi da gigante negli Stati Uniti. In base alle previsioni la televisione interattiva, che sta uscendo dalla sperimentazione, dovrebbe conoscere una fase di forte sviluppo a cavallo del 2000, cioè solo fra qualche anno.

A parte la proposta avanzata dal Pds, che è quella che introduce i maggiori elementi di novità (incoraggiamento delle nuove tecnologie - cavo e satellite -, multimedialità, pay-tv, pay-per-view), del tutto assenti nelle altre, in Italia l'attenzione si è finora soffermata sull'esistente; al massimo si è pensato alla pay-tv, che, se finora ha avuto un peso limitato nel nostro paese, con il recente accordo sul calcio, potrebbe avere il suo decollo.

#### **Evoluzione del sistema e ripartizione delle risorse**

Tutto questo che si è detto rischierebbe di essere vaniloquio se non si partisse da quello che costituisce il motore su cui si fonderà la televisione del futuro e cioè le risorse economiche e la loro allocazione.

Negli Stati Uniti il processo di integrazione dell'audiovisivo, grazie alle innovazioni tecnologiche e all'ampliamento dell'offerta, ha prodotto una crescita notevole delle forme di consumo finanziate direttamente dall'utente, che nella loro globalità hanno superato già dal 1985 l'ammontare della pubblicità.

Detto processo dovrebbe caratterizzare gli scenari prossimi dell'audiovisivo anche in Europa, sia sul versante dell'offerta dei prodotti sia su quello delle risorse. La continua crescita, a cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio, del mercato dei "videoservizi" (home-video, pay-tv, pay-per-view, videodischi), in aggiunta al box-office del cinema condurrà il sistema verso una concezione compiutamente multimediale del prodotto audiovisivo. Pertanto c'è da attendersi una differente ripartizione delle forme di finanziamento, per cui canone e pubblicità, tuttora prevalenti in Europa, potrebbero venire superati dalle forme dirette di pagamento. I "videoservizi" negli Stati Uniti stanno progressivamente acquistando un enorme peso economico, tanto che nel 1995 su un totale di risorse previste pari a 95 miliardi di dollari, solo il 39% sarà costituito dalla pubblicità televisiva e ben il 61% dalle forme di utilizzazione a pagamento diretto, compreso il cinema.

I valori d'Oltreoceano sono molto diversi da quelli europei. Nel

Vecchio continente il processo di integrazione incomincia solo adesso, fra numerose contraddizioni, a mettersi in moto. Dai 29 miliardi di dollari dell'insieme delle risorse dell'audiovisivo europeo nel 1990 (quasi la metà costituiti dalla pubblicità) si dovrebbe passare a 64 miliardi a fine secolo, il 45% dei quali provenienti da forme dirette di pagamento contro il 38% della pubblicità. Il rovesciamento del rapporto pubblicità/pagamento diretto comporterà inevitabilmente una profonda trasformazione sul piano del prodotto, che sarà più collegato al mercato dei "nuovi media" a pagamento diretto. Dovrebbero diminuire, quindi, le tradizionali offerte della tv generalista, come quiz, serial, talk-show e varietà, mentre dovrebbe aumentare la produzione e la programmazione di film, eventi in diretta (legati allo sport, alla moda, alla musica) e l'informazione.

### **La Tv e i telespettatori: tre tappe storiche**

Questo processo rappresenta la tappa evolutiva più avanzata concepibile attualmente, che caratterizza il rapporto fra il mezzo televisivo e il pubblico.

In Italia (e in gran parte d'Europa) questo rapporto si è sviluppato secondo tre distinti momenti storici.

1) La televisione è sorta con finanziamenti statali, con il preciso compito di assolvere un ruolo di "servizio pubblico". In questo contesto, per un lungo periodo che possiamo far terminare agli inizi degli anni Ottanta, la pubblicità è stata una risorsa secondaria; la collocazione dei comunicati è rimasta rigorosamente separata dai programmi. Il monopolio televisivo pubblico è stato spesso strumento di indirizzo ideologico da parte delle forze politiche dominanti, ben coscienti del potere di penetrazione e persuasione del mezzo, oltre che strumento educativo e pedagogico, in linea con la visione e la matrice culturale dei suoi detentori. Va peraltro riconosciuto che in questa situazione non sono mancate operazioni apprezzabili, anche se spesso mosse da opportunismo politico, sotto il profilo degli spazi concessi a programmi di taglio culturale.

2) La seconda fase della storia televisiva europea ha per protagoniste le tv commerciali. Nel corso degli anni Ottanta l'affermarsi sul mercato di operatori privati ha quasi ovunque in Europa alterato il quadro sopra descritto. La pubblicità entra in modo rilevante tra le forme di finanziamento della televisione, con decise conseguenze sulla programmazione anche delle tv pubbliche. La tv perde buona parte della sua connotazione di strumento "pedagogico" e di "controllo ideologico", per concedere spazi sempre maggiori ai programmi di intrattenimento, soprattutto leggero. I programmi stessi nascono a misura della pubblicità, cioè in base all'appetibilità per gli inserzionisti; il telespettatore diventa assimilabile al consumatore. Gli investimenti pubblicitari sui programmi e l'esigenza di mantenere o acquistare quote di ascolto hanno influenzato i palinsesti: i film d'autore o di ricerca e i programmi culturali tendono a rarefarsi o ad essere trasmessi in orari difficili. Lo spettatore rimane soggetto passivo: il telecomando gli permette un potere di scelta, ma fra proposte sempre più omogenee - anche se con delle eccezioni significative (rappresentate nel nostro paese soprattutto da RaiTre).

3) La terza fase, che può definirsi quella della moltiplicazione dei media e dell'integrazione del settore audiovisivo, non ha ancora contorni ben definiti.

Ciò che è certo è che il ruolo di "mediazione" esercitato finora dalla tv generalista tenderà ad attenuarsi in tempi brevi. Una quota crescente dell'aumento del numero dei canali in Europa è costituita da reti "tematiche", che trasmettono solo cinema, news, sport, documentari o programmi culturali. Questa specializzazione risponde ad una domanda in ascesa in tutto il continente, compresa l'Italia. Non c'è neanche da stupirsi della velocità di certe trasformazioni. Non sembri azzardato il confronto con quello che sta accadendo attualmente in Italia, dove, con la rapida disgregazione del ruolo di intermediazione dei partiti politici tra la società e i centri di potere, si sta verificando un'evoluzione, nella direzione di un recupero della soggettività nella politica e del peso decisionale del singolo.

In altre parole, e in parte già lo osserviamo, è prevedibile, alla luce degli sviluppi tecnologici, che lo spettatore e il teleutente di oggi sia l'interlocutore attivo di domani, soggetto che determina il tipo di prodotto che gli interessa, struttura da sé il suo palinsesto, sottraendo progressivamente la funzione di proposizione al programmatista, al broadcaster e, nei casi in cui è presente, allo sponsor. Il superamento del monte pubblicitario da parte delle risorse dirette, previsto per la fine del secolo, sarà la logica conseguenza dell'aumento di questo potere decisionale dello spettatore.

A mio avviso, l'aumento del peso dello spettatore stravolge la logica corrente del mercato della produzione televisiva, il cui "output" nasce in base agli indici di ascolto (e quindi ad un dato quantitativo) o alle valutazioni personali di un produttore.

Una forma nuova di valutazione del gradimento del pubblico dovrebbe affiancarsi gradualmente alle misure di rilevazione numerica dell'audience. La tipologia stessa di servizio a richiesta di programmi, verso cui tende il mezzo televisivo, impone ai responsabili del broadcasting di essere pronti ad approvvigionarsi presso le fonti più varie dei programmi che lo spettatore desidera vedere (sia esso un evento sportivo o un reportage di cronaca o un programma di danza). La tv, che oggi pensa per lo spettatore, dovrebbe informarsi ad un'audience sempre più segmentata, e quindi orientarsi verso particolari fasce di telespettatori (dal broadcasting al narrowcasting).

Ciò implica l'apertura di nuovi spazi per il rilancio del settore produttivo - ed anche per la programmazione culturale - con nuove opportunità anche per i produttori "minori". La possibilità di rimanere sul mercato dipenderà dalla sensibilità dei singoli operatori a percepire, interpretare e prevedere il mutamento del gusto e l'orientamento dell'interesse, non di un pubblico indifferenziato, ma di segmenti di pubblico. Una produzione più diversificata, articolata e - aggiungerei - mirata ha come criterio ispiratore più la fantasia che la capacità di investimento in denaro.

### **La funzione strategica della distribuzione**

---

In un quadro così configurato ruolo decisivo assumerà il distributore. Accanto alla ricerca sul mercato di programmi da proporre al compratore, assumerà sempre maggiore rilievo la funzione di esplorazione del mercato, intesa come raccordo tra spettatore e produttore più che tramite tra più intermediari.

Il ruolo del distributore si amplia e si arricchisce, trasformandosi in quello di ricercatore dei gusti delle fasce di pubblico, segmentate in base a

variabili demografiche (età, sesso, interessi culturali) e psicografiche (stili di vita e modi di pensare); sarà probabilmente più corretto parlare, ad esempio, di pubblico di adolescenti o di sportivi, piuttosto che di pubblico americano o francese o italiano generico.

La produzione dovrà tener conto in misura sempre maggiore delle indicazioni del distributore, il quale, come terminale sensibile sul mercato, dovrà mettere a disposizione del produttore tutte le conoscenze e l'esperienza in suo possesso.

Non dimentichiamoci che ciò che viene commercializzato è un bene di consumo intangibile molto particolare, e questa attività richiede specializzazione e sensibilità culturale. Sarebbe miope considerare la distribuzione – ci riferiamo in particolare a quella internazionale – solo dal punto di vista mercantile, senza valutare l'effetto di diffusione di modelli culturali e di stili di vita nazionali, derivante dall'azione promozionale e dall'esposizione della produzione italiana sui vari media. Ciò va oltre l'obiettivo di mercato, ove si pensi, ad esempio, al contributo che questa attività apporta alla riqualificazione dell'immagine dell'Italia all'estero, sicuramente offuscata negli ultimi tempi. Essa assume oggi una rilevanza ancora maggiore, se si pensa al fatto che il Parlamento si appresta a concedere il diritto di voto alle decine di milioni di nostri connazionali residenti all'estero, considerata l'influenza che questa attività può avere su persone rimaste in gran parte ancorate ad una visione non più aggiornata del Paese. La promozione e la distribuzione, svolgendo funzioni distinte ma che si integrano, producendo lo stesso risultato: la finalità culturale e quella commerciale finiscono per coincidere.

All'interno del servizio pubblico, che dovrebbe operare in una prospettiva di crescente richiesta dell'utente, la ricerca e l'approvvigionamento di programmi di più vario genere non dovrebbe frammentarsi e disperdersi in differenti unità operative non coordinate fra loro – come avviene attualmente –, ma dovrebbe essere affidata ad una struttura anche distributiva a ciò delegata. Ciò per rispondere alle esigenze di elevata specializzazione che sono richieste ad una struttura che deve operare a stretto contatto del pubblico, del broadcaster e del mercato.

### **Il ruolo del servizio pubblico**

---

In conclusione, accanto alla previsione di norme che tutelino il pluralismo delle proprietà e delle collocazioni geografiche, definiscano statuti di autonomia professionale e introducano organi di garanzia, è necessario compiere uno sforzo per far fronte in anticipo agli sviluppi del settore, perché anche questa legge non si riveli un'occasione mancata. Va tenuto conto delle peculiarità dei modelli di distribuzione televisiva a pagamento, a richiesta e interattiva, e va agevolato lo sviluppo di infrastrutture per la trasmissione via cavo e via satellite. È necessario inoltre valutare l'impatto della trasmissione ad alta definizione e digitale. Ci troviamo infatti alla soglia di una nuova era per le comunicazioni di massa e, anche grazie alle loro ripercussioni sulla vita di tutti i giorni, per ognuno di noi.

In questo contesto la funzione del servizio pubblico assume valore più alto che in passato come punto di riferimento per gli utenti, specialmente ora che si entra in un sistema maggioritario – che necessita di garanzie per le minoranze anche in questo campo –. La delicatezza e la responsabilità di que-

### Previsioni per l'industria televisiva negli Stati Uniti

	1990		1995		1999	
	Miliardi \$	%	Miliardi \$	%	Miliardi \$	%
Introiti da pubblicità	27	41	37	39	50	35
Canone Tv	0	0	0	0	0	0
Pagamento diretto						
Pay-Tv-Basic						
B.O.-H.V.-Altro	39	59	58	61	85	65
<b>Totale</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>	<b>135</b>	<b>100%</b>

### Previsioni per l'industria televisiva in Europa

	1990		1995		1999	
	Miliardi \$	%	Miliardi \$	%	Miliardi \$	%
Introiti da pubblicità	12	42	18	43	25	38
Canone Tv	8	28	10	22	11	17
Pagamento diretto						
Pay-Tv-Basic						
B.O.-H.V.-Altro	9	30	15	35	28	45
<b>Totale</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>

FONTE: Nostre elaborazioni su Veronis, Suhler & Associates, ITALMEDIA

sto ruolo sono tanto maggiori, se si tiene conto che i partiti di massa hanno perso in buona parte la loro funzione di sensibilizzazione alla politica e di collettori di istanze che avevano nella prima repubblica. Anche per questa ragione un sistema completamente privatizzato, dominato dalla presenza di gruppi di interesse, non fornirebbe le stesse garanzie di pluralità di un servizio pubblico. Il singolo vuole contare, far sentire la sua voce, esprimere la propria opinione e la tv pubblica deve muovere proprio dalla risposta a questa esigenza di "interazione". In questo quadro l'emittenza locale può giocare un ruolo molto importante, proprio per la sua capacità di essere in contatto con i cittadini.

La Rai, in quanto servizio pubblico, ha, a mio avviso, il dovere di praticare la strada delle innovazioni tecnologiche valorizzando in modo adeguato le risorse apportate direttamente dagli utenti, sotto forma di canone. Pur non essendo sempre state coronate da pieno successo, vanno ascritte a merito della Rai le sperimentazioni sui programmi compiute in passato e, più di recente, con Raisat, Kayfourcast e la trasmissione in alta definizione. Esse si muovono infatti nella direzione che, verosimilmente, seguirà il processo evolutivo nel settore dei media. Sicuramente queste esperienze, acquisite e capitalizzate, daranno alla Rai e al Paese i loro frutti in un futuro non lontano.

La Rai non può rimanere estranea alle nuove forme di consumo televisivo, ma deve collocarsi in questa realtà affiancando una programmazione specializzata a quella generalista. Le modalità sono tutte da valutare, e possono variare dall'acquisizione di quote di partecipazione in pay-tv, all'utilizzazione di una rete per una programmazione "aperta" al pubblico, fino alla trasformazione di una rete, da dedicare ad un tema (cultura, news, cinema o altro) o da riservare a sperimentazioni video-a-richiesta o interattive.

Il ruolo di servizio pubblico della Rai dovrebbe, inoltre, passare anche attraverso la sperimentazione delle nuove forme di programmi, senza dover necessariamente rincorrere in modo ossessivo l'obiettivo dell'audience. Le tv commerciali generaliste non hanno invece la stessa possibilità (e lo stesso interesse) di sperimentazione ed evoluzione della tv pubblica, essendo per loro natura più rigide a causa del vincolo del sostegno pubblicitario. Il pubblicitario vuole la sicurezza che i soldi che investe producano il ritorno di immagine e di vendite che si aspetta, e che il programma "ospite" raggiunga un pubblico più ampio possibile. È un dato di fatto che il livello innovativo delle reti commerciali nazionali è sempre stato piuttosto contenuto. Si può parlare di uno "stile" che ammette limitate deviazioni. L'investimento nella ricerca e nello sviluppo viene effettuato se il ritorno atteso avviene al massimo nel medio periodo. È bene che i fautori della tv completamente privatizzata in Italia tengano presente questa realtà.