

DISEGNI DI LEGGE N. 1880 E CONNESSI  
SULLA RIFORMA DELLA RAI  
(Commissione 8<sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni)

**Audizione del Presidente dell’Autorità garante della  
concorrenza e del mercato**

*Professor Giovanni Pitruzzella*

---

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge sulla riforma della RAI si iscrive in un quadro di strutturale mutamento del settore televisivo che non solo incide sugli assetti tecnologici e di mercato, ma che impone anche una riflessione sul ruolo che il servizio pubblico radiotelevisivo può svolgere nel nuovo contesto e sulle modalità con le quali tale ruolo può al meglio essere coniugato con lo sviluppo concorrenziale dei mercati.

Alla luce delle specifiche competenze attribuite dell’istituzione che presiedo, vorrei cogliere questa occasione per contribuire al dibattito pubblico con alcune osservazioni che privilegiano i contenuti del disegno di legge il cui sviluppo potrebbe consentire di incidere in modo più profondo sull’attività svolta da RAI nel mercato e, dunque, sull’evoluzione concorrenziale del settore audiovisivo.

Ormai da diversi anni il settore televisivo si confronta con le sfide ineludibili imposte dalla rivoluzione digitale. L’evoluzione dei servizi televisivi – *rectius* “audiovisivi” – segna un cambiamento che incide radicalmente su tutta la filiera del settore, affermando nuove modalità di consumo nonché nuovi assetti produttivi e distributivi, resi possibili, e al tempo stesso inevitabili, dall’evoluzione tecnologica.

L’Italia, pur scontando la storica assenza delle reti televisive “via cavo”, ha oggi moderne reti televisive digitali terrestri e satellitari che hanno reso possibile una moltiplicazione dei canali disponibili per il pubblico. Il superamento della storica scarsità della capacità trasmissiva è sicuramente occasione di sviluppo concorrenziale dei mercati; ma abbattere le barriere all’entrata derivanti dai limiti frequenziali non è condizione di per sé sufficiente ad assicurare una riduzione dello storico livello di concentrazione dei mercati televisivi. Alle barriere all’entrata di natura

esogena, infatti, si affiancano quelle di natura endogena, connesse ai costi elevati che devono essere sostenuti per predisporre offerte televisive di qualità in grado di attrarre un elevato numero di spettatori. La moltiplicazione dei canali indebolisce, dunque, ma non rivoluziona, la struttura dell'*audience* televisiva e della connessa attività di raccolta pubblicitaria, che continua ad essere particolarmente concentrata su un limitato numero di canali "generalisti".

Negli ultimi anni, peraltro, la raccolta pubblicitaria televisiva è stata interessata da dinamica caratterizzata dalla una tendenziale riduzione delle risorse. In effetti – in un contesto caratterizzato anche dalla crescita impetuosa della pubblicità *online* – la "multicanalità", pur costituendo ormai consolidato modello di consumo del pubblico televisivo, non appare ancora essersi tradotta pienamente in una crescita del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva in grado di sfruttare le nuove potenzialità di investimento offerte dai canali tematici che si rivolgono a fasce di pubblico specifiche.

D'altro canto, è lo sviluppo dei servizi televisivi a pagamento che ha costituito il principale *driver* di crescita del settore negli ultimi anni. A livello globale, oltre la metà dei ricavi del settore televisivo deriva dalla vendita di servizi televisivi a pagamento. In Italia, la quota è inferiore, ma le dinamiche complessive di crescita appaiono analoghe a quelle di altri Paesi europei.

Queste tendenze si accompagnano allo sviluppo di Internet, non solo un importante mezzo di raccolta pubblicitaria – forte dell'impareggiabile capacità di profilare gli utenti che lo contraddistingue – ma anche e, sempre più, un nuovo mezzo utilizzato per la distribuzione e il consumo di contenuti audiovisivi.

E' ormai consapevolezza diffusa che Internet costituisce un elemento prospetticamente dirompente degli assetti di mercato, del processo competitivo e della fisionomia complessiva del settore audiovisivo. La moltiplicazione degli "schermi" utilizzati per la fruizione di contenuti audiovisivi, la diffusione delle *smart-tv*, il successo registrato dalle modalità di distribuzione dei prodotti cinematografici promossa da operatori come Netflix a livello internazionale costituiscono aspetti evidenti delle potenzialità di crescita che ha il settore audiovisivo *online*, con implicazioni tanto sul settore dell'*home entertainment* quanto sul settore televisivo.

Internet definisce, infatti, una nuova dimensione del confronto competitivo tra le emittenti televisive tradizionali nonché tra quest'ultime

e i nuovi operatori “nativi *online*”. In questi anni, infatti, tutti gli operatori televisivi, inclusa la RAI, hanno saputo sviluppare la propria offerta televisiva anche su Internet; si tratta di un’offerta che in prospettiva è destinata a non rimanere nell’ombra dell’offerta televisiva tradizionale, ma a diventare protagonista autonoma delle abitudini di consumo dei nativi digitali. Inoltre, la sfida competitiva nel settore televisivo si connoterà sempre più per l’ibridazione che vede gli operatori *over-the-top* assumere una fisionomia analoga a quella delle televisioni tradizionali e gli operatori televisivi acquisire competenze e capacità realmente digitali.

Le difficoltà economiche nella raccolta pubblicitaria, l’evoluzione tecnologica e lo sviluppo dei servizi audiovisivi *online*, tuttavia, non hanno ancora scalfito la centralità del settore televisivo “tradizionale” sia sotto il profilo sociale che sotto il profilo economico: la televisione rappresenta tuttora la più grande industria editoriale italiana, è di gran lunga il primo *media* per investimenti pubblicitari e la televisione generalista si caratterizza per un’impareggiabile capacità di raggiungere il *mass-market*, il tempo dedicato dal pubblico alla televisione cresce nonostante la proliferazione di “schermi”, e il settore mantiene ancora un ruolo centrale nella filiera di produzione dei contenuti.

Le forze della concorrenza catalizzate dall’innovazione tecnologica chiamano però tutti gli operatori televisivi tradizionali – e dunque anche la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo – ad attuare un profondo rinnovamento evolutivo verso nuovi modelli strategici di *media company*. Si tratta di un’esigenza sempre più evidente in considerazione della distanza esistente tra i consumi mediatici dei giovani e quelli degli anziani, i primi fruitori massicci dei *new media* e i secondi distaccati, in termini di quote di utenza, di decine di punti percentuali. Secondo le più recenti rilevazioni Censis<sup>1</sup>, i giovani che guardano la *web tv* (il 40,7%) sono quasi sei volte di più degli anziani (il 7,1%). Se si proiettano nel futuro queste percentuali, è evidente come tra qualche anno le abitudini del pubblico saranno molto diverse da quelle attuali e sia le strategie commerciali che le fisionomie del servizio pubblico definite nel contesto attuale potrebbero presto divenire obsolete.

Le dinamiche generali, e per certi versi globali, che caratterizzano il settore televisivo non possono non avere implicazioni anche sul servizio radiotelevisivo pubblico. E’, dunque, in questo contesto che si può apprezzare l’importanza degli obiettivi che il presente disegno di legge si prefigge di perseguire.

---

<sup>1</sup> Cfr. il 12° Rapporto Censis-Ucsi sulla comunicazione.

Riquilibrare e valorizzare la missione della RAI, riconoscere all'azienda maggiore indipendenza – garantita da nuove regole di *governance* idonee ad allentare il controllo della politica sul servizio pubblico e ad accrescere l'autonomia gestionale – promuovere l'efficienza anche attraverso un assetto societario ed organizzativo moderno fondato su regole di funzionamento societario che consentano scelte strategiche, contenere i costi ed assicurare l'effettività del finanziamento pubblico costituiscono priorità non solo per garantire valori di rilievo costituzionale, quali il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, ma anche per assicurare un funzionamento e un'evoluzione efficiente dei mercati televisivi nell'attuale contesto di trasformazione del settore.

Tra i diversi aspetti di rilievo trattati nel disegno di legge in discussione che affrontano queste tematiche, quali ad esempio l'introduzione della figura dell'amministratore delegato, in questa sede vorrei concentrarmi su quelli il cui sviluppo potrebbe consentire di incidere in modo più sostanziale sulle dinamiche concorrenziali di mercato quali il sistema di finanziamento e la definizione dei compiti del servizio pubblico con riguardo alle diverse piattaforme tecnologiche.

La fisionomia del servizio pubblico e l'evoluzione dei mercati sono due tematiche inevitabilmente connesse non solo perché il servizio pubblico radiotelevisivo incide sulla concorrenza nell'offerta di contenuti e nella raccolta pubblicitaria, ma anche perché in Italia tale relazione è caratterizzata dalla stretta commistione tra servizio pubblico e attività commerciale svolta da RAI.

Anche nella legislazione europea viene ampiamente riconosciuto come “*il servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva, pur avendo un'evidente importanza economica, non [sia] paragonabile a un servizio pubblico di qualunque altro settore economico. Non vi è altro servizio che allo stesso tempo abbia accesso a un così ampio settore della popolazione, fornisca tante informazioni e contenuti e il tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica*”<sup>2</sup>. In effetti, il servizio pubblico radiotelevisivo deve rispondere ai bisogni informativi educativi e di intrattenimento dei cittadini e costituisce strumento per garantire la libertà di espressione e di informazione, così svolgendo un ruolo centrale nel rispondere alle esigenze democratiche, sociali e culturali della società.

Si tratta di esigenze che si intrecciano, tuttavia, con il funzionamento dei mercati nei quali, peraltro, le innovazioni tecnologiche hanno consentito ad un insieme sempre più numeroso di soggetti privati di offrire contenuti

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva (2009/C 257/01).

audiovisivi operando nella raccolta pubblicitaria ovvero nella fornitura di servizi a pagamento.

La relazione tra servizio pubblico radiotelevisivo e mercato è affrontata con soluzioni ed assetti diversi a livello nazionale, nel rispetto di taluni principi generali definiti dalla stessa legislazione europea. In particolare, assume rilievo la necessità di definire chiaramente i contenuti del servizio pubblico, l'esigenza di adottare soluzioni amministrative e gestionali idonee ad assicurare che il finanziamento pubblico sia destinato esclusivamente allo svolgimento del servizio pubblico, e la necessità che il servizio pubblico non interferisca con le condizioni di concorrenza nel mercato<sup>3</sup>. Si tratta di principi che possono essere rispettati attraverso una varietà di modelli organizzativi e gestionali.

L'assetto adottato in Italia, caratterizzato dalla commistione dei ruoli di servizio pubblico e di attività commerciale in capo a RAI, in passato ha costituito oggetto delle osservazioni dell'Antitrust che, nell'ambito di un contesto allora caratterizzato dalle previsioni di quotazione borsistica dell'azienda, aveva avuto modo di auspicare l'opportunità di realizzare una separazione strutturale della RAI. Si tratta di un auspicio contenuto sia nella chiusura dell'*"Indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria"* (IC23) che nella segnalazione sull'*"Assetto del sistema radiotelevisivo della società RAI-Radiotelevisione Italiana"* (AS247).

E' possibile rilevare come – nonostante l'evoluzione del settore e dei mercati – possa essere tuttora attuale l'opportunità di una riflessione che affronti il tema della natura ibrida della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. In altri termini, appare utile una riflessione volta a valutare se, nello specifico contesto nazionale, lo svolgimento per concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo e la massimizzazione dei profitti risultino obiettivi conciliabili all'interno di una medesima struttura e se tale assetto organizzativo consenta l'adeguato perseguimento di entrambe le funzioni.

In particolare, nella prospettiva concorrenziale, occorre assicurare che l'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo non pregiudichi l'esistenza di una concorrenza effettiva nella raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo, che in Italia presenta tuttora un elevato grado di concentrazione.

E' vero che in diversi Paesi europei è diffuso un modello di "finanziamento duplice", che affianca alle risorse pubbliche quelle derivanti dallo svolgimento di attività commerciali – tipicamente la

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

raccolta pubblicitaria – ma è altrettanto vero che vi sono differenze significative tra di diversi paesi sia con riguardo al peso relativo delle risorse commerciali raccolta dagli operatori di servizio pubblico radiotelevisivo europei sia con riguardo alla struttura del mercato. In Italia, il peso delle risorse derivanti dalla pubblicità per la RAI è storicamente più elevato rispetto agli operatori analoghi dei maggiori paesi europei; inoltre, nonostante l'ingresso sul mercato di nuovi operatori televisivi in chiaro, l'Italia presenta tuttora un elevato livello di concentrazione nella raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo: i due principali operatori detengono congiuntamente circa il 70% delle risorse pubblicitarie del mercato.

In passato, l'Antitrust ha suggerito di valutare se la mera separazione contabile cui è soggetta la RAI costituisca o meno uno strumento sufficiente a disciplinare il comportamento societario e garantire l'effettiva separazione delle attività dell'azienda regolamentata. Anche la Corte dei Conti ha rilevato come “ *il modello della contabilità stessa, sicuramente valido per evidenziare finanziamenti pubblici superiori al costo complessivo sostenuto dalla concessionaria per lo svolgimento del servizio pubblico, non possa essere assunto quale strumento unico ed esclusivo per determinare la misura del canone radiotelevisivo; ciò in quanto alcuni valori in essa contenuti provengono da procedure basate sull'applicazione di parametri numerici e sull'ipotetica applicazione di vincoli normativi previsti per la generalità degli operatori di settore*”<sup>4</sup>.

Assicurare la separazione tra attività di servizio pubblico e attività commerciali attraverso soluzioni più incisive della predisposizione di una contabilità separata – quale un intervento di separazione strutturale tra le attività di servizio pubblico generale finanziate attraverso il canone e le attività commerciali finanziate attraverso la raccolta pubblicitaria – può costituire una soluzione più coerente con il perseguimento dell'obiettivo di servizio pubblico generale, nonché con l'esigenza di assicurare un'adeguata pressione concorrenziale nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria.

E' però evidente che una separazione strutturale effettiva ed efficiente non può prescindere da una chiara distinzione tra le attività che costituiscono servizio pubblico e le attività esclusivamente commerciali. Tale distinzione, ad oggi, con una definizione di servizio pubblico che presenta in definitiva un carattere quasi “soggettivo” che identifica il servizio pubblico con la quasi totalità della programmazione di RAI, non appare agevole.

---

<sup>4</sup> Cfr. Corte dei Conti, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Rai Radiotelevisione Italiana S.p.A. per l'esercizio 2013*, p. 212.

Si ritiene, pertanto, che una riorganizzazione della RAI che sia efficiente anche dal punto di vista concorrenziale non possa prescindere da una revisione attenta del contenuto del “servizio pubblico radiotelevisivo”, anche alla luce delle trasformazioni che stanno modificando il settore televisivo. Tale revisione dovrebbe essere finalizzata a definire in termini dettagliati i servizi che rientrano nella definizione di servizio pubblico e a circoscrivere le attività rientranti in tale ambito. Sarebbe, quindi, necessario evitare che una definizione troppo ampia di servizio pubblico radiotelevisivo, come quella vigente, comporti l’assoggettamento ad una disciplina particolare anche di quei servizi televisivi che non si identificano negli obiettivi di servizio pubblico e che possono essere svolti in un regime di concorrenza. Ciò anche alla luce dell’evoluzione di mercato sopra descritta che ha visto il superamento, da un lato, della storica scarsità frequenziale per le trasmissioni radiotelevisive e, dall’altro lato, la proliferazione di una varietà di offerte di contenuti audiovisivi.

Sulla base di una definizione più circoscritta e specifica del servizio pubblico generale, è possibile valutare l’opportunità di intraprendere una separazione più incisiva tra attività di servizio pubblico da attività commerciali, che potrebbe essere realizzata sia attraverso una separazione societaria sia attraverso una separazione almeno funzionale, mediante la creazione di divisioni interne dotate di un elevato grado di autonomia non solo contabile, ma anche decisionale. Peraltro, con specifico riferimento all’organizzazione delle modalità di svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo, anche la Commissione europea chiede agli Stati membri di considerare come forma di *best-practice* la separazione funzionale o strutturale delle attività commerciali di entità considerevole che si prestino alla distinzione e separazione<sup>5</sup>.

E’ evidente che il tema dell’organizzazione strutturale si intreccia con la questione della revisione delle regole sul finanziamento pubblico e sull’utilizzo di tali risorse. Mentre l’attività commerciale di RAI non può, senza che ciò produca distorsioni concorrenziali, essere sovvenzionata attraverso l’utilizzo anche residuale di risorse pubbliche, le attività di servizio pubblico potrebbero anche essere in parte finanziate con la raccolta pubblicitaria, sebbene con la previsione di vincoli maggiormente stringenti rispetto a quelli previsti per gli altri operatori commerciali, come quelli già previsti in merito agli affollamenti pubblicitari. Al contempo, appare certamente necessario assicurare l’effettività del finanziamento della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico, anche

---

<sup>5</sup> Cfr. paragrafo 69 della Comunicazione della Commissione relativa all’applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva (2009/C 257/01).

spesperimentando nuove e più efficaci modalità di riscossione delle relative risorse economiche.

Un diverso aspetto che incide sul perimetro del servizio pubblico radiotelevisivo e del suo rapporto con il mercato è connesso alla dimensione ulteriore lungo quale i servizi audiovisivi si stanno prospetticamente sviluppando: il mondo di Internet. Internet costituisce un'occasione per rinnovare e modernizzare il servizio pubblico radiotelevisivo, sia in quanto strumento sempre più rilevante per rispondere alle istanze sociali e democratiche, sia quale fonte di innovazione dei modelli di offerta e di *business* dei contenuti audiovisivi.

In effetti, l'Italia deve ancora affrontare la seconda sfida infrastrutturale imposta dalla digitalizzazione: l'ammodernamento delle reti di telecomunicazione – e, in particolare delle reti fisse – che rendono possibile innovative modalità di offerta e di consumo di dei contenuti audiovisivi e in prospettiva costituiranno sempre più le reti portanti per la trasmissione di quest'ultimi. La fornitura dei servizi televisivi *online* costituisce *driver* fondamentale della domanda di servizi di connettività ad Internet a banda ultra-larga e, dunque, un elemento di rilievo idoneo ad incidere anche sugli investimenti che in questi anni gli operatori sono chiamati a compiere per l'ammodernamento delle reti.

Anche in questa prospettiva, può essere opportuno intraprendere una riflessione circa il ruolo che il servizio pubblico radiotelevisivo può svolgere nella sua dimensione *online* e delle modalità più adeguate per coniugare tale servizio pubblico con l'esistenza di mercati concorrenziali. Ad esempio, sarebbe utile definire chiaramente le condizioni sulla base delle quali i contenuti del servizio pubblico radiotelevisivo possono essere fruiti attraverso la varietà delle piattaforme distributive esistenti.

Le questioni che ho sollevato interessano una dimensione apparentemente più ampia di quella trattata dal presente disegno di legge, ma che è invece indubbiamente connessa ai temi della *governance*, dell'attività gestionale e della disciplina del finanziamento pubblico sui quali tale disegno di legge incide. L'occasione concessa di confronto, pertanto, è stata colta in questa sede per rappresentare l'importanza di un riordino del servizio pubblico radiotelevisivo che sia consapevole dell'impatto sui mercati e sulla loro evoluzione, un obiettivo da raggiungere attraverso un percorso che il presente disegno di legge inizia a tracciare nella giusta direzione.