

Separare mandato di prestazioni e mercato

Revisione della legge sulla radio e la televisione (LRTV)

27 febbraio 2004

Numero 4/2

dossier politica

La concorrenza piuttosto che regolamentazioni specifiche

La legge sulla radio e la televisione (LRTV) è in corso di revisione. Essa sarà trattata dal Consiglio Nazionale nella sessione primaverile. In generale, gli ambienti economici sostengono l'orientamento del progetto, ma sono dell'opinione che alcune modifiche proposte siano già superate e che il progetto sia ancora troppo fortemente orientato sulla struttura storica della radio. Anche in questo settore bisogna alleggerire il più possibile affinché la concorrenza possa svolgere il proprio ruolo ai livelli delle infrastrutture e della pubblicità.

Sono trascorsi più di quattro anni da quando il Consiglio federale ha adottato un documento sulle grandi linee della futura legislazione sulla radio e la televisione. Questa revisione è assolutamente necessaria, poiché dopo la promulgazione della legge del 1991, attualmente in vigore, il paesaggio mediatico della Svizzera si è molto modificato, e ciò non soltanto a seguito delle evoluzioni tecnologiche ed economiche. L'arrivo di nuovi concorrenti sui mercati pubblicitari esige pure dei contatti e concetti nuovi nella politica dei media.

L'importanza della revisione della LRTV per la Svizzera risulta dal numero impressionante di reazioni ricevute nel corso della procedura di consultazione, oltre 200, da parte dei Cantoni, dei partiti, delle associazioni, delle istituzioni di radio e televisione, dei fornitori d'infrastrutture e da altre organizzazioni. Il Consiglio federale ha discusso del risultato di queste consultazioni il 21 novembre 2001 e incaricato il DATEC di preparare un messaggio accompagnante il progetto di legge. Esso ha adottato questo messaggio il 18 dicembre 2002 e lo ha trasmesso alle Camere federali. Dopo essere stata dibattuta in seno alla Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) del Consiglio Nazionale, la revisione della LRTV sarà trattata durante la prossima sessione primaverile dal Consiglio Nazionale e presumibilmente durante la sessione autunnale dal Consiglio degli Stati. Ma considerato che nella commissione sono già state adottate numerose decisioni a scarsa maggioranza e che più di 50 proposte di emendamenti sono annunciate per il dibattito nel plenum, l'evoluzione delle deliberazioni è già incerta per la prima Camera.

Le economie svizzere sono dell'opinione che la revisione proposta sia esageratamente attaccata al concetto storico e che essa sarà in parte già superata al momento della sua entrata in vigore. Un eventuale rinvio del progetto non sarebbe accettabile che a condizione di esigere che il nuovo progetto sia più leggero e che le disposizioni relative alla pubblicità siano liberalizzate. Secondo gli ambienti economici, la legge sulla radio e la televisione deve definire con precisione un mandato di prestazioni per la SSR e, per il resto, applicare una regola fondamentale: la legge del mercato. In quest'ottica, le misure da adottare concer-

renti la politica dei media devono in principio concentrarsi sulle condizioni quadro. Occorre dunque tendere ad un regime dei media il più liberale possibile, nel quale il mercato detta per principio il meccanismo di regolamentazione. Per quale motivo?

Il progresso mette in questione la pretesa dello Stato di regolamentare questo settore

Tenuto conto della concorrenza internazionale, è importante per la Svizzera garantire l'attrattività della sua piazza economica tramite un'offerta di qualità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia sul piano tecnico sia su quello del contenuto. A questo proposito, è essenziale utilizzare su tutto il territorio e in tutti i settori tecnologie moderne dell'informazione e della comunicazione, il cui uso si generalizza nell'insieme della società.

La trasmissione numerica di suoni e immagini animate resa possibile dal progresso tecnico accentuerà ulteriormente questa tendenza. Nella società dell'informazione, la diffusione radiotelevisiva entra così in concorrenza con altri sistemi di trasmissione di dati. Questa convergenza fa in modo che la politica dei media dipenda sempre più dalla politica economica e dalla promozione della piazza economica. Oltre a garantire la libertà d'opinione e d'informazione, lo scopo principale di questa politica deve consistere nel creare condizioni favorevoli ad un'industria dei media efficace e innovativa.

Regolamentazione della stampa, delle telecomunicazioni e della radiodiffusione

Tradizionalmente, i settori delle telecomunicazioni e della radiodiffusione erano regolamentati in misura maggiore rispetto a quello della stampa. Mentre i due principali elementi del contesto regolamentato della stampa scritta sono la garanzia della libertà di stampa e la protezione contro la censura, quello della radiodiffusione tendeva essenzialmente ai contenuti. Si attribuiva in effetti alla radiodiffusione, considerata come un mezzo di comunicazione di massa, un effetto di suggestione importante sugli auditori. Vista la rarità delle frequenze e la limitazione del-

le capacità di diffusione, lo Stato si è concesso, nella legge sulla radio e la televisione del 1991, il diritto di concepire l'essenziale della regolamentazione, in altre parole del regime detto della radiodiffusione.

Storicamente, la regolamentazione del settore delle telecomunicazioni si è sviluppata in seno al monopolio pubblico nazionale. Il settore e la relativa regolamentazione sono stati per molto tempo legati, di modo che le disposizioni regolamentarie ritenute auspicabili sul piano politico erano direttamente messe in opera nelle attività correnti delle imprese di telecomunicazione in posizione di monopolio (PTT). La situazione è cambiata con la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni.

L'autoregolazione della stampa, sotto riserva del diritto generale, non ha manifestamente pregiudicato l'evoluzione della società, dello Stato e della democrazia, e neppure la sua qualità e diversità. Un simile ambito favorirebbe pure la radiodiffusione.

Le principali evoluzioni tecnologiche ed economiche

- **La digitalizzazione:** utilizzazione più efficace delle infrastrutture di trasmissione, congiuntamente alle tecniche di riduzione e di compressione dei dati. Il processo di sostituzione della tecnica analogica con la tecnica digitale è in corso, ma visti gli investimenti che questa evoluzione comporta da parte di ogni economia domestica, essa è lenta.
- **La convergenza:** soppressione progressiva delle frontiere fra i settori della radiodiffusione e delle telecomunicazioni. Ciò significa che le reti, i servizi e gli equipaggiamenti terminali diventano compatibili e possono presentare applicazioni multiple.
- **L'internazionalizzazione:** grazie al satellite e al cavo, i consumatori svizzeri di media si sono integrati in passato al mercato internazionale della radiodiffusione. Le offerte della Germania, dell'Austria, dell'Italia e della Francia in particolare hanno guadagnato importanti quote di mercato presso il pubblico svizzero.
- **La moltiplicazione delle informazioni:** le informazioni liberamente accessibili sono esplose (Internet), ciò che non è senza conseguenze sulla formazione democratica dell'opinione. Inoltre, le esigenze del pubblico in materia di contenuto e di presentazione sono aumentate (accento più forte posto sul divertimento).

Tenuto conto di questa situazione, la nuova legge sulla radio e la televisione deve abbandonare la pretesa generale dello Stato a voler regolamentare questo settore. Ma gli autori del progetto si sono mostrati reticenti a sfruttare questa opportunità. Le regolamentazioni e gli interventi statali non sono sufficientemente ridotti e la decisione di suddividere la tassa è un pretesto per nuove regolamentazioni che vanno a fini contrari.

Armonizzazione necessaria fra la LRTV e la LTC

La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) ha respinto l'idea di trattare in parallelo la revisione della LRTV e della Legge sulle telecomunicazioni (LTC) e si è pronunciata contro l'entrata in materia sulla LTC. L'economista ritiene che esistano concordanze fra queste due leggi: la LRTV regola la diffusione dei programmi radiotelevisivi e la LTC la comunicazione individuale (servizi di telecomunicazione). Si avverte un bisogno d'armonizzazione, anche se le due leggi non sono trattate nello stesso tempo. I rischi d'errore di regolamentazione e di sovraregolamentazione sono elevati. Secondo gli ambienti economici, sarebbe stato opportuno raggruppare le due leggi. Si tratta ora di trovare una soluzione soddisfacente per la LRTV, regolamentando la diffusione in modo tale che la concorrenza funzioni in tutti i settori, che la sicurezza del diritto sia assicurata e che l'accesso al mercato sia garantito.

Regolamentazione della diffusione neutrale da un punto di vista tecnologico

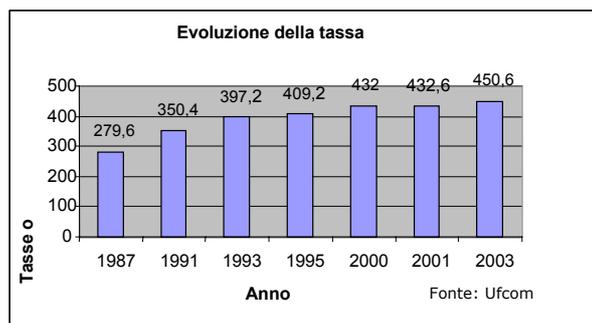
Non è bello finanziare dei programmi mediante tasse obbligatorie se la loro diffusione non è assicurata. La diffusione deve essere strutturata in modo da non ostacolare la concorrenza in materia d'infrastruttura. Quest'ultima è indispensabile allo sviluppo della società dell'informazione. Le tecniche utilizzate oggi sono di due ordini: vi è da una parte il cavo coassiale dei gestori di rete via cavo, dall'altra parte la diffusione terrestre analogica, che passa essenzialmente dalle infrastrutture di trasmissione di Swisscom e anche attraverso il satellite. Se per quanto concerne la diffusione terrestre analogica è il diffusore che paga le prestazioni di trasporto, nel caso della trasmissione mediante cavo coassiale è il cliente che riscalda il trasporto al gestore dell'infrastruttura. Con la numerazione e la convergenza delle varie tecniche di trasmissione, queste infrastrutture di diffusione finora ampiamente separate entreranno sempre più in concorrenza. Le reti monofunzionali saranno sviluppate con grandi spese in reti multifunzionali. Così il cavo di rame tradizionale utilizzato nella telefonia servirà anche da mezzo di tra-

sporto dei segnali radiotelevisivi, mentre il cavo coassiale delle aziende di reti via cavo permetterà ad esempio anche di telefonare.

Questa concorrenza è positiva. Essa garantisce in particolare che la piazza economica svizzera possa disporre in futuro di infrastrutture moderne, a buon mercato ed efficaci. Ma la concorrenza può sussistere solo quando essa permette ai fornitori di realizzare degli utili. Per questo la LRTV deve regolamentare la diffusione in maniera neutrale sul piano tecnologico ed offrire incitamenti a investire nel rinnovo delle infrastrutture.

Limitazione dei programmi finanziati dalla tassa

Lo scopo da raggiungere a lungo termine per la SSR è la gestione autonoma dell'impresa, basata sul rendimento; essa dovrebbe tradursi nel tempo nella diminuzione delle tasse obbligatorie che sono progressivamente aumentate in questi ultimi anni (vedi grafico). Le unità aziendali devono aumentare considerevolmente il loro grado di autofinanziamento in tutte le regioni. L'economie suisse è convinta che il numero attuale di programmi di radiodiffusione sussidiati possa essere ridotto a otto per la televisione e a otto per la radio (due per ogni regione linguistica), ciò che garantirà il servizio di base. Attualmente, sette programmi TV e 18 programmi radio della SSR sono finanziati dalla tassa.



Funzione d'integrazione del servizio pubblico della SSR

Per principio, gli ambienti economici riconoscono la funzione d'integrazione del servizio pubblico. Una nazione multiculturale come la Svizzera, che esiste per volontà dei suoi abitanti, può avere un interesse politico a sostenere taluni contenuti di programmi mediante risorse pubbliche. Per principio, i prestatori privati possono, come la SSR, garantire il servizio pubblico. Ciò sempre che la SSR sia alimentata dalla tassa obbligatoria e che la legge fissi a quali condizioni e a quali controprestazioni il finanziamento privato debba essere applicato. Queste condizioni de-

vono in seguito essere controllate rigorosamente.

La SSR è legata da un mandato di prestazioni. Quest'ultimo si definisce in termini di prestazioni di programmi forniti nell'interesse pubblico. Si tratta principalmente di promuovere la formazione politica dell'opinione, lo slancio culturale e l'integrazione sociale. La nozione di servizio pubblico ricopre un servizio di base da definire in termini politici, comportante tre aspetti:

- il servizio di base deve essere accessibile a tutti, su tutto il territorio,
- esso deve garantire una certa qualità,
- il prezzo deve essere a portata di tutti i portafogli.

Diritti e doveri dei privati

I fornitori privati di radiocomunicazione devono naturalmente poter pretendere talune emissioni dal contenuto locale e regionale dipendenti dal mandato di prestazioni. La proposta della commissione, secondo la quale i fornitori privati devono anche poter ottenere dei fondi dalla tassa (ripartizione della tassa), è un errore di politica economica; essa apre la via ad una moltiplicazione delle regolamentazioni specifiche che vanno a fini contrari. Tuttavia, viste le condizioni reali che regnano sul mercato e al fine di facilitarne l'accesso ai privati, una parte minima della tassa potrebbe essere loro attribuita a titolo di compromesso. Ma sarebbe più decisivo, se si vogliono aumentare le opportunità dei privati sul mercato, alleggerire le regole di pubblicità e di sponsoring mantenendole ristrette per la SSR.

Pubblicità e sponsoring

La differenza fra sponsoring e pubblicità risiede nel modo di presentazione del prodotto o del servizio e dal momento in cui viene offerto. Così la pubblicità deve sempre essere separata dal programma redazionale. Nello sponsoring, soltanto il nome di un'azienda o la marca di un prodotto devono essere menzionati. Non è possibile dire di più. L'economie suisse si impegna chiaramente a favore di una forte liberalizzazione del regime di pubblicità e di sponsoring. Soltanto così i fornitori privati di servizi di radiocomunicazione potranno gestire una televisione e/o una radio economicamente redditizia. Per compensare i fondi della tassa attribuiti alla SSR, gli ambienti economici preconizzano una regolamentazione della pubblicità asimmetrica a favore dei fornitori privati. L'asimmetria deve essere garantita esclusivamente mediante restrizioni quantitative e non tramite limitazioni qualitative.

Mercato pubblicitario

La pubblicità televisiva è prodotta in Svizzera da cinque gruppi di fornitori: la SSR, delle emittenti private straniere che hanno finestre di programma e finestre pubblicitarie in Svizzera, le emittenti private svizzere regionali e le emittenti private regionali e locali. Il flusso delle grandi cifre pubblicitarie verso i paesi vicini è importante (vedere riquadro).

Bilancio dei programmi e delle finestre pubblicitarie 1999 - 2001

(in % delle entrate nette)

1999:

Flusso verso la Germania 27% (di 85.6 miofr.)

2000:

Flusso verso la Germania 24% (di 101.1 mio.fr.)

2001:

Flusso verso la Germania 30% (di 95.3 mio.fr.)

La concorrenza dei privati europei

La maggior parte dei programmi captabili in Svizzera non necessitano di una concessione svizzera. Questi programmi stranieri (principalmente privati) beneficiano oggi di una grande opportunità nella concorrenza rispetto ai privati svizzeri che esistono oggi soltanto a livello locale. Questi rari fornitori del paese hanno pure l'obbligo di superare l'ostacolo della concessione e, sempre che essi accedano allo statuto di beneficiari del canone, essi devono sottostare a un mandato di prestazioni. Per questo la revisione deve avere principalmente per scopo di garantire la competitività ai diffusori privati svizzeri e di elaborare un ambito abbastanza flessibile (nella concorrenza in materia di pubblicità e di tecnica di diffusione). Ciò dovrebbe permettere di instaurare un vasto campo d'azione. Ma la commissione del Consiglio Nazionale ha largamente respinto questo postulato restringendo fortemente, ad esempio, le possibilità pubblicitarie.

Nelle tre regioni linguistiche, i telespettatori passano buona parte del loro tempo dedicato alla televisione a guardare programmi esteri. Nel 2001, nella Svizzera tedesca i programmi esteri hanno rappresentato quasi il 60% del tempo totale di programmazione, nel 2002, questa cifra è perfino passata al 62%. Nella Svizzera romanda e nella Svizzera italiana, i telespettatori dedicano circa due terzi dei loro piaceri televisivi a programmi esteri. La maggior parte del tempo passato davanti al televisore dalla popolazione svizzera non concerne dunque programmi svizzeri.

Liberalizzazione coerente delle prescrizioni pubblicitarie

La legge svizzera deve soddisfare le prescrizioni degli accordi internazionali (Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera - CETT), ma non andare oltre. Il mercato svizzero è troppo piccolo per sopportare nuove restrizioni della libertà pubblicitaria pertanto garantita dalla Costituzione. Ne risulterebbe sfavorito rispetto alle emittenti straniere captabili nel nostro paese. I programmi radiofonici dal canto loro non sono sottoposti ad alcuna regola internazionale di concorrenza. In vista della liberalizzazione alla quale bisogna tendere, la legge svizzera non dovrebbe prevedere più divieti di quelli che già impongono le regole generali di lealtà in materia di pubblicità.

Concretamente, le restrizioni alla pubblicità previste nella LRTV per i fornitori privati devono essere alleggerite come segue:

- nessuna restrizione della pubblicità per l'alcool e il tabacco che vada oltre la legislazione specifica (pubblicità per il vino e la birra tollerata nei media elettronici);
- pubblicità politica e religiosa ammesse (il divieto attuale è stato stigmatizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e fortemente limitato); ciò permette di evitare problemi di definizione;
- nessun'altra condizione concernente la durata della pubblicità rispetto alle regole europee in vigore;
- adattamento delle disposizioni sullo sponsoring alle regole europee.

Questi postulati sono urgenti; ogni ritardo nella loro concretizzazione non fa che accentuare le distorsioni esistenti sul mercato.

Regolamentazione della sorveglianza del mercato

E' stupefacente constatare che sui circa 120 articoli che contiene il nuovo progetto di legge, la parola Consiglio federale compare 70 volte. L'influenza dell'autorità di regolamentazione è dunque enorme. Il Dipartimento competente in materia di regolamentazione della radiocomunicazione è il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC). Il Consiglio federale svolge un ruolo importante quale attore della regolamentazione: spetta ad esso accordare la concessione del programma della SSR e fissare l'importo del canone. L'autorità di regolamentazione competente è l'Ufficio federale della comunicazione (UFCOM). Esiste anche un'altra istanza di controllo, l'autorità indipendente di esame delle querele in materia di radiotelevisione (AIP), che è un'istanza quasi giudiziaria. Essa interviene quando

vengono emesse lamentele circa le emissioni radiotelevisive di un diffusore svizzero. Sul piano amministrativo, l'AIP è collegata al segretariato generale del DATEC. Un'altra autorità è pure incaricata di accordare concessioni, la ComCom. Il messaggio del Consiglio federale prevedeva inizialmente la creazione di una nuova commissione indipendente delle telecomunicazioni e dei media elettronici. L'economie suisse avrebbe accolto con riserva questa innovazione tendente a tener conto di una crescente tendenza alla convergenza. La CTT del Consiglio Nazionale ha optato per la seguente organizzazione funzionale:

- Ufficio federale della comunicazione (UFCOM)
- Autorità indipendente di esame delle querele (AIP)
- Sorveglianza dei programmi (un consiglio per regione)
- ComCom (Commissione della comunicazione).

E' previsto che l'UFCOM riesamini ed attribuisca le concessioni. L'AIP sarebbe l'autorità giudiziaria responsabile non soltanto per la SSR, ma per tutti i fornitori di programmi che beneficiano di una parte del canone. Secondo la proposta presentata, la sorveglianza dei programmi sarebbe assicurata da un comitato consultivo per ogni regione linguistica e la ComCom manterrebbe le proprie funzioni.

Gli ambienti economici si oppongono a soluzioni parziali e ritengono che un'istanza la più ridotta possibile, adattata alle condizioni attuali, sia sufficiente per acquisire compiti di regolamentazione in questo settore. Lo Stato dovrebbe imperativamente concentrarsi sulle decisioni concernenti le strutture e rinunciare a voler regolamentare le questioni nel dettaglio.

Le disposizioni sulla concentrazione dei media vanno a fini contrari

Il progetto di legge sulla radio e la televisione prevede che non sia possibile accordare una concessione alle stazioni radiotelevisive private se non quando la diversità delle opinioni e dell'offerta non venga compromessa. La CTT si è inoltre pronunciata affinché un'azienda mediatica possa acquistare al massimo due concessioni televisive e due concessioni radiofoniche. Così le strategie multimedia sono annullate. E questo, sebbene la Svizzera presenti già oggi una delle più forti densità mediatiche al mondo e che la diversità delle opinioni sia lungi dall'essere minacciata. Anche a livello regionale, esiste un grande numero di fonti d'informazione diverse. E' contraddittorio che le misure sulla diversità delle opinioni si basino su criteri economici. A questo punto, si mischia la diversità dei media e delle opinioni. Inoltre, la delimitazione con il diritto dei cartelli, che regola definitivamente i processi di concentra-

zione economici, è poco chiara. Il mondo specializzato è d'accordo nell'ammettere che la concentrazione economica non deve indurre alla perdita di diversità giornalistica. Infine, il progetto non tiene conto del fatto che proprio le piccole imprese mediatiche sono obbligate a diffondere i loro programmi multimedia. Considerate queste lacune, bisognerebbe assolutamente eliminare senza sostituirle le disposizioni contenute agli articoli 82 e 83 del progetto.

Commento

economiesuisse è favorevole ad un regime dei media il più liberale possibile. In tutti i settori della concorrenza bisogna tener conto del libero gioco delle forze di mercato e lasciare ai vari attori il massimo margine di manovra. Una politica che tende principalmente a versare sussidi e a mantenere strutture è destinata a fallire. Due motivi soltanto giustificano interventi e regolamentazioni statali: ossia l'attribuzione di risorse limitate (le frequenze ad esempio), o il ricorso alle risorse pubbliche per acquisire compiti che rientrano nell'ambito di un mandato di prestazioni. economiesuisse riconosce l'interesse di politica generale che vi può essere a contribuire a modellare l'organizzazione dei fornitori di diritto pubblico nel settore della radiocomunicazione. E' precisamente la ragione per cui bisogna aprire il mercato libero ai fornitori privati; il compromesso proposto di ripartizione del canone si giustifica forse sul piano della politica reale, ma è un problema a livello dei principi economici ed è suscettibile di aprire la strada a regole specifiche. La liberalizzazione della pubblicità è un punto centrale e urgente. A questo proposito, stampa e radio dovrebbero essere poste su un piano di parità. Per le reti televisive private, le regole in materia di pubblicità dovrebbero essere liberalizzate a livello della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera ed essere pianificate in maniera asimmetrica a favore dei privati, al fine di garantire le loro possibilità sul mercato.

Tenuto conto della concorrenza internazionale, è importante per la Svizzera garantire l'attrattività della sua piazza economica mediante un'offerta di qualità in materia di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia sul piano tecnico sia su quello del contenuto. Il nostro paese dovrebbe avere per scopo la creazione di condizioni innovative ed efficaci per l'industria dei media.

Gli ambienti economici vorrebbero evitare che il progetto sia ritardato, ciò che potrebbe comportare il lancio di un altro progetto di revisione. Per questo motivo economiesuisse si appella alle Camere federali affinché esse si dedichino rapidamente alla liberalizzazione di questo settore e

che esse concludano positivamente i loro lavori nel senso di un'industria dei media aperta ed efficace. In questo caso, bisogna concedere la priorità all'alleggerimento delle regole concernenti la pubblicità.

Un coordinamento con la legge sulle telecomunicazioni è assolutamente inevitabile in un'ottica di convergenza. La recente decisione della CTT di non entrare in materia sul progetto di revisione della LTC preparato dal Consiglio federale non cambia nulla.

Nel caso in cui il Parlamento dovesse respingere l'entrata in materia, bisognerebbe afferrare questa occasione per procedere ad una vera liberalizzazione. L'adozione da parte del Consiglio Nazionale dell'iniziativa parlamentare di Carlo Schmid, che chiede l'alleggerimento delle restrizioni pubblicitarie alla televisione e alla radio, andrebbe nella giusta direzione.