



## **Il sistema televisivo in Europa: mercato, fonti di finanziamento, modelli, regole e strutture**

**Rapporto di ricerca Focus in Media  
Osservatorio sulla comunicazione e i media della  
Fondazione per la Sussidiarietà**

Responsabili della ricerca:

Giuseppe Richeri e Marco Cucco



## 1. Introduzione

La ricerca sulle caratteristiche e i problemi della televisione in Europa è stata realizzata su un campione significativo di Paesi che permette di disegnare un quadro articolato e rappresentativo sia dei singoli Paesi sia dell'Europa nel suo insieme. Sulla base degli elementi ottenuti dall'analisi dei singoli casi si è potuto infatti mettere in evidenza alcuni aspetti più generali in grado di riflettere alcune tendenze e di focalizzare alcune questioni aperte su scala continentale.

Il rapporto sulle televisioni in Europa è organizzato in due parti. Nella prima si mettono a fuoco alcuni temi trasversali emersi dall'analisi dei cinque Paesi selezionati e si confrontano i principali indicatori dei rispettivi mercati televisivi. In particolare i temi analizzati sono:

- 1) la struttura del mercato televisivo europeo e la comparazione dei principali indicatori dei mercati televisivi
- 2) le fonti di finanziamento del mercato televisivo e i principali aspetti critici
- 3) i modelli di sistema televisivo attualmente in discussione nel dibattito europeo
- 4) la politica televisiva dell'Unione Europea
- 5) le regole

La seconda parte presenta l'analisi dettagliata dei sistemi televisivi dei cinque Paesi selezionati. Si tratta dei quattro principali partner europei dell'Italia: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. A questi Paesi si è aggiunta la Svizzera, che rappresenta un'anomalia in Europa per molti aspetti, tra cui la presenza di tre regioni linguistiche distinte, ciascuna con la sua televisione pubblica, il ruolo marginale delle televisioni private e il forte consumo delle televisioni transfrontaliere francesi, italiane e tedesche nelle rispettive aree svizzere dove la lingua televisiva è condivisa. Ogni sistema televisivo preso in considerazione è



stato analizzato secondo una griglia comune, in modo da favorire il confronto, mettendo però sempre in evidenza anche le principali caratteristiche nazionali. L'impegno è stato quello di rilevare per ogni Paese i principali attori del mercato televisivo, le risorse complessive e quelle di ciascuna impresa televisiva, le dimensioni dell'audience di ciascuno dei principali canali televisivi e i rispettivi trend, gli organi di regolazione e i principali temi in discussione.

## **2. Dimensioni del mercato televisivo europeo e fonti di finanziamento**

Dalla sua origine a oggi la televisione è passata attraverso tre fasi economiche, ognuna caratterizzata dal prevalere di una fonte rispetto alle altre. Nei primi trent'anni la principale e, in alcuni Paesi, unica fonte è stata quella del finanziamento pubblico, basato su risorse raccolte dallo Stato attraverso una tassa di scopo, il canone, che ogni possessore di un apparecchio televisivo era obbligato a pagare. Quest'epoca ha coinciso con quella del monopolio televisivo pubblico, che in alcuni Paesi si basava anche su un'altra fonte economica, la pubblicità. Per evitare però che le imprese inserzioniste e i loro interessi "commerciali" potessero influenzare l'attività televisiva, deviandola dagli obiettivi d'interesse generale, la pubblicità era limitata a coprire una quota minoritaria delle risorse totali. Oggi il canone esiste ancora nella maggior parte dei Paesi europei, ma rappresenta ormai una fonte minoritaria dei sistemi televisivi nazionali. Nel corso degli anni '80 molti Paesi hanno incominciato ad aprire il campo televisivo all'iniziativa privata, creando così dei sistemi misti pubblico-privati dove il settore pubblico continuava ad essere finanziato prevalentemente o unicamente dal canone, mentre quello privato era finanziato dalla pubblicità. Il 1990 rappresenta la data in cui la fase del monopolio è ormai definitivamente superata quasi ovunque in Europa e la pubblicità ha preso il posto del finanziamento pubblico come principale risorsa dell'attività televisiva. La terza fase economica si avvia in Europa negli anni '90, quando la televisione a pagamento si consolida in molti Paesi e alla fine del decennio successivo, con una quota del 39% delle risorse televisive totali, diventa nel 2010 la fonte prevalente seguita dalla pubblicità e dal canone. I dati del 2013 confermano che il peso della



tv a pagamento nel finanziamento complessivo della televisione in Europa è ancora in crescita. Va ricordato che nel corso delle tre fasi c'è stata anche una quarta fonte di finanziamento, rappresentata dai contributi diretti dello Stato presenti in vari Paesi, ma questi non hanno mai occupato uno spazio rilevante e non sono mai stati oggetto di stime attendibili su scala europea.

La Tabella 1 mette in evidenza come nel corso del tempo la struttura economica del mercato televisivo in Europa sia cambiata. Dal 1990 al 2013 la composizione dell'Unione Europea, com'è noto, si è notevolmente allargata, passando da 12 a 28 Paesi. I Paesi membri erano 12 nel 1990, 15 nel 2000, 27 nel 2010 e 28 nel 2013. La causa dei mutamenti rilevanti nella composizione delle fonti di finanziamento non è però la crescita del numero dei Paesi membri, quindi della popolazione complessiva dell'Unione Europea, ma i cambiamenti nella struttura dei principali mercati televisivi nazionali, delle imprese in campo e dei loro modelli commerciali. Dal 1990 in poi si registra un cambiamento profondo della struttura economica della televisione in Europa e del contributo di ciascuna delle principali fonti di finanziamento. Il peso della pubblicità si è ridotto sensibilmente, così come il peso del finanziamento pubblico, anche se in misura minore. Mentre il pagamento diretto dei telespettatori è aumentato fortemente diventando, a partire dal 2010, la principale risorsa dell'attività televisiva su scala europea. Si tratta di un cambiamento significativo la cui portata sarà analizzata nei paragrafi successivi.

**Tabella 1: Evoluzione delle risorse televisive nei Paesi dell'Unione Europea 1990-2010 (miliardi euro)**

	1990	2000	2010	2013
Pubblicità	12,2 (53%)	23 (46%)	31,1 (37%)	33 (35%)
Canone	8,5 (37%)	12 (24%)	20,2 (24%)	21(23%)
Abbonamenti	2,3 (10%)	15 (30%)	33,2 (39%)	39 (42%)
Totale risorse	23	50	84,5	93



**Fonte:** elaborazione su dati Rai, Agcom, European Broadcasting Union, European Audiovisual Observatory, Idate

Nelle tabelle che seguono sono messi a confronto alcuni elementi che caratterizzano i sistemi televisivi dei quattro principali Paesi dell'Unione analizzati nel rapporto e l'Italia. La fonte utilizzata è l'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, che abbiamo scelto perché da anni svolge un'attività impegnativa per omogenizzare i dati ricavati da varie fonti nazionali, che altrimenti in molti casi risultano non confrontabili.

Nella Tabella 2 sono contenuti i dati che riguardano le entrate totali delle imprese televisive nel 2008 e nel 2012 e le loro variazioni. I risultati migliori sono quelli della Germania e del Regno Unito, dove si sono registrati incrementi medi annui intorno al 3%. In entrambi i casi il risultato è dovuto soprattutto alla crescita delle entrate derivate dalla televisione a pagamento, mentre il finanziamento pubblico e la pubblicità nel periodo considerato hanno avuto incrementi minimi. In terza posizione c'è la Francia, con un incremento medio annuo vicino al 2%, dovuto soprattutto all'aumento delle entrate della tv a pagamento e in parte meno rilevante dal finanziamento pubblico, mentre la pubblicità ha registrato una lieve flessione. Nelle due ultime posizioni troviamo l'Italia e la Spagna. In Italia c'è stato un incremento medio annuo di mezzo punto. Il risultato poco brillante è dovuto alla netta flessione delle entrate pubblicitarie, mentre il finanziamento pubblico ha avuto un lieve incremento e i soli risultati nettamente positivi sono dovuti alle entrate della televisione a pagamento. In Spagna, nel periodo considerato c'è stata una flessione media annua delle entrate totali del 3%, dovuta soprattutto al crollo delle entrate pubblicitarie e a una sensibile riduzione del finanziamento pubblico, mentre le entrate derivate dalla televisione a pagamento hanno avuto una lieve flessione.



**Tabella 2: Dimensione dell'industria televisiva nei principali Paesi europei 2008-2012 (miliardi euro)**

	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2008/2012</b>
Francia	10,3	11,9	15,5%
Germania	15,3	16,8	9,8%
Italia	9,2	9,4	2,2%
Regno Unito	16,1	18,5	15%
Spagna	6,6	5,6	-15%

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Annuario 2013

Nella Tabella 3 si mette a confronto la spesa pro capite relativa alle tre principali voci di finanziamento della televisione nei Paesi considerati. Tra questi la Francia presenta il maggior equilibrio delle risorse destinate pro capite alla televisione, anche se la televisione a pagamento è in posizione avanzata rispetto alla pubblicità e al finanziamento pubblico. La Germania ha il primato europeo per il finanziamento pro-capite destinato alla televisione pubblica, mentre sul fronte pubblicitario la spesa pro-capite è contenuta dal fatto che gli investimenti pubblicitari sui canali pubblici sono fortemente contingentati. L'Italia si caratterizza invece per il finanziamento pro-capite più basso destinato alla televisione pubblica, che è un terzo di quello dei tedeschi e meno della metà di quello degli inglesi, mentre è seconda dopo il Regno Unito per quanto riguarda gli investimenti pubblicitari. Il Regno Unito appare come il mercato europeo più sviluppato, dal momento che ha il primato negli investimenti pro-capite per la televisione a pagamento, che sono più del doppio di quelli dei francesi, dei tedeschi e degli italiani e più del triplo degli spagnoli. La pubblicità televisiva ha un gettito medio pro capite elevato rispetto ad altri Paesi, nonostante l'assenza di annunci nei canali televisivi della *BBC*, probabilmente perché l'industria pubblicitaria ha una struttura più solida di altri Paesi e perché ha una lunga tradizione nell'uso del mezzo televisivo che risale al 1953, quando fu creata la *Independent Television* a fianco



della *BBC*, la prima finanziata esclusivamente dalla pubblicità, la seconda esclusivamente dal canone. Gli investimenti medi pro-capite degli spagnoli sono nettamente inferiori a quelli degli altri cittadini europei considerati, con l'eccezione del finanziamento destinato alla televisione pubblica, che supera nettamente quello degli italiani, anche se va ricordato che in questo caso non si tratta di un'imposta che grava sul reddito delle famiglie, come succede negli altri Paesi considerati.

**Tabella 3: Fatturato pro capite dei tre tipi di entrate (in euro)**

	<b>Pubblicità</b>	<b>Pay</b>	<b>Canone</b>
Francia	56	67	56
Germana	54,5	62	89
Italia	66	62	30
Regno Unito	84	134	75
Spagna	39	39	42

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Annuario 2013

Il consumo televisivo è rappresentato dalla Tabella 4 dove si mettono a confronto i minuti che mediamente ogni telespettatore investe quotidianamente nel consumo televisivo. In realtà, va ricordato che il dato si basa sul rilevamento automatico, attraverso il *people-meter*, del tempo medio in cui i televisori domestici sono accesi. Come si sa, è un dato che prescinde spesso dalla presenza di persone davanti al teleschermo.

Dai dati risulta che i maggiori consumatori televisivi sono gli italiani, con quattro ore e un quarto al giorno, seguiti dagli spagnoli e dagli inglesi, mentre in posizioni più contenute si trovano francesi e tedeschi. Le differenze dipendono da molti fattori che variano da Paese a Paese, tra cui l'attrattività dell'offerta, le alternative al consumo televisivo, la composizione familiare, il clima e altro ancora.



**Tabella 4: Consumo televisivo quotidiano medio dei telespettatori (2012)**

	minuti
Francia	230
Germania	222
Italia	255
Regno Unito	241
Spagna	246

**Fonte:** Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Annuario 2013

Nella Tabella 5 si mette a confronto un indicatore significativo della penetrazione delle "nuove tecnologie" televisive, costituito dall'accesso ai contenuti televisivi via Internet, ovvero l'Iptv (televisione attraverso il protocollo Internet). I riferimenti al 2008 e al 2012 permettono di rilevare le tendenze nei Paesi rappresentati.

Le differenze nazionali risultano notevoli, a dimostrazione, ancora una volta, che non sono le tecnologie a determinare il cambiamento, ma sono le condizioni economiche e socio-culturali di contesto che concorrono a mettere in forma l'uso delle tecnologie

L'unico Paese dove la Iptv ha avuto una rapida crescita, raggiungendo tassi di penetrazione consistenti, è la Francia, dove 10 milioni di famiglie utilizzano questa forma di accesso alla televisione. Negli ultimi 5 anni l'Iptv in Francia ha avuto una crescita del 170%, dovuta a vari elementi, tra cui la qualità delle infrastrutture di trasmissione e accesso e il loro grado di penetrazione nelle case, la qualità e il costo dei servizi, l'abilità commerciale delle imprese coinvolte, e altro ancora. L'altro Paese dove la crescita negli ultimi 5 anni è stata ancora più rapida che in Francia, con un tasso che ha superato il 400%, è la Germania, dove però la penetrazione dell'Iptv è ancora a un livello molto distante da quello francese. Negli altri Paesi considerati, i tassi di crescita nel periodo 2008-2012 sono stati importanti, ma non paragonabili a quelli di Francia e Germania, e la penetrazione della Iptv è da considerarsi ancora marginale. Questo dato indica una situazione in



cui i telespettatori manifestano una netta preferenza per altre piattaforme, come le reti di diffusione terrestri e satellitari e quelle di teledistribuzione via cavo. Anche in questo caso, l'Italia si distingue dagli altri Paesi dal momento che si tratta dell'unica situazione in cui la penetrazione dell'Iptv nel periodo considerato si è più che dimezzata.

**Tabella 5: Numero di abitazioni con Iptv 2008-2012 (milioni di famiglie)**

	2008	2012
Francia	3,7	10
Germania	0,384	2,1
Italia	0,575	0,235
Regno Unito	0,445	0,773
Spagna	0,688	0,782

Fonte: Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Annuario 2013

### 3. Fonti di finanziamento

La crisi economica che si è manifestata in Europa a partire dal 2008 ha dimostrato con evidenza quanto le fonti di finanziamento dei media, e in particolare della televisioni basate prevalentemente sul pagamento spontaneo delle famiglie e sulla pubblicità, siano vulnerabili. La più colpita dalla crisi è stata la pubblicità. Le imprese storicamente non hanno mai considerato la pubblicità uno strumento anti-crisi da usare quando il ciclo economico rallenta o entra addirittura in una fase negativa, come è successo negli anni recenti. Anzi, gli investimenti pubblicitari spesso sono tra i primi ad essere ridimensionati alla vista dei primi segni di crisi. Ma negli anni recenti alla crisi, come sappiamo, si è aggiunta la concorrenza del web, che ha trovato un crescente favore da parte degli inserzionisti, sottraendo così parte degli investimenti ai media tradizionali e, tra questi, alla televisione.



La crisi ha inciso però non solo sui comportamenti degli inserzionisti, ma anche sui bilanci di molte famiglie, che in non pochi casi hanno dovuto ridurre le spese per la televisione e, soprattutto, per quella a pagamento.

In questa situazione la sola voce che non ha subito la crisi è stato il canone, il cui gettito non si è ridotto grazie al fatto che non dipende dal ciclo economico, ma da scelte amministrative e dal numero delle famiglie televisive. Sono infatti i governi o altre Istituzioni pubbliche che in Europa stabiliscono l'ammontare del canone dovuto da ogni famiglia televisiva per finanziare la televisione pubblica, mentre il numero di famiglie televisive è ormai saturo in tutti i Paesi europei. Prendiamo dunque in considerazione prima di tutto il canone per mettere in evidenza quali sono oggi i principali problemi che lo riguardano, secondo quanto emerge nel dibattito europeo.

### **3.1 Il canone per le tv pubbliche: una risorsa rigida e per le famiglie un'imposta impropria**

Il primo aspetto da osservare è che nella maggior parte dei Paesi europei il canone è un'imposta universale non progressiva, dal momento che tutte le famiglie in possesso di apparecchi televisivi devono pagarlo in misura uguale, mentre il servizio televisivo pubblico, che ne incassa l'intero gettito in quasi tutti i Paesi europei, sta perdendo progressivamente il suo carattere di servizio universale. Nell'epoca del monopolio pubblico televisivo e poi fino a quando larga parte del consumo televisivo era soddisfatto dai canali televisivi pubblici, la situazione non aveva destato critiche rilevanti. Ma ormai da tempo i canali pubblici in Europa attraggono quotidianamente una minoranza dei telespettatori, che varia prevalentemente in una fascia compresa tra il 20% e il 40% dell'intera audience. Oggi il consumo televisivo quotidiano in tutta Europa è largamente soddisfatto dai canali privati in chiaro o a pagamento. L'interesse di una parte crescente di telespettatori per l'offerta dei canali pubblici diminuisce e per molti è ormai marginale o svanito. Il fatto che il canone sia un'imposta destinata al finanziamento di un servizio specifico porta chi non lo utilizza a percepirla come un "sopruso". Il



canone è visto come una forma di finanziamento inadeguata non solo da una parte crescente dei telespettatori, ma anche da parte delle imprese televisive pubbliche, che lo considerano troppo rigido, una forma di finanziamento cioè incapace di crescere secondo le loro esigenze economiche, che sono sempre più condizionate dal mercato. Le imprese televisive pubbliche operano in un settore caratterizzato da un regime di costi crescenti, per varie ragioni tra cui, negli anni recenti, il continuo aggiornamento tecnologico e la concorrenza, che richiederebbero un costante incremento delle risorse disponibili per gli investimenti nelle infrastrutture, nella produzione e nello sviluppo, sia per assecondare l'innovazione di molte altre attività. La necessità delle televisioni pubbliche di avere maggiori risorse potrebbe essere soddisfatta soprattutto in due modi: con l'aumento delle entrate pubblicitarie e con quello del canone. Nel primo caso, però, il rischio è di aumentare la pressione commerciale sulla struttura e sui contenuti della programmazione, orientando l'offerta televisiva verso obiettivi non conformi a quelli del servizio pubblico. Inoltre si rafforzerebbero le critiche delle televisioni private che considerano "irregolare" dover competere con la televisione pubblica, che già sfrutta finanziamenti pubblici, per attrarre gli investimenti pubblicitari. Nel secondo caso, il problema è che l'aumento del canone, come accade per tutte le imposte, è una misura impopolare e dipende da una decisione politica che ovunque si tende a rinviare o eludere. Ma evitando, per i motivi detti, di aumentare il gettito del canone e/o quello pubblicitario in modo adeguato alle esigenze delle imprese televisive pubbliche, il rischio è il declino dei canali pubblici e, a termine, della loro capacità di attrarre audience in misura sufficiente da giustificare l'"imposta universale" per un servizio che comunque "universale" non è più.

Il canone presenta poi altri tre aspetti critici. Il primo riguarda il fatto che si tratta, come si è detto, di un' imposta priva di qualsiasi tipo di progressività, dal momento che è uguale per tutti, ricchi e poveri, senza tener conto della diversità del reddito delle famiglie. Il secondo è che la sua raccolta comporta un costo che in Europa varia tra il 5% e il 15% del gettito complessivo. Il terzo riguarda il tasso di evasione che nei Paesi più virtuosi è contenuto entro il 5-6%, ma in altri raggiunge



anche il 15-20%. Soprattutto per queste ragioni il finanziamento della televisione pubblica basato prevalentemente sul canone è da tempo tema di discussione e di critiche.

La risposta a questi problemi adottata da alcuni Paesi europei è di tre tipi. Il primo tipo è quello applicato da Paesi come il Regno Unito e l'Italia, che hanno stabilito un incremento automatico annuale del canone legato al tasso d'inflazione, che da una parte per le famiglie è quasi impercettibile, e dall'altra non è in grado di soddisfare la crescente necessità di risorse delle imprese televisive pubbliche. Il secondo tipo è quello dell'Olanda (e in discussione anche in altri Paesi come la Francia e la Finlandia), dove il governo ha deciso di annullare l'imposta del canone e di inserire il finanziamento della televisione pubblica nel bilancio generale dello Stato. Ma questa scelta solleva altri aspetti critici. Tra i principali va indicato il rischio che il finanziamento diretto dello Stato aumenti il potere di influenza del governo o dei partiti di maggioranza relativa sulla televisione pubblica, limitandone l'indipendenza e l'equidistanza, che sono alla base della sua ragion d'essere. Il terzo tipo di risposta è quello adottato in Spagna, dove il canone non esiste e la televisione pubblica è finanziata attraverso imposte che gravano sulle imprese di telecomunicazione e le imprese televisive private. Ma questa soluzione, accettata di mal grado dalle imprese interessate, ha sollevato reazioni molto negative nel momento in cui la crisi economica recente ha ridotto sensibilmente i loro margini operativi.

Il contributo che il canone offre al finanziamento della televisione pubblica, in prospettiva, potrebbe ridursi in alcuni Paesi europei disposti a destinare parte del gettito del canone a soggetti diversi dalle televisioni pubbliche, come già succede in Svizzera da quando è stata varata la nuova legge televisiva (2007). La Svizzera infatti ha riconosciuto anche alle televisioni private la funzione di servizio pubblico, costituita dalle loro trasmissioni informative, e ha stabilito quindi che una parte, per ora molto contenuta, del canone deve essere destinata al loro finanziamento. Anche in altri Paesi, come il Regno Unito e l'Italia, si riconosce che le televisioni private contribuiscono al servizio pubblico televisivo al fianco delle televisioni



pubbliche, ma per ora tale riconoscimento non comporta il versamento di una parte del canone a loro favore.

### **3.2 La pubblicità: una risorsa instabile che rende le imprese vulnerabili**

La pubblicità in Europa è diventata la principale fonte di finanziamento dell'attività televisiva nel corso degli anni '90 in seguito soprattutto alla forte crescita in quegli anni delle imprese televisive private, e solo da qualche anno è stata superata dalle entrate che derivano dalla televisione a pagamento. Allora la pubblicità rappresentava una fonte di finanziamento relativamente nuova per la televisione che, nella fase del monopolio, era stata sfruttata solo in alcune televisioni pubbliche e in forma molto contenuta, in modo da non influire eccessivamente sulle scelte di programmazione. Sicuramente le risorse pubblicitarie hanno generato una forte crescita dei canali televisivi e della quantità complessiva di ore trasmesse. Le tre conseguenze principali sono state, innanzitutto, una forte crescita della domanda di prodotti audiovisivi, soddisfatta in parte da produzioni originali e in parte da importazioni più o meno intense secondo i Paesi europei. La seconda conseguenza è stato un sensibile allargamento delle possibilità di scelta dei telespettatori, soprattutto per quel che riguarda alcuni generi televisivi come la fiction, gli show e lo sport. La terza conseguenza è stata quella di aumentare la concorrenza tra imprese e canali televisivi, che per incrementare le entrate pubblicitarie hanno dovuto conquistare quote crescenti di pubblico attraverso la propria programmazione. L'aumento della competizione ha avuto tra i suoi principali effetti quello di accelerare la crescita dei costi che le imprese televisive hanno dovuto affrontare per difendere o allargare la propria quota di mercato, quindi la necessità di aumentare le entrate.

Come si è detto, però, per molti anni l'aumento delle risorse complessive investite nel campo televisivo è derivato soprattutto dalla pubblicità, che in lunghi periodi ha registrato una crescita degli investimenti televisivi costante e sostenuta.

Ma i limiti delle risorse pubblicitarie nel corso degli ultimi decenni si sono manifestati in modo evidente e riguardano soprattutto due aspetti. Il primo è il



forte condizionamento che la pubblicità esercita sulla programmazione televisiva, soprattutto su quella dei canali privati, ma anche su quelli pubblici. In sostanza, si tratta del fatto che per potenziare gli introiti pubblicitari è necessario potenziare la quantità e, più raramente, la qualità dei telespettatori di un canale televisivo, e ciò impone scelte di programmazione che privilegiano alcuni generi e contenuti televisivi a discapito di altri, oltre alla struttura stessa delle trasmissioni e ad altri aspetti. La crescita delle risorse pubblicitarie ha prodotto, come si è detto, un forte aumento dei programmi d'intrattenimento e in particolare della fiction, degli show e dello sport, a discapito di altri. Inoltre, per opportunità strettamente economiche, ha spinto le imprese televisive a privilegiare, quando potevano, gli acquisti di prodotti rispetto alle produzioni originali.

I condizionamenti della programmazione televisiva dovuti agli investimenti pubblicitari hanno spinto l'Unione Europea a mantenere nelle versioni della Direttiva "Televisione senza frontiere", seguite a quella originale del 1989, i limiti temporali e le regole che riguardano i contenuti e le modalità di programmazione degli spot pubblicitari a cui devono attenersi, seppur in misura diversa, tanto le televisioni private quanto quelle pubbliche. Non solo. Alcuni Paesi hanno ritenuto necessario imporre ai canali televisivi pubblici limiti più restrittivi di quelli indicati dalla Direttiva europea. Storicamente molte televisioni pubbliche in Europa non potevano trasmettere pubblicità. Per un periodo iniziale fu il caso della televisione francese, in Belgio come nei Paesi scandinavi il divieto è durato più a lungo e nel Regno Unito per la BBC il divieto dura tuttora. Invece in Germania la pubblicità nei canali della ARD e della ZDF è ammessa, ma ha un peso marginale che attualmente non supera il 5% delle entrate totali. Mentre in Francia per un lungo periodo la pubblicità è stata una fonte di finanziamento importante, benché secondaria, per la televisione pubblica, negli ultimi anni il suo peso si è progressivamente ridotto e si mantiene al di sotto del 10% da quando è stata esclusa nelle fasce di prima e seconda serata per "liberare" le ore di massimo ascolto dall'influenza della pubblicità.



Il secondo limite è legato al fatto che, come si è detto, gli investimenti pubblicitari sono molto influenzati dal ciclo economico: aumentano quando l'economia va bene, si riducono appena l'economia mostra segni di crisi e crollano quando la crisi si rafforza.

Il sistema televisivo, composto dall'offerta dei canali pubblici e di quelli privati, nel suo insieme è considerato un'attività di rilevante interesse generale. Fin quando la fonte economica prevalente è stata il canone, c'erano pochi rischi che le risorse potessero diminuire con effetti negativi sugli "interessi generali". Ma da quando la pubblicità è diventata la fonte principale dell'economia televisiva, la sua dipendenza dal ciclo economico crea una situazione di vulnerabilità dell'"interesse generale", soprattutto dove anche i canali televisivi pubblici dipendono sensibilmente dalle entrate pubblicitarie. Non si tratta di ipotesi teoriche, perché dal 1990 al 2012 ci sono state almeno tre situazioni dove la crisi economica ha prodotto non un rallentamento del gettito pubblicitario destinato al settore televisivo, ma una sua netta contrazione, generando una situazione critica. La prima crisi per le televisioni europee si è manifestata con la "guerra del Golfo" nella prima metà degli anni '90. Per tre anni gli investimenti pubblicitari sono diminuiti e solo nel 1995-96 hanno recuperato il livello del 1991. All'inizio degli anni 2000 e poi a partire dal 2008 la situazione si è ripetuta. Nell'arco di vent'anni ci sono stati tre momenti di crisi economica con effetti più o meno forti, secondo i Paesi, sull'economia generale della televisione. Per questa ragione va considerato che gli investimenti pubblicitari sono soggetti a crisi e che rendono vulnerabili i sistemi e le imprese televisive che si affidano prevalentemente a loro.

Negli ultimi anni gli investimenti pubblicitari sul mezzo televisivo hanno incontrato ulteriori difficoltà, dovute a vari fenomeni in corso. Il primo riguarda il fatto che in vari Paesi le famiglie si sono abbonate a servizi di registrazione dei programmi televisivi che escludono automaticamente dalla ritrasmissione gli inserti pubblicitari, riducendo così l'efficacia pubblicitaria del mezzo televisivo.

Il secondo è legato al fatto che un numero crescente di inserzionisti pubblicitari trasferiscono parte dei loro investimenti pubblicitari dalla televisione e da altri



mezzi verso i servizi associati a Internet, che ormai da anni quasi in tutta Europa è utilizzato abitualmente dalla maggior parte della popolazione. Le ragioni sono sostanzialmente tre: la pubblicità su Internet costa meno che sulla televisione, i messaggi pubblicitari possono essere meglio indirizzati verso i target di riferimento, la misurazione dell'audience, ovvero del numero di persone che sono state esposte al messaggio pubblicitario, è più precisa della misurazione dell'audience televisiva. Il terzo fenomeno è legato al fatto che si stanno sviluppando nuove forme di promozione commerciale che non generano risorse pubblicitarie per la televisione, ma incidono sui costi di produzione e di programmazione riducendoli. Si tratta delle attività di *product placement* e di *branded contents*. Non entriamo nel dettaglio delle caratteristiche di queste due modalità di finanziamento della produzione audiovisiva, che interessa ampiamente anche la programmazione televisiva. Basterà ricordare qualche elemento. Nel primo caso, si tratta dell'inserimento di brand e prodotti merceologici reali all'interno di contenuti mediali, una pratica che per molto tempo in Europa è stata proibita e che la vigente direttiva europea sui Servizi Media Audiovisivi (Audiovisual Media Services Directive) permette nel rispetto di alcune regole precise. Nel secondo caso, si tratta di contenuti audiovisivi finanziati da imprese che con essi promuovono in varie forme i propri marchi e prodotti. Il vantaggio delle imprese televisive è di ottenere gratuitamente o a basso costo prodotti di qualità che normalmente richiederebbero maggiori investimenti. Il quarto fenomeno si è manifestato con il passaggio alla televisione digitale terrestre, che ha portato nelle case dei telespettatori varie decine di nuovi canali, allargando così le opportunità di scelta del pubblico. Il risultato è stato una progressiva frammentazione del pubblico, che ha abbandonato i canali tradizionali "di massa" preferendo i nuovi canali "di nicchia". Prima la totalità dei telespettatori si concentrava su un numero limitato di canali, offrendo agli inserzionisti delle *audience* costituite da milioni di consumatori. Ora l'audience media di quei canali si è ridotta sensibilmente perché una parte dei telespettatori, che in alcuni Paesi come il Regno Unito si avvicina al 50% del totale, preferisce i nuovi canali. La nuova situazione che si sta manifestando in tutti i Paesi europei vede quindi un



numero limitato di canali, quelli tradizionali, con grandi audience, che però si stanno lentamente riducendo, e alcune decine di nuovi canali che nella maggior parte dei casi non superano piccole frazioni di pubblico.

Per gli inserzionisti si riduce così l'attrattività del mezzo televisivo: per raggiungere la stessa audience offerta prima da un solo canale, oggi devono distribuire i loro annunci su decine di canali diversi, che offrono pubblici disomogenei e misurabili con minor precisione.

### **3.3 Il pagamento diretto che discrimina i telespettatori**

La terza fonte di finanziamento dei sistemi televisivi in Europa è quella del pagamento diretto e spontaneo di "pacchetti" di canali, di singoli canali o di singoli programmi da parte dei telespettatori.

La prima televisione a pagamento in Europa è stata Canal Plus, offerta in Francia attraverso una rete via cavo e poi via etere a partire dal 1984. Nel corso degli anni '90 la tv a pagamento si è sviluppata in molti Paesi europei utilizzando varie piattaforme (etere, cavo e satellite) e vari modelli commerciali, e negli anni recenti è diventata la principale modalità di finanziamento dell'attività televisiva in Europa. Anche in questo caso, come per la pubblicità, le nuove risorse economiche derivate dalle famiglie hanno contribuito a moltiplicare il numero di canali, ad aumentare la domanda di prodotti audiovisivi e ad allargare la scelta dei telespettatori. La televisione a pagamento si basa su un tipo di programmazione diversa da quella in chiaro, dal momento che l'obiettivo non è quello di massimizzare l'ascolto, ma di attrarre e motivare il maggior numero di telespettatori ad abbonarsi e a rinnovare periodicamente l'abbonamento. Ciò avviene non tanto per l'attrattività immediata del singolo programma, ma per l'interesse e la qualità potenziale dei programmi che si potranno vedere solo tramite l'abbonamento. I problemi che riguardano questo tipo di offerta televisiva sono sostanzialmente quattro.

Il primo è che si tratta di una modalità d'offerta televisiva che comporta un effetto discriminante. Storicamente il sistema televisivo in generale ha offerto condizioni di accesso aperte tendenzialmente a tutte le famiglie dotate di un apparecchio



televisivo (ad eccezione della minoranza che viveva in aree non coperte dalle trasmissioni). Con l'avvio della tv a pagamento si è creato all'interno del grande pubblico televisivo un pubblico circoscritto e privilegiato, in grado di pagare l'accesso a un'offerta aggiuntiva di canali o programmi considerati di maggior qualità, quindi più attraenti e in grado di motivarne il pagamento. Programmi che, come noto, sono in esclusiva dal momento che non sono trasmessi sui canali in chiaro, o sono di produzione più recente o altro ancora.

Proprio sull'effetto discriminante ha fortemente giocato il marketing dei primi canali a pagamento, che enfatizzava l'effetto club, ovvero l'idea che gli abbonati appartenevano a un gruppo di privilegiati che condividevano il vantaggio di poter vedere programmi di qualità da cui i telespettatori "comuni" erano esclusi. Mentre la televisione è nata e ha vissuto lungo tempo come un servizio universale accessibile a tutti senza discriminazioni, con la televisione a pagamento nascono due categorie di telespettatori: quelli più e quelli meno privilegiati.

Il secondo limite è rappresentato dal fatto che gli organizzatori di molti eventi, che storicamente erano trasmessi in diretta dalle televisioni in chiaro, hanno venduto i diritti di trasmissione alla tv a pagamento escludendo in tal modo larga parte dei telespettatori non in grado o non disposti a "pagare per vedere". L'esempio più diffuso del fenomeno riguarda gran parte dei diritti sportivi degli sport più popolari. Il fatto che si tratti di un problema "sociale" è dimostrato dalla indicazione europea (Direttiva sui servizi audiovisivi) che ogni Stato membro ha il diritto di indicare un certo numero di eventi di interesse nazionale la cui trasmissione televisiva non può essere "privatizzata" da televisioni a pagamento.

Il terzo limite si è manifestato concretamente in alcuni Paesi europei dove lo sviluppo della tv a pagamento non è stato vincolato all'incremento della produzione di programmi nazionali originali. Così in Paesi come la Francia i forti investimenti della tv a pagamento nella programmazione, imposti dalla necessità di offrire dei contenuti più attraenti di quelli offerti dai canali in chiaro, sono stati per legge vincolati a un'elevata percentuale di investimenti in prodotti nazionali, e Canal Plus ben presto è diventato il maggior produttore di film francesi. Mentre in un Paese



come l'Italia, dove nessun vincolo produttivo è stato imposto oltre a quelli basati sulla direttiva europea "Televisioni senza frontiere", lo sviluppo della televisione a pagamento ha comportato un forte aumento delle importazioni soprattutto di fiction dall'estero, e un modesto incremento della produzione nazionale rispetto a quanto è successo in Francia.

Il quarto limite, che si è però manifestato in termini più contenuti rispetto agli investimenti pubblicitari, riguarda la dipendenza del gettito totale della tv a pagamento dal ciclo economico che influenza i comportamenti delle famiglie. In molti Paesi europei la crisi economica iniziata nel 2008 ha determinato un netto rallentamento delle spese per le varie forme di tv a pagamento e in alcuni casi, come quello dell'Italia e della Spagna, a una riduzione netta del numero di abbonati.

### **3.4 Le risorse atipiche delle televisioni pubbliche**

Le imprese televisive pubbliche in varie occasioni presentano nei loro bilanci anche altri tipi di entrate oltre al canone e, nel caso, la pubblicità. In generale queste entrate rappresentano quote molto contenute del bilancio complessivo, ma in alcuni casi possono assumere dimensioni rilevanti seppur occasionali. Il primo caso è quello di fondi conferiti dallo Stato alle imprese televisive pubbliche per fini specifici. Gli esempi sono vari, ma limitiamoli a tre casi.

Il primo è quello rappresentato dal finanziamento di trasmissioni destinate alle comunità nazionali residenti in altri Paesi o destinate a promuovere l'immagine e la cultura del proprio Paese all'estero. Il secondo è quello di finanziamenti dell'amministrazione pubblica per promuovere servizi televisivi specifici come quelli dedicati alle scuole o alla realizzazione di campagne di educazione civica e altro. Il terzo sono i finanziamenti destinati alla realizzazione di attività eccezionali, come la realizzazione di nuove strutture, l'innovazione tecnologica o, talvolta, il ripianamento di deficit accumulati nel tempo.

Ci sono situazioni in cui le televisioni pubbliche, oltre all'attività tipica di allestire le programmazioni televisive e di offrirle al pubblico, svolgono un'intensa attività di



produzione di opere audiovisive e di archiviazione dei programmi allestiti in proprio o realizzati in appalto di cui detengono i diritti. A questa attività in vari casi si aggiungono altre iniziative editoriali, come la realizzazione di riviste, di libri o di altre opere connesse normalmente alla propria attività principale.

In alcuni casi la vendita dei diritti di sfruttamento delle proprie opere e i risultati di altre attività come quelle editoriali rappresentano una dimensione economica non marginale. Il caso più significativo, da questo punto di vista, è quello della *BBC*, nel cui bilancio le attività "commerciali" rappresentano quasi il 30% delle entrate totali. Quest'ultimo caso talvolta solleva critiche e contrarietà, dal momento che secondo alcuni osservatori si può configurare una situazione di concorrenza sleale nei confronti di altre imprese private che operano nello stesso settore "commerciale". Gli aspetti critici sono sostanzialmente tre. Talvolta succede che per svolgere l'attività commerciale la televisione pubblica impieghi risorse pubbliche derivate dal canone, facendone così un uso improprio. Inoltre la televisione pubblica, a sostegno delle proprie attività "commerciali", come nel caso per esempio di editoria periodica o libraria, può sfruttare la promozione televisiva senza costi. Il terzo aspetto riguarda il fatto che la funzione istituzionale della televisione pubblica è di realizzare un servizio d'interesse generale e di natura "universale", in cui non può rientrare un'attività commerciale.

#### **4. I modelli televisivi**

I modi in cui si combinano ed eventualmente prevalgono le varie forme di finanziamento dipendono soprattutto dal modello del sistema televisivo che ciascun Paese adotta. Nel corso degli ultimi anni in vari Paesi europei ci sono stati dibattiti e confronti anche molto intensi su come riformare il sistema televisivo o parte di esso. In queste occasioni sono spesso emerse varie ipotesi sull'assetto da dare al sistema televisivo, talvolta destinate a realizzare cambiamenti anche radicali rispetto alla situazione in atto. Al centro delle proposte di riforma troviamo sempre il ruolo del servizio pubblico e la sua posizione centrale nei sistemi televisivi europei, la sua attività competitiva rispetto alle imprese televisive private e altro.



Per ricordare alcuni casi si potrebbero elencare le proposte di privatizzazione delle televisioni pubbliche emerse in vari Paesi europei negli ultimi anni, oppure quelle di circoscrivere il ruolo della televisione pubblica a funzioni esclusivamente educative e d'informazione, o ancora di trasformare la televisione pubblica in una televisione a pagamento eliminando il canone obbligatorio per tutti i telespettatori.

#### 4.1 I principali modelli in discussione

Il primo modello è quello maggiormente diffuso in Europa, che possiamo chiamare **modello misto competitivo**. Si identifica con la presenza di imprese pubbliche che sono prevalentemente o totalmente finanziate dallo Stato, quasi sempre attraverso un'imposta specifica, e di imprese private finanziate dalla pubblicità o direttamente dai telespettatori. I programmi delle varie imprese pubbliche e private competono per conquistare l'attenzione dei telespettatori e, in molti casi, anche gli investimenti pubblicitari. Questo modello presenta alcuni aspetti critici, tra cui i principali sono: il fatto che la competizione spinge la televisione pubblica ad adottare criteri di programmazione "commerciale" che non coincidono con le finalità del servizio pubblico, a cui si aggiunge il fatto che nella competizione con le imprese private la televisione pubblica ha il vantaggio di essere finanziata dallo Stato con il canone. Questa situazione determina un vantaggio competitivo che formalmente si è cercato di eliminare con regole europee (Protocollo di Amsterdam). In generale però non ci sono stati risultati evidenti e in alcuni casi le regole sono rimaste sostanzialmente inapplicate. Una delle critiche ricorrenti in molti Paesi europei è che troppo spesso le televisioni pubbliche per competere con l'offerta televisiva privata comprimono o addirittura abbandonano gli obiettivi d'interesse generale per seguire obiettivi commerciali.

Il secondo modello, che possiamo chiamare **modello misto a due stadi**, riconosce la legittimità dell'intervento pubblico nel campo televisivo, ma circoscritto in un ambito complementare ben preciso. La televisione pubblica, da questo punto di vista, deve infatti intervenire per correggere i "fallimenti del mercato", ovvero per offrire ai telespettatori servizi e contenuti considerati di rilevante interesse



generale, ma che le imprese private presenti nel mercato televisivo non offrono o offrono in misura ritenuta insufficiente. Quelli che mancano e che si vorrebbero mettere a disposizione dei telespettatori sono programmi che rispettano per esempio la completezza, l'equidistanza, l'indipendenza, il pluralismo dell'informazione, sottraendola all'influenza del potere economico e politico o di altro genere.

Il fallimento del mercato a cui la televisione pubblica deve offrire dei correttivi può riguardare anche la scarsa diversificazione dei contenuti, o la bassa qualità dei programmi o la mancata copertura di funzioni considerate irrinunciabili nel campo dell'educazione, della cultura, dei servizi. O ancora può trattarsi di sostegno alla produzione audiovisiva nazionale di poco o per nulla presente nei canali privati. In questo caso la funzione della televisione pubblica è di tipo complementare, integrativo, correttivo rispetto all'offerta delle imprese private, ma non deve entrare in competizione diretta con la loro programmazione. In questo modello la televisione pubblica deve essere finanziata dallo Stato escludendo altri tipi di finanziamenti come la pubblicità.

Il terzo modello, che chiamiamo **modello liberale**, ritiene che lo Stato debba astenersi da qualsiasi intervento diretto nel campo televisivo. In questo caso la televisione è considerata come un'altra attività economica, che deve essere esercitata da imprese private e regolata dal rapporto tra domanda e offerta, dal confronto competitivo tra più imprese e, in definitiva, dalle leggi del mercato. La funzione che lo Stato deve svolgere in questo caso è di garantire il buon funzionamento della concorrenza e del mercato. Questa opzione è stata adottata fin dall'origine negli Stati Uniti e in alcuni altri Paesi, ma è estranea alla tradizione europea, anche se è tuttora proposta da rappresentanti politici ed economici del pensiero liberale. Negli ultimi tempi però l'idea di privatizzare la televisione pubblica e esonerare lo Stato dall'attività televisiva è stata sostenuta in vari Paesi europei anche da altre parti dello schieramento

Il quarto modello è il **modello Peacock**, che non prevede l'esistenza di imprese televisive pubbliche, bensì programmi di servizio pubblico trasmessi da imprese



televisive private. Il modello ha alcune varianti, ma in sostanza si basa sulla disponibilità delle imprese televisive private a inserire nella loro programmazione “commerciale” i programmi di servizio pubblico in base a una convenzione con lo Stato e a finanziamenti pubblici. Questa ipotesi è stata formulata in modo sistematico dal Rapporto Peacock, elaborato nel Regno Unito per proporre nuove modalità di finanziamento della televisione pubblica britannica a metà degli anni '80, ma allora non ebbe seguito. Si tratta di un modello radicalmente diverso da quello di televisione pubblica prevalente non privo di interesse. Un esempio è utile per chiarirne il senso: se lo Stato decide che i telespettatori debbano avere a disposizione ogni giorno una programmazione pomeridiana di tre ore destinato ai bambini e conforme a certi parametri d'interesse generale (orari, contenuti, niente pubblicità, collegamento con l'attività scolastica, ecc.), non c'è bisogno di un'impresa televisiva pubblica. Per raggiungere l'obiettivo basta mettere a concorso il “servizio” e appaltarlo all'impresa televisiva privata che garantisce le migliori condizioni di fornitura al minor prezzo. In questo modello la funzione dello Stato è quella di definire le caratteristiche del servizio, di appaltarlo, di finanziarlo con le risorse raccolte col canone o con altri fondi pubblici, e infine di controllare che i parametri siano rispettati. La stessa procedura si applica agli altri generi che lo Stato intende inserire tra quelli di servizio pubblico. Questa logica prevede che il telespettatore sia abbastanza motivato da cercare i programmi di servizio pubblico a cui è interessato tra un palinsesto e l'altro delle televisioni private. Una proposta alternativa avanzata allora dal Rapporto Peacock fu che la televisione pubblica non fosse più finanziata attraverso il canone pagato da tutti i telespettatori, ma diventasse una televisione a pagamento, pagata soltanto da coloro che desideravano vedere i suoi programmi.

La quinta ipotesi presente nel dibattito attuale è quella rappresentata dal **modello a servizio pubblico espanso**, dove la funzione del servizio pubblico è estesa al campo dei nuovi media digitali e dei contenuti *on line*. Gli argomenti a sostegno di questa ipotesi sono vari, ma tra i più evocati ce ne sono due che riguardano, da una parte, il comportamento delle imprese private e, dall'altra, quello del pubblico.



Il primo mette in evidenza il fatto che tutte le imprese televisive private investono grandi risorse per sviluppare le loro attività sul web e la televisione pubblica sarebbe penalizzata se non seguisse la stessa strada. Il secondo mette in evidenza il fatto che una parte consistente dei telespettatori, soprattutto le fasce più giovani, stanno trasferendo i loro consumi mediali sul *web*. La televisione pubblica, per continuare a svolgere la sua funzione, deve quindi seguire l'evoluzione dei loro consumi. In generale, l'idea è quella di trasformare il *servizio pubblico radiotelevisivo* in un *servizio pubblico mediale* destinato ad allargare le sue funzioni ai contenuti accessibili via web. Tra i problemi connessi a questa ipotesi il più rilevante è quello economico: come finanziare il *servizio pubblico mediale*. Le risorse economiche per realizzarlo con standard di qualità e di varietà significativi sono elevate ed è improbabile che il canone e la pubblicità possano crescere in modo sufficiente da coprirle. Tra le proposte in discussione quella più insistente è di finanziare i nuovi servizi pubblici sul *web* facendoli pagare agli utenti, ma si tratterebbe sostanzialmente di avviare un'attività di tipo commerciale in concorrenza diretta con le imprese private.

Come si può rilevare in tutti i modelli descritti il problema principale è rappresentato dal ruolo e dallo spazio occupato dalla televisione pubblica, che in alcuni casi si vuole eliminare, in altri si vuole ridimensionare e in altri ancora si vuole estendere. Quindi l'asse determinante della riflessione su quale modello adottare per migliorare l'assetto del sistema televisivo è costituito dal rapporto tra televisione pubblica e televisione privata.

Nel dibattito in corso, forse con l'eccezione del Regno Unito, meno attenzione è dedicata a capire se e come oggi gli interessi, i desideri, i bisogni dei vari pubblici televisivi sono già soddisfatti dall'offerta privata, e come eventualmente questa potrebbe essere meglio orientata e promossa per corrispondere a obiettivi di interesse generale.

Questa sembra essere, secondo alcuni osservatori, la base di partenza per definire le funzioni che un servizio pubblico deve assolvere evitando sovrapposizioni, eccedenze, competizioni che spesso appesantiscono l'offerta televisiva e



disorientano i telespettatori. Una preoccupazione che emerge in tutta Europa riguarda la crescente frattura nelle varie realtà nazionali tra gli *information rich* e gli *information poor*. I primi hanno le dotazioni culturali, sociali ed economiche per trarre crescenti vantaggi dai mezzi di comunicazione, dalla loro qualità e varietà. Gli altri sono in difficoltà, perché spesso non possono accedere ai mezzi, non hanno competenze per scegliere, non hanno la consapevolezza necessaria a valutare i contenuti. Il sistema televisivo, secondo voci che si fanno sentire in vari Paesi, dovrebbe poter ridurre la distanza crescente tra questi due mondi.

### **5. Politica europea e regole per l'audiovisivo**

Secondo l'articolo 167 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostiene la loro azione nel campo della creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. Il ruolo dell'Unione Europea nel campo audiovisivo è volto a creare un mercato europeo unico, definendo una cornice legale comune per la libera circolazione dei servizi medialti. In tutte le sue azioni politiche l'Unione Europea deve tenere in conto, non solo gli aspetti economici, ma anche quelli culturali, e deve promuovere in particolare la diversità culturale dei suoi Stati membri. Considerato il fatto che l'industria audiovisiva europea è gravata da un deficit commerciale con gli Stati Uniti di 6-7 miliardi di euro all'anno, la promozione della diversità culturale europea richiede il rafforzamento dell'industria audiovisiva europea.

La politica europea in materia televisiva si è concretizzata in una serie di Direttive che i Paesi membri dell'Unione Europea devono integrare nelle proprie legislazioni nazionali entro un determinato periodo di tempo dalla loro emanazione. Alle direttive si aggiungono programmi specifici destinati ad aiutare i Paesi membri per raggiungere degli obiettivi concreti considerati d'interesse generale.

La prima direttiva rilevante in questo campo, com'è noto, è stata quella denominata "Televisione senza frontiere" del 1989, che è stata aggiornata prima



nel 1997 e poi nel 2007 e nel 2010. Il primo programma di sostegno al settore audiovisivo europeo è stato il Programme MEDIA, che è stato anch'esso rinnovato più volte e che ha comportato l'erogazione di fondi destinati a rafforzare l'industria audiovisiva europea e a stimolare la cooperazione degli operatori tra i Paesi membri. Dal 1991 in poi ci sono stati i seguenti programmi: MEDIA 95 (1991 – 1995), MEDIA II (1996 – 2000), MEDIA Plus (2001 – 2006), MEDIA 2007 (2007 – 2013) a cui si è aggiunto MEDIA Mundus (2011-2013). Dal 2014 il Programme Media è stato sostituito dal nuovo programma Creative Europe (2014-2020), che ha una dotazione finanziaria di 1.46 miliardi di euro per l'intero periodo, con un incremento del 9% rispetto al programma precedente.

La nostra intenzione è di sintetizzare i principali aspetti definiti dalle regole europee, tenendo conto della revisione della direttiva del 2007, aggiornata nel 2010.

Con la direttiva del 2007, Servizi di Media Audiovisivi, la Commissione mira a ribadire le garanzie della libera circolazione dei servizi televisivi nell'ambito del mercato interno, tutelando nel contempo importanti obiettivi di interesse pubblico, come la diversità culturale. La diversità culturale, la libertà di espressione e il pluralismo dei mezzi di comunicazione sono considerati elementi importanti del settore audiovisivo europeo e rappresentano, quindi, condizioni indispensabili per la democrazia e il pluralismo. La stessa direttiva dà una nuova definizione di servizi di media audiovisivi, distinguendoli in due raggruppamenti principali: i servizi *lineari* e i servizi *non lineari*. Nel primo caso, si tratta dei servizi televisivi diffusi o distribuiti secondo il modello tradizionale monodirezionale della televisione via etere, via cavo, via satellite e ora anche via Internet. Nel secondo caso, si tratta dei servizi costituiti dalle varie forme di televisione a richiesta che i telespettatori scelgono di vedere come il *video on demand*.

Tenendo conto di questa distinzione, le nuove direttive aggiornano e semplificano le regole per i servizi lineari e introducono norme per i servizi non lineari, in particolare per quanto riguarda la tutela dei minori, la prevenzione dell'odio razziale e il divieto di pubblicità clandestina.



L'aspetto più rilevante riguarda i cambiamenti delle regole per l'inserimento della pubblicità nelle trasmissioni televisive, che diventano più flessibili. L'attuale tetto di tre ore al giorno per la trasmissione di pubblicità è abolito, mentre viene mantenuto il limite di 12 minuti all'ora di trasmissione per qualsiasi tipo di pubblicità al fine di impedire un aumento della loro quantità complessiva. Inoltre ogni emittente può scegliere il momento più adatto per inserire gli annunci pubblicitari all'interno delle trasmissioni, rimuovendo così il precedente obbligo di rispettare intervalli di almeno 20 minuti tra un'interruzione pubblicitaria e la successiva. Questa norma trova però un'eccezione rilevante per quanto riguarda i film, le trasmissioni per i bambini, i programmi di attualità e i notiziari, che possono essere interrotti dalla pubblicità una sola volta ogni 35 minuti. Una novità considerata rilevante che riguarda le promozioni commerciali è l'apertura a forme di *product placemen*, ovvero ogni forma di comunicazione commerciale audiovisiva che consiste nell'inserire o nel fare riferimento a un prodotto, a un servizio o a un marchio nei servizi di media audiovisivi, di norma dietro pagamento o altro compenso. Questa forma di pubblicità è consentita a condizione che l'inserimento sia chiaramente identificato all'inizio della trasmissione. Nel caso dei notiziari, delle trasmissioni di attualità, dei documentari e dei programmi per bambini l'inserimento di prodotti a scopo promozionale è proibito. Altre novità sono rappresentate da due aspetti. Il primo è costituito dall'obbligo di ogni Stato membro di garantire l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolazione incaricata dell'attuazione delle disposizioni della direttiva. La seconda è il diritto delle imprese televisive di utilizzare "brevi estratti" di trasmissioni limitate a un pubblico esclusivo (pagante) a condizioni non discriminatorie. Per quanto riguarda il sostegno dei prodotti audiovisivi europei, sono confermate le norme già contenute nelle precedenti versioni della Direttiva: da una parte, almeno il 50% dei contenuti trasmessi dalle imprese televisive devono essere d'origine europea, dall'altra, almeno il 10% dei prodotti di fiction devono essere realizzati da produttori indipendenti.

In sintesi, le principali regole successive al 2010 prevedono che:



- Gli Stati membri non possono nel proprio territorio limitare la ritrasmissione di servizi medialia audiovisivi provenienti da altri Stati membri con due sole eccezioni: nel caso di programmi che possono offendere la sensibilità dei minori e nel caso di programmi che possano mettere a rischio la politica pubblica, la sanità e la sicurezza insieme alla protezione dei consumatori.
- I servizi medialia audiovisivi non devono contenere incitamenti all'odio basato sul razzismo, il sesso, la religione o la nazionalità.
- Gli Stati membri possono prendere misure destinate ad assicurare che alcuni eventi, considerati di rilevante importanza per la società, non siano trasmessi in modo tale da escludere una parte sostanziale del pubblico negli Stati membri. Ogni Stato membro può fare un elenco degli eventi che rientrano in queste condizioni. Ogni impresa televisiva di uno Stato membro, per offrire notizie su eventi di elevato interesse per il pubblico, ha il diritto di accedere a brevi estratti di trasmissioni limitate a un pubblico esclusivo (servizi a pagamento).
- Le imprese televisive devono dedicare almeno il 10% delle loro trasmissioni o il 10% dei loro investimenti nei programmi a "lavori europei" creati da produttori che sono indipendenti dalle imprese televisive, con l'esclusione del tempo destinato a: notizie, eventi sportivi, giochi, pubblicità, servizi teletext, televendite. Inoltre gli Stati membri devono assicurare che i fornitori di servizi medialia a richiesta (*on demand*) promuovano la produzione e l'accesso a lavori europei.
- Gli annunci pubblicitari devono rispettare le seguenti regole:
  - devono essere facilmente riconoscibili
  - non devono usare tecniche subliminali
  - non devono pregiudicare il rispetto delle dignità umana
  - non devono incoraggiare comportamenti dannosi per l'ambiente
  - non devono contenere messaggi che riguardano bevande alcoliche destinati in particolare ai minori
  - non devono promuovere i prodotti del tabacco



- non devono promuovere prodotti medicinali venduti esclusivamente con prescrizione medica

- non devono causare danni morali e fisici ai minori.

- I programmi televisivi possono essere sponsorizzati, ma gli sponsor non devono condizionare l'indipendenza del fornitore di servizi, non devono incoraggiare direttamente l'acquisto dei beni sponsorizzati e i telespettatori devono essere informati dell'accordo di sponsorizzazione.
- La pubblicità e le televendite devono essere distinguibili dai contenuti editoriali tramite segnali ottici, acustici o spaziali. La trasmissione di film realizzati per la televisione (con l'esclusione dei programmi seriali e dei documentari), i prodotti cinematografici e i programmi di notizie, possono essere interrotti dalla pubblicità o dalle televendite in intervalli non inferiori a 30 minuti.

### **1. Smart tv e video a richiesta**

Negli ultimi anni il tema delle nuove tecnologie e dei nuovi servizi televisivi avviati con lo sviluppo delle trasmissioni digitali e di Internet è tra gli aspetti che hanno suscitato molte attese e su cui si è più discusso in Europa. Occorre quindi offrire qualche spunto di riflessione sullo stato dell'arte dei nuovi servizi televisivi. Noi abbiamo individuato le principali dimensioni quantitative sia sulla penetrazione sia sugli aspetti economici (anche se per ora i dati scarseggiano) dei servizi a cui si attribuisce il maggior impatto innovativo per il prossimo futuro: la *smart tv* e il *video on demand*.

La *smart tv*, detta anche *connected tv* o *Internet tv* rappresenta una nuova modalità tecnica per ricevere o accedere a contenuti televisivi lineari e non lineari. Tra i vari cambiamenti che hanno caratterizzato il mercato televisivo europeo, ma non solo, negli ultimi tempi la *smart tv* appare quella che apre le opportunità più interessanti e articolate nell'uso dei servizi televisivi. Si tratta di qualcosa che ha trovato finora successo solo in qualche Paese europeo, ma da cui ci si attende un



cambiamento profondo nei prossimi anni sia a livello di offerta sia a livello di accesso ai contenuti televisivi. In realtà, finora il principale aspetto nella scelta di un nuovo televisore da parte dei telespettatori non è stata la sua capacità di connettersi con Internet, bensì la dimensione dello schermo, il prezzo e la qualità delle immagini. Coloro che hanno attribuito un valore rilevante alla possibilità di accedere ai contenuti televisivi via Internet hanno preferito finora usare l'I-pad, il computer o il set top box. I dati sulla penetrazione della smart tv nelle famiglie europee sono contraddittori e spesso mancano coincidenze tra quelli rilevati da società diverse. I dati dell'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, a questo proposito, mettono in evidenza, oltre la bassa penetrazione del nuovo tipo di televisore, anche le differenze nette tra alcuni dei maggiori Paesi europei (Tabella 6).

**Tabella 6: Penetrazione della smart tv in alcuni Paesi europei (ottobre 2012)**

Francia	15%
Germania	10%
Italia	9%
Regno Unito	15%
Spagna	12%

**Fonte:** Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Ofcom

La Tabella 6 mette in evidenza come il decollo della smart tv sia più o meno avanzato secondo i Paesi. Ai primi posti ci sono la Francia e il Regno Unito, seguiti dalla Germania e a qualche distanza dalla Spagna, mentre in ultima posizione c'è l'Italia. I dati frammentari che circolano sulla stampa specializzata segnalano un aumento dei tassi di crescita annuale nel 2013, ma il fatto che il prezzo dei televisori per la *smart tv* tendano a diminuire e che un numero crescente di



persone faccia un uso abituale di Internet favorisce un'accelerazione nei prossimi anni della presenza della *smart tv* nelle case europee.

Un secondo dato interessante riguarda i possessori di *smart tv* e la percentuale di accesso via internet alla tv (Tabella 7).

**Tabella 7: Accesso ai contenuti televisivi via Internet da parte dei telespettatori dotati di smart tv (ottobre 2012)**

Francia	21%
Germania	15%
Italia	27%
Regno Unito	39%
Spagna	31%

**Fonte:** Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, Ofcom

Anche in questo caso si evidenzia come i detentori di smart tv usino l'apparecchio in modo diverso nei vari Paesi europei. Quelli che usano maggiormente l'accesso televisivo via Internet offerto dalla loro *smart tv* sono gli inglesi. Tra loro ben il 39% dell'accesso ai programmi televisivi avviene via Internet. In seconda posizione, non lontani dagli inglesi, ci sono gli spagnoli con il 31%, mentre in ultima posizione sono i tedeschi con il 15%. Questi dati mettono in evidenza che la dotazione tecnologica costituisce il pre-requisito per l'utilizzo di un servizio (accesso alla tv via Internet), ma che il reale sfruttamento dipende soprattutto dalle condizioni nazionali relative alla tipologia dei servizi accessibili, alla qualità dei loro contenuti, alla promozione e al marketing dei servizi e ai costi di accesso. I dati relativi alla smart tv sono significativi, perché si tratta del mezzo più adatto a sfruttare i servizi televisivi a richiesta, che rappresentano una delle novità più importanti nel mercato televisivo e in grado di cambiare progressivamente le modalità di consumo di una parte crescente di telespettatori.



Il *video on demand* presenta tassi di crescita rilevanti in molti Paesi europei ed è considerato non solo un concorrente pericoloso per la televisione lineare che si consuma secondo le modalità tradizionali, ma anche un fattore di crisi per due altri aspetti. Il primo riguarda il fatto che più si sviluppa l'uso del video on demand, più si accentua la frammentazione dei telespettatori. In prospettiva i telespettatori, invece di formare un pubblico composto da un numero più o meno grande di persone che seguono lo stesso programma o lo stesso palinsesto, formeranno un pubblico composto ancora da tante persone, ognuna delle quali però consumerà un programma diverso e si farà il proprio palinsesto personale. Il secondo aspetto riguarda gli inserzionisti, a cui la televisione "tradizionale" offre un pubblico composto da un grande numero di telespettatori di cui si possono stimare i parametri socio-demografici e che sono raggiungibili nello stesso momento, nello stesso contesto televisivo, con un unico messaggio pubblicitario. La frammentazione indotta dal video a richiesta esclude invece tutto questo e rende assai più difficile e costoso raggiungere ogni singolo telespettatore o nucleo familiare che in un dato momento consuma un programma diverso da quello consumato da tutti gli altri.

Ci sono varie tipologie di *video on demand*, ma le principali sono due. Nella terminologia dell'Unione Europea sono indicate rispettivamente con il termine Transactional Video on Demand (TVod) e con il termine Subscription Video on Demand (SVoD). Nel primo caso, il telespettatore paga ogni volta che vuole accedere a un singolo contenuto presente nel catalogo del fornitore del servizio. Nel secondo caso, egli paga un abbonamento (normalmente mensile) per poter accedere in modo illimitato a quanti titoli desidera tra quelli presenti nel catalogo.

I dati sul mercato dei servizi Vod sono scarsi. Nel Rapporto "Worldwide Over-the-Top Subscription Video on Demand Market", realizzato da MRG - Research and Markets, citato dall'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo in uno studio realizzato per l'Unione Europea, ci sono però alcune stime in cui si distingue il mercato dell'Europa dell'Ovest e quello dell'Europa dell'Est.



Il mercato dell'Europa occidentale, secondo questa fonte, nel 2012 ha generato 575 milioni di dollari con 7 milioni di utenti, mentre quello dell'Europa orientale ha generato 255 milioni di dollari con 4 milioni di utenti. Un mercato quindi ancora in fase di decollo e con un peso economico marginale se confrontato con quello della televisione. Ma i segnali disponibili mettono in evidenza, almeno in alcuni dei principali Paesi europei come il Regno Unito, le forti potenzialità di crescita dei nuovi servizi e le strategie di penetrazione in Europa di grandi imprese specializzate in questo tipo di offerta televisiva e dotate di grandi risorse sia sul fronte economico che su quello dei contenuti.

Ci sono anche dei dati disaggregati che riguardano due Paesi che per ora si trovano in situazioni molto diverse: il Regno Unito che, come si è detto, rappresenta un caso di forte accelerazione del mercato dei servizi televisivi a richiesta, e la Francia, che al contrario rappresenta una situazione poco brillante.

Nel Regno Unito il mercato del SVoD nel 2012 ha raggiunto 84 milioni di sterline, con un incremento molto forte rispetto all'anno precedente. Il fattore principale della crescita è costituito dall'ingresso nel mercato britannico della società statunitense Netflix, che si divide sostanzialmente l'intero mercato con LOVEFiLM, proprietà di Amazon. Le due società, con rispettivamente 1,2 milioni e 2,5 milioni di abbonati, si spartiscono (2012) sostanzialmente l'intero mercato inglese dei servizi SVoD: LOVEFiLM con il 55% e Netflix con il 46%, mentre in terza posizione si trova BT Vision con poco più dell'1%. Il mercato inglese appare come il più promettente e per il 2013 le stime danno una crescita ulteriore del mercato del 167%, che risulta per ora dominato dalle due società statunitensi.

In Francia il mercato dei servizi SVoD nel 2012 ha raggiunto 27 milioni di euro. I due principali operatori sono Canal Play e FilmTV, ciascuno con 200 mila abbonati. Nel caso della Francia, si tratta di una situazione ancora in fase di decollo che, a differenza del Regno Unito, non vede ancora la presenza di due operatori molto dinamici e potenti come Ntsfix e LOVEFiLM. Va segnalato che le due maggiori imprese televisive private, TF1 e M6, hanno annunciato di voler rimandare il loro previsto ingresso nel settore dei servizi SVoD, dal momento che in entrambi i casi



l'investimento previsto si aggira intorno a 50 milioni di euro, ma che le condizioni di mercato per ora non offrono sufficienti prospettive per poter rendere remunerativo l'investimento.