

Regioni e televisione pubblica in Europa

Giuseppe Richeri*

Le osservazioni qui proposte sono frutto di una ricerca da me svolta su 22 paesi europei per incarico del CIRCOM, l'associazione delle Tv regionali pubbliche europee. L'eterogeneità dei paesi presi in considerazione insieme alla diversità delle fonti d'informazione e dei dati ufficiali disponibili in ciascun paese non permettono né di individuare modelli organizzativi né di adottare un unico impianto nel presentare la situazione dei vari paesi considerati.

La mia intenzione è di fare emergere alcuni aspetti comparativi utili ad arricchire la riflessione e il confronto sul tema della Tv pubblica regionale nel nostro paese.

Emittenti regionali indipendenti o decentrate. In paesi come Danimarca, Olanda, Portogallo, Spagna, Germania ci sono sedi televisive regionali pubbliche indipendenti da enti televisivi nazionali. In paesi come Finlandia, Francia, Polonia, Regno Unito, Svezia e Svizzera ci sono sedi regionali che costituiscono, come nel caso italiano, una parte organica e integrata degli enti televisivi nazionali. Ci sono anche situazioni composite che variano caso per caso. La Spagna è presente in entrambe le categorie dal momento che a livello regionale operano sia sedi televisive pubbliche che dipendono dai Governi regionali sia sedi "decentrate" di RTE, l'ente radiotelevisivo pubblico nazionale. In Francia le sedi regionali fanno parte di France 3, una delle reti pubbliche nazionali, e il grado di localizzazione

(*) *Professore di Politica ed economia dei media, Università della Svizzera Italiana-Lugano.*

delle sue trasmissioni è più capillare rispetto agli altri paesi europei compresa l'Italia. Infatti alle trasmissioni regionali si aggiungono quelle di "prossimità" che interessano 42 aree urbane distinte. Nel Regno Unito le attività televisive regionali pubbliche dipendono tutte dalla BBC, l'ente radiotelevisivo pubblico nazionale, ma sono di due categorie: quella che ha dimensioni e grado di autonomia maggiore riguarda tre aree geografiche che sono considerate nazioni: Galles, Irlanda del Nord e Scozia, mentre l'altra categoria riguarda le regioni che fanno parte dell'Inghilterra. In Germania, il rapporto nazionale-regionale è ribaltato dal momento che qui è l'attività televisiva pubblica nazionale a dipendere dalle istituzioni televisive regionali (dei Länder). Per ragioni storico-politiche le competenze legislative che riguardano le attività radiotelevisive sono affidate alle Regioni che, attraverso i loro enti radiotelevisivi, organizzano due canali televisivi nazionali e una serie di canali televisivi a copertura regionale. In Polonia le sedi regionali fanno parte di TVP, ma gestiscono un canale nazionale con programmazione a diffusione nazionale e regionale. In Portogallo le stazioni televisive regionali operano con strutture proprie in piena autonomia organizzativa e funzionale, ma sono di proprietà dell'ente televisivo pubblico nazionale. In Romania le sedi regionali fanno parte di TVR, l'ente televisivo pubblico nazionale e realizzano la programmazione di finestre regionali. In Svizzera le sedi regionali fanno parte di *SSR Idée Suisse* e gestiscono ciascuna due interi canali regionali, mentre non esistono canali televisivi nazionali.

Programmi regionali per trasmissioni nazionali. Un parametro interessante di confronto riguarda il grado di sfruttamento delle sedi regionali per attività nazionali. Sotto questo aspetto specifico ci sono vari casi interessanti tra cui ne segnaliamo alcuni. Sul piano produttivo il paese dove l'apporto delle sedi regionali alla programmazione nazionale appare più esteso è il Regno Unito dove la BBC si impegna a produrre almeno un 1/3 di tutti i programmi destinati alle reti nazionali "fuori da

Londra e dalla regione sud-orientale”. In Francia c’è invece l’esperienza del servizio *Tele Video 3* attraverso cui ogni sede regionale e ogni rete nazionale pubblica (a date condizioni, anche privata) può vedere, selezionare e utilizzare i contenuti realizzati da ciascuna delle altre sedi regionali. In Germania gli enti televisivi regionali oltre a gestire le reti nazionali, attraverso i loro centri di produzione, realizzano sia programmi per la diffusione regionale sia per quella nazionale. Anche se poi le due reti pubbliche nazionali organizzano la propria produzione in strutture specifiche. Inoltre ogni canale regionale è accessibile in tutto il territorio nazionale via satellite-cavo. Quest’ultima opportunità è offerta anche in Svizzera attraverso le reti di teledistribuzione via cavo a cui è allacciato circa il 90% delle famiglie e, in alcune regioni, attraverso le trasmissioni digitali terrestri, mentre in Svezia ciò avviene attraverso le trasmissioni digitali via satellite. In Spagna le sedi regionali dell’ente televisivo pubblico nazionale in generale svolgono la funzione di corrispondenti locali, ma alcune sedi, in particolare quella di Barcellona, contribuiscono in modo non marginale alla produzione di programmi destinati alla diffusione nazionale.

Rapporti con le istituzioni regionali. Tra i paesi analizzati vi sono differenze concernenti anche i rapporti tra i centri televisivi regionali e i rispettivi contesti politici, culturali e sociali. In alcuni casi tali rapporti sono importanti (Belgio, Bosnia, Danimarca, Germania, Olanda, Portogallo, Serbia, Slovenia, Spagna), mentre in altri non risultano essere così evidenti (Finlandia, Irlanda, Svezia, Ungheria e altre). Nel primo caso le istituzioni regionali sono coinvolte a diversi livelli nel finanziamento e nel controllo delle emittenti televisive regionali. Ci sono vari casi interessanti da questo punto di vista.

In Germania ogni Regione (*Land*) nomina il Consiglio della radiotelevisione composto dai delegati dei gruppi sociali cosiddetti “rilevanti” (chiese, sindacati, associazioni femminili, giovanili, ecc.), e dai rappresentanti dei partiti politici scelti tra i membri del Parlamento regionale. I compiti del Consiglio

vanno dalla nomina del presidente dell'ente televisivo regionale al controllo e all'approvazione del bilancio annuale, dalla definizione di proposte di programmi alla supervisione sull'intera programmazione radiotelevisiva.

Nel Regno Unito in ogni nazione (così nel Regno Unito vengono designate il Galles, l'Irlanda del Nord, la Scozia) la Bbc nomina un *National Broadcasting Council* (NBC) costituito da un presidente e da un minimo di otto a un massimo di dodici membri scelti dopo ampia consultazione fra persone particolarmente rappresentative delle componenti culturali, religiose e istituzionali di ciascuna regione. Il compito dei NBC è quello di rappresentare "i gusti e gli interessi culturali e linguistici distintivi della propria nazione" e per raggiungere questo obiettivo possono fissare autonomamente proprie regole interne, istituire Comitati di consulenza, assumere personale, ecc.

In Spagna l'attività dei centri regionali di Tve si svolge in ciascuna comunità autonoma sotto la supervisione di un Comitato di consulenza nominato da ciascun Parlamento regionale con il compito di "studiare le necessità e le capacità della comunità autonoma in vista di un adeguato decentramento dei servizi radiotelevisivi". Per quanto riguarda le televisioni regionali autonome in alcune regioni esistono delle autorità indipendenti, come il *Conseil de l'Audiovisual de Catalunya*, organo con ampie facoltà di indirizzo e controllo soprattutto sui contenuti dei programmi televisivi regionali. Altri casi in quest'ambito sono la Bosnia, la Danimarca, l'Olanda e la Slovenia.

Estensione dell'attività regionale. Su questo fronte ci sono due gruppi nettamente distinti di paesi. Uno è quello dei paesi in cui le televisioni regionali pubbliche gestiscono un proprio canale televisivo a copertura regionale, come succede per esempio in Spagna nel caso delle televisioni pubbliche autonome, Germania, Portogallo, Russia, Svizzera. Qui la capacità produttiva e la programmazione d'interesse regionale comprendono

un'ampia gamma di generi televisivi che va dalle news e l'attualità, all'intrattenimento, dallo sport alla cultura, dai programmi per bambini fino, in alcuni casi come la Spagna, alla fiction televisiva. L'altro gruppo è costituito dalle sedi regionali di enti televisivi nazionali che hanno finestre di programmazione regionale inserite in canali nazionali come succede per esempio in Spagna nel caso di RTE, in Francia, Finlandia, Irlanda, nel Regno Unito, Polonia e Romania, Svezia, Ungheria. In questi casi il genere di programmi prevalente, se non unico, nelle trasmissioni televisive regionali sono le *news* e l'attualità.

Un elemento distintivo si rileva nel caso francese dove *France 3*, nella programmazione nazionale, inserisce finestre di programmazione inter-regionale (attualità e cultura), regionale (news) e locale (news) in 42 aree urbane.

Finanziamento. Anche sul piano economico sono riscontrabili sensibili differenze secondo i paesi considerati. Ci sono tre principali tipologie di finanziamento. La prima forma consiste nel finanziamento tramite pubblicità e sponsorizzazioni. La seconda nel finanziamento tramite sovvenzioni pubbliche (nazionali o regionali), combinate in alcuni casi con la pubblicità. In Olanda le emittenti regionali di servizio pubblico sono finanziate da sovvenzioni governative nazionali e regionali e dalla pubblicità. In Belgio la televisione di servizio pubblico della Vallonia è finanziata da sovvenzioni pubbliche e pubblicità. In Portogallo e Spagna le emittenti regionali di servizio pubblico sono finanziate da sovvenzioni del governo regionale e dalla pubblicità. Una terza tipologia consiste infine nel finanziamento basato esclusivamente sul canone (Finlandia e Ungheria), o sul canone associato agli introiti della pubblicità locale o altre attività commerciali (Bosnia, Danimarca, Grecia, Russia, Serbia, Slovenia, Svizzera).

Quattro casi speciali. Per dare il senso della eterogeneità delle situazioni incontrate indichiamo quattro casi con il maggior grado di eccentricità.

A) *Emittenti regionali per pubblici nazionali.* In Belgio, ogni regione e comunità ha i propri organi legislativi ed esecutivi e gode di poteri indipendenti. La responsabilità in materia culturale è situata a livello di ciascuna comunità. Ciò significa che i media audiovisivi, compresa la televisione, sono legati alla lingua e sono materie di competenza regionale. Per la comunità fiamminga opera VRT, radio-televisione di servizio pubblico nazionale con due canali televisivi (TV1 e CANVAS); per quella francese opera RTBF, anch'essa con due canali televisivi (RTBF1 e RTBF2); mentre per quelle tedesca, che conta una popolazione più piccola, vi è BRF in grado di offrire un servizio televisivo più limitato rispetto a quelli delle due altre comunità linguistiche. Quella belga è una situazione in parte simile alla situazione svizzera dove i canali regionali hanno molta meno indipendenza rispetto all'ente televisivo pubblico nazionale, ma sono diffusi in tutto il territorio della Confederazione. Anche in Grecia vi è un'emittente televisiva regionale, ERT-3, operante a Thessaloniki e che trasmette per l'intero pubblico nazionale.

B) *Emittenti regionali indipendenti, ma associate.* L'Olanda ha 13 emittenti regionali indipendenti dalla televisione di servizio pubblico nazionale. Roos (*Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking*) è l'ente coordinatore delle 13 emittenti regionali pubbliche che ha vari compiti tra cui la promozione degli interessi del settore nei confronti del campo politico e delle istituzioni pubbliche di vario livello. Inoltre il Roos deve sviluppare la politica delle emittenti regionali, deve gestire i rapporti contrattuali con i fornitori collettivi e deve, più in generale, curare gli interessi di tutte le emittenti rappresentate.

L'emittente regionale di servizio pubblico ottiene la concessione di trasmettere solo se il governo locale dichiara di prendersi a carico il suo finanziamento. Per quanto riguarda la programmazione ogni emittente regionale ha l'obbligo di dedicare almeno il 50% del tempo di trasmissione a programmi di informazione, culturali ed educativi. L'altra metà del tempo

di trasmissione può essere assegnata al governo locale per programmi d'informazione istituzionale. Le emittenti regionali sono autorizzate a trasmettere spot pubblicitari, ma non a diffondere i propri programmi al di fuori dei confini provinciali per cui il programma è stato realizzato.

C) *Emittenti regionali soggette al controllo sociale.* In Danimarca le emittenti regionali sono indipendenti e godono di un proprio Consiglio di amministrazione. Quest'ultimo è eletto ogni quattro anni da un Consiglio di 50-100 persone rappresentante una molteplicità di organizzazioni sociali in ogni regione. Oltre a questa funzione il Consiglio, che si riunisce due volte l'anno, è tenuto a commentare i programmi televisivi diffusi e a dare suggerimenti e idee per il loro sviluppo.

Le emittenti regionali Tv2 possono diffondere notiziari, sport, eventi, teletext e programmi di servizio. Non sono invece autorizzate a diffondere altri programmi; possono però fornire altri servizi, inclusi servizi di telecomunicazione in relazione ai propri programmi, così da utilizzare le attrezzature tecniche dell'emittente, competenze speciali, ecc. Esse possono fondare nuove società o contribuire con capitale proprio a compagnie già esistenti al fine di svolgere le proprie attività, o per cooperare in attività mediali con altre imprese. Le emittenti regionali non possono però utilizzare il canone per questo scopo.

L'adempimento degli obblighi da parte delle emittenti regionali di servizio pubblico Tv2 è sancito nel contratto di servizio pubblico tra il Ministro della cultura e la singola emittente. Ognuna di esse deve preparare annualmente una relazione allegata al bilancio, produrre programmi di informazione e di attualità, e offrire una programmazione tesa a rafforzare l'identità regionale.

D) *Emittenti regionali indipendenti gestite dalle televisioni di servizio pubblico nazionali.* In Portogallo, a partire dal 2003, le attività delle emittenti regionali di servizio pubblico sono state ridefinite e rafforzate, stabilendo innanzitutto la creazione di società audiovisive regionali autonome, controllate dai governi

regionali con la partecipazione della televisione di servizio pubblico nazionale (Rádio e Televisão de Portugal, RTP), che separatamente gestisce i canali televisivi nelle regioni di Madeira e delle Azzorre. Le caratteristiche principali si possono così indicare:

a) i programmi regionali non devono interferire con i programmi trasmessi dalle emittenti pubbliche nazionali in queste regioni;

b) i programmi offerti dalle emittenti regionali autonome devono trattare soggetti di specifico interesse regionale e rappresentare i valori e le caratteristiche della cultura locale;

c) la televisione di servizio pubblico nazionale permette la libera trasmissione dei suoi programmi da parte delle emittenti regionali autonome;

d) il governo nazionale conferisce il 50% delle risorse per le emittenti regionali autonome con attività di servizio pubblico, mentre il resto è coperto dai governi locali e dalla pubblicità.

Sviluppo della televisione digitale terrestre. La televisione digitale terrestre a livello regionale è un ulteriore aspetto analizzato. In questo senso vi sono paesi dove i progetti di sviluppo sono ben definiti o che hanno già avuto esperienze significative, come in Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Olanda e Ungheria; e altri dove in questo campo non sembrano esserci ancora elementi significativi come in Albania, Grecia, Portogallo, Russia, Serbia e Slovenia.

Vediamo la situazione in quattro paesi, Germania, Finlandia, Olanda e Svezia, dove l'introduzione della televisione digitale terrestre è già in atto.

Il paese più avanzato su questo fronte è la Germania dove la televisione digitale terrestre su scala regionale sta avanzando a macchia di leopardo. Nel 2003 la regione di Berlino è stata la prima ad abbandonare definitivamente le trasmissioni terrestri analogiche e sostituirle con quelle digitali, coinvolgendo così sia le trasmissioni televisive pubbliche sia quelle private e altri Länder stanno seguendo la stessa strada.

La televisione di servizio pubblico finlandese YLE ha avviato le trasmissioni in digitale terrestre nel 2000 nelle aree metropolitane di Helsinki, Tampere e Turku. La prima fase è stata quella del simulcast in cui canali pubblici e primati sono stati diffusi contemporaneamente in tecnica analogica e digitale. Ciò ha permesso di sperimentare e di far decollare la televisione digitale terrestre al punto che attualmente anche tutte le emittenti regionali di YLE diffondono i propri notiziari simultaneamente in digitale e analogico.

In Svezia la televisione digitale terrestre è stata introdotta nel 1999 non solo a livello nazionale ma anche presso cinque emittenti SVT regionali (Nordnytt, Västnytt, Sydnytt, Östnytt e ABC). All'epoca le emittenti potevano raggiungere all'incirca metà della popolazione svedese. Tutte le 11 emittenti SVT regionali sono diffuse anche in tecnica digitale via satellite. Nel 2003 il Parlamento svedese ha stabilito che le trasmissioni analogiche saranno interrotte nel 2008. La televisione terrestre sarà per quella data completamente digitale. In Olanda l'ente televisivo pubblico nazionale ha avuto una licenza per la televisione digitale terrestre con l'obbligo di trasmettere anche i canali regionali. L'organo di coordinamento nazionale delle emittenti regionali pubbliche, il Roos, ha però criticato il fatto che l'ente televisivo nazionale ha la facoltà di decidere unilateralmente l'ampiezza del canale da destinare al digitale terrestre, quindi la qualità di trasmissione dei programmi regionali.

Temi per una discussione. Pochi sono i paesi dove la televisione regionale pubblica può essere considerata come un'esperienza matura, stabilizzata e priva di spinte innovative.

Questo scenario piuttosto variegato e complesso è utile a mettere in evidenza e a confrontare una serie di aspetti della televisione pubblica regionale da cui dipendono la sua funzione e il suo peso sia in ambito locale che nazionale. In conclusione possiamo quindi offrire qualche spunto di riflessione indicando e commentando alcuni di questi aspetti che ci sembrano particolarmente rilevanti.

Il primo aspetto riguarda la quantità delle trasmissioni regionali. In alcune realtà la programmazione regionale si esaurisce in pochi minuti di news locali, magari ripetute e aggiornate nel corso della giornata. In altre la programmazione regionale si sviluppa con tempi di programmazione assai più ampi. In alcuni casi la programmazione regionale ha a disposizione delle finestre ricavate in un canale televisivo nazionale, in altri ha a disposizione un proprio canale televisivo a vocazione esclusivamente locale. In merito a questo primo punto è chiaro che più è il tempo quotidiano dedicato ai programmi regionali più è articolata la rappresentazione della realtà locale. Casi emblematici da questo punto di vista sono le televisioni "autonomiche" spagnole che operano in alcuni casi, come quello della Catalogna e dei Paesi Baschi, addirittura con due canali a copertura regionale. Un primo aspetto da discutere è quindi come adeguare la durata delle trasmissioni regionali al fine di poter meglio rappresentare i vari aspetti della realtà locale adottando le forme televisive più adatte.

Il secondo aspetto riguarda la copertura territoriale della programmazione regionale. In alcuni paesi essa è relegata alla realtà territoriale di riferimento, mentre in altri essa riguarda l'intero territorio nazionale. In Germania da tempo la programmazione di ciascuna regione (Land), oltre ad essere diffusa localmente è distribuita via satellite/cavo in tutto il territorio nazionale in modo da permettere a tutti i tedeschi di vedere la trasmissione di ogni singola regione. La stessa cosa succede attraverso la rete terrestre o via cavo in Belgio e in Svizzera. In alcuni altri paesi si sta andando nella stessa direzione sfruttando non solo il satellite e/o il cavo, ma anche le reti ADSL e i servizi a richiesta. Un secondo aspetto da discutere riguarda l'accessibilità della programmazione regionale da parte della "diaspora", ovvero da parte degli appartenenti alla comunità regionale che temporaneamente o stabilmente sono in altre regioni o all'estero.

Il terzo aspetto, strettamente legato al primo, riguarda l'ampiezza dei generi televisivi a disposizione della programma-

zione regionale. È chiaro che se la loro durata si esaurisce in qualche decina di minuti è difficile andare oltre le news. Mentre se il tempo a disposizione è maggiore, nella programmazione si possono inserire inchieste, talk show, varietà ecc. potenziando sensibilmente la funzione della Tv regionale e la sua capacità di rappresentare le componenti territoriali, istituzionali, politiche e socio-culturali che caratterizzano la realtà locale. Si tratta di un altro aspetto rilevante che oltre alle implicazioni comunicative ha anche risvolti di altro tipo come la disponibilità del tempo di antenna, di risorse tecniche, professionali ed economiche.

Il quarto aspetto riguarda il grado di indipendenza e autonomia della programmazione regionale. In questo caso si va da un estremo all'altro. In paesi come la Francia, la Svezia, l'Ungheria le attività televisive regionali sono sostanzialmente controllate dal centro con pochi o nulli margini di autonomia. In altri come il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Polonia, la Serbia, oltre che la Spagna ci sono attività televisive pubbliche a livello regionale e locale del tutto autonome da qualsiasi entità nazionale centrale. In mezzo ci sono situazioni in cui alcune attività sono autonome, mentre altre sono decise centralmente. Un esempio è quello della Slovenia dove l'impianto è centralizzato, ma per quanto riguarda le trasmissioni destinate alle minoranze linguistiche le stazioni regionali hanno ampia autonomia. Anche questo è un tema rilevante che presenta due principali risvolti. Il primo è quello del grado di autonomia decisionale delle sedi televisive e il campo di applicazione (programmazione, finanze, personale, ecc.), il secondo sono le istanze attraverso cui le rappresentanze istituzionali e socio-culturali regionali esprimono proposte, indirizzi ed eventuali controlli sull'attività delle sedi televisive regionali. Anche in questo caso si tratta di un aspetto su cui riflettere per evitare da una parte che la televisione regionale operi come un "corpo separato" dalla società politica e civile locale, dall'altra che diventi il "megafono" di organismi ed istituzioni locali.

Un quinto aspetto riguarda l'innovazione tecnologica. Anche qui si passa da situazioni come quella tedesca dove in alcuni

Länder la televisione digitale ha già sostituito completamente quella analogica, ad altri casi dove la transizione è in progetto o già in atto come in Danimarca, Olanda, Spagna, ad altri ancora dove il tema non è stato neppure messo all'ordine del giorno come Grecia, Portogallo, Russia. L'aspetto da discutere in questo caso è come modulare le opportunità offerte dalla televisione digitale sul piano regionale in termini di canali tematici, televisione interattiva, servizi interattivi, gestione delle frequenze, ecc.

Un ultimo aspetto, ma non il meno importante, riguarda il contributo che la televisione regionale dà alla programmazione nazionale. In alcuni casi si tratta di un apporto soltanto funzionale come l'attività di corrispondente regionale di un telegiornale nazionale. In altri si tratta di un apporto organizzativo e produttivo come la realizzazione in centri di produzione regionali di programmi destinati alla programmazione di canali nazionali. In altri ancora si tratta dell'ideazione e produzione in ambito regionale di programmi destinati ai canali nazionali. In pochi paesi quest'ultimo caso è presente, tra questi il Regno Unito e la Germania.

La televisione regionale in assenza di flussi di programmi verticali (programmi regionali per la programmazione nazionale) e orizzontali (programmi realizzati in altre realtà regionali o co-prodotti e inseriti nella propria programmazione regionale) rischia di diventare un "ghetto". Una riflessione anche su questo aspetto permetterebbe alla televisione regionale di aiutare la realtà locale sia a confrontarsi con altre realtà locali che hanno interessi e problemi simili sia a far conoscere i suoi problemi e interessi su scala nazionale.