

## 2. IL SETTORE DELLA RADIOTELEVISIONE

### 1. LE TENDENZE DEL MERCATO

#### 1. Le dimensioni del mercato globale

I mercati radiotelevisivi si sono sviluppati e consolidati nella maggior parte dei paesi su basi strettamente nazionali. In questo campo solo negli ultimi anni si è manifestato un forte processo di internazionalizzazione che ha coinvolto diversi livelli dell'attività televisiva. Nei singoli mercati nazionali la presenza di imprese televisive straniere e lo spazio occupato da canali e prodotti provenienti dall'estero si fa sempre più sentire. Le alleanze, le fusioni e le acquisizioni tra imprese radiotelevisive operanti in aree geografiche distinte sono in costante crescita e per molte imprese il mercato di riferimento è a scala continentale e, talvolta, mondiale. Appare quindi utile, prima di focalizzare l'attenzione sui mercati che hanno una maggior interrelazione con l'Italia, tracciare in sintesi le principali dimensioni del mercato radiotelevisivo globale (1).

La diffusione degli apparecchi televisivi ha raggiunto ormai un livello medio di penetrazione che appare elevato: nel 1998, secondo i dati dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, il 73% delle famiglie su scala mondiale disponeva di almeno un televisore. Gli squilibri tra i diversi paesi e continenti sono però enormi se si pensa che in paesi come Stati Uniti, Regno Unito e Giappone, oltre il 95% delle famiglie ha la televisione, mentre in diversi paesi dell'Asia e dell'Africa tale percentuale scende sotto i 5 punti. Lo squilibrio nella distribuzione mondiale dei potenziali utenti televisivi è rappresentato nella tabella che segue:

Tabella 1 - Penetrazione globale della televisione (1998)

	n. televisori (000)	n. famiglie (000)	% di famiglie con TV
Mondo	1.462.000	1.456.000	73,1
Africa	48.800	136.600	36,6
Americhe	371.800	222.000	89,1
Asia	655.700	805.700	65
Europa	371.300	282.300	86,3
Oceania	14.100	9.500	92,2

Fonte: Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, 1999

(1) Come già nella precedente relazione annuale, va osservato che i dati sui mercati globali vanno intesi come stime, poiché mancano sistemi di rilevamento internazionale standard e che per diversi paesi i dati non sono disponibili. In questo capitolo si sono utilizzati dati di fonti accreditate, come l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni e l'Observatoire Mondial des Systemes de Communications (OMSYC) che dal 1988 valuta le diverse componenti del mercato audiovisivo e delle telecomunicazioni su scala mondiale. I dati di fonte OMSYC sono stime riferite al 1999 ed espresse in dollari statunitensi 1998.

Il mercato mondiale dei televisori a colori negli ultimi anni ha registrato una lieve regressione, realizzando nel 1999 un ammontare complessivo di 32,4 miliardi di dollari (fonte OMSYC - 2000). Nei mercati maturi come Nord America, Europa e Giappone, le vendite e il prezzo dei televisori classici si sono ridotti, mentre si è avuto un incremento delle vendite di televisori a grande schermo e dei televisori con videoregistratore integrato. Nel resto del mondo, che rappresenta quasi il 40% del mercato mondiale, la vendita di televisori negli ultimi anni ('93/'99) è costantemente cresciuta a un ritmo medio annuo del 3,5%. Cina, India e Brasile sono i paesi in cui il parco televisori cresce più rapidamente, con un ritmo medio annuo intorno al 10% .

I dati fin qui riportati aiutano a definire l'ordine di grandezza del mercato potenziale dei servizi televisivi, ovvero il numero di utenti che sono in condizione di accedere a tali servizi, mentre il parco degli apparecchi radiofonici è molto più frammentato e più difficile da stimare.

Per meglio inquadrare il mercato radiotelevisivo è utile osservare che esso è solo una parte, anche se preponderante, di un mercato più esteso, che riguarda i prodotti audiovisivi. Le altre due componenti sono il cinema e il video (noleggio/vendita) che rappresentano due canali alternativi di commercializzazione di prodotti audiovisivi. Il mercato del cinema, del video e della televisione si condizionano reciprocamente e sono caratterizzati da rapporti di competizione e di complementarità.

Tabella 2 - **Mercato audiovisivo globale** (miliardi di dollari 1999)

Anno	1999	%
Radiotelevisione	203,4	80,1
Cinema	16,3	6,4
Video (noleggio/vendita)	34,2	13,5
<b>Totale</b>	<b>253,8</b>	<b>100</b>

Fonte: OMSYC, 2000

Le due componenti del mercato radiotelevisivo - radiofonia e televisione - hanno dimensioni economiche assai diverse sia in termini di investimenti che di risorse, anche se le rispettive caratteristiche tecniche e comunicative attribuiscono a entrambe un ruolo di primo piano nei sistemi di comunicazione sociale in quasi ogni parte del pianeta. I due mezzi, oltre a essere accomunati da aspetti tecnici, organizzativi e professionali, condividono in larga parte le forme di finanziamento. In entrambi i casi la principale risorsa è normalmente la pubblicità, cui si aggiungono, in diversi paesi, i finanziamenti pubblici.

Nel 1999 il mercato radiotelevisivo mondiale ha raggiunto i 203,4 miliardi di dollari.

La radio rappresenta solo il 15% dell'intero mercato radiotelevisivo e le sue entrate sono garantite da due fonti: quella prevalente è la pubblicità, che fornisce oltre il 90%, mentre il finanziamento pubblico rappresenta nel complesso una quota marginale.

Il mercato televisivo, oltre alla pubblicità e al finanziamento pubblico, che hanno rappresentato su scala mondiale rispettivamente il 60% e il 6%, sfrutta una terza fonte che negli ultimi anni è in costante crescita: il pagamento diretto da parte degli utenti, che oggi rappresenta il 34% delle entrate globali. Nel corso degli ultimi sei anni, secondo OMSYC, il finanziamento pubblico ha registrato una riduzione in termini assoluti (-2,2%), il valore della pubblicità è cresciuto a un ritmo medio annuo reale del 6,6%, mentre quello del pagamento diretto da parte degli utenti è cresciuto quasi del 9%.

## 2. I principali mercati televisivi e le loro fonti di finanziamento

Nel 1999 le tre maggiori aree industriali del mondo, Stati Uniti, Europa e Giappone, nell'insieme hanno rappresentato oltre l'80% del mercato televisivo globale, con un sensibile aumento del proprio peso rispetto all'anno precedente. In queste aree i servizi televisivi, nel complesso, hanno avuto entrate pari a oltre 130 miliardi di dollari, ripartiti nel modo seguente: Stati Uniti 56,5 %; Europa 32,3 %; Giappone 11,2 %.

Tabella 3 - Mercato televisivo nelle principali aree economiche (1999, miliardi dollari 1998)

	Pubblicità	Pay-tv	Finanziamenti pubblico (*)	Totale
<b>Stati Uniti</b>	<b>40,6</b>	<b>33,1</b>	<b>0,4</b>	<b>74,1</b>
<b>Europa</b>	<b>20,6</b>	<b>11,5</b>	<b>10,3</b>	<b>42,4</b>
<b>Giappone</b>	<b>10,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>14,6</b>
<b>Totale</b>	<b>71,4</b>	<b>46,8</b>	<b>12,2</b>	<b>131,1</b>
<b>%</b>	<b>54,5</b>	<b>35,6</b>	<b>8,8</b>	<b>100</b>

(\*) per alcune voci i dati dell'OMSYC sono stati corretti sulla base dei dati IDATE  
 Fonte: OMSYC, 1999, IDATE, 2000

In generale, rispetto all'anno precedente, i pesi delle tre fonti di finanziamento dei servizi televisivi nelle aree osservate hanno registrato una sostanziale stabilità, un tendenziale aumento del pagamento diretto (*pay tv*) e una tendenziale riduzione del finanziamento pubblico. Il pagamento diretto occupa in generale la seconda posizione, mentre in Europa e in Giappone il finanziamento pubblico rimane importante. Va osservato che gli effetti espansivi della televisione digitale sulle dimensioni del pagamento diretto si fanno sentire in modo più sensibile a partire dal 1999.

Tra i principali mercati televisivi ci sono differenze nette che riguardano in particolare il grado di sviluppo della principale fonte di finanziamento, la pubblicità, come risulta dalla tabella seguente.

Tabella 4 - **Indicatori di spesa pubblicitaria** (dollari 1998)

	Spesa pubblicitaria per famiglia con tv (1999)	% della pubblicità sul Pil (1997)
<b>Stati Uniti</b>	400,8	1,29
<b>Giappone</b>	270,8	0,8
<b>Europa:</b>		
<b>Regno Unito</b>	182,9	1,22
<b>Germania</b>	125	0,91
<b>Francia</b>	119,6	0,66
<b>Italia</b>	96,4	0,51

Fonti: OMSYC, 1999; World Advertising Trends, 1999

Negli Stati Uniti e in Giappone gli investimenti pubblicitari televisivi rispetto al numero di famiglie televisive sono molto più alti che in Europa. A ogni famiglia televisiva statunitense corrisponde un investimento pubblicitario superiore a più del doppio di quanto si investe nel Regno Unito e a più di quattro volte di quanto si investe in Italia. Anche il rapporto tra investimenti pubblicitari totali e Pil segna una forte diversità tra i paesi considerati.

### 2.1 Il mercato televisivo in Giappone

Il Giappone è uno dei mercati televisivi più capillari, dal momento che solo 220 mila famiglie su 44 milioni non possiedono un televisore, mentre il 99% ne ha almeno due. La crisi economica generale che ha colpito il paese nel 1998 ha depresso sensibilmente il mercato pubblicitario e, in particolare, gli investimenti delle imprese sul mezzo televisivo. La televisione terrestre in chiaro continua ad avere un ruolo centrale nel sistema televisivo, anche se le sue prospettive di espansione economica, in generale, sembrano oggi ridotte. Da una parte, gli introiti pubblicitari delle cinque reti nazionali sono tendenzialmente maturi e nel 1998 hanno registrato una lieve flessione (-2,7%).

Dall'altra, il finanziamento pubblico, che copre oltre il 95% delle entrate della Nippon Hoso Kyokai (NHK), ha confermato la sua tendenziale saturazione. La televisione pubblica giapponese è molto impegnata oltre che nella programmazione televisiva anche nella ricerca e nella sperimentazione tecnologica indirizzata soprattutto verso nuovi standard di produzione, diffusione e ricezione televisiva, utili anche a creare nuove opportunità per l'industria elettronica nazionale del largo consumo (telecamere, videoregistratori, televisori, ecc.). La NHK opera con una programmazione di tipo tradizionale attraverso due reti nazionali e da tempo gestisce anche tre canali televisivi via satellite, cui sono abbonati complessivamente nove milioni di famiglie. Uno di questi canali è dedicato alla televisione ad alta definizione.

La televisione a pagamento - distribuita sia via satellite che via cavo - è in netta e costante espansione. Occorre osservare che lo sviluppo della *pay tv* ha aperto il mercato televisivo giapponese, tradizionalmente chiuso, a partner occidentali (Direct TV, News Corp, ecc.) che intendono giocare un ruolo di primo piano nello sviluppo della tv digitale.

## 2.2 Il mercato televisivo statunitense

Il mercato televisivo statunitense nel 1999 è cresciuto di oltre il 7% superando, secondo i dati OMSYC, i 74 miliardi di dollari. La principale fonte di finanziamento televisivo continua ad essere la pubblicità, che rappresenta il 55% delle entrate televisive totali e che è cresciuta del 6,2% rispetto all'anno precedente.

La seconda voce di finanziamento è quella che raggruppa le varie forme di pagamento diretto da parte degli utenti. Questa voce rappresenta il 44,7% delle entrate televisive totali ed è cresciuta dell'8%. Il finanziamento pubblico ha invece un peso marginale.

Le entrate pubblicitarie destinate alla televisione hanno superato i 40,5 miliardi di dollari e si sono ripartite tra i diversi segmenti televisivi nel modo seguente:

- network nazionali: 32%;
- stazioni locali affiliate: 28%;
- stazioni indipendenti: 26%;
- stazioni locali associate (*syndication*): 5%;
- tv-cavo: 9%.

L'*audience* media dei tre network nazionali storici (ABC, NBC, CBS) è da oltre vent'anni in calo e anche nel 1999, come già nel 1998, è stata superata dal cavo. Ciò nonostante l'andamento delle entrate pubblicitarie non ha avuto riflessi negativi anche se negli ultimi anni aveva manifestato segni di stagnazione.

La principale spiegazione sta nel fatto che l'*audience* dei tre network nazionali tradizionali e dei tre che si sono aggiunti negli anni recenti (Fox, UPN, WBN) nelle ore serali di maggior ascolto (*prime time*) resiste a buoni livelli (oltre il 60%) ed è sostanzialmente concentrata su un numero limitato di canali, mentre il pubblico della tv via cavo è frammentato su un numero molto esteso di canali ed è quindi assai più difficilmente raggiungibile.

Le nuove regole che governano l'attività dei network nazionali hanno favorito trasferimenti di proprietà e la nascita di nuove iniziative che hanno coinvolto operatori sia su scala nazionale che locale. In particolare, la *Federal Communications Commission* ha ridotto i vincoli dei network nazionali rispetto a:

- a) la proprietà di stazioni locali e tv cavo;
- b) la proprietà incrociata con giornali quotidiani;
- c) la produzione in proprio di prodotti di *fiction* per la propria programmazione e per il mercato.

Si sono avuti cambiamenti nella proprietà di network tradizionali, come ABC e CBS, e, come già ricordato, sono nati nuovi network nazionali. Al centro di queste iniziative ci sono in particolare *majors* hollywoodiane, che mirano a controllare la distribuzione dei propri prodotti di *fiction* televisiva. Nel 1999 erano coinvolti nella proprietà di network televisivi nazionali - direttamente o tramite la holding a cui appartengono - Fox, Paramount, Warner Bros e Walt Disney.

Il settore che ha progressivamente sottratto quote di mercato ai network televisivi è quello della televisione via cavo, costituito nel 1999 da quasi 11 mila reti locali, concentrate in buona parte nelle mani di un numero limitato di società: i primi 10 operatori controllano il 70% degli abbonamenti.

I 66 milioni di famiglie abbonate al cavo hanno pagato per l'insieme dei servizi utilizzati 22 miliardi di dollari. Di questi il 60% è andato ai servizi di base (in media oltre 100 canali *basic*) mentre il resto è andato ai canali e servizi che richiedono un abbonamento specifico (canali *pay* e *pay-per-view*).

Il settore della tv via cavo negli ultimi anni ha assunto una rilevanza che va ben oltre il campo televisivo. Dopo il *Telecommunications Act* del 1996, le reti cavo sono state autorizzate a offrire l'intera gamma dei servizi di telecomunicazioni, dal telefono a Internet-veloce. Ciò ha condotto la tv via cavo nell'area strategica dei grandi operatori di telecomunicazioni. Ad esempio, nel 1998, Telecommunications Inc. (TCI), il maggior operatore di tv via cavo americano, è passato sotto il controllo di AT&T per un prezzo di 37 miliardi di dollari. La stessa società ha continuato con altre acquisizioni in questo settore: nel giugno 2000, la FCC ha approvato l'acquisto di MediaOne, consentendo a AT&T di divenire il primo operatore via cavo e il primo *carrier* negli USA.

Il terzo segmento, che si è sviluppato solo negli ultimi anni ed è in diretta competizione con la tv via cavo, è quello della televisione digitale via satellite. Il leader di mercato è Direct Tv, nata nel 1994, che offre oltre 180 canali televisivi e servizi di tipo *near video on demand*, *pay-per-view* e interattivi, in grado di proporre ai telespettatori condizioni d'accesso ai programmi più flessibili e personalizzate, in particolare ai film recenti e a eventi sportivi di forte richiamo. Nei primi mesi del 1999 la holding a cui appartiene Direct Tv ha acquisito Primestar, suo principale concorrente, e United States Satellite Broadcasting (USSB), operatore via satellite specializzato nell'offerta di film. Così un solo gruppo serve ora quasi 7 milioni di abbonati alla tv digitale via satellite, pari a circa l'80% del mercato.

### 2.3 Il mercato televisivo europeo

Il mercato televisivo europeo è molto frammentato, ma ha alcuni caratteri che possono essere osservati congiuntamente, anche perché l'Unione europea ha creato le condizioni per l'omogeneizzazione delle re-

gole. In Europa, come in Giappone, incidono sulla struttura del mercato la tradizione e il peso della televisione pubblica, che in parte opera al di fuori della logica di mercato e sfrutta risorse del bilancio dello Stato, le quali influenzano, direttamente o indirettamente, il confronto con le televisioni commerciali.

Nella maggior parte dei paesi europei, la televisione pubblica opera con due o tre canali e, secondo i paesi, è il primo o il secondo operatore per quote di mercato.

Nel 1998 i maggiori operatori televisivi pubblici europei hanno messo a punto le prime iniziative per partecipare allo sviluppo della televisione digitale. Alcuni si sono mossi da soli, creando nuovi canali digitali e gestendoli direttamente (RAI), altri hanno fornito canali a piattaforme digitali gestite da altri (BBC), altri ancora sono entrati in *partnership* con imprese pubbliche e private per creare nuove piattaforme digitali (France Television). La linea che ha prevalso successivamente è quella delle alleanze con altri partner per condividere il peso dei forti investimenti e/o ridurre i rischi.

Gli operatori privati che hanno ormai raggiunto una posizione consolidata nella televisione terrestre in chiaro spesso sono coinvolti nello sviluppo di piattaforme digitali, come nel caso di TFI, Kirch, Antena 3; altre volte preferiscono per ora il ruolo di *content provider* per piattaforme digitali gestite da altri, come nel caso di Mediaset e Bertelsmann. La maggior parte dei gruppi televisivi più rilevanti su scala europea, da News Corp a Mediaset, da Vivendi (Canal Plus) a Bertelsmann, nella stagione 1998-99 ha anche mostrato una particolare dinamicità nella messa a punto di strategie internazionali e nella ricerca di partner nei principali mercati televisivi europei. Alcune alleanze sono destinate a rafforzare la produzione audiovisiva, altre a creare migliori condizioni per entrare nel mercato dei servizi interattivi via Internet, altre ancora, come si è detto, sono destinate allo sviluppo della tv digitale.

Nel 1999 si è meglio profilato il ruolo e l'impegno che alcuni dei maggiori operatori di telecomunicazioni europei - come Telefonica, France Télécom, BT e Telecom Italia - intendono giocare nello sviluppo delle piattaforme televisive digitali e, in particolare, dei servizi interattivi ad esse associati.

In Europa, il 1999 ha registrato un andamento positivo delle risorse televisive, con una buona espansione di quelle pubblicitarie (+6,5%) che continuano ad assicurare quasi il 50% delle risorse totali. Su questo fronte sembrano esserci ancora buoni margini di crescita, se si considera che sia il rapporto tra investimenti pubblicitari e PIL sia quello tra investimenti e numero di famiglie televisive, sono in media assai più bassi che negli Stati Uniti e in Giappone.

Le forme di pagamento diretto da parte degli utenti sono quelle che hanno registrato la crescita più ampia (+16%) e rappresentano oltre un quarto delle risorse televisive totali. In questo caso i margini di crescita sono ancora molto larghi, se si pensa che attualmente solo una parte minoritaria dei telespettatori paga un abbonamento volontario e che pro-

gressivamente le condizioni di accesso ai canali tematici digitali saranno sempre più facili e a buon mercato.

Il finanziamento televisivo pubblico ha rappresentato un quarto delle risorse televisive europee. Nella maggior parte dei paesi europei, i margini di crescita del finanziamento televisivo pubblico sono limitati non solamente in quanto derivano da una forma di prelievo impositivo, ma anche per evitare alterazioni nei rapporti di mercato tra televisioni pubbliche e private.

Per la televisione europea il 1999 è stato in sintesi un anno molto dinamico sotto diversi aspetti. Oltre che dalla complessiva crescita delle risorse e dalla sostenuta competizione, in quasi tutti i paesi, tra televisione commerciale e televisione pubblica, la situazione è stata caratterizzata anche da alcuni fattori specifici, tra i quali vanno indicati:

a) la continua crescita delle case “multicanale”, che, attraverso il cavo, il satellite e, da poco, anche attraverso il digitale terrestre, sono in grado di accedere a un numero assai più ampio di canali rispetto a quelli normalmente ricevibili con le reti terrestri. Nel 1999 le case multicanale in Europa erano 81,2 milioni.

Tabella 5 - Case multicanale in Europa 1999 (20 paesi)

	Totale (milioni)	Penetrazione (%)
Cavo (+ analogico terrestre)	53,4	29,2
Satellite (+ analogico terrestre)	27,8	15,1
<b>Totale</b>	<b>81,2</b>	<b>44,3</b>

Fonte: Zenithmedia, 1999 – I dati possono comprendere anche una piccola quota di digitale terrestre

b) la crescita di piattaforme televisive digitali, che ha avviato nuovi “cantieri” televisivi in tutti i maggiori paesi. Il totale degli abbonati a piattaforme televisive digitali nel 1999 ha raggiunto e superato i 13,5 milioni. Intorno alle piattaforme digitali si sono create alleanze con attori provenienti da settori diversi, in particolare operatori di telecomunicazioni, banche, gruppi editoriali, ecc. La diversificazione e la moltiplicazione dei canali delle piattaforme digitali hanno aperto nuove opportunità per il mercato di prodotti televisivi a minor valore aggiunto (archivi, documentari, educativi, ecc.); nel contempo, la concorrenza tra piattaforme digitali ha inflazionato i costi dei diritti sportivi e cinematografici. I nuovi servizi, infine, hanno allargato le opportunità di scelta e di spesa dei telespettatori e così pure il tenore competitivo in tutti i sistemi televisivi europei;

c) il progressivo intreccio tra imprese televisive e Internet, che sta portando, come già avviene negli Stati Uniti, molti operatori televisivi ad indirizzare risorse consistenti e ad allacciare accordi e alleanze per sviluppare specifiche iniziative legate a Internet. Su questo fronte le

prospettive che si aprono riguardano sostanzialmente tre opportunità: il miglioramento del servizio televisivo e dei rapporti con gli utenti, che si ottiene integrando i programmi televisivi con servizi aggiuntivi personalizzati via Internet e creando un nuovo canale di comunicazione interattivo con il pubblico che resta aperto oltre le trasmissioni; la creazione di canali di distribuzione di contenuti editoriali alternativi alla televisione, in grado di personalizzarne l'offerta e rendere più flessibile il loro consumo; l'avvio di attività di commercio elettronico in grado di sfruttare a largo raggio l'immagine e l'affidabilità del marchio televisivo nonché la fedeltà del pubblico e la disponibilità di strumenti di promozione e marketing. È però da osservare che l'avvio di queste attività per la maggior parte degli operatori televisivi europei implica la definizione di nuovi modelli di business, nuove competenze e la capacità di presidiare un mercato, quello di Internet, che ha sicure prospettive di crescita ma che sarà sempre più competitivo e con una redditività differita nel tempo;

d) l'emergere di una dialettica tra televisione commerciale e servizio pubblico sul finanziamento delle televisioni pubbliche. A tale proposito la Commissione europea, sollecitata da *broadcaster* privati, ha avviato un'indagine volta a verificare eventuali alterazioni delle condizioni di concorrenza nel mercato delle risorse pubblicitarie. In particolare, si è sviluppata una maggiore attenzione alle modalità di applicazione del cosiddetto Protocollo di Amsterdam, in cui si afferma che la radiotelevisione di servizio pubblico negli Stati membri è “*direttamente legata ai bisogni democratici, sociali e culturali di ciascuna società così come alla necessità di preservare il pluralismo nei media*” e si riconosce agli stessi Stati membri la facoltà di finanziare “*il servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento è erogato ai fini di compiere la missione di servizio pubblico così com'è stata conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e alla condizione che questo finanziamento non alteri le condizioni di scambio e della concorrenza nella Comunità...*”. Su questa linea la discussione affronta ora il tema dell'introduzione sistematica, nella gestione delle televisioni pubbliche, della contabilità analitica e della separazione contabile, al fine di poter valutare il rapporto tra finanziamento statale, attività di servizio pubblico e attività commerciale finanziata dalla pubblicità;

e) la pubblicità interattiva, già utilizzata in Francia e nel Regno Unito. La possibilità di associare ai tradizionali spot televisivi informazioni commerciali personalizzate, nonché rapporti interattivi con i potenziali clienti, apre nuove prospettive di crescita degli investimenti pubblicitari televisivi e sta spingendo diversi operatori televisivi a occupare spazi di intermediazione commerciale inediti, che, in prospettiva, aprirebbero nuove attività lontane da quelle del tradizionale mercato televisivo.

f) lo sviluppo della distribuzione di contenuti audiovisivi su reti non tradizionali. Le tecniche di compressione del segnale - Internet veloce - le reti a larga banda e quelle *wireless* sono, in prospettiva, in

grado di offrire in forma diffusa o interattiva ogni tipo di contenuto televisivo, ponendo così le premesse per la vendita di contenuti editoriali anche audiovisivi in diretta concorrenza con le diverse forme di televisione a pagamento (*pay tv, pay-per-view, near video on demand*, ecc.). Queste opportunità in Europa sono oggetto di iniziative strategiche soprattutto da parte di operatori di telecomunicazioni e di fornitori di accessi Internet e trovano un esempio oltre oceano nella fusione per acquisizione di American on Line, maggior Internet provider americano con il gruppo Time Warner, maggior gruppo editoriale e audiovisivo americano.

Infine, occorre ricordare che è in fase di avvio un nuovo ciclo tecnologico, che prevede a termine la sostituzione della televisione analogica con quella digitale e la conseguente sostituzione di buona parte degli attuali apparati diffusivi e di ricezione. Questo nuovo ciclo assumerà un pieno ritmo di crescita nel momento in cui si avvieranno le reti televisive digitali terrestri, che offrono condizioni di accesso più facili e generalizzate. Alcuni paesi europei - come il Regno Unito, la Svezia e, più di recente, la Spagna - hanno già avviato il digitale terrestre, mentre Francia, Germania e Italia si stanno preparando ad avviarlo nel prossimo futuro. In generale, ciò significa che le nuove opportunità offerte dal digitale saranno sfruttate non solo dai nuovi operatori che oggi gestiscono le piattaforme digitali via satellite o via cavo in Europa, ma anche dai principali operatori che attualmente controllano larga parte dei mercati televisivi nazionali e, nel complesso, circa tre quarti del mercato televisivo europeo.

Questa è la prospettiva di fronte a cui si stanno posizionando i maggiori gruppi che operano nel campo televisivo o che sono interessati al settore.

Si tratta di prendere decisioni che comportano grandi capacità di investimento, un elevato rischio e una combinazione di *know-how* in buona parte nuovi, sia sul piano tecnico, sia sul piano dei prodotti e dei servizi, sia per quanto riguarda il modello economico e di approccio al mercato. Tra i principali attori, i più dinamici su scala europea continuano a essere gruppi come: News Corp, leader della televisione digitale via satellite nel Regno Unito, che recentemente ha acquisito partecipazioni importanti in Germania e Italia; Vivendi (Canal Plus) leader della televisione digitale via satellite in Francia e in prima fila anche in Spagna e Italia; Kirch, leader nella tv digitale e nei diritti televisivi in Germania, ma anche al centro di una rete di alleanze internazionali, tra cui quella con News Corp nel digitale e con Mediaset nella produzione audiovisiva.

Le prospettive di sviluppo delle piattaforme televisive digitali, e con esse di un elevato numero di canali tematici, di servizi di intrattenimento interattivi, del commercio elettronico, ecc. stanno generando una serie di effetti anche nel campo dei contenuti editoriali, sui quali ci si è prima soffermati.

### **3. Il mercato nazionale**

Lo sviluppo del settore televisivo nel 1998 e nel 1999 non ne ha modificato i principali tratti caratteristici che, come già notato nella precedente relazione annuale, ancora distinguono il mercato italiano dal resto dell'Europa. I più evidenti possono essere così sintetizzati:

- l'offerta televisiva in chiaro è sovrabbondante e frammentata, considerata anche la folta presenza di emittenti televisive locali;

- il mercato è caratterizzato dalla presenza di due operatori che controllano larga parte delle risorse destinate specificatamente all'attività televisiva e la conquista di quote del mercato analogico in chiaro da parte di altri operatori televisivi appare difficile;

- il mezzo televisivo assorbe più della metà degli investimenti pubblicitari destinati ai mass media, in conseguenza anche della scarsa diffusione della stampa rispetto al resto d'Europa;

- gli investimenti pubblicitari televisivi in rapporto agli spettatori potenziali sono nettamente al di sotto della media rispetto a Stati Uniti e Giappone e presentano quindi margini potenziali di espansione;

- le reti alternative di trasporto televisivo hanno ancora una penetrazione limitata, come nel caso dei satelliti, o sono sostanzialmente inesistenti, come nel caso del cavo; le case "multicanale" sono quindi presenti in numero nettamente inferiore rispetto alla media europea.

La conseguenza principale è che gli spazi pubblicitari in televisione sono tendenzialmente saturi, a fronte di una domanda crescente che fa lievitare i prezzi, mentre il finanziamento diretto da parte dei consumatori, anche se nell'ultimo anno (1999) ha registrato un aumento sostenuto, genera una quantità di risorse ancora ridotte rispetto a quanto avviene nei maggiori paesi europei, di modo che la crescita complessiva del settore avviene secondo una dinamica inferiore a quella potenziale.

#### *3.1. Le dimensioni del mercato e le sue componenti principali*

Nella precedente relazione annuale era stato fornito un quadro delle entrate generate dall'attività televisiva per il 1997. Quei dati, forniti da una società internazionale specializzata, hanno costituito la base dell'istruttoria sulle posizioni dominanti conclusasi con il provvedimento del 13 giugno 2000 su cui si riferisce ampiamente nel capitolo successivo.

Nella precedente relazione era stata anche preannunziata una analogia valutazione sui dati relativi al 1998, la cui rilevazione è stata poi effettuata dalla medesima società. Nella tabella 6 sono riportati tali dati, messi a fronte con quelli relativi al 1997, non tenendo conto delle spettanze delle agenzie di intermediazione.

Tabella 6 - **Entrate generate dall'attività televisiva nel 1988 e loro ripartizione tra le imprese in Italia** (miliardi di lire) e **confronto con il 1997**

SOCIETÀ	1997		1998	
	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%
Rai	3995	49,2%	4166	47,4%
Finanziamento pubblico (canone)	2219	27,1%	2266	25,8%
Finanziamento aziendale (pubblicità)	1652	20,3%	1767	20,1%
Contributi dello Stato	124	1,5%	133	1,5%
Mediaset	2975	36,6%	3284	37,4%
Tmc	139	1,7%	152	1,7%
Telepiù	508	6,2%	579	6,6%
Vendite consumatori (abbonamenti)	473	5,8%	540	6,1%
Vendite aziende (pubblicità)	35	0,4%	39	0,4%
Rete A	19	0,1%	28	0,3%
Stream	4	0,0%	23	0,3%
Locali	470	4,7%	549	6,3%
	8109	100,0%	8781	100,0%

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - A.C. Nielsen Italia

Nella tabella 7 si espongono i dati relativi al valore complessivo del mercato televisivo nel 1998, tenendo conto anche delle spettanze delle agenzie di intermediazione. Il valore è ripartito per quote percentuali di emittenti e concessionarie, e viene indicata la variazione sul 1997.

Tabella 7 - **Mercato tv 1998: valore complessivo** (miliardi di lire) e **quote percentuali di emittenti e concessionarie**

Totale mercato	9.801		
di cui emittenti/concessionarie	8.781		
spettanze agenzie	1.020		
<i>Emittenti/Concessionarie</i>	<i>Ricavi</i> <i>(miliardi di lire)</i>	<i>Var.%</i> <i>su 1997</i>	<i>Quota %</i> <i>su totale</i> <i>mercato</i>
Consolidato Rai	4.166		
- Rai	4.068	4,3	41,6
- Sipra	1.767	7,0	18,0
Publitalia	3.284	10,8	33,5
- RTI	2.899	10,6	29,6
Telepiù	579	3,2	5,9
- Cairo Pubblicità	39	n.d.	0,4
Cecchi Gori Advertising	152	9,4	1,6
- Cecchi Gori	57	=	0,6
Rete A	28	47,4	0,3
Stream	23	475,0	0,2
Altri soggetti	549	14,6	5,6

Nota: se nel valore complessivo del mercato si comprende anche la parte del canone che non affluisce a RAI, pari nel 1998 a 387 miliardi, si ottiene un totale di 10.188 miliardi. Su questo valore le quote di Rai, Sipra, RTI e Publitalia sono pari, rispettivamente a 39,9%, 17,3%, 28,5% e 32,2%.

Fonte: Nielsen, Assocomunicazione, Rai.

Per il 1999 è possibile stimare che le risorse complessive che hanno finanziato l'attività televisiva abbiano raggiunto, al netto dei costi di raccolta e intermediazione per la pubblicità e al netto dei costi di raccolta e delle tasse relative al canone, 10.302 miliardi (v. Tabella 8).

Tabella 8 - **Stima delle entrate delle maggiori emittenti e concessionarie televisive nel 1999**

Società	Valore assoluto (miliardi di lire)
Rai (televisione)	4.686,6
<i>Finanziamento pubblico</i>	2.531,4
<i>Pubblicità televisiva</i>	2.025,2
<i>Contributi dello Stato</i>	130
Publitalia	3.644,4
<i>RTI</i>	3.185
<i>Pay tv</i>	1.087
<i>Tele +</i>	1.000
<i>Stream</i>	87
Altre concessionarie ed emittenti nazionali	300
Emittenti e concessionarie locali	584
<i>Contributi dello Stato</i>	24
<b>TOTALE</b>	<b>10.302</b>
Spettanze agenzie intermediazione	1120

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Il biennio 1998-99 ha messo in luce tassi di crescita nettamente differenziati tra le varie fonti di finanziamento dell'attività televisiva. La pubblicità ha beneficiato tra l'altro del massiccio sviluppo dei più recenti soggetti di investimento (telefonia, informatica, Internet, nonché turismo e finanza). Il finanziamento pubblico cresce invece, tra il 1998 e il 1999, del 2,2%, che in termini reali rappresenta una crescita zero. Il pagamento diretto presenta tassi di incremento molto elevati, attorno al 18 %.

La ripartizione di queste risorse appare, nel 1999, significativamente concentrata se si considera che le entrate da canone sono riservate in regime di monopolio alla Rai, che le entrate da pubblicità per circa l'85% vanno alla Rai e a Publitalia e che le entrate da *pay-tv* vanno per circa il 90% a Telepiù.

Sul totale degli introiti che affluiscono a emittenti e concessionarie, i due soggetti principali mantengono ancora una quota superiore all'80%. Fra gli altri operatori appaiono tuttavia in forte espansione Telepiù e Stream, avvantaggiate dalla crescente penetrazione della televisione digitale.

I due principali operatori del mercato televisivo italiano hanno manifestato comportamenti che per alcuni versi si assomigliano, ma per altri divergono nettamente. Per entrambi è aumentato l'impegno nella produzione di *fiction* televisiva e negli acquisti di prodotti europei. Nel primo caso si tratta di un fenomeno determinato soprattutto dal successo che ormai da qualche tempo le serie televisive nazionali ottengono presso il pubblico; risultato che evidenzia, oltre all'interesse dei telespettatori per temi e contesti più vicini alla loro vita quotidiana, il definitivo approdo del settore audiovisivo italiano a standard produttivi di tipo industriale. Gli investimenti in quest'ambito hanno avuto un forte incremento, che ha dato luogo a un ciclo espansivo anche per le componenti artistiche e creative nazionali.

Nel caso dei prodotti europei, si tratta in sostanza dei risultati della politica europea che - con il Programma *Media* e la direttiva "Televisione senza frontiere", recentemente rinnovata e integrata dalla legislazione nazionale - da un decennio interviene a protezione e sostegno dell'industria audiovisiva comunitaria, ma è anche il segno di un'evoluzione dei produttori e dei pubblici europei.

Nei confronti dei nuovi mezzi di comunicazione le iniziative di RAI e Mediaset appaiono per ora orientate in direzioni diverse. La RAI ha inizialmente mostrato più attenzione verso la televisione digitale e a pagamento che per Internet. Prima ha lanciato in modo autonomo tre canali digitali in chiaro, poi è diventata fornitrice di canali televisivi tematici di una delle due piattaforme digitali via satellite. Recentemente ha però dato vita ad una società (Rai.net) interamente dedicata ad attività sulla Rete. Mediaset è stata più attiva sul fronte dei nuovi servizi in Internet, lanciando un suo portale e facendo acquisti e alleanze su scala internazionale, pur essendo presente anche nel campo dei canali tematici.

Anche sul fronte delle alleanze strategiche le iniziative divergono. La RAI, condizionata dalla natura di servizio pubblico, ha preferito puntare ad alleanze - la tv a pagamento - con partner che operano nel mercato nazionale e che le aprono le porte per commercializzare i prodotti in modo nuovo. L'alleanza con Telepiù, che comporta oltre a una partecipazione azionaria non marginale (fino al 10%) anche un accordo commerciale impegnativo (il conferimento di dieci canali tematici per il *bouquet* di canali digitali D+), è stata un modo per entrare nel mondo della televisione digitale con costi e rischi contenuti.

Mediaset si è diretta verso alleanze su scala internazionale, con l'intenzione di diventare insieme ai suoi alleati uno dei leader della televisione e dell'audiovisivo in Europa. Gli accordi con il gruppo tedesco Kirch aggregano imprese televisive con posizioni leader in tre grandi mercati europei - Italia, Germania e Spagna - dotate inoltre di forti competenze in settori complementari dell'industria audiovisiva e dei media (tv generalista, tv tematica digitale, cinema, editoria giornalistica e libraria, pubblicità, Internet, ecc.) e con buone opportunità di sviluppare alleanze anche negli altri maggiori mercati europei.

Sempre sul fronte delle alleanze, l'altro evento di particolare rilievo è stato l'ingresso del gruppo News Corp in Italia, con l'acquisizione di una quota azionaria rilevante in Stream, la seconda piattaforma digitale via satellite italiana, avviata su iniziativa di Telecom Italia. Le presenze di News Corp e Canal Plus, azionista di maggioranza in Telepiù, danno ora al mercato televisivo italiano una dimensione internazionale, portano nel settore della *pay-tv* competenze e *know-how* che finora erano mancate e possono offrire nuovi termini di confronto per l'intero mercato televisivo italiano.

La televisione digitale via satellite ha ormai imboccato un ritmo di crescita visibile, mentre sul fronte del digitale terrestre si sono apprestate le condizioni necessarie ad avviare le prime iniziative, senza accumulare eccessivi ritardi rispetto ai principali paesi europei, alcuni dei quali, come Regno Unito e Svezia, sono già partiti con successo. A maggio 2000, Telepiù ha registrato oltre 1,5 milioni di abbonati che ricevono la tv digitale, mentre sono circa 2,3 milioni gli abbonamenti per opzioni aggiuntive al pacchetto *basic* (calcio, *fiction* etc.). Stream ha trovato un buon ritmo di crescita (mezzo milione di abbonati ad aprile 2000) e ha allargato la gamma della sua offerta con nuovi canali tematici. In entrambe le piattaforme digitali i diritti sportivi hanno assunto un ruolo centrale nel generare nuovi abbonati, ma i loro costi pesano fortemente sulla prospettiva di raggiungere l'equilibrio economico.

Il segmento delle emittenti televisive locali non ha registrato particolari novità. Si conferma il fatto che solo un numero limitato di imprese è in grado di attrarre risorse pubblicitarie nazionali consistenti, mentre il gettito della pubblicità locale non cresce secondo le attese. Le risorse registrano quindi una crescita contenuta; in molti casi, non permettono alle imprese di sviluppare la programmazione in modo da migliorare le loro condizioni di mercato e, ancor meno, di realizzare gli investimenti necessari all'aggiornamento tecnologico sul fronte della produzione e delle trasmissioni.

### 3.2 La valutazione di adeguatezza dei limiti anticoncentrazione dell'articolo 2 della legge n. 249/97

Tra i caratteri che contraddistinguono l'attuale sistema televisivo in Europa come in Italia, uno dei più evidenti e incisivi è certamente l'elevata fluidità: la configurazione dei servizi offerti, le strategie di mercato, le tipologie degli operatori e le loro alleanze tendono, sotto la pressione di una tecnologia in costante evoluzione creativa, a modificarsi rapidamente costituendo assetti che, soprattutto sul versante delle proposte più innovative, si rivelano temporanei, cangianti, facili a revisioni.

Come già accennato nella relazione presentata al Parlamento nel 1999, il sistema televisivo continentale (ma anche di altri paesi avanzati) appare oggi sospeso fra due principi costitutivi profondamente diver-

si: da un lato il principio erede della fase analogica, improntato a una sostanziale scarsità delle risorse fisiche (frequenze terrestri) e quindi basato sul predominio di due/tre operatori maggiori e sulla presenza complementare di operatori con dimensioni più ristrette e vocazione di nicchia; dall'altro un principio coerente con gli effetti della tecnologia digitale, che già ora si sta imponendo e che reggerà la prossima fase, aperto a una molteplicità di presenze e articolato su una competizione plurima.

La configurazione attuale del sistema televisivo e in particolare il grado di competizione in esso vigente dipendono dalla composizione fra questi due principi: risulta quindi essenziale analizzarne i termini per delineare la valutazione, richiesta dall'articolo 2, comma 12, della legge n. 249/97, intorno all'adeguatezza dei limiti antitrust in ambito televisivo fissati dallo stesso articolo 2. Già nella relazione 1999 si indicava come tale valutazione dovesse tenere conto tanto dello stato attuale del sistema televisivo (numero dei soggetti operanti, quote di mercato, tipologia delle diverse fonti di finanziamento e incidenza di ciascuna, varietà dei metodi di trasmissione, grado di integrazione con altre attività) quanto delle dinamiche evolutive identificabili in relazione allo sviluppo della tecnologia e suscettibili di modificare le condizioni competitive.

L'analisi della dialettica fra esiti presenti e tendenze dinamiche, avviata fin dai primi mesi di costituzione dell'Autorità, ha compiuto nel 1999 e nella prima parte del 2000 alcuni passi di grande rilievo. Sono state completate sia l'istruttoria per l'accertamento di eventuali posizioni dominanti nel sistema televisivo, riferita all'anno 1997, sia l'analisi delle condizioni per l'introduzione in Italia della televisione digitale terrestre: entrambe, l'una con riferimento al passato e l'altra con lo sguardo puntato al futuro, hanno fornito elementi utili per comprendere il gioco mobile e multiforme dei fattori competitivi in una prospettiva di medio periodo. Sono prossime alla conclusione sia l'istruttoria sui tempi per la fuoriuscita dai sistemi di trasmissione terrestre analogica di Retequattro e Telepiù Nero sia l'istruttoria sui tempi di transizione a Rai3 senza pubblicità: entrambe le istruttorie, per concretare i contenuti decisionali che ne hanno motivato l'avvio, pongono come tema centrale di approfondimento i moventi e gli impulsi di cambiamento del sistema televisivo. Infine è stata aperta, sulla base delle risultanze emerse dall'istruttoria sulle posizioni dominanti, un'indagine conoscitiva sull'evoluzione del mercato televisivo dal 1997 a oggi. Una valutazione sui limiti antitrust fissati dall'art. 2 potrà essere fornita, in termini compiuti, solo alla conclusione del percorso analitico ora delineato. Tuttavia, alla luce degli elementi di giudizio già acquisiti, è possibile esprimere alcune valutazioni generali che integrano ed estendono quelle fornite nella relazione presentata lo scorso anno.

Sullo sfondo di un sistema che per la parte di offerta analogica è ancora articolato su due principali fonti di finanziamento che selezionano due soggetti maggiori (il canone è attribuito in regime di monopolio a Rai e la pubblicità affluisce in prevalenza a Rti e Rai), emergono una serie di dinamiche innovative che esprimono un forte potenziale di mutamento rispetto agli assetti consolidati in epoca di esclusiva tecnologia analogica.

Si rafforzano anzitutto le tendenze già poste in evidenza nel 1999. L'industria televisiva e in generale l'industria dell'audiovisivo mostrano anche in Italia, conformandosi a sviluppi operanti su scala mondiale, una sempre più marcata apertura internazionale: non solo i soggetti italiani intensificano la propria presenza sui mercati esteri, sia come *content provider* (televisivi e Internet) sia come *broadcaster* (valga in particolare l'espansione in Germania, Spagna e Gran Bretagna perseguita da Mediaset con l'operazione *Traviata*), ma soggetti esteri o entrano per la prima volta come editori sul nostro mercato televisivo (Disney, Universal, Bloomberg, Discovery ecc.) o si consolidano come protagonisti del settore (Canal Plus si avvicina ai 1.000 miliardi di fatturato, News Corp è socio paritario di Stream). Come in altri ambiti dell'industria della convergenza (*software*, telecomunicazioni), che peraltro su questa via si sono mossi con maggiore velocità, anche nell'ambito televisivo il mercato rilevante tende sempre più a definirsi su scala europea. Si accentua anche la spinta degli operatori di telecomunicazioni ad agire sul mercato dei contenuti editoriali: non solo Telecom è il socio di riferimento di Stream, ma Enel, socio maggioritario di Wind, prima entra in Telepiù e poi ne esce per incompatibilità in ambito telefonico con Vivendi, la holding che controlla la pay-tv, e Canal Plus si allea su larga scala con Vodafone (che controlla Infostrada e Omnitel). In Europa le società di telecomunicazioni, che hanno in genere dimensioni finanziarie assai maggiori dei *broadcaster*, integrano con crescente frequenza telefonia, televisione (soprattutto *pay*) e Internet candidandosi come riferimento privilegiato del cliente finale.

Ma anche altre tendenze, giunte a evidenza soprattutto nell'ultimo anno, hanno oggi rilievo significativo. Con l'espansione delle piattaforme digitali via satellite, che ampliano di continuo il numero dei canali diffusi, crescono i *content provider* che, con propri assemblaggi di programmi, raggiungono *audience* dislocate su scala nazionale e con dimensioni apprezzabili. Il numero dei *broadcaster* nazionali, che la tecnologia analogica inevitabilmente contingenta, aumenta così a ritmo sostenuto. In questo processo, che vede le varie forme di televisione a pagamento conquistare una quota in continua crescita del fatturato di settore, emergono nuovi modelli di business, diversi da quelli tradizionali basati su pubblicità e canone. Nello stesso tempo il consumo dei clienti finali si arricchisce e si complica: non solo si estendono le possibilità di scelta, ma anche si offrono modalità interattive sempre più ampie e complesse e diventano disponibili in forme agevoli integrazioni con Internet. Di tutto ciò sono testimonianza l'aumento delle famiglie multicanale e la sempre più variabile allocazione del loro tempo di consumo televisivo.

La combinazione di questi fattori rende più complessi gli schemi competitivi sul mercato televisivo: alla consueta competizione per i budget pubblicitari si aggiungono quella inedita per la spesa delle famiglie e quella, ormai più ampia e *multilevel*, per il tempo degli spettatori. Ne deriva, in sintesi, che da un lato le strategie e i comportamenti delle imprese diventano più complessi e, con la crescente integrazione dei mercati, si intrecciano su più piani, mentre dall'altro assumono a riferimento ambiti geografici più estesi (allargamento del mercato rilevante).

In un contesto come quello delineato, che si caratterizza per un crescente intreccio di attività, l'uso di soglie fisse per individuare posizioni dominanti può risultare distonico rispetto alla complessità dei comportamenti. Come si segnala nel testo letto dal Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per la presentazione della relazione annuale 2000 "l'individuazione di quote di mercato soglia che inderogabilmente non devono essere superate da nessun operatore è una scorciatoia inadeguata, che pure in molti settori dell'economia è stata proposta con buone intenzioni senza che però venissero considerate le innumerevoli controindicazioni": in particolare, "se i tetti antitrust non sono temporanei e si impedisce durevolmente all'impresa dominante di operare al di sopra della quota di mercato ad essa assegnata, si realizza una segmentazione artificiale dei mercati, che può favorire comportamenti collusivi, con una significativa riduzione del grado di concorrenza". La clausola dello sviluppo spontaneo, inserita nell'articolo 2 della legge n. 249, attenua questo rischio, ma non evita che la "misura meccanica" della soglia abbia cospicue difficoltà a incidere su modalità di mercato complesse e sofisticate. Proprio in questi mesi, peraltro, il legislatore britannico sta dibattendo se rilassare o sostituire con altri parametri i limiti di *audience* e di raccolta pubblicitaria esistenti per il mercato della *free television*.

L'aumento di complessità del mercato rende quindi particolarmente significativa la valutazione dei limiti antitrust e accresce la responsabilità di indicare una fra le diverse strategie anticoncentrazione oggi possibili: l'ampiezza delle analisi che l'Autorità sta conducendo e l'esteso arco temporale cui esse vengono applicate sono una risposta di garanzia alla complessità degli accertamenti richiesti.

Le tendenze sopra richiamate non si presentano peraltro ancora consolidate e destinate ad approdi sicuri. Non risulta pertanto possibile, allo stato - a soli tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 249/97 - esprimere, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge medesima, una valutazione definitiva in merito all'adeguatezza dei limiti anticoncentrazione di cui al predetto articolo. Tale valutazione potrà essere effettuata a conclusione dell'indagine più sopra richiamata.

#### **4. L'evoluzione dei sistemi della comunicazione in Italia: le prospettive**

Le novità che si prospettano nel sistema televisivo italiano, rispetto a quanto si era rilevato lo scorso anno, riguardano sostanzialmente gli aspetti seguenti.

Per quanto riguarda la televisione digitale, le condizioni di offerta e di commercializzazione, ormai assestate su livelli europei, e l'adozione di uno standard unico per i *set top box* creano nell'insieme l'occasione affinché nel prossimo futuro la crescita mantenga ritmi sostenuti. Ciò offrirà un trampolino di lancio più favorevole alla televisione digitale terrestre, capace di generalizzare nel giro di qualche anno condizioni economiche e tecniche d'accesso più facili ai nuovi canali e all'ampio ventaglio di servizi interattivi ad essi associati.

Come si è visto, l'avvio della televisione digitale ha creato il varco d'ingresso nel mercato televisivo italiano per nuovi attori in grado di arricchire, insieme alle competenze produttive e commerciali presenti nel settore, il quadro competitivo generale. Ciò potrebbe ridurre la cristallizzazione del sistema televisivo italiano intorno a due operatori e aumentare il tenore competitivo, con vantaggi per tutte le componenti economiche e professionali del settore.

La moltiplicazione dei canali televisivi, la specializzazione della programmazione dei canali tematici, la diversificazione delle condizioni di accesso ai servizi televisivi e delle forme di pagamento creano le condizioni per un aumento e una diversificazione della domanda di prodotti audiovisivi. Le tendenze del mercato della tv a pagamento in Europa segnalano che il pubblico decide di abbonarsi soprattutto per poter vedere due tipi di programmazione: quella che offre lo sport e quella dei film recenti, settori in cui leader sono le *major* hollywoodiane, ciò che lascia un ruolo marginale all'industria audiovisiva europea. Tuttavia cresce anche la domanda di canali e prodotti di nicchia, che le imprese audiovisive europee, almeno in un primo tempo, saranno in grado di soddisfare più facilmente. In questa prospettiva sarà però necessario essere in grado di stringere alleanze e accordi per operare sul mercato internazionale e mondiale.

Negli ultimi tempi si sono susseguiti annunci di iniziative riguardanti il cablaggio di zone metropolitane, ma anche di città di dimensioni intermedie. Le imprese coinvolte sono diverse e il motore delle iniziative sta nella liberalizzazione delle telecomunicazioni e nelle prospettive dei servizi a banda larga, che in buona parte si intrecciano con la televisione. Le nuove società che intendono sviluppare i servizi di telefonia fissa prevedono di sfruttare le infrastrutture di trasmissione per fornire anche tutta la gamma di servizi di telecomunicazione, comprese le diverse forme di televisione. Crescono così le opportunità di accelerare la crescita delle case multicanale e di aumentare progressivamente le risorse televisive derivanti dal pagamento diretto delle famiglie.

L'intreccio tra televisione e Internet in prospettiva diventa centrale non solo nelle iniziative di potenziamento delle imprese televisive, ma anche nelle loro strategie di diversificazione. I quattro fronti che sono in grado di produrre una nuova ondata di iniziative da parte di imprese televisive riguardano:

a) l'integrazione dei programmi televisivi con servizi Internet capaci di personalizzarne i contenuti. Ciò permetterà di potenziare diversi generi televisivi, di aumentarne il valore aggiunto e le forme di commercializzazione;

b) l'uso di Internet-veloce come canale di distribuzione televisiva, con l'opportunità di sviluppare servizi di video a richiesta e di accesso personalizzato ai diversi prodotti audiovisivi;

c) la possibilità di arricchire gli annunci pubblicitari con servizi interattivi che permettono al singolo telespettatore di migliorare la conoscenza dei prodotti e delle condizioni di commercializzazione;

d) la possibilità di avviare iniziative di commercio elettronico, sfruttando la propria immagine di marca e il rapporto fiduciario con il proprio pubblico.

Su questa strada, come si è detto, stanno già lavorando le imprese televisive negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei. La prospettiva è quella di aprire nuove strade in grado di valorizzare meglio il rapporto tra televisione e pubblico e di generare nuovi flussi economici. Si tratta per ora di una opportunità a cui stanno già lavorando le imprese più innovative e intraprendenti, ma questa sarà, prima o poi, una strada obbligata per tutti gli operatori televisivi nazionali e locali, grandi e piccoli, dal momento che per tutti all'orizzonte c'è la sostituzione della televisione analogica con quella digitale.

## 2. LE ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

### 1. Il percorso dell'Autorità

Le attività dell'Autorità nel settore radiotelevisivo sono proseguite, anche nel corso del 1999 e nel primo quadrimestre del 2000, lungo le direttrici d'azione individuate dalla legge istitutiva.

In primo luogo, l'Autorità ha proseguito la sua azione di razionalizzazione del sistema delle risorse radiotelevisive, che aveva avuto una prima, importante tappa a fine 1998 con l'approvazione, da un lato, del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze e, dall'altro, del regolamento per il rilascio delle concessioni radiotelevisive nazionali terrestri. Nel corso del 1999 e, nuovamente, nel 2000, l'Autorità ha poi apportato integrazioni al Piano nazionale di assegnazione, elaborando la "pianificazione di secondo livello", finalizzata a razionalizzare il reperimento di maggiori frequenze per l'emittenza locale. A questi provvedimenti si aggiunge l'indagine che l'Autorità ha avviato per verificare lo sviluppo, in Italia, dell'utenza televisiva via cavo e via satellite e procedere quindi alla fissazione del termine entro il quale alcune emittenti, che attualmente trasmettono via etere, dovranno trasferire su satellite o cavo le proprie trasmissioni, liberando in tal modo le frequenze attualmente occupate.

In secondo luogo, l'Autorità ha incoraggiato l'innovazione tecnologica nel settore radiotelevisivo e la diffusione di nuovi servizi televisivi agli utenti. A tal fine, nei primi mesi del 2000 sono stati approvati il regolamento in materia di televisione via satellite e il provvedimento sulla determinazione degli standard dei decodificatori. Quest'ultimo vincola i fornitori di accesso condizionato a garantire agli utenti la fruibilità, con lo stesso decodificatore (c.d. *decoder* unico) e indipendentemente dai mezzi di trasmissione, di tutte le offerte di programmi digitali con accesso condizionato, nonché la ricezione di programmi televisivi in chiaro. A questi due provvedimenti si aggiunge la costituzione di un Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali in Italia, che ha dato il via ai propri lavori nel febbraio 1999 e li ha conclusi nel maggio 2000. Ai lavori del Comitato hanno partecipato rappresentanti di istituzioni e imprese coinvolte nello sviluppo della televisione digitale terrestre in Italia. Il rapporto conclusivo sui lavori del Comitato ha preso la forma di un Libro Bianco, pubblicato dall'Autorità.

In terzo luogo, nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha avviato il programma di monitoraggio delle trasmissioni televisive nazionali, ora entrato nella sua fase operativa. Il programma sviluppa una strategia di monitoraggio sull'intero settore radiotelevisivo, che prevede una graduale estensione al vastissimo settore dell'emittenza locale. In questa prima fa-

se attuativa, l'Autorità non procederà a rilevazioni dirette dell'emesso televisivo, che possono essere svolte più efficacemente da centri di servizio esterni, ma concentrerà le risorse sull'analisi e la valutazione dei dati. Nell'azione di monitoraggio, l'Autorità coinvolgerà in un rapporto di costante collaborazione - soprattutto per quanto concerne le valutazioni di carattere qualitativo - le emittenti televisive e le rappresentanze degli utenti, a partire dal Consiglio nazionale degli utenti, insediatosi presso l'Autorità nell'aprile 2000. Il monitoraggio riguarderà quattro aree principali - la tutela dei minori, la pubblicità, il pluralismo e gli obblighi di programmazione - per ciascuna delle quali sono stati definiti i dati da rilevare, la metodologia di rilevazione, i criteri di organizzazione ed esposizione dei dati raccolti nonché quelli per la loro valutazione.

In materia di pubblicità, l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica al fine di emanare i regolamenti attuativi previsti dalla legge istitutiva.

In relazione al pluralismo politico, occorre ricordare che l'Autorità ha svolto una intensa attività disciplinare in occasione sia delle consultazioni elettorali tenutesi nel 1999, sia di quelle che hanno avuto luogo nella primavera del 2000, dopo l'emanazione della legge 22 gennaio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Infine, l'Autorità ha proseguito la periodica attività di vigilanza sulla concentrazione delle risorse raccolte all'interno del sistema radiotelevisivo, concludendo la propria istruttoria ed assumendo le decisioni conseguenti.

Dal quadro appena ricostruito nelle sue linee essenziali, emerge un'azione di razionalizzazione delle risorse del sistema radiotelevisivo e di vigilanza sull'impiego delle risorse stesse, anche in relazione alla tutela delle garanzie degli utenti. Per una migliore comprensione degli effetti sistemici dell'azione regolamentare intrapresa dall'Autorità, nelle pagine seguenti è illustrato in dettaglio il percorso fin qui seguito.

## **2. Le integrazioni al Piano nazionale di assegnazione delle frequenze: la pianificazione di 2° livello**

Con la delibera n. 68/98, approvata dal Consiglio dell'Autorità in data 30 ottobre 1998, è stato approvato il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva (la "pianificazione di primo livello"). Nella relazione illustrativa del Piano si prevedeva un ulteriore processo di pianificazione, convenzionalmente definito di secondo livello, finalizzato al reperimento di ulteriori risorse per l'emittenza locale, in conformità all'articolo 2, comma 6, lettera e) della legge n. 249/97.

Questa disposizione è stata successivamente integrata con il decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito nella legge 29 marzo 1999, n. 78, con il quale si richiedeva di determinare il numero delle emitten-

ti locali abilitate ad operare in ciascun ambito locale. A tale fine si prevedeva che tutti i soggetti interessati a svolgere attività televisiva in ambito locale comunicassero all'Autorità, per finalità ricognitive, lo specifico ambito locale di esercizio.

Le comunicazioni ricevute non hanno consentito di individuare un utile criterio di pianificazione che permettesse di assegnare risorse ai bacini locali in funzione delle possibili richieste future. Pertanto si è scelto di privilegiare le aree con la massima concentrazione di popolazione, dando priorità ai capoluoghi di regione e al maggior numero possibile di capoluoghi di provincia.

Per quanto riguarda i criteri tecnici, si sono seguiti quelli previsti dalla legge n. 249/97, già adottati per la pianificazione di primo livello. Con la pianificazione di secondo livello, si è ottenuta la duplicazione del numero di frequenze (da 17 a 34) su 283 dei 487 siti del piano di primo livello. Con queste ulteriori risorse sarebbe stato possibile servire tutti i capoluoghi di regione, 84 capoluoghi di provincia (compresi i capoluoghi di regione) e il 65,4% della popolazione.

Circa l'indicazione del numero di emittenti abilitate ad operare in ambito locale, constatato che le comunicazioni pervenute non potevano essere accolte nel modello organico di pianificazione, si è ritenuto di elaborare - in linea meramente indicativa - tre diverse ipotesi di distribuzione delle emittenti in ambito locale, nessuna delle quali è però risultata corrispondente alle disposizioni legislative intervenute successivamente all'approvazione, da parte dell'Autorità, dell'integrazione del piano, avvenuta con delibera n. 105 del 14 luglio 1999.

Tali nuove disposizioni legislative sono contenute nel decreto-legge 18 novembre 1999, n. 433, convertito con modificazioni nella legge 14 gennaio 2000, n. 5. Dal punto di vista del processo di pianificazione, le innovazioni normative hanno inciso, anche se parzialmente, sui criteri tecnici adottati nell'elaborazione dei due livelli di pianificazione. Esse, infatti, hanno distinto i bacini locali in regionali e provinciali - modifica dell'articolo 2, comma 6, lettera e) della legge n. 249/97 - coincidenti di norma, i primi con il territorio delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i secondi con il territorio delle province. Ciò ha reso possibile all'Autorità - che a tal fine si è avvalsa anche degli organi del Ministero delle comunicazioni e ha sentito le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private e la concessionaria del servizio pubblico - di procedere alla revisione dei piani approvati in precedenza, determinando in modo univoco il numero di emittenti (equivalente al numero delle reti pianificate) che potranno operare in ciascun bacino regionale o provinciale.

Le stesse disposizioni hanno inoltre permesso l'adozione di provvedimenti per assicurare risorse anche ai bacini provinciali, laddove l'orografia del territorio non consente di attribuire alle province risorse in termini di frequenze. Si è anche potuto, per quanto necessario, modificare i due piani precedentemente approvati, in modo da poter attribuire risorse alle province che ne erano rimaste prive.

I criteri tecnici seguiti per l'elaborazione del nuovo piano sono stati sostanzialmente gli stessi di quelli seguiti nella pianificazione di primo e secondo livello, integrati come segue:

- suddivisione del territorio nazionale in bacini regionali e in bacini provinciali come prima definiti;
- mantenimento, per quanto possibile, di siti comuni per gli impianti delle reti a copertura nazionale e regionale;
- allocazione degli impianti per le reti provinciali anche su siti diversi da quelli degli impianti delle reti regionali per una stessa regione;
- vincolo a non ridurre il livello del servizio raggiunto con la pianificazione di primo livello delle reti nazionali e regionali.

Il nuovo piano di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva, approvato dall'Autorità con delibera n. 95/00/CONS del 23 febbraio 2000, ha consentito, per quanto riguarda le reti provinciali, di servire tutti i capoluoghi di provincia (compresi i capoluoghi di regione) e 4.112 comuni con oltre 1000 abitanti, per un totale del 76,4% della popolazione italiana.

Per quanto riguarda le reti nazionali e regionali, la percentuale di popolazione servita è salita a circa il 95,7, mentre il numero dei siti con risorse in frequenze per le stesse reti è risultato pari a 466, con un decremento di 21 unità rispetto ai piani precedenti. Il numero totale dei siti necessari per consentire l'irradiazione dei programmi in ambito nazionale e locale è risultato pari a 480 (7 in meno del numero previsto dai piani precedenti). Su 294 dei suddetti siti sono state allocate le risorse (34 frequenze) per l'irradiazione di programmi in ambito nazionale, regionale e provinciale; su 172 sono state allocate solo le risorse (17 frequenze) per l'irradiazione di programmi in ambito nazionale e in ambito regionale; su 14, infine, sono state allocate le risorse (17 frequenze) per l'irradiazione di programmi solo in ambito provinciale.

Per quanto riguarda la determinazione del numero delle reti, in ambito regionale si è fatto riferimento ai risultati della pianificazione di primo livello, tenendo conto delle variazioni apportate dal nuovo piano, mentre per quelle in ambito provinciale ci si è riferiti ai risultati del nuovo piano.

Nel quadro della ottimizzazione dell'uso delle risorse dello spettro nel territorio, in aggiunta ai bacini provinciali, sono state individuate altre 23 "aree parziali di bacino provinciale", che non comprendono il territorio del relativo capoluogo, ad eccezione di Savona. Tali aree sono servite dai 23 siti sui quali è stato possibile allocare un terzo gruppo di 17 frequenze.

Il processo di pianificazione ha portato alla determinazione di 126 reti regionali e 1.502 reti provinciali, per un totale di 1.628 reti locali. A queste vanno aggiunte le 391 reti che possono operare nelle aree parziali di bacino provinciale.

I dati riportati individuano il massimo numero di reti realizzabili in ciascun bacino locale, numero che coincide con il numero massimo delle emittenti locali a condizione che ciascun soggetto richieda e ottenga una sola concessione per operare in un solo bacino locale.

### 3. Il Libro Bianco sullo sviluppo della televisione digitale terrestre in Italia

Nello sviluppo tecnologico dei sistemi televisivi la trasmissione dei segnali attraverso lo standard digitale costituisce una tappa di capitale importanza. Da un lato, il digitale rappresenta il passaggio essenziale verso la convergenza tra informatica e telecomunicazioni, dall'altro, rende l'apparecchio televisivo uno strumento efficace e comodo per sviluppare i servizi interattivi, che si aggiungono così alla funzione tradizionale di diffusione circolare dei segnali. All'origine delle attività europee in questo campo c'è il progetto *Digital Video Broadcasting* (DVB) promosso dalla Commissione europea con lo scopo di definire standard comuni. Il progetto, cui hanno partecipato 170 società coinvolte nei diversi settori dell'industria televisiva, ha raggiunto l'obiettivo di stabilire un unico standard condiviso su scala europea per le trasmissioni televisive digitali via satellite (DVB-S), via cavo (DVB-C) e via terra (DVB-T). Questi standard sono stati ora adottati anche dal Giappone e da altri paesi non europei.

Sinteticamente, i vantaggi dello standard digitale si possono riassumere in tre principali categorie. La prima riguarda il potenziamento del servizio televisivo in termini di quantità e di qualità. Infatti, con le stesse frequenze utilizzate per le reti televisive analogiche terrestri, il numero dei programmi digitali irradiabili può quadruplicarsi rispetto al numero dei programmi analogici. Nel caso della diffusione via satellite, il numero dei canali irradiabili può addirittura moltiplicarsi per 8-10. La trasmissione digitale offre anche una migliore qualità video ed audio ed aumenta la possibilità di sfruttare schermi televisivi di maggior formato (dagli schermi 16:9 a quelli piatti a grandi dimensioni). Inoltre il *broadcaster* è messo in grado di usare le risorse di trasmissione con maggior flessibilità: per esempio, in una determinata area di copertura può ridurre il numero di programmi trasmessi in cambio di una maggior qualità delle immagini (che possono anche essere diffuse ad alta definizione).

Il secondo ordine di vantaggi associati allo standard digitale riguarda i servizi aggiuntivi di tipo interattivo accessibili tramite il televisore. L'adattatore digitale (il *set top box*) da collegare al normale televisore avrà una capacità di memoria e di elaborazione che permetterà di trattare e immagazzinare le informazioni; queste potranno essere scambiate in forma interattiva collegando l'apparecchio alla linea telefonica domestica. Ciò significa che anche nelle case prive di *personal computer* si potrà, per esempio, accedere all'insieme di servizi associati a Internet.

Il terzo ordine di vantaggi offerti dal digitale riguarda l'avvio di una progressiva e, in prospettiva, completa sostituzione degli attuali mezzi analogici di trasmissione e ricezione televisiva con una nuova generazione di mezzi digitali. Sul fronte della produzione dei contenuti televisivi il processo di sostituzione è in corso già da qualche tempo. Sul fronte degli apparati e delle reti di trasmissione, i mezzi satellitari si sono aggiornati con grande rapidità e oggi sono ovunque il supporto prevalente-

mente usato per la televisione digitale. Nella maggior parte dei paesi sviluppati appare probabile che al più tardi nell'arco dei prossimi dieci-quindecimanni le reti di trasmissione televisiva, siano esse via terra, via cavo o via satellite, saranno completamente digitali.

In particolare, la diffusione digitale terrestre offre il vantaggio di assicurare una copertura capillare del territorio, di essere disponibile nella quasi totalità delle abitazioni e di non richiedere agli utenti di sostenere spese aggiuntive oltre all'acquisto del *set top box*. Offre quindi una potenzialità superiore a quella del cavo e del satellite per chi vuole diffondere programmi presso un'elevata percentuale di famiglie, ovvero vuole perseguire anche con il digitale gli obiettivi di servizio universale che in Europa hanno caratterizzato l'attività televisiva fin dalla sua nascita.

Le reti terrestri presentano inoltre altri vantaggi, preclusi alle reti satellitari e via cavo. Da un lato consentono la portabilità (mobilità dell'utente); dall'altro la regionalità, dimensione troppo limitata per il satellite e potenzialmente troppo costosa per il cavo.

Sul piano economico, infine, le trasmissioni digitali terrestri presentano vantaggi rilevanti per lo Stato, i consumatori e l'industria dei prodotti elettronici di largo consumo. Nel decidere il passaggio alle trasmissioni digitali terrestri i governi generano effetti economici di lungo termine, creando le condizioni per un uso più efficiente dello spettro hertziano anche mediante la liberazione di parte delle frequenze destinabili a ulteriori usi.

Vantaggi considerevoli si prospettano anche per i consumatori che disporranno, senza significativi aggravii di spesa, di una più ampia gamma di programmi e potranno inoltre svolgere da casa operazioni di vario tipo (commercio elettronico, transazioni bancarie e persino adempimenti amministrativi).

Infine, l'industria elettronica del largo consumo vede aprirsi nuove opportunità per quanto riguarda sia il rinnovo degli apparecchi sia la produzione di *set top box*. In prospettiva le componenti elettroniche necessarie a ricevere le trasmissioni digitali saranno incorporate nel televisore, che diventerà un apparato integrato per la ricezione di servizi digitali domestici. La produzione di televisori digitali con funzioni interattive comincia ormai ad assumere scala di massa e i prezzi già appaiono in netto calo.

L'Autorità, sin dalla sua istituzione, ha riservato grande attenzione allo sviluppo del mercato italiano della televisione digitale, nella consapevolezza che tale sviluppo dipenda anche, soprattutto nella fase di avvio e di transizione, da una accorta politica di incentivazione e regolamentazione che consenta di alleggerire gli oneri da sostenersi in tale fase dagli operatori e dall'utenza.

In particolare, l'articolo 1, comma 6, della legge n. 249/97, individua specifiche competenze dell'Autorità in termini di studio, promozione, sviluppo e integrazione delle comunicazioni e dei servizi multimediali. In questo ambito, il Consiglio dell'Autorità, con la delibera n. 77/98 del 25 novembre 1998, ha istituito il Comitato per lo sviluppo dei sistemi di-

gitali, con il compito di definire obiettivi, condizioni e modalità di sviluppo in Italia della tecnologia digitale nel campo della radiofonia, della televisione e della multimedialità.

Ai lavori del Comitato hanno partecipato, oltre al Presidente ed a tre Commissari dell'Autorità, due rappresentanti del Ministero delle comunicazioni, un rappresentante dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione e quelli di numerose imprese televisive, associazioni di categoria ed istituti di ricerca del settore delle comunicazioni.

Il Comitato ha articolato la propria attività su quattro aree di studio, assegnate ad altrettanti gruppi di lavoro. Al primo è stato assegnato il compito di definire gli standard di qualità dei programmi televisivi trasmessi, il numero dei canali audio associati al video e le risorse necessarie per lo sviluppo della convergenza e della multimedialità. Il secondo gruppo ha avuto il compito di definire la struttura e il numero delle reti nonché il numero di programmi irradiabili. Il terzo ha definito lo standard del decodificatore ed i relativi costi e ha analizzato le problematiche industriali relative agli impianti trasmettenti, di collegamento e di multiplexaggio. Al quarto gruppo di lavoro è stato assegnato l'incarico di formulare proposte operative, individuando modalità e costi per l'avvio e lo sviluppo della televisione digitale terrestre. Un ulteriore gruppo ha poi coordinato ed armonizzato i risultati prodotti dagli altri nuclei di lavoro.

Il Comitato ha iniziato i propri lavori il 22 febbraio 1999 ultimandoli il 18 maggio 2000. In tale data è stato definitivamente messo a punto il documento conclusivo, denominato Libro Bianco sulla televisione digitale terrestre, che è stato approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 24 maggio 2000 ed è ora di imminente pubblicazione. Il Libro Bianco rappresenta il punto di partenza di un approfondimento, da condursi nel rispetto delle esigenze e dell'esperienza specifica delle parti coinvolte, che dovrà essere finalizzato ad individuare nei tempi più brevi possibili le migliori soluzioni legislative, tecniche e commerciali per il successo della televisione digitale in Italia. I diversi scenari di sviluppo prospettati nel Libro Bianco hanno valenza sia ricognitiva che propositiva, nel rispetto della competenza del Parlamento e del Governo nella definizione degli indirizzi generali di sviluppo di questo settore.

#### **4. L'indagine sullo sviluppo dell'utenza radiotelevisiva via satellite e via cavo**

L'istruttoria circa il congruo sviluppo dell'utenza radiotelevisiva via satellite e via cavo trova la sua origine nella legge n. 249/97, che all'articolo 3, comma 7, prevede che l'Autorità, *“in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo”*, indichi il termine entro il quale *“i programmi irradiati dalle emittenti di cui al comma 6 devono essere trasmessi esclusivamente via satellite e via cavo”*.

Inoltre, l'articolo 2, comma 6, dispone che *“ad uno stesso soggetto o a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali a loro volta controllino altri titolari di concessione in base ai criteri individuati nella vigente normativa, non possono essere rilasciate concessioni né autorizzazioni che consentano di irradiare più del 20 per cento rispettivamente delle reti televisive o radiofoniche analogiche e dei programmi televisivi o radiofonici numerici, in ambito nazionale, trasmessi su frequenze terrestri sulla base del piano delle frequenze”*.

Il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze elaborato dall'Autorità nell'ottobre 1998 ha stabilito l'utilizzo di soli 3 canali per ciascuna rete a copertura nazionale. Considerato che il numero dei canali utilizzati nell'elaborazione è pari a 51, il numero delle reti a copertura nazionale è risultato pari a 17. Di queste, 11 sono state destinate a soddisfare le esigenze dell'emittenza nazionale e 6 quelle dell'emittenza locale, in ottemperanza alla riserva, in favore di quest'ultima, di un terzo dei canali irradiabili per ogni bacino di utenza, prevista dall'articolo 2, comma 6, lett. e) della legge n. 249/97.

Successivamente, il Ministero delle comunicazioni ha assegnato sette concessioni nazionali nonché due autorizzazioni provvisorie. Queste ultime sono state assegnate a Rete 4 (gruppo Mediaset) e a Tele+ nero (gruppo Canal Plus), con provvedimento valido fino al termine entro il quale dovrà effettuarsi il trasferimento della programmazione di queste due emittenti su satellite, come disposto dal citato articolo 3, comma 7, della legge n. 249/97.

A queste disposizioni si aggiunge quella contenuta nell'articolo 3, comma 6, della legge n. 249/97, in base al quale *“gli esercenti la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale che superino i limiti previsti dall'articolo 2, comma 6, possono proseguire in via transitoria, successivamente alla data del 30 aprile 1998, l'esercizio delle reti eccedenti gli stessi limiti, nel rispetto degli obblighi stabiliti per le emittenti nazionali televisive destinatarie di concessione, a condizione che le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo e, successivamente, al termine di cui al comma 7, esclusivamente via cavo o via satellite”*.

Al fine di ottemperare agli obblighi previsti dalla legge e, in particolare, acquisire gli elementi utili alla definizione delle nozioni di *“effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo”*, nel mese di settembre 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria che è ormai di imminente conclusione. Nel corso di essa sono stati acquisiti due pareri: uno, di carattere giuridico, concernente i diversi criteri e parametri di riferimento utilizzabili ai fini della valutazione di congruità; l'altro, di carattere economico, relativo ai criteri rilevanti per determinare la congruità dello sviluppo dell'utenza dei programmi via satellite e via cavo. È stata inoltre commissionata ad un istituto esterno un'indagine di previsione dello sviluppo dell'utenza televisiva via satellite e via cavo in Italia nel periodo 2000-2006.

## **5. Il regolamento sulla televisione via satellite ed il provvedimento sul decoder unico**

Il settore della televisione satellitare nel corso del 1999 è stato oggetto anche di un'altra istruttoria dell'Autorità, che ha condotto all'approvazione del regolamento sulla diffusione televisiva via satellite, previsto dall'articolo 3, comma 10, della legge n. 249/97. All'inizio dell'anno, è stato istituito un gruppo di lavoro interno all'Autorità che, avvalendosi anche di esperti esterni e consultando le associazioni e gli operatori del settore, ha elaborato lo schema di provvedimento approvato dal Consiglio con la delibera n. 127/00 del 1° marzo 2000. Il regolamento definisce per la prima volta le condizioni operative nel settore della televisione via satellite. Tale mercato era andato sviluppandosi, con intensità crescente sia dal punto di vista dell'offerta di canali sia da quello degli abbonati ai servizi, in un regime di autorizzazioni provvisorie rilasciate dal Ministero delle comunicazioni. Il regolamento dell'Autorità rappresenta quindi il primo intervento di regolamentazione specifica per l'attività diffusiva via satellite e allinea l'Italia alla maggior parte dei Paesi europei, nei quali il quadro normativo per la televisione via satellite è già definito da tempo.

Il regolamento disciplina sia il regime del rilascio delle autorizzazioni, sia il regime degli obblighi di programmazione posti in capo alle emittenti autorizzate. Per quanto riguarda la parte relativa al regime di rilascio, principi informatori del regolamento sono quelli della snellezza e semplicità delle procedure, della limitatezza degli oneri economici associati e del livello minimo indispensabile di controllo ex-ante sui richiedenti l'autorizzazione. A questi ultimi non viene richiesto, ad esempio, di presentare un piano d'impresa, di definire gli impegni finanziari per la ricerca e lo sviluppo, di dichiarare lo spazio che verrà destinato ai vari tipi di programmazione, quanti lavoratori l'emittente intenda impiegare o quali esperienze abbia maturato nel settore televisivo – elementi che, invece, costituiscono voci importanti all'interno delle procedure per il rilascio delle concessioni televisive su frequenze terrestri. Considerate le caratteristiche innovative del settore e la maggiore disponibilità di frequenze rispetto alla televisione analogica terrestre, l'Autorità ha infatti ritenuto opportuno instaurare un regime autorizzatorio più flessibile di quello previsto per le concessionarie.

Le medesime considerazioni valgono anche per il regime degli obblighi di programmazione previsto dal regolamento per i destinatari di autorizzazione. Si tratta infatti di un numero limitato di obblighi, non gravosi, che include disposizioni in materia di diritto di rettifica, pubblicità, quote di emissione, investimento e promozione di opere audiovisive europee e tutela dei minori - la trasmissione dei programmi che possono nuocere ai minori è consentita solo in forma codificata e solo fra le 23.00 e le 7.00. Anche in materia di obblighi di programmazione, il regolamento allinea la disciplina italiana alle disposizioni vigenti in materia nel resto d'Europa, previste dalla Convenzione di Strasburgo e dalla Direttiva "Televisione Senza Frontiere".

Alla metà di giugno è scaduto il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento (14 aprile 2000) entro il quale soggetti interessati ad intraprendere l'attività televisiva via satellite e le emittenti già provviste di autorizzazione provvisoria rilasciata dal Ministero dovevano presentare all'Autorità la richiesta di autorizzazione. L'Autorità, che sta predisponendo un archivio informatico per la catalogazione dei dati relativi alle emittenti via satellite, dispone a sua volta di 60 giorni per l'adozione del provvedimento, prorogabili di ulteriori 30 giorni. Si prevede quindi che entro la fine dell'estate tutti gli adempimenti per il rilascio saranno stati espletati ed il settore sarà entrato nel regime autorizzatorio definitivo.

L'obiettivo di incentivare la diffusione di nuovi servizi televisivi è stato perseguito dall'Autorità anche attraverso un altro recente provvedimento, quello relativo alla determinazione degli standard dei decodificatori ed alle norme per la ricezione dei programmi televisivi ad accesso condizionato. Il provvedimento è stato approvato dal Consiglio, previo parere favorevole della Commissione europea e del Ministero delle comunicazioni, con la delibera n. 216/00 del 5 aprile 2000, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, lett. a), n. 4) della legge n. 249/97 e dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 78/99, con riferimento alle norme comunitarie in materia (direttiva 95/47/CE, recepita con il decreto legislativo n. 191/99). Nel termine di 120 giorni per la realizzazione del relativo regolamento, previsto dalla legge 78/99, è stato predisposto uno schema di provvedimento, notificato alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE.

In base alla decisione dell'Autorità, i fornitori di accesso condizionato sono tenuti a garantire agli utenti la fruibilità, con lo stesso decodificatore e indipendentemente dai mezzi di trasmissione, di tutte le offerte di programmi digitali con accesso condizionato, nonché la ricezione di programmi televisivi in chiaro. A tal fine essi possono adottare il sistema *simulcrypt* o il sistema *multicrypt*, secondo le norme definite dal DVB (*Digital Video Broadcasting*). L'Autorità, in linea con le disposizioni europee, ha ritenuto infatti ugualmente validi entrambi i sistemi ed ha lasciato liberi gli operatori di sistemi di accesso condizionato di adottare uno dei due sistemi.

Il *simulcrypt*, nella sua forma più semplice, consiste nel trasmettere la stessa offerta digitale criptata con differenti sistemi d'accesso condizionato. Contrariamente a quanto taluni ritengono, esso non richiede, da un punto di vista tecnico, un accordo fra operatori, bensì un semplice accordo di licenza fra i fornitori di sistemi d'accesso condizionato e il *broadcaster*. Il successo del *simulcrypt*, tuttavia, dipende anche da accordi commerciali tra gli operatori. Ad esempio, sebbene sia tecnicamente possibile per ogni operatore emettere le proprie *smart card*, per evitare costi aggiuntivi e complicazioni agli utenti è auspicabile che la fruizione delle differenti offerte sia possibile con una sola *smart card*, condivisa dagli operatori.

Per *multicrypt* si intende, invece, la presenza nel decoder di uno o più *slot* ad interfaccia comune, che possano ospitare un modulo d'accesso

condizionato fornito da un altro *provider*. Il modello *multicrypt* è per il momento scarsamente applicato, dato che sul totale dei ricevitori circolanti in Europa solo una minima parte ha uno *slot* di interfaccia comune e non sono al momento disponibili moduli di interfaccia comune per tutti i sistemi d'accesso condizionato offerti in Italia. Nel mercato della televisione digitale terrestre, la *slot* ad interfaccia comune è obbligatoria per legge per i televisori con *decoder* integrato; il Comitato per lo sviluppo dei servizi digitali raccomanda, inoltre, che tutti i *set top box* utilizzati per servizi di televisione digitale terrestre a pagamento siano dotati di almeno una *slot* ad interfaccia comune.

Considerato il rilevante numero dei *decoder* già distribuiti, il *simulcrypt* appare a breve termine una soluzione meno onerosa, anche se non va sottovalutata l'importanza del *multicrypt*.

Il provvedimento pone particolare attenzione sugli obblighi di corretta informazione agli utenti circa i servizi fruibili con il decodificatore e contiene anche le norme relative ai decodificatori adatti alla ricezione della televisione digitale terrestre in chiaro, al fine di garantire un avvio ordinato della produzione e commercializzazione degli apparati. Entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore, l'Autorità provvederà a rivedere la normativa tecnica applicabile ai ricevitori digitali terrestri, tenendo conto dell'evoluzione della normativa internazionale e dei risultati della sperimentazione. La delibera n. 216/00/CONS prevede inoltre che entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*, gli operatori forniscano all'Autorità un'informazione sulle modalità attuative delle disposizioni in esso contenute.

## 6. La decisione sulle posizioni dominanti

Il 2 dicembre 1999 l'Autorità ha disposto, con la delibera n. 309/99, l'avvio di un'istruttoria finalizzata all'accertamento dell'eventuale sussistenza di posizioni dominanti vietate nel settore della comunicazione televisiva, ai sensi dell'articolo 2, comma 9, della legge n. 249/97, che conviene qui richiamare preliminarmente nei suoi tratti salienti.

Tale norma dispone in via generale che, qualora anche uno solo dei limiti quantitativi indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 8 dell'articolo 2 sia stato raggiunto mediante intese o concentrazioni, l'Autorità provvede, nel rispetto del principio del contraddittorio, ai sensi del comma 7. I provvedimenti che l'Autorità può adottare devono essere funzionali ad eliminare o impedire il formarsi delle posizioni dominanti di cui al comma 1 dell'art. 2, che ne prevede il divieto, o che siano comunque lesive del pluralismo, e possono anche consistere in misure che incidano sulla struttura dell'impresa disponendo dismissioni di aziende o di rami di azienda.

In via eccezionale, il citato comma 9 prevede una disciplina specifica per la sua prima applicazione, in base alla quale, se i soggetti che esercitano l'attività radiotelevisiva superano, al momento dell'entrata in vigore della legge (agosto 1997), i limiti di cui al comma 8, mediante lo

sviluppo spontaneo dell'impresa che non determini una posizione dominante né elimini o riduca il pluralismo e la concorrenza, l'Autorità, con atto motivato e informato il Parlamento, non provvede ai sensi del citato comma 7.

Tale disposizione costituisce la base giuridica per l'intervento dell'Autorità, volto a verificare, in primo luogo, se sia avvenuto il superamento delle soglie indicate al comma 8. Per il settore televisivo quest'ultimo comma prevede, alla lettera a), che i soggetti destinatari di concessioni televisive in ambito nazionale anche per il servizio pubblico, di autorizzazioni per trasmissioni codificate in ambito nazionale, ovvero di entrambi, possano raccogliere proventi per una quota non superiore al 30 per cento delle risorse del settore televisivo in ambito nazionale riferito alle trasmissioni via etere terrestre e codificate. La norma precisa che i proventi in questione sono quelli derivanti da finanziamento del servizio pubblico al netto dei diritti dell'Erario, nonché da pubblicità nazionale e locale, da spettanze per televendite e da sponsorizzazioni, da proventi da convenzioni con soggetti pubblici e da ricavi da offerta televisiva a pagamento, al netto delle spettanze delle agenzie di intermediazione.

Più problematica appare la definizione del termine "risorse". Infatti, mentre nella lettera a) le *risorse* sono definite come quelle "del settore televisivo in ambito nazionale riferito alle trasmissioni via etere terrestre e codificate", alla lettera b) si fa divieto di raccogliere le "*risorse economiche calcolate sui proventi (...) per una quota non superiore al 30% del totale delle risorse (...)*" e si fa riferimento ad una quota di raccolta di *risorse economiche* maggiore di quella prevista alla medesima lettera b). A sua volta nella lettera c) ritorna il concetto di *proventi* come quota non superiore al 30% del totale delle *risorse*, mentre alla lettera d), fermo restando che la raccolta si riferisce ai *proventi*, le *risorse* vengono definite come "derivanti da pubblicità, spettanze per televendite, sponsorizzazioni, *proventi* da convenzioni con soggetti pubblici, finanziamento del servizio pubblico, ricavi da offerta televisiva a pagamento, vendita e abbonamenti di quotidiani e periodici etc.". Infine, nella lettera e) si afferma che le concessionarie di pubblicità "possono raccogliere (...) *risorse economiche* non oltre le quote previste (...)" etc. (corsivi aggiunti).

Per la definizione della posizione dominante, i commi 14 e 15 dell'articolo 2 prevedono, rispettivamente, che i soggetti che raccolgono pubblicità per una quota superiore al 50 per cento del fatturato di una emittente, sono equiparati ad un soggetto destinatario di concessione o autorizzazione e che alla concessionaria di pubblicità che raccoglie una quota superiore al 50 per cento dei proventi derivanti da pubblicità, sponsorizzazioni e spettanze da televendite di ciascun soggetto destinatario di concessioni ovvero autorizzazioni radiotelevisive è imputato l'intero ammontare dei proventi ad esso derivanti da pubblicità, sponsorizzazioni e spettanze da televendite. In base al successivo comma 16 si considerano anche le partecipazioni al capitale acquisite o comunque possedute per il tramite di società anche indirettamente controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. I commi 17 e 18

precisano la nozione di controllo ai fini dell'applicazione della normativa in esame.

L'articolo 2, comma 9, prevede infine che l'Autorità, compiuta la verifica circa il superamento delle soglie al momento dell'entrata in vigore della legge che, come già detto, è l'agosto 1997, verifichi se, in caso di sfioramento, esso sia avvenuto per sviluppo spontaneo dell'impresa, e, in tal caso, se tale sviluppo abbia leso o ridotto la concorrenza e il pluralismo. Per l'ipotesi in cui il pluralismo e la concorrenza non siano stati compromessi, la norma consente, in via derogatoria rispetto alla disciplina generale di cui al comma 7, di evitare il ricorso ai provvedimenti sanzionatori, e di informarne il Parlamento con atto motivato.

Le disposizioni di cui all'articolo 2 vanno, per altro verso, lette alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 6, 7 e 9, della medesima legge. In base ai commi 6 e 7 gli esercenti la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale che superino i limiti previsti dall'articolo 2, comma 6 - che pone il limite della titolarità del 20% delle reti televisive in ambito nazionale in capo ad un medesimo soggetto - possono proseguire in via transitoria l'esercizio delle reti eccedenti gli stessi limiti, a condizione che le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo e, successivamente al termine che sarà fissato dall'Autorità in relazione all'effettivo e congruo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo, esclusivamente via cavo o via satellite. Il seguente comma 9 concerne la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e pone in capo ad essa l'obbligo di presentare all'Autorità un piano per una ristrutturazione che consenta di trasformare una delle sue reti televisive in una emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie. Ciò perché l'Autorità lo valuti e, sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, indichi il termine entro cui deve essere istituita tale emittente contestualmente all'indicazione del termine di cui al comma 7.

Questo il quadro normativo di riferimento del procedimento istruttorio, che si è svolto secondo quanto previsto dal regolamento in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni, adottato dall'Autorità con delibera n. 26/99 del 23 marzo 1999.

In particolare, si è proceduto ad accertare, nei confronti di RAI, RTI, SIPRA e PUBLITALIA 80, i seguenti punti: l'eventuale superamento dei limiti quantitativi stabiliti dall'articolo 2, comma 8, lett. a), della predetta legge; se tale superamento abbia avuto luogo tramite concentrazioni od intese oppure tramite sviluppo spontaneo delle imprese; se tale superamento, qualora intervenuto tramite sviluppo spontaneo, abbia leso o ridotto la concorrenza ed il pluralismo.

L'istruttoria si è conclusa il 17 maggio 2000 e le relative risultanze sono state notificate ai soggetti interessati per consentire loro di presentare eventuali osservazioni e memorie conclusive. Considerato il numero dei

soggetti coinvolti, la complessità dei relativi interventi e delle correlate memorie presentate, nonché la conseguente necessità di ulteriori approfondimenti, il termine per la conclusione del procedimento, inizialmente prevista per il 2 aprile 2000, è stato prorogato al 13 giugno 2000.

Alla base dell'istruttoria sono state poste, come prima ricordato, le risultanze della rilevazione condotta dalla società AC Nielsen, che ha prodotto dati concernenti sia gli introiti delle emittenti nel 1997, compresi quelli relativi a televendite e sponsorizzazioni, sia quelli delle società concessionarie di pubblicità, al netto dei diritti di agenzia. L'AC Nielsen ha infatti considerato come espressione della realtà economico-televisiva le emittenti e le loro concessionarie, non includendo le agenzie di pubblicità come parte del settore "tipico" televisivo.

Per valutare l'effettivo eventuale superamento della soglia del 30% da parte dei soggetti notificati, l'Autorità ha ritenuto anzitutto necessario definire il concetto di risorse contenuto nell'articolo 2, comma 8, della legge. Infatti, mentre la legge elenca puntualmente, alla lett. a) del comma 8, la natura dei proventi che possono essere raccolti dai soggetti (pubblicità, televendite e sponsorizzazioni al netto delle spettanze delle agenzie di intermediazione, finanziamento del servizio pubblico al netto dei diritti dell'Erario, ricavi da offerta televisiva a pagamento, convenzioni con soggetti pubblici), essa non definisce con la stessa precisione il concetto di risorse, che si presta, dunque, a diverse possibili interpretazioni.

Il testo dell'articolo 2, comma 8, non appare a tal fine risolutivo. Infatti, come si è visto, all'interno di tale comma il termine "risorse", trova, da un lato, una definizione nella lettera d) - ancorché riferita a un mercato diverso da quello di cui alla lettera a) - attraverso i suoi elementi componenti, dall'altro è utilizzato talvolta in modo autonomo, talvolta ancora è messo in relazione con quello di "proventi" e altre volte infine appare addirittura costituirne un sinonimo. Sul punto i due consulenti interpellati dall'Autorità e alcuni uffici interni si sono espressi in modo difforme. Secondo una tesi il termine "risorse" deve comprendere al proprio interno anche le percentuali che affluiscono alle agenzie di pubblicità, intese come agenzie di intermediazione. Secondo un'altra tesi il termine "risorse" non deve comprendere tali percentuali. Le due tesi concordano invece sul fatto che nel concetto di risorse vada compreso il fatturato delle emittenti, la quota del canone che affluisce alla RAI e il fatturato delle concessionarie di pubblicità. È stata infine avanzata da un ufficio interno, oltre che da una delle parti, la tesi che il concetto di risorse debba includere oltre che le spettanze delle agenzie di intermediazione, anche la quota del canone RAI trattenuta dall'Erario, coincidendo, quindi, con la spesa complessiva degli utenti pubblicitari.

A seconda che si assuma l'uno o l'altro dei significati del termine "risorse", si perviene a definire per ciascuno dei quattro soggetti notificati un *range* di valori. Utilizzando i due diversi significati, le quote di mercato assorbite dai soggetti notificati si configurerebbero come segue:

Tabella 1 - Quote delle emittenti nel mercato televisivo 1997

	Pubblicità	Convenzioni	Canone netto	Pay-tv	Totale	Quota % su A	Quota% su B
<b>RAI</b>	<b>1.559</b>	124	2.219		3.902	<b>48,11%</b>	<b>44,04%</b>
Sipra	93				93		
<b>RTI</b>	<b>2.621</b>				2.621	<b>32,32%</b>	<b>29,58%</b>
Publitalia	354				354		
<b>Cecchi Gori</b>	<b>57</b>				57	<b>0,70%</b>	<b>0,64%</b>
CG Advertising	82				82		
<b>Rete A</b>	<b>19</b>				19	<b>0,23%</b>	<b>0,21%</b>
<b>Tele +</b>	<b>27</b>			473	500	<b>6,17%</b>	<b>5,64%</b>
<b>Tele+ pubblicità</b>	<b>8</b>				8		
<b>TV locali</b>	<b>401</b>	12			413	<b>5,09%</b>	<b>4,66%</b>
<b>Altre concessionarie di pubblicità</b>	<b>57</b>				57		
<b>Stream</b>				4	4	<b>0,05%</b>	<b>0,05%</b>
<b>NUMERATORI: Proventi di ciascun soggetto</b>							
<b>DENOMINATORE "A": Totale introiti emittenti + conc. pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario (dati Nielsen condivisi da Pallotta)</b>						<b>8.110</b>	
<b>DENOMINATORE "B": Totale introiti emittenti + conc. pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario + sconto d'agenzia stimato in 700 mld (15% del fatturato delle concessionarie di pubblicità) + "altro" stimato in ulteriori 50 mld (dati Frediani)</b>						<b>8.860</b>	

Nell'ipotesi in cui il termine "risorse" comprendesse la spesa complessiva degli utenti pubblicitari più il canone Rai al lordo della quota dell'Erario, esso sarebbe pari a 9.317 miliardi e le quote delle emittenti notificate ammonterebbero a 41,88% per RAI e 28,13% per RTI.

Per quanto riguarda la situazione delle concessionarie di pubblicità, anch'esse soggetti notificati ai sensi dell'articolo 2, comma 9, la situazione si configura come illustrato nella seguente tabella 2:

Tabella 2 - Quote delle concessionarie di pubblicità nel mercato televisivo 1997

	Pubblicità	Quota "A"	Quota "B"
<i>Sipra</i>	1.652	20,37%	18,65%
<i>Publitalia</i>	2.975	36,68%	33,58%
<i>CG Advertising</i>	139		
<i>Rete A</i>	19		
<i>Tele + pubblicità</i>	35		
<i>TV locali</i>	401		
<i>Altre concessionarie di pubblicità</i>	57		
<b>NUMERATORE: Proventi delle concessionarie di pubblicità</b>			
<b>DENOMINATORE "A": Totale introiti emittenti + conc. Pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario (dati Nielsen condivisi da Pallotta)</b>			<b>8.110</b>
<b>DENOMINATORE "B" - Totale introiti emittenti + conc pubblicità + canone RAI al netto dell'Erario + sconto d'agenzia stimato in 700 mld (15% del fatturato delle concessionarie di pubblicità) + "altro" stimato in ulteriori 50 mld (dati Frediani)</b>			<b>8.860</b>

Nell'ipotesi in cui il termine "risorse" comprendesse la spesa complessiva degli utenti pubblicitari più il canone Rai al lordo della quota dell'Erario, esso sarebbe pari a 9.317 miliardi e le quote delle concessionarie notificate ammonterebbero a 17,73% per SIPRA e 31,93% per PUBLITALIA 80.

Quale che sia il valore che si ritiene più corretto attribuire alle singole emittenti e concessionarie, compreso quello ad esse più favorevole, risulta che le due unità economiche costituite dai quattro soggetti notificati, superavano entrambe nel 1997 la quota del 30% delle risorse complessive del settore televisivo.

Ai fini della valutazione delle modalità dello sviluppo si è proceduto a verificare se si fossero o meno operate concentrazioni o intese e si è richiesto al Nucleo speciale della Guardia di finanza afferente all'Autorità di svolgere una ricerca sugli atti giacenti presso l'unità organizzativa dell'Autorità che gestisce gli uffici stralcio del preesistente "Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria". Tale ricerca era volta ad evidenziare notizie su concentrazioni o intese avvenute nel periodo 1990-1997 concernenti i soggetti interessati dal presente procedimento. La stessa richiesta è stata rivolta all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, che aveva in quel periodo l'obbligo di esprimere un parere sulle concentrazioni che venivano notificate all'Ufficio del Garante come da legge allora vigente.

Si è in tal modo avuta evidenza di due procedimenti di quell'Autorità relativi ad intese tra emittenti nazionali nel mercato dei diritti televisivi e di un procedimento del Garante relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione. I primi sono relativi ad intese (RAI-RTI nel primo caso e RAI, RTI e Cecchi Gori nel secondo) ed appaiono, per il loro oggetto, più rilevanti per il terzo obiettivo dell'istruttoria, in relazione al quale occorre valutare eventuali indizi di lesione della concorrenza non solo nel mercato rilevante della raccolta pubblicitaria, ma anche nei mercati collegati e quindi, in particolare, in quello dei diritti di trasmissione. Delle due intese si darà perciò conto più avanti. L'operazione di concentrazione che ha visto la partecipazione di un soggetto legato da un rapporto di controllo ad un soggetto notificato nel procedimento in questione (si tratta della finanziaria FININVEST, controllante di RTI) è l'operazione di concentrazione FININVEST-AME-AMEF, autorizzata dal Garante con il provvedimento A22 EAG. In tale operazione, che riguardava l'acquisizione da parte di FININVEST del controllo di due concessionarie di pubblicità di testate periodiche e quotidiane, l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, nel suo parere, reso l'11 aprile 1992, evidenziava la sostanziale irrilevanza di tale operazione rispetto alla sua capacità di eliminare o restringere la concorrenza su tale mercato.

Non essendosi rinvenute altre notizie di intese o di operazioni di concentrazione a carico dei soggetti notificati nel mercato rilevante, l'Autorità è pervenuta alla conclusione che la crescita economica delle imprese più sopra citate sia riconducibile a sviluppo spontaneo, come definito dall'articolo 2, comma 9, della legge n. 249/97.

Per valutare l'eventuale lesione della concorrenza, sono stati presi in considerazione, oltre al mercato rilevante (quello della pubblicità televisiva) i cosiddetti mercati interessati, tra i quali emergono, in particolare, il mercato dei contenuti televisivi e quello dei talenti, il mercato delle infrastrutture trasmissive, e gli strumenti di rilevazione dell'*audience*. Eventuali comportamenti anti-concorrenziali in questi mercati potrebbero configurare, infatti, una diminuzione della "possibilità di accesso ai fattori di produzione" del mercato televisivo, elemento considerato in modo specifico dal comma 9 quale valutazione da effettuare ai fini della determinazione dell'esistenza di una posizione dominante vietata.

Nel corso dell'istruttoria, e soprattutto in sede di audizioni, sono stati denunciati atteggiamenti e comportamenti lesivi o riduttivi della con-

correnza che sarebbero stati messi in atto da RAI e RTI, nel mercato rilevante della pubblicità televisiva. Sono state, in particolare, denunciate pratiche di sussidi incrociati tra il mercato della pubblicità televisiva nazionale e quello più concorrenziale della pubblicità televisiva locale (riferito solo a RAI), politiche commerciali di esclusiva, politiche di sconti anticompetitive.

A queste segnalazioni si sono contrapposte le valutazioni avanzate sia dai soggetti notificati, sia da quelli sentiti ai sensi dell'articolo 7 del regolamento dell'Autorità in materia di costituzione e mantenimento di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni, in base alle quali il mercato pubblicitario sarebbe competitivo e in forte espansione, talché gli scarsi fatturati pubblicitari lamentati dalle emittenti televisive locali non sarebbero frutto di pratiche predatorie messe in atto dai soggetti notificati, bensì deriverebbero da limitate capacità imprenditoriali delle emittenti locali stesse.

Per quanto riguarda i mercati collegati e, in particolare, quello dei contenuti televisivi, si sono ritenuti pertinenti alle questioni oggetto dell'istruttoria, e della conseguente decisione, due provvedimenti dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato relativi ad intese nel mercato dei diritti sportivi acquisiti agli atti del procedimento.

Con il primo, il provvedimento n. 6633, è stata irrogata una sanzione nei confronti di RAI, RTI e Cecchi Gori Communications per la violazione dell'articolo 2, comma 2, lett. c), della legge n. 287/90 a seguito di un accordo, intervenuto nel febbraio 1996, per la ripartizione dei diritti della Coppa Italia di calcio. Secondo l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato “... l'accordo avrebbe esorbitato da una legittima finalità transattiva per sostanziarsi di fatto in una indebita restrizione della concorrenza nella parte in cui l'accordo prevedeva la ripartizione tra le tre emittenti dei diritti relativi ad alcune partite del torneo di Coppa Italia per il biennio 97-99”. Si può ritenere che tale provvedimento non sia stato in grado di incidere significativamente sulla formazione di posizioni dominanti nel mercato televisivo, per la parte marginale che esso rappresenta rispetto all'insieme degli eventi sportivi ad alta *audience*.

Per quanto riguarda invece il provvedimento n. 6662, con cui erano state sanzionate RAI e RTI per un accordo tendente alla ripartizione dei diritti sportivi, è da dire che il TAR del Lazio lo ha successivamente annullato per vizi procedurali.

Alcuni dei soggetti sentiti hanno inoltre denunciato comportamenti messi in atto da RAI e RTI su mercati collegati a quelli rilevanti, che avrebbero come effetto quello di rafforzare le posizioni dominanti dei soggetti in questione. Tali comportamenti riguarderebbero l'“accaparramento” in esclusiva di talenti televisivi, l'acquisizione in blocco dei programmi presso i principali distributori, l'esercizio, al 1997, da parte di RAI e RTI di un numero di impianti superiore alle necessità effettive di illuminazione del territorio nazionale, la gestione ed il controllo del meccanismo di verifica degli ascolti televisivi (Auditel), in quanto controllato da UPA (33%), RAI/SIPRA (33%) e MEDIASET (33%).

Tali elementi, che potrebbero costituire (in particolare le intese nei mercati collegati) indizi pertinenti ai fini della determinazione dell'eventuale

lesione della concorrenza, non appaiono supportati da adeguata documentazione. In ogni caso essi andrebbero riconsiderati alla luce delle contingenti condizioni economiche e culturali in un determinato momento storico, come indicato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 420/94.

L'ultimo livello di indagine imposto dalla legge è quello della eventuale lesione o riduzione del pluralismo. Ai fini della verifica della sussistenza di posizioni dominanti vietate occorre infatti valutare entrambi i profili, concorrenza e pluralismo, che il legislatore ha reputato parimenti meritevoli di tutela, sottraendo così agli organi chiamati ad esercitare il potere di controllo sulla corretta applicazione della disciplina la possibilità di limitarsi alla verifica di uno solo di essi. Ne consegue che è sufficiente la lesione anche di uno solo di essi per procedere all'adozione di eventuali provvedimenti anticoncentrativi.

Si è ritenuto necessario, in primo luogo, interrogarsi sulla natura e sulla valenza di tale principio per poi indagare sull'eventuale sussistenza in concreto di figure sintomatiche indicative di una lesione/riduzione del pluralismo. In base al percorso logico appena delineato, la sede naturale da cui muovere per l'individuazione della natura e del valore di tale principio sono le sentenze della Corte costituzionale, che sin dal 1974 hanno sottoposto ad una serie di limitazioni l'esercizio, allora monopolistico, della radiodiffusione televisiva.

Nella sentenza n. 225/74 la Corte evidenziava che il monopolio televisivo poteva considerarsi costituzionalmente legittimo solo se fosse preordinato a due obiettivi essenziali: a trasmissioni caratterizzate da imparzialità e completezza dell'informazione e a rendere effettivo il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici. In tal modo la Corte ha ritenuto rispettato il requisito del cosiddetto pluralismo interno, inteso come obbligo di dar voce al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società. Si tratta tuttavia di un profilo che esula dall'ambito di incidenza dell'istruttoria in questione, in quanto concerne soltanto la concessionaria pubblica, sulla quale è deputata ad esercitare il potere di controllo la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Di diverso rilievo appare invece il secondo aspetto del principio pluralistico, quello che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla sentenza n. 826/88, si profila come pluralismo esterno e si manifesta nella concreta possibilità di scelta, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative. Scelta che non sarebbe effettiva se i cittadini stessi non fossero in condizione di disporre, nel settore pubblico come in quello privato, di una molteplicità di programmi che garantiscano l'espressione di tendenze diverse. Ne consegue, a giudizio della Corte, che il pluralismo sarebbe gravemente minacciato in caso di esistenza di posizioni dominanti sul mercato.

La realizzazione di tale precetto ha imposto l'adozione di una specifica normativa antitrust. A tale compito ha assolto, in un primo tempo, la legge n. 223/90, che all'articolo 15 individuava una serie di criteri per

la determinazione delle posizioni dominanti vietate. Il comma 1 definiva alcuni criteri cosiddetti incrociati tra il mezzo radiotelevisivo e la stampa, i commi 2 e 3 disciplinavano le condizioni di validità di eventuali atti di cessione, trasferimenti, partecipazioni etc., mentre il comma 4 precisava che le concessioni in ambito nazionale rilasciate complessivamente ad un medesimo soggetto privato non potevano superare il 25% del numero di reti nazionali previste dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze e comunque il numero di tre.

Anche sulla base della sentenza n. 112/93, in cui aveva ribadito che è lo stesso diritto all'informazione di cui all'articolo 21 della Costituzione ad implicare il pluralismo delle fonti, nel senso di imporre al legislatore il vincolo di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo al massimo numero possibile di voci diverse, con la sentenza n. 420/94 la Corte dichiarava il citato comma 4 dell'articolo 15 della legge n. 223/90 costituzionalmente illegittimo perché contrastante con i valori di pluralismo esterno e di imparzialità sottesi al diritto di libera manifestazione del pensiero, compromesso dalla mancanza di un'idonea disciplina antitrust in materia di radiodiffusione. In particolare la Corte evidenziava che il legislatore del 1990, piuttosto che muoversi nel senso di contenere e poi ridimensionare la concentrazione allora esistente, che vedeva di fatto tre reti esercitate dallo stesso soggetto (situazione già denunciata con sentenza n. 826/88, alla quale avrebbe dovuto rimediare appunto la legge n. 223/90), non aveva fatto altro che legittimarla stabilmente.

Ad avviso della Corte, dalla rimozione del citato articolo 15, comma 4, della legge n. 223/90 non derivava un vuoto normativo, considerata la presenza di una disciplina transitoria (legge n. 422/93), pur rimanendo ferma la necessità di stabilire nuovi e corretti limiti anticoncentrativi. Ciò perché, come la Corte ha più volte avuto modo di affermare, il principio del pluralismo è insito nel nostro ordinamento, sancito dall'articolo 21 della Costituzione e specificato come regola di immediata applicazione nel divieto di titolarità di tre concessioni di reti nazionali ovvero di titolarità del 25% del numero complessivo delle reti private. Tale valore, precisa la Corte, deve infatti considerarsi prevalente sulla facoltà di concentrazione che, pur potendo in ipotesi rispondere alla opportunità di conseguire una dimensione di impresa ottimale sotto il profilo economico-aziendale, non risponde alla preminente necessità di assicurare il maggior numero possibile di voci.

All'indicazione della Corte di stabilire nuovi e corretti limiti anticoncentrativi il legislatore ha risposto con l'emanazione della legge n. 249/97, che non solo all'articolo 2 precisa i criteri per la determinazione delle posizioni dominanti, ma al successivo articolo 3 prevede anche precise misure deconcentrative da applicarsi ai soggetti che si trovino in tali condizioni. In particolare, essa dispone che l'esercizio delle reti eccedenti il limite del 20% del numero di concessioni assentiabili possa proseguire sino ad un termine stabilito dall'Autorità, in conformità del dettato della legge, oltre il quale i relativi programmi debbono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo.

Parallelamente, il già citato comma 9 del medesimo articolo 3 stabilisce che, contestualmente a tale decisione, l'Autorità debba indicare il termine entro cui la RAI deve trasformare una delle sue reti televisive in un'emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie. Il piano di ristrutturazione in parola deve essere valutato dall'Autorità una volta sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Mentre l'istruttoria sulla prima di queste misure è pressoché conclusa, la seconda è tuttora aperta in attesa del parere da parte della Commissione parlamentare di vigilanza e per l'indirizzo generale dei servizi radiotelevisivi, già richiesto dall'Autorità. Si auspica pertanto che l'organismo bicamerale si pronunzi sollecitamente, così da consentire all'Autorità stessa di adempiere in tempi brevi al suo compito.

Come già ricordato più volte, le due misure previste dall'articolo 3, una volta attuate, contribuirebbero a sanare la situazione di incostituzionalità già accertata con la sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale, con riferimento alla legge n. 223/90, e a ricondurre ad una situazione di maggiore pluralismo il sistema televisivo italiano. Non vi è dubbio, infatti, che il legislatore, nell'indicare con precisione nella legge n. 249/97, le due misure deconcentrative e la necessità della contestualità delle due decisioni da parte dell'Autorità, avesse ben presente che i due soggetti RAI e RTI, ai quali queste due misure si riferiscono, operavano, al momento dell'entrata in vigore della legge, in regime di duopolio.

Alle medesime conclusioni perveniva peraltro anche la Relazione annuale presentata dall'Autorità al Parlamento il 30 giugno 1999, nella quale, in riferimento allo stato del mercato nazionale televisivo e audiovisivo, si affermava che “i due principali operatori controllano larga parte dell'offerta e delle risorse economiche, mentre gli altri soggetti della televisione in chiaro occupano posizioni marginali” (pag. 92).

Le analisi relative all'eventuale lesione/riduzione del pluralismo devono necessariamente assumere come punti di partenza la sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale e la successiva legge n. 249/97. Come si è ricordato poc'anzi, la prima affermava che il pluralismo è gravemente minacciato dal possesso di un numero eccessivo di reti in capo ad un unico soggetto, mentre la seconda riconosce implicitamente questo stesso criterio, quando impone all'emittente di trasferire su satellite o cavo la rete eccedente.

È evidente che la situazione attuale rispecchia, per quanto riguarda i soggetti in questione, quella antecedente non solo all'emanazione della legge n. 249/97, ma alla stessa pronuncia della Corte. Tuttavia, poiché il contesto nel quale i soggetti agiscono appare modificato, occorre riconsiderare in tale nuovo quadro gli indizi relativi al pluralismo. La legge, infatti, impone di considerare il fenomeno del pluralismo anche indipendentemente dal numero delle reti e dalla quantità di risorse economiche raccolte, tant'è che all'articolo 2, comma 7, impone all'Autorità di eliminare o impedire il formarsi delle posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo.

Questa verifica comporta la definizione di criteri o parametri attraverso i quali misurare il grado di pluralismo, criteri e parametri che possono es-

sere di varia natura e tuttora non univocamente definiti neppure a livello internazionale. A riprova di ciò basti ricordare il Libro verde elaborato dalla Commissione europea e pubblicato nel 1992 con il titolo “Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno – Valutazione della necessità di un’azione comunitaria” (COM(1992) 480 def.) che, tra gli altri, si poneva esplicitamente il problema della loro definizione. Tra i criteri da più parti suggeriti si possono citare il numero delle emittenti complessivamente presenti in una determinata area geografica, gli indici di ascolto dei diversi programmi (come avviene ad esempio in Germania e in Gran Bretagna), la presenza di canali alternativi.

Data la carenza di punti fermi metodologici sull’argomento e di esplicite indicazioni legislative in merito, una verifica in tal senso appare allo stato attuale assai problematica. Tuttavia, al di là del numero delle reti possedute da un unico soggetto, che è rimasto stabile, è evidente che altri elementi sono mutati dal 1994 ad oggi ed altri ancora sono in rapido mutamento. Ne discende che l’Autorità è sollecitata a valutare sia le posizioni dominanti sia le eventuali lesioni di pluralismo e concorrenza all’interno di tale quadro evolutivo.

Ora, è indubbio che tali limiti vadano valutati alla luce dell’evoluzione dello scenario tecnico, economico e giuridico nel quale si muovono i soggetti, scenario i cui mutamenti sono già stati analizzati nella citata Relazione dell’Autorità al Parlamento del giugno 1999: infatti in essa si afferma che “l’adozione di una tecnologia di trasmissione leggera, qual è il digitale, consente l’ingresso sul mercato televisivo ad un ampio numero di operatori superando da un lato la scarsità di risorse elettriche tipica della tecnologia analogica (che contingente il numero di canali disponibili e quindi dei soggetti ammessi) e dall’altro riducendo i costi d’investimento richiesti al consumatore dal satellite. In questo modo possono moltiplicarsi le opzioni di programmi e servizi accessibili al consumatore con costi di impianto vicini allo zero” (pag. 99).

Questo scenario non è certo ancora pienamente attuato, ma è sicuramente in via di affermazione, come dimostra l’esistenza di almeno due soggetti nazionali che operano su piattaforme digitali e che irradiano molte decine di programmi ad un numero di abbonati oggi stimati intorno ai 3 milioni. Questo stesso scenario e le sue diverse possibili modalità di realizzazione hanno costituito oggetto di un approfondito studio svolto dall’Autorità che ha dato origine nel giugno 2000 al Libro bianco sul digitale.

L’evoluzione tecnologica ed economica del mercato è del resto chiaramente sottesa alla previsione della legge nella parte in cui all’articolo 2, comma 12, prevede che “l’Autorità in occasione della relazione al Parlamento sulle caratteristiche dei mercati di riferimento deve pronunciarsi espressamente sulla adeguatezza dei limiti indicati nel presente articolo”.

A ulteriore dimostrazione di quanto l’esigenza di adeguare la verifica delle posizioni dominanti vada contestualizzata alle concrete condizioni di mercato, basta considerare l’articolo 2, comma 1, che, nel fare divieto di posizioni dominanti, li colloca “nei settori delle comunicazio-

ni sonore e televisive, anche nelle forme evolutive, realizzate con qualsiasi mezzo tecnico, della multimedialità, dell'editoria anche elettronica e delle connesse fonti di finanziamento”.

La stessa Corte costituzionale, nella sua sentenza n. 420/94, valutava che fosse opportuno verificare se un determinato limite antitrust o, più in generale, la normativa vigente fosse adeguata a tutelare il pluralismo “nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un determinato momento storico”. Da qui l'esigenza di procedere non solo ad una sollecita attuazione delle misure deconcentrative di cui all'articolo 3, ma anche ad un accertamento sulle attuali condizioni del mercato radiotelevisivo e sulle sue possibili evoluzioni future.

In conclusione l'Autorità ha accertato che:

a) al momento dell'entrata in vigore della legge n. 249/97 le due unità economiche costituite dalla RAI con la controllata SIPRA e da PUBBLITALIA 80 con la collegata RTI, avevano superato la soglia di cui all'articolo 2, comma 8, della legge citata;

b) tale superamento non è derivato da intese o concentrazioni, ma da espansione naturale delle imprese, tale da non determinare una posizione dominante vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 9, della legge n. 249/97;

c) alcuni indizi denunciati in talune fasi dell'istruttoria afferenti a possibili lesioni o riduzioni della concorrenza e del pluralismo non appaiono di rilevanza tale da motivare l'applicazione delle misure previste dall'articolo 2, comma 7, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Su tali basi l'Autorità, con la delibera n. 365/00/CONS del 13 giugno 2000, ha quindi assunto la decisione - in riferimento alla posizione dei soggetti notificati, alla data di entrata in vigore della legge n. 249/97 - di non applicare le misure previste dall'articolo 2, comma 7, della legge stessa.

L'Autorità ha altresì stabilito:

a) di provvedere all'adozione delle misure di cui all'articolo 3, commi 6, 7 e 9, della precitata legge n. 249/97 non appena la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi si sarà pronunciata sulla richiesta di parere in merito al piano di ristrutturazione Nuova RAI TRE, già inoltrata dall'Autorità alla predetta Commissione di vigilanza;

b) di avviare un'indagine volta ad accertare le condizioni attuali e i possibili sviluppi futuri del settore televisivo, sotto il profilo del pluralismo e della concorrenza, con particolare riferimento alla distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche, all'accesso ai fattori di produzione, al numero delle imprese, alla loro dimensione e alla loro *audience*, tenendo anche conto delle evoluzioni in atto e previste della multimedialità e delle tecnologie digitali, anche ai fini di quanto previsto dall'articolo 2, comma 12, della legge n. 249/97.

In conformità a quanto previsto dalla legge, la delibera n. 365/00/CONS è stata formalmente trasmessa ai Presidenti delle due Camere.

## **7. Il monitoraggio delle trasmissioni televisive e le attività di garanzia**

L'Autorità ha sviluppato un progetto organico e sistematico di monitoraggio del contenuto dei programmi televisivi in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 13, della legge n. 249/97.

Il progetto di monitoraggio è stato elaborato nella prima metà del 1999, dopo approfondite analisi delle esperienze maturate da altre autorità di regolamentazione europee, dall'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, di quelle di "automonitoraggio" delle principali emittenti nazionali nonché di quelle maturate nel settore da centri di rilevazione specializzati nel monitoraggio televisivo continuativo. Il programma è stato formalmente approvato il 7 luglio 1999.

Per quanto attiene, in particolare, l'oggetto del monitoraggio, sono state individuate le seguenti quattro macro-aree: garanzie all'utenza (con particolare riguardo alla tutela dei minori); obblighi di programmazione dei concessionari (comprese le quote di produzione e di emissione delle opere europee); pubblicità (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto); pluralismo (politico, culturale, sociale).

Per ciascuna macro-area sono stati quindi individuati i soggetti contemplati dalla normativa (emittenti concessionarie terrestri nazionali o locali, emittenti autorizzate alla diffusione via satellite, emittenti in codice), la tipologia del procedimento sanzionatorio e l'ammontare delle sanzioni irrogabili, il soggetto giuridicamente deputato alla verifica dell'osservanza delle norme e quello, eventualmente diverso, competente all'irrogazione delle sanzioni. Per ciascuna macro-area è stato successivamente svolto un approfondimento per l'individuazione di possibili criticità o ambiguità determinate da sovrapposizioni normative o dalla necessità di interventi regolatori aggiuntivi. Ciascuna macro-area è stata infine ulteriormente suddivisa in distinte aree di indagine, come meglio illustrato in seguito, per ciascuna delle quali è stato individuato uno specifico percorso metodologico di monitoraggio e di organizzazione ed esposizione dei dati.

Nella prima fase operativa, l'azione di monitoraggio si è necessariamente concentrato sull'emittenza televisiva nazionale; in un secondo momento saranno elaborate metodologie e modelli applicabili al vasto settore dell'emittenza televisiva locale nonché a quello radiofonico.

Nell'autunno 1999, l'Autorità ha avviato un'indagine finalizzata ad individuare centri di rilevazione di comprovata esperienza nel settore del monitoraggio televisivo, provvisti di infrastrutture dedicate e di risorse umane addestrate, idonei a fornire i servizi previsti dal progetto in relazione alle emissioni pubblicitarie e, in generale, a tutti gli obblighi che gravano sulla programmazione televisiva. Terminati tali adempimenti, nel gennaio 2000 il Consiglio ha approvato l'avvio ope-

rativo del progetto, che dal mese di febbraio è quindi entrato nella fase di realizzazione.

Nei paragrafi che seguono verrà esposta una sintesi delle attività svolte all'interno di ciascuna delle quattro macro-aree oggetto di monitoraggio.

### 7.1 *La tutela dei minori*

La tutela dei minori è uno dei compiti più delicati affidati all'Autorità dalla legge n. 249/97, in base al cui articolo 1, comma 6, lettera b) numero 6, la Commissione per i servizi e i prodotti “*verifica il rispetto nel settore radiotelevisivo delle norme in materia di tutela dei minori, anche tenendo conto dei codici di autoregolamentazione relativi al rapporto tra televisione e minori e degli indirizzi della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*”. Il Consiglio, inoltre, come disposto dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 10, accerta la mancata osservanza, da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, degli indirizzi formulati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

In considerazione dell'ampiezza dei predetti compiti, il tema della vigilanza sugli obblighi previsti a tutela dei minori ha costituito una parte importante del progetto di monitoraggio. Trattandosi di un'area ad elevata problematicità - in quanto suscettibile di investire sensibilità, percezioni e valutazioni qualitative non di rado contrastanti - l'Autorità non ha ritenuto opportuno assumere parametri di valutazione statici ma ha inteso procedere nella direzione di un confronto continuo con le emittenti, il pubblico e gli esperti della materia.

Le difficoltà connesse alla vigilanza sulla programmazione televisiva destinata al pubblico più giovane sono ulteriormente accentuate da due fattori: da un lato, la genericità di alcune norme in materia di tutela dei minori e, dall'altro, l'estrema frammentarietà che caratterizza il panorama legislativo in materia, alla quale consegue una notevole incertezza del quadro delle sanzioni applicabili. A tale proposito, si ricordano qui brevemente alcune delle disposizioni che compongono il quadro normativo di riferimento: la legge n. 223/90 che, all'articolo 15, comma 10, stabilisce il divieto di trasmissione di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori; il decreto ministeriale n. 425/91, che prevede norme a tutela dei minorenni in relazione alla pubblicità televisiva; la legge n. 203/95, che all'articolo 3, comma 4, stabilisce che la trasmissione televisiva di film contenenti immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori è ammessa solo tra le ore 23 e le ore 7, salvo quanto disposto dall'articolo 15 della legge n. 223/90; la convenzione fra il Ministero delle comunicazioni e la RAI, che all'articolo 11 stabilisce l'impegno, da parte della società concessionaria del servizio pubblico, a realizzare su ogni rete li-

nee di programmazione per i minori che tengano conto delle esigenze e della sensibilità della prima infanzia e dell'età evolutiva; infine, il contratto di servizio stipulato tra il Ministero e la RAI, il cui articolo 5 prevede che quest'ultima dedichi particolare attenzione ai messaggi di violenza veicolati direttamente ed indirettamente dal mezzo televisivo ed effettui un controllo qualitativo e preventivo sui messaggi pubblicitari, affinché questi non mettano in pericolo l'equilibrato sviluppo della personalità dei minori.

A queste disposizioni si sommano inoltre numerosi codici di autoregolamentazione, stipulati tra gli operatori del settore delle comunicazioni, sul cui rispetto hanno fino ad oggi vigilato appositi organismi interni di sorveglianza. Fra i codici di autoregolamentazione si ricordano: i protocolli deontologici su informazione e minori (Carta di Treviso) sottoscritti nel 1995 dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e dalla Federazione Nazionale Stampa Italiana; il codice di autoregolamentazione nei rapporti tra TV e minori, sottoscritto nel 1997 da RAI, Mediaset, Cecchi Gori Communications, FRT ed AER; il codice di autodisciplina pubblicitaria (ventottesima edizione, in vigore dal 18 maggio 1999).

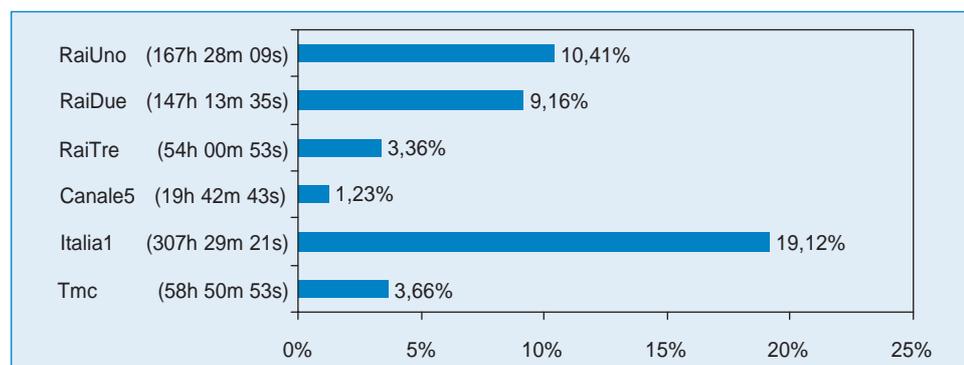
Alla luce di quanto esposto, l'Autorità ha ritenuto prioritario, attraverso l'azione di monitoraggio in materia di tutela dei minori, il raggiungimento di due obiettivi. Il primo è l'acquisizione di dati generali, di base, sulla rappresentazione dei minori nella comunicazione televisiva, che consentano di costruire scenari comunicativi ed elaborare analisi approfondite e valutazioni. Il secondo obiettivo consiste nella rilevazione e nello studio degli effetti che la programmazione televisiva può avere sui minori (o su altri soggetti deboli). A questo proposito, l'Autorità si prefigge di raccogliere dati sia sui contenuti ed i linguaggi dei programmi, sia sulla ricezione dei programmi stessi, sforzandosi di evitare l'adozione di meccanismi "automatici" e statici di valutazione, discendenti da assunti predefiniti e potenzialmente superati dall'evoluzione dei gusti e del costume.

Nell'ambito del programma di monitoraggio in materia di tutela dei minori, l'Autorità, a fine 1999, ha promosso una ricerca sui programmi televisivi destinati ai bambini di età inferiore ai 12 anni trasmessi dalle principali reti nazionali nel periodo dal 1° novembre 1999 al 6 gennaio 2000, di particolare interesse poiché comprende le festività natalizie. L'indagine è stata condotta dalla struttura del Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma, specializzato nel monitoraggio televisivo. Nel corso della ricerca sono state monitorate 9.648 ore di trasmissione; di queste sono state analizzate oltre 750 ore che rappresentano, nel periodo considerato, il tempo totale dedicato ai programmi per bambini dalle emittenti oggetto dello studio. La ricerca, della quale si riportano di seguito alcuni dati, ha avuto carattere esplorativo e ha rappresentato un primo passo verso la definizione di una procedura operativa finalizzata all'analisi quantitativa e qualitativa del palinsesto televisivo.

I dati rappresentati nella figura 1 - relativi al tempo di trasmissione dedicato ai bambini rispetto al tempo totale di trasmissione televisiva

(uguale per tutte le emittenti) nel periodo considerato - pongono al primo posto Italia 1, che dedica ai bambini il 19,12% dei propri programmi, seguita da Rai Uno (10,41%) e RaiDue (9,16%). Rete 4 non appare in questa e nelle altre figure, in quanto non ha trasmesso alcun pro-

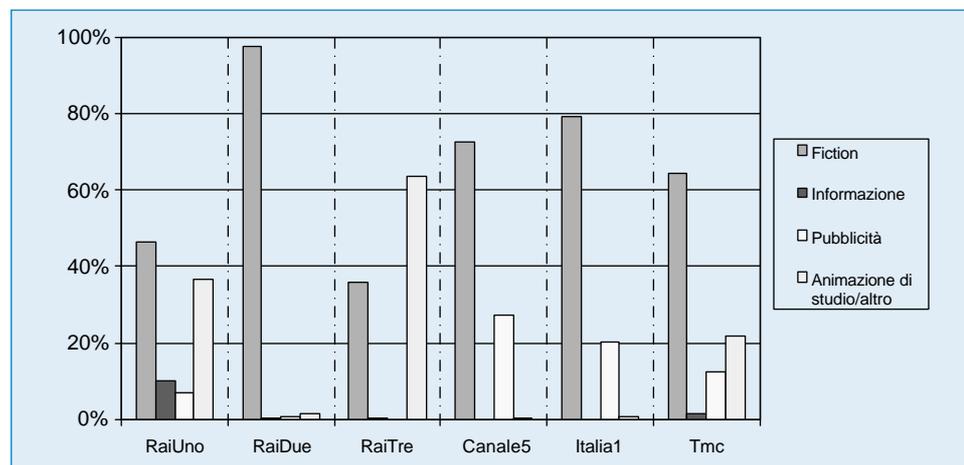
Figura 1 - **Tempo di trasmissione dedicato ai bambini per emittente rispetto al tempo totale di programmazione televisiva nel periodo 1/11/99 - 6/1/00**



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

gramma per bambini nel periodo oggetto della ricerca. È possibile suddividere la programmazione per bambini in alcuni “generi”: *fiction* (ulteriormente scomponibile in: cartoni animati, film e telefilm), informazione, pubblicità e altro, ove il genere “altro” racchiude le categorie: sigla, gioco interattivo, gioco in studio e animazione. La figura 2 mette in evidenza come RaiUno sia l'unica emittente ad avere una distribuzione quasi paritetica tra *fiction* e resto della programmazione, mentre nelle altre emittenti prevale, sia pure in misura diversa, il genere *fiction* (soprattutto cartoni animati). Fa eccezione RaiTre che si differenzia, invece, in quanto presenta una maggiore percentuale di programmi del genere “altro”.

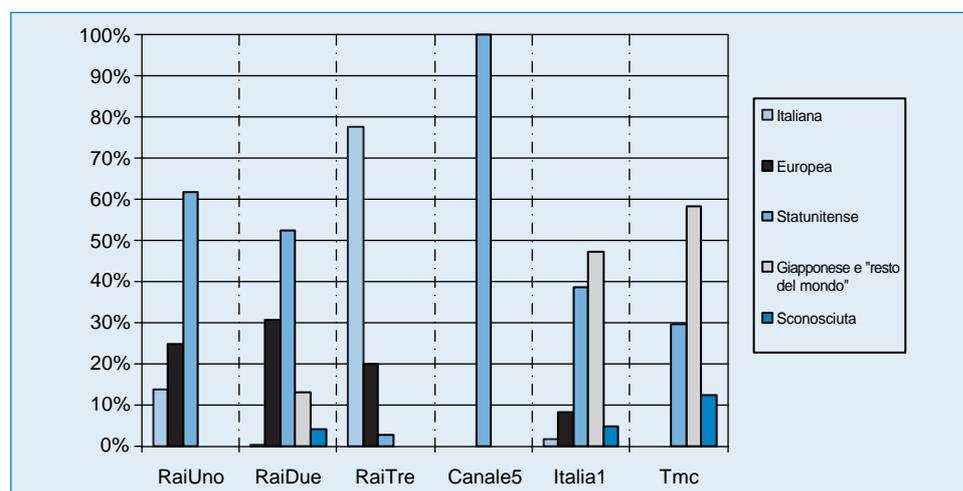
Figura 2 - **Suddivisione per generi dei programmi dedicati ai bambini per mittente (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)**



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Suddividendo i programmi *fiction* dedicati ai bambini per nazionalità di produzione, si riscontrano significative differenze tra le emittenti esaminate. Si evidenzia in particolare, come illustrato dalla figura 3, una notevole presenza di produzioni di origine statunitense nonché di produzioni di provenienza giapponese e “resto del mondo”. Parallelamente, il tempo di trasmissione riservato alle opere europee appare basso, soprattutto nel caso delle emittenti private.

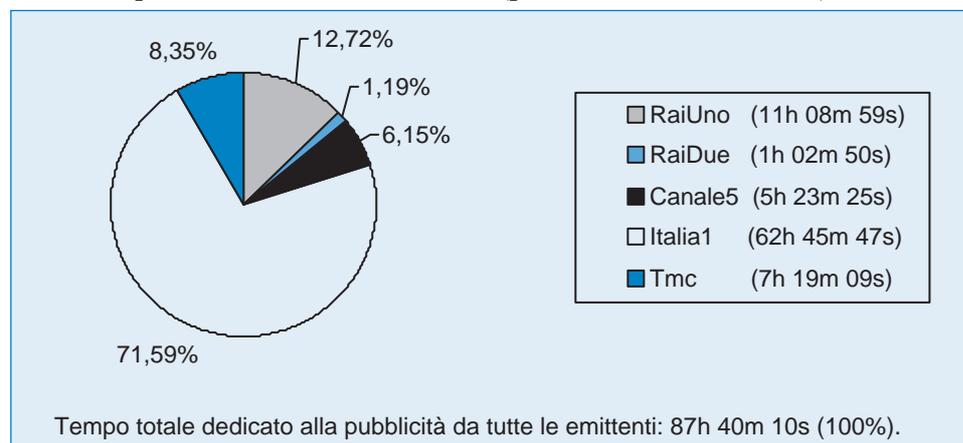
Figura 3 - Suddivisione per nazionalità di produzione dei programmi *fiction* dedicati ai bambini per emittente (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Una riflessione a parte merita il genere pubblicità. Le rilevazioni riportate nella figura 4, che riguardano il tempo occupato dalla pubblicità nelle trasmissioni per bambini suddiviso fra le varie emittenti, mettono in evidenza che Italia 1, a fronte di un maggior tempo di programmazione dedicato ai bambini (cfr. figura 1), raccoglie la gran parte delle inserzioni pubblicitarie.

Figura 4 - Suddivisione per tempo dedicato alla pubblicità nei programmi dedicati ai bambini, per emittente, rispetto al tempo totale dedicato alla pubblicità da tutte le emittenti (periodo: 1/11/99 - 6/1/00)



Fonte: Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma

Per concludere si ricorda, sempre in relazione all'attività di vigilanza in materia di garanzie per i minori, anche l'attività di controllo su segnalazione. A titolo esemplificativo, si evidenzia che sono pervenute all'Autorità, nel corso del primo quadrimestre del 2000, n. 91 segnalazioni riguardanti altrettante ipotesi di violazione della normativa vigente in materia di minori (v. tabella 1). Le segnalazioni sono pervenute dagli Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni, che agiscono su incarico dell'Autorità, da varie associazioni di tutela dei consumatori e dei minori, da privati cittadini e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ad esse occorre aggiungere altre 83 segnalazioni (81 provenienti da quattro Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni, 2 da un privato cittadino) in materia di servizi audiotex e internazionali (articolo 1, comma 26, della legge n. 650/96), per le quali si sta procedendo all'accertamento delle presunte violazioni, in relazione sia al divieto, per i servizi audiotex ed internazionali, di presentare forme e contenuti di carattere erotico, pornografico o osceno, sia al divieto, per le emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali, di propagandare servizi audiotex e videotex (linee dirette, messaggerie vocali, *chat line*, *one to one* e *hot line*), nelle fasce di ascolto e di visione fra le ore 7.00 e le ore 24.00. Agli accertamenti in materia, l'Autorità procede con la collaborazione anche del Comando del nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria di Napoli della Guardia di finanza (ubicato presso la sede dell'Autorità), del Comando di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno (ubicato presso la sede dell'Autorità) e degli Ispettorati Territoriali del Ministero delle comunicazioni competenti per territorio.

Tabella 1 - Segnalazioni di presunte violazioni delle norme in materia di tutela dei minori pervenute all'Autorità nel primo quadrimestre del 2000

Ipotesi di violazione	Numero Segnalazioni
Articolo 3, comma 4, legge 2 03/95	15
Articolo 8, comma 1, legge 223/90	8
Articolo 8, comma 2, legge 223/90	2
Articolo 15, comma 10, legge 223/90	22
Articolo 15, comma 11, legge 223/90	4
Articolo 15, comma 13, legge 223/90	1
Articolo 20, comma 4, legge 223/90	2
Articolo 3, comma 1, legge 122/98	6
Articolo 3, comma 4, legge 122/98	10
Articolo 3, comma 5, legge 122/98	8
Articolo 4, comma 2, legge 581/93	7
Articolo 4, comma 3, legge 581/93	1
Articolo 10, comma 2, legge 581/93	2
Parte prima, Codice autoregolam.	2
Carta di Treviso	1
Articolo 1, comma 26, legge 650/96	83

## 7.2 Il rispetto degli obblighi dei concessionari televisivi

L'insieme delle disposizioni relative agli obblighi di programmazione posti a carico dei concessionari radiotelevisivi nazionali è di considerevole complessità. Basti qui ricordare, da un lato, le leggi 6 agosto 1990, n. 223, di disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, e 30 aprile 1998, n. 122, contenente norme relative alla promozione della distribuzione e della produzione di opere europee; dall'altro, le disposizioni contenute in due provvedimenti dell'Autorità: il regolamento per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri (delibera del 1° dicembre 1998, n. 78) ed il regolamento concernente la promozione della distribuzione e della produzione di opere europee (delibera del 16 marzo 1999, n. 9).

La legge n. 122/98, in particolare, all'articolo 2, comma 1, prevede per le emittenti televisive nazionali l'obbligo di riservare più della metà del tempo mensile di trasmissione (escluso quello dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, servizi teletext, *talk show* o televendite) ad opere audiovisive di origine europea. Lo stesso comma prevede inoltre che tale riserva di trasmissione di opere europee sia ripartita fra i diversi generi di opere e riguardi opere prodotte, per almeno la metà, negli ultimi cinque anni.

Nel 1999, l'Autorità ha commissionato al Centro d'ascolto di Roma - in continuità con precedenti rilevazioni effettuate dallo stesso Centro per conto dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria già dal 1997 - il monitoraggio delle trasmissioni soggette ad obblighi di programmazione ai sensi della legge n. 122/98 e del precitato regolamento di attuazione dell'Autorità. I generi televisivi oggetto del monitoraggio sono stati classificati in quattro categorie: film (produzioni cinematografiche e film per la televisione), cartoni animati, produzioni televisive (telefilm, *telenovela*, *serial*, *soap opera*, prosa, sceneggiati) e documentari. I dati complessivi relativi all'anno 1999 sono stati trasmessi all'Autorità nel mese di maggio 2000 e sono attualmente in corso di verifica, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 122/98.

A partire dall'anno 2000, l'Autorità si avvale di rapporti mensili prodotti dal Centro d'ascolto sulla base del monitoraggio, relativi a tutti gli obblighi di programmazione e di concessione previsti da norme di legge. I rapporti sono trasmessi all'Autorità in formato elettronico, così da consentire successive elaborazioni, analisi ed incroci con altri dati emersi dal monitoraggio relativo ad altre macro-aree o con quelli degli anni passati. Rispetto al 1999, le tipologie di opere audiovisive analizzate sono aumentate e sono conformi alle disposizioni dell'articolo 2, comma 1 della legge n. 122/98.

La legge n. 122/98 prevede inoltre per le emittenti televisive nazionali l'obbligo di riservare una quota non inferiore al 10% dei loro introiti netti annui derivanti da pubblicità alla produzione ed all'acquisto di programmi audiovisivi - compresi film (in misura non inferiore al 40% della quota di cui sopra) e programmi rivolti ai minori - di produzione eu-

ropea, ivi comprese le opere realizzate da produttori indipendenti. La concessionaria del servizio pubblico è tenuta a riservare una quota non inferiore al 20% dei proventi dei canoni di abbonamento alla produzione di opere europee. In relazione a tali obblighi, il regolamento dell'Autorità in materia di promozione della distribuzione e della produzione di opere europee ha stabilito il principio dell'autocertificazione su base annua da parte delle emittenti dei propri proventi e delle proprie percentuali di investimento in opere europee. A seguito della chiusura dei bilanci aziendali relativi all'anno 1999, l'Autorità sta acquisendo le autocertificazioni e si accinge a procedere alla verifica dei dati, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 122/98.

### 7.3 *L'attività di vigilanza in materia di pluralismo: la "par condicio"*

Il progetto di monitoraggio ha posto come oggetti del monitoraggio sul pluralismo tre categorie specifiche:

- il pluralismo sociale, vale a dire la rappresentazione del complesso sistema delle diverse articolazioni culturali e delle opinioni presenti nella società (un obbligo che, per quanto riguarda la concessionaria pubblica, è richiamato sia nel contratto di servizio che negli indirizzi della Commissione Parlamentare di vigilanza);
- il pluralismo politico nella programmazione televisiva quotidiana, vale a dire la salvaguardia dei principi di equità più volte richiamati dalle norme legislative, dagli indirizzi emessi dalla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e da quanto stabilito, per la concessionaria pubblica, dal contratto di servizio;
- il pluralismo in campagna elettorale, vale a dire il controllo sulle modalità di rappresentazione e sui tempi concessi alle forze politiche e ai candidati, sulla messa in onda degli spot, sulla pubblicazione dei sondaggi ed in generale su tutte le norme che disciplinano le campagne elettorali in televisione.

Proprio in relazione a questo ultimo aspetto del pluralismo in campagna elettorale, si deve ricordare che, nell'immediata vigilia delle elezioni regionali ed amministrative nonché della tornata di referendum abrogativi della scorsa primavera, è stata approvata la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

Fra le novità introdotte dalla nuova legge, si ricorda qui, brevemente, l'estensione dell'ambito temporale di applicazione della disciplina intesa a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità nell'accesso ai mezzi d'informazione (articolo 1, comma 1). In virtù di tale estensione si è passati da una normativa limitata ai soli periodi di campagna elettorale – per i quali è comunque prevista una disciplina differenziata, estesa anche ai referendum – ad una regolamentazione

permanente della materia. Inoltre, la legge ha disposto che la parità di trattamento e l'imparzialità nell'accesso ai mezzi di informazione siano assicurati nei confronti di "tutti i soggetti politici" (articolo 1) e non più soltanto a quelli – candidati, liste, gruppi di candidati, ecc. – presi in considerazione dalla precedente disciplina (legge n. 515/93) che riguardava i soli periodi di campagna elettorale. Disposizioni articolate riguardano poi i programmi di comunicazione politica, i messaggi politici autogestiti, i programmi d'informazione, i messaggi politici ed elettorali su quotidiani e periodici e i sondaggi politici ed elettorali.

Su aspetti molto rilevanti di tutti questi temi, la legge n. 28/00 chiamava l'Autorità a redigere i regolamenti attuativi per quanto riguarda stampa, radio e televisioni private, nazionali e locali. Alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi veniva demandato invece il compito di redigere i regolamenti attuativi diretti alla concessionaria pubblica radiotelevisiva.

La considerevole complessità degli adempimenti previsti dalla legge n. 28/00 a carico dell'Autorità, l'ampiezza del potere regolamentare ad essa demandato e i tempi molto stretti per l'esercizio degli stessi (una sola settimana è intercorsa fra l'entrata in vigore della legge n. 28/00 e l'inizio della campagna elettorale per le elezioni regionali e amministrative del 16 aprile) hanno imposto all'Autorità un notevole impegno di lavoro al fine di elaborare - nel rispetto dei termini - i necessari regolamenti attuativi. In tale circostanza, l'Autorità ha ritenuto prioritario, in sede di prima applicazione della legge, dare attuazione alle disposizioni che disciplinano i periodi elettorali, rinviando ad altro provvedimento la restante disciplina. Tale provvedimento è stato poi adottato il 22 giugno 2000, con la delibera n. 200/00/CSP, dalla Commissione per i servizi e i prodotti che in precedenza aveva approvato, con la delibera n. 29/00/CSP del 1° marzo 2000, le disposizioni di attuazione della nuova disciplina in materia di comunicazione politica e parità d'accesso ai mezzi d'informazione, con la delibera n. 55/00/CSP del 29 marzo 2000, le disposizioni di attuazione relative alla campagna per i referendum abrogativi del 21 aprile. Sono stati adottati altri tre regolamenti relativi a consultazioni locali in Trentino Alto Adige (delibera n. 57/00/CSP) e Valle d'Aosta (delibera n. 72/00/CSP) e ad un'elezione suppletiva della Camera dei deputati nel collegio uninominale 6 della Sardegna (delibera n. 139/00/CSP).

Anche per il monitoraggio delle nuove disposizioni in materia di pluralismo politico, così come per il monitoraggio sul pluralismo sociale, l'Autorità si avvale della collaborazione operativa del Centro di ascolto di Roma. In occasione delle recenti campagne elettorali e referendarie, il Centro di ascolto ha svolto il monitoraggio, 24 ore su 24, di tutte le trasmissioni di carattere informativo, di intrattenimento, cultura e varietà di dieci reti nazionali terrestri (le tre reti RAI, le tre reti Mediaset, le due reti Tmc e Rete A). In conformità con quanto previsto dalla nuova legge n. 28/00, è stata analizzata la programmazione delle emittenti televisive

nazionali relativa alle tre fattispecie previste (programmi di comunicazione politica, messaggi autogestiti, notiziari e programmi di approfondimento informativo).

L'attività di monitoraggio ha avuto un carattere eminentemente quantitativo. Il Centro d'ascolto ha operato una distinzione tra il tempo dedicato al soggetto e il tempo gestito direttamente da quest'ultimo (tempo di parola, dichiarazioni dirette o citazioni esatte delle parole pronunciate dal soggetto, tempo di antenna) e per ogni trasmissione ha compilato rapporti che, oltre ai dati sulla rete, sull'orario di messa in onda, sul carattere giornalistico o di intrattenimento della trasmissione, hanno riassunto anche gli argomenti trattati, le opinioni espresse, gli ospiti presenti.

A seguito dei controlli effettuati sui rapporti giornalieri relativi alla programmazione dell'emittenza televisiva nazionale prodotti dal Centro d'ascolto per il periodo dal 2 marzo al 16 aprile 2000, il Dipartimento vigilanza e controllo dell'Autorità ha inoltrato al competente Dipartimento garanzie e contenzioso dell'Autorità stessa 25 segnalazioni e 13 verbali di accertamento a carico delle emittenti.

L'Autorità ha anche concluso accordi di collaborazione con il Centro interuniversitario di comunicazione politica, una struttura formata dalle Università di Perugia, Salerno e Torino, che da anni effettua ricerche empiriche e teoriche sulle campagne elettorali, sui loro contenuti e sulle loro strategie per conto di diversi committenti nazionali ed internazionali. Per conto dell'Autorità, il Centro interuniversitario effettua rilevazioni sul rispetto della disciplina prevista, in materia di comunicazione politica, per la stampa quotidiana e periodica, segnalando all'Autorità le presunte infrazioni rilevate sulla quasi totalità della stampa quotidiana nazionale e locale e sulle principali testate periodiche.

Nel corso delle recenti campagne elettorali, il Centro interuniversitario ha tempestivamente segnalato le infrazioni rilevate in relazione alle norme sulla pubblicazione dei sondaggi (divieto di pubblicazione negli ultimi quindici giorni della campagna elettorale; indicazione, nei sondaggi pubblicati nella prima parte di quest'ultima, di una serie di informazioni utili per una corretta valutazione del sondaggio, così come previsto dal regolamento di attuazione emanato dall'Autorità). In totale, a seguito dei controlli effettuati nel periodo 2 marzo - 16 aprile 2000, il Dipartimento vigilanza e controllo ha inoltrato al Dipartimento garanzie e contenzioso 53 segnalazioni a carico di quotidiani e periodici in relazione alle disposizioni contenute nella legge n. 28/00.

All'inizio di marzo, l'Autorità ha inoltre istituito una propria struttura esclusivamente dedicata all'applicazione della nuova disciplina, con lo scopo di garantire un servizio di assistenza e di supporto interpretativo della normativa, anche attraverso l'attivazione di un numero telefonico accessibile gratuitamente ed operante dalle 10.00 alle 19.30. In tal modo si è assicurata un'informazione completa e trasparente sulle problematiche emerse nelle diverse fasi delle recenti campagne elettorali e referendarie, consentendo alle emittenti radiofoniche e televisive, tanto nazionali quanto locali, nonché agli organi di stampa, di gesti-

re correttamente il nuovo sistema di comunicazione politica. Sono pervenute all'“unità *par condicio*” circa 7.000 telefonate e 2.181 fax, di cui 1724 relativi alla campagna per le elezioni amministrative del 16 aprile 2000 e 457 relativi alla campagna per i referendum abrogativi del 21 maggio 2000.

L'Autorità ha potuto contare sulla proficua collaborazione dei Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), ove costituiti, e negli altri casi dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat) che hanno fornito utili suggerimenti per una rapida risoluzione delle molteplici questioni postesi. Nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo dell'emittenza radiotelevisiva operante a carattere locale, l'Autorità si avvale infatti stabilmente del supporto dei Corerat, ai quali già la legge n. 515/1993 aveva affidato il compito di monitorare le trasmissioni televisive in periodo pre-elettorale e verificare il rispetto delle disposizioni dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dal Garante sulla disciplina delle trasmissioni radiotelevisive durante le campagne elettorali.

Nei primi tre mesi di operatività dell'“unità *par condicio*”, la Commissione per i servizi e i prodotti ha deliberato 75 provvedimenti in applicazione della nuova disciplina in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e di comunicazione politica. La stessa unità ha inoltre predisposto un *data base* contenente: archivio Corecom/Corerat relativo alle elezioni regionali del 16 aprile 2000; archivio Corecom/Corerat relativo ai referendum abrogativi del 21 maggio 2000; archivio quotidiani e periodici; archivio emittenti nazionali; archivio schede relative alle richieste telefoniche; archivio denunce; archivio segnalazioni al Dipartimento garanzie e contenzioso e al Dipartimento vigilanza e controllo.

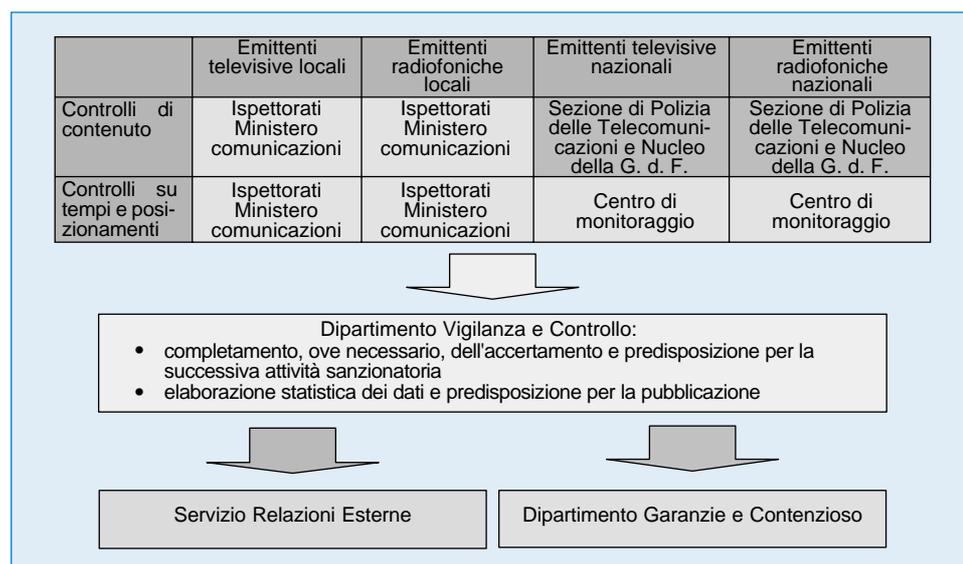
#### 7.4 *L'attività di vigilanza in materia di pubblicità televisiva*

In relazione alle procedure per il monitoraggio dell'emissione pubblicitaria (pubblicità, sponsorizzazioni e televendite) disciplinata da numerose disposizioni normative, sovente di derivazione comunitaria, l'Autorità ha approntato una serie di strategie operative, riassumibili come segue.

Per quanto attiene alla “intensità” del monitoraggio, si è scelta la duplice soluzione di un monitoraggio generalizzato sulle ventiquattro ore delle emittenti titolari di concessione a carattere nazionale, affiancato da un monitoraggio a campione delle emittenti titolari di concessione a carattere locale. Per quanto concerne le modalità del monitoraggio, sono previsti sia parametri “quantitativi”, relativi all'affollamento ed al posizionamento degli spot pubblicitari, sia parametri “qualitativi” dell'emesso pubblicitario, in relazione, ad esempio, ai divieti di pubblicizzare alcuni prodotti, ai contenuti pornografici o alla trasmissione di pubblicità occulta. Con riferimento, infine, ai soggetti coinvolti nell'attività di monitoraggio, è stata predisposta la procedura illustrata schematicamente

mente di seguito, che tiene conto dell'ambito territoriale delle concessioni, della ripartizione delle aree oggetto di indagine e dell'organo accertatore preposto alla visione materiale dei contenuti pubblicitari trasmessi dalle emittenti.

Tabella 2 - Flusso operativo del monitoraggio



Il centro di monitoraggio preposto ai controlli sugli affollamenti e sul posizionamento degli spot pubblicitari per le emittenti nazionali è stato individuato nella società AGB Italia di Milano, che monitora attualmente, 24 ore su 24, le emittenti Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1, Tmc 1 e Tmc 2. Le rilevazioni di AGB riguardano l'affollamento pubblicitario (con segnalazioni degli sforamenti) e le anomalie sul posizionamento dei messaggi pubblicitari (numero delle interruzioni, distanza tra le interruzioni ecc.).

L'Autorità dispone in tal modo di rapporti dettagliati relativi a:

- affollamenti pubblicitari orari, giornalieri e mensili con verifica del dettaglio orario degli affollamenti pubblicitari di ciascuna emittente monitorata, inclusiva dei dati di *audience* e di *share* per ciascuna ora (di fonte Auditel);
- affollamenti pubblicitari settimanali per la RAI, con verifica del dettaglio sulla fascia oraria degli affollamenti pubblicitari settimanali;
- sforamenti rispetto al limite orario e giornaliero. Il rapporto evidenzia i presunti sforamenti rispetto al limite imposto dalle norme; in tal caso possono aversi diversi accorpamenti di pubblicità tabellare, telepromozioni e televendite;
- palinsesto: dettaglio cronologico dei programmi trasmessi da ciascuna emittente sottoposta a monitoraggio;
- spot isolati: elenco mensile degli spot isolati trasmessi in violazione dell'articolo 3, comma 1 della legge 122/98;

- numero di interruzioni di opere audiovisive: raffronto tra le interruzioni consentite e quelle effettivamente realizzate dall'emittente, con segnalazione di eventuali differenze in eccesso;
- inserimento di pubblicità in trasmissioni di durata inferiore a 30': segnalazione mensile delle interruzioni non consentite all'interno dei programmi di durata inferiore a 30 minuti;
- distanza tra interruzioni pubblicitarie: segnalazione mensile dei casi di interruzioni consecutive nell'ambito dello stesso programma a distanza inferiore ai 20 minuti.

Il sistema di monitoraggio della programmazione pubblicitaria sulle emittenti nazionali è nella fase di prima implementazione e messa a punto, in attesa anche dell'emanazione dei regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità e di televendite previsti dall'articolo 1, comma 6, lett. b), n. 5, della legge n. 249/97 ed attualmente in fase di predisposizione da parte degli uffici dell'Autorità.

Per quanto riguarda il controllo in materia di pubblicità trasmessa dalle emittenti radiofoniche e televisive titolari di concessioni a carattere locale, l'attività di monitoraggio viene oggi svolta dagli Ispettorati del Ministero delle comunicazioni, con il coordinamento dell'Autorità. D'altro canto è da ricordare che il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delegabili ai Comitati regionali per le comunicazioni, approvato con la delibera n. 53/99 del 28 aprile 1999, include tra queste il monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive e la vigilanza ed il controllo sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, inclusa la pubblicità in qualunque forma diffusa.

## **8. L'attività sanzionatoria**

L'Autorità ha avviato numerosi procedimenti volti ad accertare la violazione, da parte delle emittenti nazionali e locali, delle disposizioni contenute nella legge 6 agosto 1990, n. 223, recante disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, nella legge 30 aprile 1998, n. 122, concernente il differimento dei termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazione e di interruzioni pubblicitarie televisive, nel decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, recante il regolamento in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico, nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, - disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle comunicazioni - nella legge 29 marzo 1999, n. 78 - disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo - e nella legge 30 maggio 1995, n. 203, sul riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport (v. Tabella 3).

Tabella 3 - **Procedimenti avviati dal Dipartimento garanzie e contenzioso**

Normativa	N° procedimenti
legge 6 agosto 1990, n. 223	108
decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581	14
legge 30 maggio 1995, n. 203	3
legge 23 dicembre 1996, n. 650	55
legge 30 aprile 1998, n. 122	14
legge 29 marzo 1999, n. 78	4
<b>Totale</b>	<b>198</b>

Inoltre, alla fine del 1999, il Dipartimento garanzie e contenzioso ha assunto, dalla gestione stralcio dell'Ufficio dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria, i procedimenti sanzionatori (fascicoli ed allegati interni) relativi alle violazioni di disposizioni delle suindicate leggi nonché delle disposizioni relative alle campagne elettorali, contenute nelle leggi 25 marzo 1993, n. 81, e 10 dicembre 1993, n. 515. È stata altresì presa in carico l'attività relativa alla redazione dei pareri in materia di pubblicità ingannevole, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74.

L'attività istruttoria e sanzionatoria può suddividersi come segue.

### 8.1 *Procedimenti in materia di pubblicità e sponsorizzazione*

In applicazione dell'articolo 8 della legge n. 223/90, nonché dell'articolo 3 della legge n. 122/98, sono stati avviati numerosi accertamenti volti a verificare:

- il non utilizzo, da parte delle emittenti, di alcun mezzo ottico ed acustico di evidente percezione per distinguere la pubblicità dal resto dei programmi (articolo 8, comma 2, legge n. 223/90), fattispecie statisticamente più ricorrente nell'ambito delle segnalazioni ricevute;
- il mancato rispetto, da parte delle emittenti locali e nazionali, dei limiti di affollamento pubblicitario orario e giornaliero (articolo 8, comma 7, legge n. 223/90);
- l'inserimento, da parte delle emittenti, di interruzioni pubblicitarie nel corso delle fasi di gioco di partite di calcio - c.d. "mini spot" - (articolo 3, comma 2, legge n. 122/98). A tale proposito è da rilevare che, in attesa dell'approvazione dei regolamenti in materia di pubblicità, la Commissione per i servizi e prodotti ha ritenuto che contrastino con le previsioni di legge le interruzioni pubblicitarie inserite nel corso della trasmissione televisiva di eventi sportivi in modo da precludere o limitare la visione di immagini degli eventi stessi;
- l'inosservanza, da parte delle emittenti televisive, delle disposizioni sui limiti relativi al numero massimo di *break* pubblicitari effettuabili all'interno dei film (articolo 3, comma 3, legge n. 122/98);

- l’inosservanza, da parte delle emittenti, dell’intervallo temporale minimo di venti minuti tra ogni successiva interruzione pubblicitaria all’interno dei programmi (articolo 3, comma 4, legge 122/98);
- l’inosservanza, da parte delle emittenti, delle disposizioni che impongono di non effettuare interruzioni pubblicitarie nei notiziari e nei programmi per bambini di durata programmata inferiore a 30 minuti (articolo 3, comma 5, legge 122/98).

### *8.2 Violazione degli obblighi dei concessionari*

I procedimenti sono stati avviati al fine di verificare l’ottemperanza da parte dei concessionari pubblici e privati degli obblighi esplicitamente previsti all’articolo 15 della legge n. 223/90. In particolare, le segnalazioni maggiormente ricorrenti, da cui hanno avuto origine gli accertamenti, hanno riguardato:

- la trasmissione di opere cinematografiche in mancanza della titolarità dei relativi diritti d’autore (articolo 15, comma 8);
- la trasmissione di programmi che possono nuocere allo sviluppo psichico e morale dei minori (articolo 15, comma 10), nonché la trasmissione di film dei quali sia stata, in assoluto, vietata la proiezione o di film vietati ai minori di anni 14, mandati in onda prima delle ore 22.30 o dopo le ore 7.30;
- l’effettuazione, da parte dei concessionari privati locali, di distinte programmazioni in diversi bacini di utenza, senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione ministeriale.

### *8.3 Applicazione della legge 30 maggio 1995, n. 203*

È stato verificato che, così come previsto dall’articolo 3, comma 4, della legge n. 203/95, la trasmissione televisiva di opere a soggetto e film prodotti per la televisione contenenti immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori avvenga nella c.d. fascia protetta, compresa tra le 23.00 e le 7.00.

### *8.4 Violazione degli obblighi di programmazione dei concessionari*

Le verifiche sono state dirette ad accertare:

- l’ottemperanza da parte dei concessionari dei diversi obblighi di programmazione previsti dall’articolo 20 della legge n. 223/90;
- il possesso dell’autorizzazione necessaria ai fini della trasmissione di programmi in contemporanea, in conformità all’articolo 21, comma 1, della legge n. 223/90.

### 8.5 Applicazione della legge 29 marzo 1999, n. 78

I procedimenti, avviati e conclusi, sono stati svolti al fine di verificare il rispetto da parte delle emittenti radiotelevisive locali della disposizione contenuta nell'articolo 2-bis della legge n. 78/99, diretto a tutelare l'interesse delle emittenti radiotelevisive nazionali a che il proprio marchio, la propria denominazione o la propria testata non vengano imitati dalle emittenti radiotelevisive locali, così da generare confusione in merito alla loro stessa identità.

Figura 5 - Attività istruttorie in corso al marzo 2000 per presunte violazioni delle norme a tutela dei minori

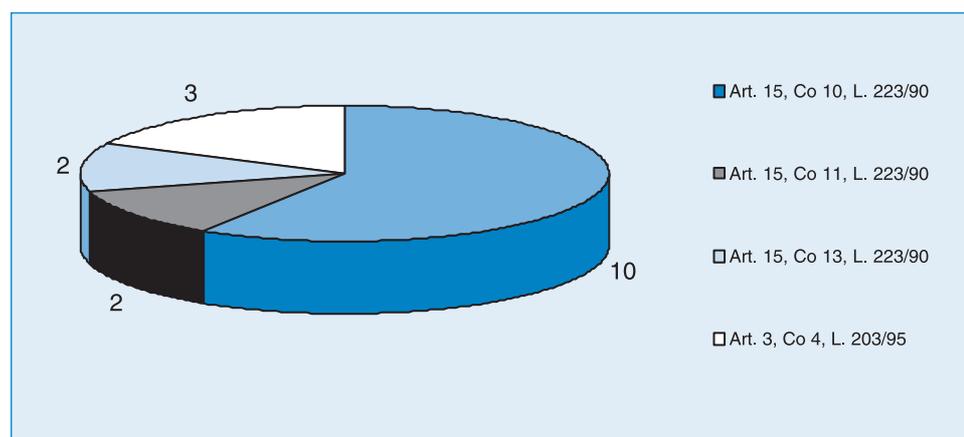


Tabella 4 - Provvedimenti emessi nel corso del 1999

Presunta Violazione	Contestazioni	Ingiunzioni
Articolo 15, c. 10, l. 223/90	4	3
Articolo 15, c. 11, l. 223/90	0	0
Articolo 15, c. 13, l. 223/90	1	0
Articolo 3, c. 4, l. 223/95	0	0

### 8.6 Applicazione della legge 23 dicembre 1996, n. 650

Le verifiche sono state dirette ad accertare le violazioni compiute dalle emittenti (in particolare locali) dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 650/96, che prevede espliciti divieti in merito ai servizi *audiotex* ed internazionali che presentino forme o contenuti a carattere erotico, pornografico o osceno. In particolare le verifiche hanno avuto ad oggetto il rispetto della fascia oraria (ore 7.00 / 24.00) in cui è fatto divieto di propagandare servizi *audiotex* e *videotex* quali "linea diretta" "chat line" "hot line" "one to one", nonché il rispetto del divieto di propagandare gli *audiotex* in programmi, pubblicazioni o ogni altro tipo di comunicazione espressamente dedicato ai minori.

### 8.7 Attività di iscrizione al ruolo per la riscossione delle sanzioni

In ossequio all'ultimo capoverso dell'articolo 1, comma 22, della legge n. 249/97, sono stati trasferiti, tra gli altri, dall'Ufficio dell'ex Garante per la radiodiffusione e l'editoria al Dipartimento garanzie e contenzioso dell'Autorità, numerosi fascicoli di procedimenti sanzionatori conclusi, negli anni fra il 1993 ed il 1998, con l'irrogazione di sanzioni ingiunte e non pagate - in buona parte opposte di fronte al Giudice competente - i cui termini prescrizionali per la riscossione coattiva, ai sensi degli articoli 27 e 28 della legge n. 689/81, risultavano prossimi. Pertanto, a doverosa tutela degli interessi erariali, considerata l'intervenuta novazione sostanziale delle normative sulla riscossione coattiva delle entrate erariali, si è provveduto ad avviare, con priorità, una prima quota di iscrizioni ai ruoli riscossivi, in relazione a sanzioni irrogate e notificate negli anni '93-'95, nonché delle relative maggiorazioni per ritardato pagamento.

### 8.8 Tutela dei minori

L'attività di verifica del rispetto delle norme a tutela dei minori nel settore radiotelevisivo, come prevista dall'articolo 1, comma 6, lettera b) della legge n. 249/97, e dall'articolo 22 del regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità (approvato con la delibera n. 17/98) si è esplicata nello svolgimento dei procedimenti sanzionatori (nella figura 5 sono riportate le attività istruttorie in corso e nella tabella 4 i provvedimenti emessi nel corso del 1999). In quest'ambito, al fine di accelerare i tempi istruttori, sono stati presi contatti con il Ministero dei beni e le attività culturali, per accedere al *data base* elettronico contenente la catalogazione dei film operata dalle Commissioni istituite presso il Dipartimento dello spettacolo.

## 9. I programmi di lavoro dell'Autorità

L'Autorità è impegnata in una attività istruttoria che prevede l'approvazione in tempi brevi di quattro regolamenti.

In primo luogo, in relazione alla previsione di cui all'articolo 3, comma 11, della legge n. 249/97, l'Autorità si accinge ad elaborare un regolamento di disciplina delle trasmissioni in codice su frequenze terrestri. Il precitato comma 11 prevede che *"nessun soggetto può essere destinatario di più di una concessione televisiva su frequenze terrestri in ambito nazionale per la trasmissione di programmi di forma codificata"* e che i soggetti esercenti alla data di entrata in vigore della legge *"più reti televisive in ambito nazionale in forma codificata devono... trasferire via cavo o via satellite le trasmissioni irradiate da una delle loro reti"*. L'Auto-

rità è altresì chiamata, dalla disposizione in questione, a tenere conto della particolare natura di tale tipo di trasmissioni nell'indicazione del termine per il trasferimento su satellite delle reti eccedenti.

In secondo luogo, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 1, comma 6, lettera b), n. 5, della legge n. 249/97, l'Autorità si appresta alla stesura dei regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendite sui mezzi televisivi e radiofonici. Allo scopo, in data 22 marzo 1999 l'Autorità ha indetto una "Consultazione pubblica per un'indagine conoscitiva in materia di pubblicità radiotelevisiva", con la quale sono state invitate le emittenti radiofoniche e televisive, le loro associazioni rappresentative, le concessionarie o agenzie di pubblicità, le loro associazioni e le associazioni dei consumatori a far pervenire all'Autorità osservazioni e valutazioni in ordine agli elementi che potranno costituire oggetto dell'intervento regolamentare.

Fra i compiti dell'Autorità nell'immediato futuro va inoltre ricordato quanto disposto all'articolo 1, comma 6, lettera b), numero 11 della legge 249/97, che prevede che l'Autorità vigili *"sulla correttezza delle indagini e sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effettuando verifiche sulla congruità delle metodologie utilizzate e riscontri sulla veridicità dei dati pubblicati, nonché sui monitoraggi delle trasmissioni televisive e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini"*. Si tratta, anche in questo caso, di un settore di grande rilevanza all'interno del sistema delle comunicazioni, nel quale l'Autorità potrebbe trovarsi ad intervenire, effettuando le rilevazioni necessarie, qualora le esigenze spontanee di tale settore non abbiano prodotto un indice universale, affidabile e condiviso dagli operatori a vario titolo interessati, oppure qualora quell'indice, a giudizio dell'Autorità stessa, difetti di rigore scientifico, in particolare sotto il profilo della metodologia statistica e di contorno, della correttezza e della trasparenza. L'Autorità ha già intrapreso una indagine preliminare sulle metodologie impiegate dai soggetti che effettuano rilevazioni sugli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione.