

**DELIBERA N. 107/21/CONS**

**AVVIO DEL PROCEDIMENTO AI FINI DELLE VERIFICHE DI CUI  
ALL'ARTICOLO 4-BIS, COMMA 1, DEL DECRETO-LEGGE 7 OTTOBRE  
2020, N. 125, COME CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA  
LEGGE 27 NOVEMBRE 2020, N. 159  
(FININVEST S.P.A./MEDIASET S.P.A.)**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 31 marzo 2021;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la direttiva n. 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, *che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro)*, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE;

VISTA la direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, *relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi)*;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante *“Codice delle comunicazioni elettroniche”*;

VISTA la legge 3 maggio 2004, n. 112, recante *“Norme di principio in materia di assetto radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione”*;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante “*Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”, di seguito denominato Testo Unico;

VISTO il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante  *misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l’attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, come convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159;*

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 24 ottobre 2017, recante “*Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della 7 agosto 1990, n. 24 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - 24 ottobre 2017*”, che abroga e sostituisce la delibera n. 217/01/CONS;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/CONS;

VISTA la delibera n. 368/14/CONS, del 17 luglio 2014, recante “*Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà, delle società radiotelevisive e dei procedimenti di cui all’articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 640/20/CONS, di seguito denominato Regolamento;

VISTA la delibera n. 662/20/CONS, del 15 dicembre 2020, recante “*Avvio del procedimento ai fini delle verifiche di cui all’articolo 4-bis, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, come convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020, n. 159 (Vivendi S.A.- Telecom Italia S.p.A. - Mediaset S.p.A.)*”;

VISTA la nota della società Vivendi S.A. del 1 marzo 2020 (Prot. Agcom n. 107496 del 2 marzo 2021) con la quale la stessa ha segnalato che la posizione detenuta dalla società Fininvest – Finanziaria d’Investimento S.p.A., risultando presente contestualmente e in maniera rilevante nel settore delle comunicazioni elettroniche e del Sistema integrato delle Comunicazioni mediante le proprie controllate direttamente e indirettamente tramite Mediaset S.p.A., integrerebbe la fattispecie prevista dall’articolo 4-bis del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159;

CONSIDERATO che l'articolo 4-bis del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159, ha previsto che: “1. *In considerazione delle difficoltà operative e gestionali derivanti dall'emergenza sanitaria in atto, in armonia con i principi di cui alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 3 settembre 2020, nella causa C-719/18, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e per i successivi sei mesi, nel caso in cui un soggetto operi contemporaneamente nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in un mercato diverso, ricadente nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC), anche attraverso partecipazioni in grado di determinare un'influenza notevole ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è tenuta ad avviare un'istruttoria, da concludere entro il termine di sei mesi dalla data di avvio del procedimento, volta a verificare la sussistenza di effetti distorsivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo, sulla base di criteri previamente individuati, tenendo conto, fra l'altro, dei ricavi, delle barriere all'ingresso nonché del livello di concorrenza nei mercati coinvolti, adottando, eventualmente, i provvedimenti di cui all'articolo 43, comma 5, del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per inibire l'operazione o rimuoverne gli effetti.*

2. *Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì ai procedimenti già conclusi dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in applicazione del comma 11 dell'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.*”;

CONSIDERATO che la presente disposizione si ascrive tra le norme poste dal legislatore a tutela del principio del “pluralismo esterno”, da intendersi, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, come garanzia dell'esistenza di una “pluralità di voci”<sup>1</sup> diverse nel settore, le quali - in concorrenza tra di loro - danno la possibilità al cittadino di informarsi e formare una propria opinione nonché di assicurare “la concreta possibilità che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa di processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi”<sup>2</sup>.

RITENUTO altresì, secondo quanto previsto sempre dal medesimo articolo 4-bis, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159, di individuare previamente i seguenti criteri, ai fini delle verifiche e delle valutazioni connesse allo svolgimento delle suddette istruttorie, precisando che gli stessi verranno presi in considerazione in maniera congiunta, stante la

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale sentenza n.112/1993.

<sup>2</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 826/1988.

loro capacità di incidere l'uno sull'altro e che i riferimenti al diritto della concorrenza devono essere comunque considerati come “strumento” per il conseguimento della tutela del principio del “pluralismo esterno”:

a) *Ricavi*

Un primo indicatore comunemente utilizzato per valutare la dimensione economica raggiunta da un operatore e, quindi, la sua rilevanza in determinato contesto di riferimento è rappresentato dai ricavi complessivamente realizzati. Stante l'esigenza di valutare eventuali effetti distorsivi sul livello del pluralismo informativo derivanti dalla presenza di un operatore nel settore delle comunicazioni elettroniche e, contemporaneamente, nel SIC, si terrà conto del volume complessivo dei ricavi ottenuto in tali ambiti;

b) *Barriere all'ingresso*

Un altro parametro che consente di verificare il potere di mercato di un determinato operatore, assumendo altresì rilevanza anche nelle analisi sul pluralismo, è rappresentato dalla presenza di ostacoli all'ingresso di altri operatori che sarà valutato nei diversi mercati interessati. In particolare, ai fini del presente procedimento verranno valutate le barriere all'entrata di natura strutturale, giuridica o regolamentare e tecnologica.

Come noto, le barriere strutturali all'ingresso sul mercato derivano da condizioni iniziali di costo o di domanda che creano condizioni asimmetriche tra gli operatori storici e i nuovi operatori, ostacolando o impedendo l'ingresso sul mercato di questi ultimi.

Ai fini del presente procedimento, rileva ad esempio la disponibilità di infrastrutture - di telecomunicazione fisse, telecomunicazioni mobili e diffusione del segnale radiotelevisivo – nonché di contenuti televisivi.

La presenza di tali dotazioni comporta il sostenimento da parte degli operatori attivi nei diversi contesti di riferimento di costi fissi di produzione (endogeni ed esogeni), e in particolare, di costi fissi endogeni irrecuperabili (*sunk cost*) la cui ampiezza, come noto, influisce sull'incentivo da parte di nuovi operatori ad entrare nel mercato.

Nell'ambito della presente istruttoria verranno presi in esame, inoltre, gli ostacoli giuridici o regolamentari che non sono basati su condizioni economiche, ma derivano da misure legislative, amministrative o di altro tipo che hanno un effetto diretto sulle condizioni di accesso e/o sul posizionamento degli operatori nel settore e nei singoli ambiti di rilievo. Infine, saranno considerati gli effetti sulla capacità di entrata e di posizionamento all'interno dei settori e nei mercati derivanti dai processi di evoluzione tecnologica;

c) *Livello di concorrenza all'interno nei mercati interessati*

Un altro parametro comunemente utilizzato per valutare lo stato del pluralismo è rappresentato dal livello di concorrenza e dalla relativa posizione dei soggetti interessati, sia nei mercati delle comunicazioni elettroniche, sia in uno (o più) mercati ricadenti nel SIC.

In base ai consolidati orientamenti nazionali e comunitari un primo elemento che viene in rilievo per valutare il potere di mercato è rappresentato dalla consistenza della quota sui ricavi complessivi<sup>3</sup>. Le quote di mercato delle imprese oggetto del presente procedimento forniscono, infatti, una prima indicazione utile circa la presenza di potere di mercato. Analogamente, un altro parametro comunemente utilizzato nella prassi antitrust e regolamentare è rappresentato dagli indici di concentrazione calcolati a partire dalle quote di mercato. Come noto, la quota di mercato, così come gli indici di concentrazione offrono solamente un'indicazione indiretta della presenza di potere di mercato e vanno, pertanto, valutati in una prospettiva dinamica. L'analisi dell'evoluzione della quota di mercato, nonché dei relativi indici di concentrazione, soprattutto nei casi in cui un'impresa raggiunge un'ingente porzione dello stesso mercato, assume particolare rilievo per valutarne la stabilità nel tempo ovvero il grado di fluttuazione quale indicatore della capacità dell'operatore di esercitare o meno un potere economico nel contesto di riferimento e di pregiudicare, pertanto, lo stato del pluralismo<sup>4</sup>;

d) *Dimensioni di efficienza economica dell'impresa.*

Un altro parametro pertinente nelle analisi sul pluralismo informativo è rappresentato dalla possibilità da parte di un operatore di raggiungere una dimensione d'impresa idonea ad assicurare, oltre al successo e alla permanenza stessa nei mercati di riferimento, un indebito vantaggio competitivo in grado di alterare le dinamiche di mercato e, pertanto, pregiudicare, lo stato dal pluralismo informativo. In tale specifica analisi, rileva la

---

<sup>3</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione — *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti* (Testo rilevante ai fini del SEE) (2009/C 45/02), para. 13 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. Causa *Hoffmann-La Roche* contro Commissione, *op. cit.*, paragrafo 41; causa n. C-62/86 *Akzo contro Commissione* [1991] Racc. I-3359, paragrafi 56, 59; “, causa *AAMS e altri contro Commissione*, *op. cit.* paragrafo 5; COMP/38.233 *Wanadoo Interactive* affirmed in Case T-340/03 and Case C-202/07). 81 Case COMP/M.5532 - *Carphone Warehouse/Tiscali UK*; Commission Staff Working Document, *Accompanying the document Communication from the commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services* (Text with EEA relevance), C(2018) 2374 final}pp. 24-25. AGCOM, delibera n. 389/19/CONS, “*Analisi del mercato rilevante nel settore della radiofonia e l'accertamento dell'insussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. (fase 2)*”.

capacità di un operatore di sfruttare le economie di scala che, come noto, sono strettamente collegate al raggiungimento di una dimensione economica di rilievo e consentono di ottenere una serie di benefici (in termini di organizzazione aziendale, divisione del lavoro, capacità di investimento in attività di R&S, capacità di credito e finanzia, ecc...) rispetto ai propri concorrenti che, nel modificare il normale gioco competitivo, possono configurare effetti distorsivi o comunque lesivi del pluralismo.

e) *Sinergie derivanti dalle attività svolte in mercati differenti ma contigui*

Un altro elemento che influisce sullo stato del pluralismo informativo concerne le sinergie derivanti da attività svolte in ambiti di mercato differenti ma caratterizzati da profili di contiguità. Nel dettaglio, verranno presi in considerazione eventuali effetti sulle dinamiche competitive e sullo stato del pluralismo derivanti dai nessi di complementarità esistente fra ambiti di mercato contigui all'interno del sistema integrato delle comunicazioni (SIC), nonché fra i mercati del SIC e i mercati delle comunicazioni elettroniche. Più specificatamente, con riferimento a tale indicatore, si analizzeranno gli effetti sul pluralismo derivanti dallo sfruttamento delle economie di scopo da parte di un operatore contemporaneamente presente nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in uno (o più) ambiti che compongono il SIC. La possibilità di utilizzare i medesimi fattori produttivi in ambiti di mercato distinti, ma contigui, offre infatti agli operatori dei vantaggi competitivi che possono essere sfruttati per esercitare pratiche escludenti a danno dei propri concorrenti in grado di alterare il normale gioco competitivo e, pertanto, recare un potenziale pregiudizio alla salvaguardia del pluralismo.

f) *Indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi*

Come più volte richiamato dall'Autorità, il processo di analisi dei mercati delle comunicazioni volte alla verifica della sussistenza di una posizione dominante o delle posizioni eventualmente lesive di pluralismo informativo sposta inevitabilmente l'accento sul versante dei consumatori/cittadini e sul loro accesso ed uso dei mezzi di comunicazione di massa (delibera n. 555/10/CONS, allegato A, par. 4.3.1). In tale contesto, l'analisi delle *audience* (così come peraltro disciplinato dallo stesso art. 43, comma 2) assume un valore preminente, non solo ai fini della valutazione delle posizioni di forza economica dei diversi operatori, ma soprattutto sulla capacità di influenzare il pluralismo informativo e il dibattito pubblico. In considerazione delle attività svolte dagli operatori interessati, nel presente procedimento saranno presi in considerazione, sia gli indici quantitativi di diffusione dei programmi televisivi, sia gli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiofonici.

Alla luce di tali considerazioni, ai fini del presente procedimento, vengono in rilievo tutti i criteri sopra specificati, che nel loro complesso consentono di valutare la posizione di forza economica dei soggetti interessati a livello di singoli mercati delle comunicazioni elettroniche e di singoli mercati del SIC, rilevando l'eventuale idoneità delle stesse a produrre effetti distorsivi o comunque lesivi del pluralismo;

CONSIDERATO che la società Fininvest – Finanziaria d'Investimento S.p.A. risulta:

- essere una *holding* finanziaria, società per azioni, iscritta alla camera di Commercio Industria e Agricoltura di Roma con numero REA RM – 798502, con codice fiscale n. 03202170589, avente sede legale in Largo del Nazareno n. 8, 00187 Roma;
- interamente controllata da società finanziarie riconducibili alla famiglia Berlusconi;
- avere il seguente assetto amministrativo: Marina Elvira Berlusconi in qualità di Presidente del Consiglio d'Amministrazione; Danilo Pellegrino in qualità di Amministratore delegato; Barbara Berlusconi, Luigi Berlusconi, Pier Silvio Berlusconi, Adriano Galliani, Niccolò Ghedini, Salvatore Sciascia Consiglieri;
- detenere le seguenti partecipazioni di controllo: Teatro Manzoni (al 100%), Fininvest Res S.p.A. (al 100%), Isim S.p.A. (al 100%), A.C. Monza S.p.A. (100%), Gruppo Mondadori (al 53,3%), Mediaset S.p.A. (al 44,17%) e una partecipazione (al 30,11%) nel Gruppo Mediolanum S.p.A.;
- essere la *holding* di uno dei maggiori gruppi di comunicazione che opera in posizioni di leadership nei settori della televisione commerciale, della radio e del cinema con Mediaset S.p.A. e dell'editoria con Mondadori S.p.A.. La società ha una partecipazione rilevante nella Banca Mediolanum, importante realtà nei servizi bancari e nei prodotti assicurativi e previdenziali. Infine, è attiva nel settore teatrale, con il teatro Manzoni di Milano e nello sport con l'A.C. Monza (fino ad aprile 2017 con l'A.C. Milan);

CONSIDERATO che la società Mediaset S.p.A. risulta:

- essere una società per azioni quotata alla Borsa italiana, iscritta alla Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza, Lodi, con codice fiscale n. 09032310154, avente sede legale in via P. Paleocapa, n. 3 – 20121, Milano;
- avere la seguente composizione dell'azionariato: Fininvest S.p.A. 44,18%; Vivendi S.A. 28,804% (di cui 19,193% intestate alla società Simon Fiduciaria S.p.A.); azioni proprie 3,73%; mercato 23,29%;

- avere il seguente assetto amministrativo: Fedele Gaetano Confalonieri, in qualità di Presidente del Consiglio d'Amministrazione, Pier Silvio Berlusconi Vicepresidente e Amministratore delegato, Gina Nieri, Marco Angelo, Marco Giordani, Niccolò Querci, Stefano Sala in qualità di Consiglieri membri del Comitato esecutivo, Marina Elvira Berlusconi, Marina Brogi, Andrea Giovanni Canepa, Raffaele Cappiello, Costanza Esclapon De Villeneuve, Giulio Gallazzi; Francesca Mariotti, Danilo Pellegrino, Carlo Secchi in qualità di Consiglieri;

- detenere, per il tramite di Mediaset Italia S.p.A. (controllata al 100%), le seguenti partecipazioni di controllo: R.T.I. S.p.A. (al 100%), Publitalia'80 S.p.A. (al 100%), Mediaset Espana Communication S.A. (al 51,63%) e, direttamente, una partecipazione del 40% in EI Towers S.p.A.; a sua volta, R.T.I S.p.A. controlla (al 100%) Elettronica Industriale S.p.A., Medusa Film S.p.A., Taodue S.r.l., R2 S.r.l.; Radiomediaset S.p.A. (all'80%) Monradio S.r.l. e detiene le seguenti partecipazioni di controllo congiunto o collegamento: Boeing S.p.A. (al 51%), Fascino Produzioni Gestione Teatro S.r.l. (al 50%), Studio 71 Italia S.r.l. (al 49%), Superguida Tv S.r.l. (al 49%), Tivù S.r.l. (48,16%), Titanus Elios S.p.A. (30%), Auditel S.r.l. (al 26,67%);

- essere la società a capo dell'omonimo gruppo societario, presente a livello nazionale e internazionale nel settore dei media, delle comunicazioni elettroniche e del cinema. In particolare, la società è attiva, attraverso le società direttamente o indirettamente controllate, nella realizzazione, manutenzione e gestione delle reti televisive, disponendo di cinque *multiplex* nazionali; nella produzione e gestione di contenuti televisivi e cinematografici; nella diffusione di contenuti televisivi gratuiti e a pagamento; nella diffusione di contenuti radiofonici, nella raccolta pubblicitaria televisiva, radiofonica, *online*, e nella distribuzione cinematografica;

CONSIDERATO che la posizione delle società Fininvest – Finanziaria d'Investimento S.p.A./Mediaset S.p.A., attraverso partecipazioni in grado di determinare un'influenza notevole ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, integra la fattispecie di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159;

RITENUTO pertanto, di procedere ad avviare un'istruttoria, ai sensi del citato articolo 4-*bis*, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla Legge 27 novembre 2020, n. 159, volta ad accertare, in particolare, l'eventuale sussistenza di effetti distorsivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo nonché ad adottare, se del caso, i provvedimenti di cui all'articolo 43, comma 5, del Testo Unico;

RITENUTO che ai fini delle verifiche oggetto del presente procedimento, in ragione delle società interessate, vengono principalmente in considerazione i seguenti mercati:

### **Mercati delle comunicazioni elettroniche**

a) *I mercati delle infrastrutture per la radiodiffusione e dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali*

Ad un primo livello della filiera produttiva nella fornitura di servizi di diffusione radiotelevisiva si riscontrano le infrastrutture dedicate all'ospitalità per la diffusione del segnale radiotelevisivo costituite da infrastrutture verticali (torri, pali, tralicci) idonee ad ospitare le antenne e gli impianti di trasmissione e diffusione degli operatori di rete, e da fabbricati attrezzati per l'ospitalità degli apparati trasmettenti.

In base ai consolidati orientamenti nazionali e comunitari sotto il profilo merceologico si distinguono i seguenti mercati, aventi dimensione nazionale<sup>5</sup>:

- *Mercato delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva*
- *Mercato delle infrastrutture per la radiodiffusione sonora*

Ad un secondo livello della catena del valore si collocano i servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione dei contenuti agli utenti finali che hanno ad oggetto la fornitura di capacità trasmissiva (impianti e frequenze) destinata e utilizzata per diffondere i canali radiotelevisivi al pubblico. In Italia, tali servizi sono principalmente erogati sulla rete terrestre e sulla rete satellitare. I servizi di diffusione vengono forniti anche attraverso altre piattaforme, quali quelle costituite da infrastrutture terrestri cablate a larga banda, realizzate in fibra ottica o in rame con tecnologia xDSL.

Tenuto conto delle attività svolte dalle imprese interessate, rilevano ai fini del presente procedimento, i seguenti mercati, così come individuati nell'ultima analisi condotta dall'Autorità:<sup>6</sup>

- *Mercato dei servizi di diffusione televisiva su rete terrestre in ambito nazionale;*
- *Mercato dei servizi di diffusione radiofonica su rete terrestre in ambito nazionale.*

---

<sup>5</sup> Agcm, Prov. n. 28431 del 27 ottobre 2020, C11205B - *Elettronica industriale/digital multimedia technologies-revisione misure.*

<sup>6</sup> Cfr. delibera n. 24/11/CONS, recante “*Mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali (mercato n. 18 fra quelli identificati dalla raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi della commissione europea)*”.

## **Mercati del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC)**

### *a) Il mercato dei servizi di media audiovisivi in chiaro, in ambito nazionale*

In base alla delibera dell’Autorità n. 41/17/CONS recante “*Individuazione dei mercati rilevanti nel settore dei servizi di media audiovisivi, ai sensi dell’articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. (fase 1)*”, l’ambito merceologico di riferimento è rappresentato dall’offerta di servizi di media audiovisivi in chiaro e ricomprende tutte le risorse economiche che finanziano la relativa attività<sup>7</sup>. In tale mercato si individuano due modelli di finanziamento diversi, ciascuno dei quali sostiene una tipologia di attività differente. In particolare, si distingue tra l’attività in chiaro di carattere commerciale, che gli operatori finanziano attraverso i ricavi della raccolta pubblicitaria, per i quali sono in competizione con gli altri soggetti presenti nel mercato, e l’attività in chiaro finanziata da fondi pubblici, ossia mediante risorse economiche non contendibili. Tipicamente, ai fini della tutela della concorrenza, il mercato della televisione in chiaro viene analizzato considerando il solo versante della raccolta pubblicitaria – sul quale le imprese televisive conseguono ricavi dalla vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti –, escludendo le attività finanziate dai fondi pubblici, che rappresentano una risorsa non contendibile sul mercato. Diversamente, per il regolatore chiamato a vigilare sulla salvaguardia del pluralismo, l’attività finanziata da fondi pubblici (in particolare il servizio pubblico televisivo) e le risorse che la sostengono acquistano un ruolo centrale nell’ampliamento e nell’arricchimento dell’offerta a disposizione dei cittadini. Ne deriva che, in un’ottica di tutela del pluralismo, entrambi i segmenti, quello riconducibile all’attività sovvenzionata da fondi pubblici e quello associato all’attività di carattere commerciale, devono essere considerati.

### *b) Il mercato dei servizi di media audiovisivi a pagamento, in ambito nazionale.*

L’ambito merceologico di tale mercato comprende l’offerta di servizi di media

---

<sup>7</sup> In base all’articolo 2 comma 1, lettera a), numero 1) del TUSMAR, per servizio di media si intendono la radiodiffusione televisiva, intesa come servizio di media audiovisivo lineare (un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione simultanea di programmi sulla base di un palinsesto di programmi) e in particolare, la televisione analogica e digitale, la trasmissione continua in diretta quale il live streaming, la trasmissione televisiva su Internet quale il *webcasting* e il video quasi su domanda quale il *near video on demand*, o un servizio di media audiovisivo a richiesta (un servizio di media audiovisivo fornito da un fornitore di servizi di media per la visione di programmi al momento scelto dall’utente e su sua richiesta sulla base di un catalogo di programmi selezionati dal fornitore di servizi di media). Si tratta di una nozione ampia e precisa che consente di ricomprendere tutte le offerte editoriali di contenuti e di servizi predisposti da ogni singolo operatore al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico, con la sola esclusione dei servizi tassativamente elencati nel medesimo articolo.

audiovisivi a pagamento, inclusi i servizi audiovisivi a pagamento *online*, comprensiva delle risorse economiche che finanziano la relativa attività<sup>8</sup>.

*c) Il mercato dei servizi radiofonici in ambito nazionale*

La delimitazione merceologica di tale mercato corrisponde all'offerta di servizi radiofonici comprensivo di tutte le risorse economiche che finanziano la relativa attività<sup>9</sup>. All'interno di tale mercato, si individuano, infatti, due modelli di finanziamento diversi volti a sostenere rispettivamente l'attività di carattere commerciale e quella finanziata attraverso fondi pubblici. L'attività radiofonica di natura commerciale è finanziata esclusivamente attraverso la raccolta pubblicitaria per la cui acquisizione i diversi attori (emittenti e concessionarie) concorrono fra di loro; mentre attraverso fondi pubblici – ossia risorse economiche non contendibili – sono erogati altri servizi radiofonici, di servizio pubblico o comunque volti ad ampliare le fonti informative nazionali e locali. Se nell'ambito dei procedimenti antitrust il settore dei servizi radiofonici è tipicamente analizzato considerando il solo versante della raccolta pubblicitaria, nel quale come detto le emittenti realizzano ricavi della vendita delle inserzioni di pubblicità; escludendo pertanto le attività finanziate attraverso i fondi pubblici in quanto risorse economiche non contendibili; nella prospettiva di salvaguardare il pluralismo informativo, entrambi i segmenti, quello riconducibile all'attività sovvenzionata da fondi pubblici e quello associato all'attività di carattere commerciale, devono essere considerati.

*d) Il mercato della pubblicità online*

La raccolta pubblicitaria *online* riguarda qualsiasi forma di comunicazione commerciale veicolata su internet, attraverso qualsiasi tipologia di sito (motori di ricerca, portali, siti di informazione, blog, *social network*, ecc.), indipendentemente dalla modalità di navigazione (fissa, mobile, nomadica) e dall'apparecchiatura adoperata dagli utenti per effettuare la connessione. La pubblicità *online* può essere classificata tenendo conto di tre dimensioni il *device* utilizzato dall'utente per la navigazione (desktop, mobile, altri devices), l'oggetto/tipologia di inserzione pubblicitaria (display, video, *search*, *classified/directory*, altre tipologie), la modalità in base alla quale la pubblicità viene venduta agli inserzionisti (CPM, CPC, a *performance*).

---

<sup>8</sup> Cfr. delibera n. 41/17/CONS, cit.

<sup>9</sup> Cfr. delibera n. 506/17/CONS, recante “*Individuazione del mercato rilevante nel settore della radiofonia, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. (fase 1)*”.

Si ricorda che, sia la letteratura economica<sup>10</sup>, sia le Autorità internazionali e nazionali<sup>11</sup> sono concordi nell'individuare la raccolta pubblicitaria *online* come un mercato distinto da quello della raccolta pubblicitaria diffusa sugli altri mezzi di comunicazione. Inoltre, in alcuni casi precedenti nazionali e comunitari<sup>12</sup>, si è proceduto a distinguere tra pubblicità *online* di tipo “*search*” e “*non search*”. Nell'ambito di tale ultima categoria, è possibile individuare distinte categorie merceologiche consistenti in: a) *e-mail advertising*, b) *classified advertising*, c) *display advertising*, d) *social network advertising* e) *e-commerce advertising*, non potendo, pertanto, escludere ulteriori segmentazioni dello stesso.

Ai fini del presente procedimento, in considerazione dell'attività svolte dai soggetti interessanti, non si ritiene necessario giungere ad un'esatta definizione merceologica del mercato che è lasciata pertanto aperta. A livello geografico, si ritiene che l'ambito sia comunque circoscritto al territorio nazionale;

e) *Il mercato della stampa periodica*

Il mercato della stampa periodica è caratterizzato da un'elevata differenziazione del prodotto in base a diversi elementi (contenuti, stile, presentazione, periodicità, politiche commerciali, caratteristiche dei lettori, ambito geografico) che consente di coprire un ampio spettro di interessi dei lettori, sia di tipo generalista, sia di tipo specializzato. Ai fini della presente istruttoria, in linea con la delibera dell'Autorità n. 555/10/CONS recante “*Procedimento per l'individuazione dei mercati rilevanti nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni*”, la stampa periodica si configura come un unico mercato, rilevante ai fini della tutela del pluralismo, al quale afferiscono tutte le risorse economiche, ad eccezione della componente non libraria e fonografica dei collaterali, la cui inclusione risulta impedita dal dato normativo (art. 43, punto 10, del Testo Unico)

---

<sup>10</sup> Cfr., tra gli altri, G. ELLISON, S. FISHER ELLISON, (2005), “*Lessons About Markets from the Internet*”, *Journal of Economics Perspectives* 19, pp. 139-158, D.S. EVANS, (2008), cit., D.S. EVANS, (2009), cit., J. D. RATLIFF, D. L. RUBINFELD, (2010), “*Online Advertising: Defining Relevant Markets*”, *Journal of Competition Law & Economics* 6, pp. 653-686; S. ATHEI, J.S. GANS, (2010), cit.; D. BERGEMANN, A. BONATTI, (2011), cit.

<sup>11</sup> Cfr. conformemente a tale orientamento, la Commissione ha confermato che la pubblicità *on-line* vanta un sistema di reportistica unico, che permette all'inserzionista di verificare quanti utenti hanno visualizzato l'annuncio o cliccato su di esso, consentendo inoltre un rapido *retargeting* dell'annuncio. Decisione della Commissione europea dell'11 marzo 2008, caso M.4731 – *Google/DoubleClick*

<sup>12</sup> Cfr. Si vedano i seguenti casi della Commissione europea: AT.40411 – *Google Search (AdSense)*; M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*; M.7217 – *Facebook/Whatsapp*. A livello nazionale si veda Agcm Prov. n. 20224/2009, caso A420 – *Fieg – Federazione Italiana Editori Giornali/Google*; Prov. n. 11928/2003, caso C5828 – *Rcs Pubblicità-Dada/Newco*; Prov. Agcm n. 10083/2001, caso C4793 – *Il Sole 24 Ore/Information Technology Holding*.

che, ai fini del calcolo delle risorse del SIC, e quindi dei relativi mercati rilevanti, menziona unicamente le tipologie di collaterali succitate.

UDITA la relazione del Presidente;

### **DELIBERA**

1. In ragione dell'attività svolta dalle società Fininvest – Finanziaria d'Investimento S.p.A./Mediaset S.p.A., anche attraverso partecipazioni in grado di determinare un'influenza notevole ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, è avviato un procedimento finalizzato alle verifiche di cui all'articolo 4-bis, comma 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, nonché all'eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 43, comma 5, del Testo Unico.
2. Il procedimento di cui al comma 1 è disciplinato dal Titolo V dell'allegato A alla delibera n. 368/14/CONS, recante “*Nuovo Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive, dei procedimenti di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e dei procedimenti di cui all'articolo 4-bis, del decreto- legge 7 ottobre 2020, n. 125, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020, n. 15*”.
3. Il procedimento è svolto dalla Direzione infrastrutture e servizi di media, d'intesa con il Servizio economico statistico.
4. Il responsabile del procedimento è il direttore della Direzione Infrastrutture e Servizi di Media.
5. I soggetti di cui all'articolo 17, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 368/14/CONS, hanno diritto di accesso ai documenti formati o acquisiti dall'Autorità nel corso dell'istruttoria. In particolare, gli atti relativi al procedimento possono essere esaminati dagli aventi diritto, in proprio o giusta delega, presso la Direzione Infrastrutture e Servizi di Media, previa richiesta scritta e secondo le modalità e le procedure di cui alla delibera n. 383/17/CONS.
6. Ai sensi dell'articolo 22 dell'allegato A alla delibera n. 368/14/CONS, il termine per l'adozione del provvedimento finale è di 120 giorni decorrenti dalla data di notificazione

del presente provvedimento, prorogabile con atto motivato del Consiglio fino ad un massimo di 60 giorni.

7. Eventuali comunicazioni o richieste di informazioni dovranno essere inviate a: Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Direzione Infrastrutture e Servizi di Media – via Isonzo 21/b, 00198 Roma (Posta Elettronica Certificata: [agcom@cert.agcom.it](mailto:agcom@cert.agcom.it)).
8. Il provvedimento di avvio dell'istruttoria è notificato alle società Fininvest – Finanziaria d'Investimento S.p.A. e Mediaset S.p.A. nonché pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

Roma, 31 marzo 2021

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Giulietta Gamba