

DELIBERA N. 389/19/CONS

ANALISI DEL MERCATO RILEVANTE NEL SETTORE DELLA RADIOFONIA E 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)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 19 settembre 2019;

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 (direttivo 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)*;

VISTE le *“Linee direttive della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica”* dell'11 luglio 2002;

VISTA la comunicazione della Commissione europea 2018/C 159/01 concernente gli *“Orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica”*;

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*;

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. 95/19/CONS;

VISTA la delibera n. 368/14/CONS, del 17 luglio 2014, recante “*Approvazione del nuovo 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 modificato, da ultimo dalla delibera n. 110/16/CONS, di seguito denominato *Regolamento*;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 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*”;

CONSIDERATO che l’articolo 43 del *Testo Unico* prevede, al comma 2, che “*L’Autorità, su segnalazione di chi vi abbia interesse o, periodicamente, d’ufficio, individuato il mercato rilevante conformemente ai principi di cui agli articoli 15 e 16 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, verifica che non si costituiscano, nel sistema integrato delle comunicazioni e nei mercati che lo compongono, posizioni dominanti e che siano rispettati i limiti di cui ai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12, tenendo conto, fra l’altro, oltre che dei ricavi, del livello di concorrenza all’interno del sistema, delle barriere all’ingresso nello stesso, delle dimensioni di efficienza economica dell’impresa nonché degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, dei prodotti editoriali e delle opere cinematografiche o fonografiche*”;

CONSIDERATO che l'articolo 43 del *Testo Unico*, al comma 5, specifica che l'Autorità, adeguandosi al mutare delle caratteristiche dei mercati, adotti i provvedimenti necessari per eliminare o impedire il formarsi delle posizioni comunque lesive del pluralismo. Inoltre, prevede che *“ove l'Autorità ritenga di dover disporre misure che incidano sulla struttura dell'impresa, imponendo dismissioni di aziende o di rami di azienda, è tenuta a determinare nel provvedimento stesso un congruo termine entro il quale provvedere alla dismissione”*;

CONSIDERATO che il *Testo Unico*, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, all'art. 2, comma 1, lett. s), individua l'attività radiofonica (radio) tra quelle che costituiscono il sistema integrato delle comunicazioni;

VISTA la delibera n. 687/15/CONS, del 16 dicembre 2015, recante *“Avvio del procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della radiofonia, ai sensi dell'art. 43 comma 2 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177”*;

VISTA la delibera n. 385/17/CONS del 5 ottobre 2017, recante *“Consultazione pubblica concernente l'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)”*;

VISTA la delibera n. 506/17/CONS del 19 dicembre 2017, 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)”*;

CONSIDERATO che, ai sensi all'articolo 5, comma 2, del *Regolamento*, *“il procedimento è articolato in due fasi che si svolgono in sequenza: la prima fase diretta alla individuazione del mercato rilevante; la seconda fase diretta all'analisi del mercato rilevante, all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nonché all'eventuale adozione delle misure previste dall'articolo 43, comma 5, del Testo Unico”*;

VISTA la delibera n. 224/19/CONS del 7 giugno 2019, recante *“Consultazione pubblica concernente l'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)”*;

VISTE le ulteriori richieste di informazioni, ai sensi dell'articolo 8 del *Regolamento*, trasmesse a: Advertising S.r.l. (Prot. 310408 del 15 luglio 2019); Pertre S.r.l. (Prot. 310419 del 15 luglio 2019); P.R.S. S.r.l. (Prot. 310420 del 15 luglio 2019) e le risposte pervenute: Advertising S.r.l. (Prot. 384022 dell'11 settembre 2019); P.R.S. S.r.l. (Prot. 382015 del 10 settembre 2019); Pertre S.r.l. (Prot. 388154 del 13 settembre 2019);

VISTA la richiesta di proroga avanzata da Confindustria Radio Tv (Prot. 199901 del 21 giugno 2019) a presentare il proprio contributo nell'ambito della consultazione pubblica oltre i termini istruttori e il non accoglimento della stessa (Prot. 275919 del 25 giugno 2019);

VISTI i contributi pervenuti nell'ambito della consultazione pubblica da parte dei seguenti soggetti: Aeranti - Corallo (Prot. 297959 dell'8 luglio 2019); RTL 102,500 Hit radio S.r.l., A.C.R.C. – Associazione Culturale Radiofonica Comunitaria e Radio Zeta S.r.l. (Prot. 301521 del 10 luglio 2019); RAI – Radiotelevisione Italiana S.p.A. (Prot. 303001 del 10 luglio 2019); Mediaset S.p.A. (Prot. 306953 del 12 luglio 2019);

SENTITE le osservazioni formulate nel corso delle audizioni dai seguenti soggetti richiedenti: Aeranti - Corallo (in data 10 luglio 2019) e Mediaset S.p.A. (in data 11 luglio 2019);

AVUTO RIGUARDO ai contributi pervenuti in sede di consultazione e alle osservazioni formulate nel corso delle audizioni dai soggetti interessati, che hanno dato luogo, in sintesi, a quanto segue:

- *Osservazioni generali sull'analisi*

Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica hanno condiviso le conclusioni dell'analisi esposte nell'Allegato A alla delibera 224/19/CONS relative all'insussistenza, nel mercato nazionale dei servizi radiofonici, allo stato attuale, di posizioni di preminenza idonee a configurare un significativo potere di mercato individuale o collettivo, nonché di condizioni affinché detta posizione, se pur non dominante, possa essere considerata, comunque, lesiva del pluralismo.

Tuttavia, un rispondente alla consultazione ha rimarcato l'importanza di una attenta, costante e approfondita azione di monitoraggio da parte dell'Autorità al fine di evitare che possa comunque determinarsi, nel settore della radiofonia, un deterioramento delle condizioni competitive del mercato e del livello di pluralismo, sia sul mercato nazionale, sia sui mercati locali, peraltro come già rilevato dall'Autorità al punto **234** del testo posto in consultazione. Tre operatori hanno al riguardo evidenziato che alcune criticità paventate dall'Autorità, sebbene non abbiano condotto, al momento, all'accertamento di una posizione dominante o comunque lesiva del pluralismo nel mercato rilevante oggetto di analisi, avrebbero già prodotto i propri effetti. Nel dettaglio, il gruppo Fininvest avrebbe abusato della posizione dominante detenuta nel mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo per conseguire indebiti vantaggi competitivi, a seguito di strategie di vendita commerciale crossmediale nel versante degli inserzionisti pubblicitari, nel distinto mercato dei servizi radiofonici in ambito nazionale. A supporto di tale affermazione vi sarebbe la constatazione dell'assenza di correlazione fra l'aumento dei ricavi da raccolta pubblicitaria su mezzo radiofonico realizzati nel 2018 e l'andamento decrescente degli ascolti realizzati nello stesso periodo dal Gruppo.

In tale prospettiva, gli stessi operatori auspicano che l'Autorità non si limiti all'esercizio di un'azione di vigilanza in occasione di eventuali processi di concentrazione industriale, ma che intervenga sin da ora attraverso l'adozione di appropriati rimedi regolatori allo scopo di impedire il perpetrarsi dei comportamenti sopra richiamati.

Un altro soggetto non ha concordato in merito agli strumenti di indagine utilizzati ai fini dell'analisi del mercato oggetto del presente procedimento, evidenziando l'assenza di un'analisi dal lato dei contenuti radiofonici trasmessi (sull'informazione radiofonica e in materia politico-culturale), ritenendo che l'Autorità abbia seguito un'interpretazione restrittiva dell'articolo 43, comma 2, del *Testo Unico*, data la rilevanza di tale tema nell'ottica della garanzia del pluralismo. In particolare, tale soggetto auspica, pro futuro, analisi relative alle posizioni dominanti maggiormente ancorate agli aspetti contenutistici della programmazione radiofonica.

Un soggetto ha, infine, portato all'attenzione dell'Autorità il fatto che il sistema di misurazione delle *audience* radiofoniche realizzato dalla società Tavolo Editori Radio S.r.l. (TER), non sarebbe in grado, allo stato, di ricoprendere nell'analisi l'ascolto non derivante dal *broadcasting*.

- *Osservazioni sul perimetro dell’analisi*

Più rispondenti alla consultazione hanno evidenziato l’importanza dell’evoluzione tecnologica nel settore della radiofonia.

Per quanto attiene alla radiofonia digitale terrestre, un soggetto ha sottolineato che l’avvio e lo sviluppo delle trasmissioni radiofoniche digitali terrestri DAB+ debbano avvenire nel rispetto della concorrenza e del pluralismo, garantendo, quindi, a tutte le attuali emittenti radiofoniche analogiche, di poter effettivamente accedere, in tempi identici, alla nuova tecnologia.

Un operatore ha portato all’attenzione dell’Autorità il fatto che la continua espansione del mercato radiofonico, caratterizzato sempre più da importanti evoluzioni tecnologiche, distributive e industriali, nonché da operazioni di M&A, renda in tal senso anacronistico l’ambito merceologico rilevato dall’Autorità nella Fase I del presente provvedimento. In aggiunta, due soggetti hanno rilevato che l’orientamento dell’Autorità di mantenere separata la radiofonia c.d. tradizionale (*broadcasting*) dai servizi radiofonici e dai contenuti audio offerti via Internet, sia superato in particolare con riferimento alle possibilità di ascolto offerte ai fruitori sia dai nuovi *device* sia dalle reti mobili di nuova generazione.

Un altro rispondente ha auspicato che l’avvio e lo sviluppo delle piattaforme di aggregazione *online* avvenga nel rispetto della concorrenza e del pluralismo.

Un altro partecipante alla consultazione ha evidenziato, al riguardo, che i principali operatori radiofonici italiani competano oggi non solo tra di loro ma anche con numerosi e affermati soggetti attivi su scala internazionale, caratterizzati da forti strategie crossmediali (figurando tra i principali soggetti nel SIC Comcast, Google e Facebook).

Un soggetto ha rappresentato, infine, come il computo del canone nell’ambito dei ricavi del settore radiofonico alteri artificiosamente i parametri di riferimento rendendo l’analisi delle dinamiche del mercato radiofonico non rappresentativa di quelle realmente in essere. Al riguardo, viceversa, un altro rispondente non ha ritenuto metodologicamente corretta l’analisi relativa alla diversa natura dei ricavi che concorrono a determinare la quota di mercato dei primi due operatori (punti **131** e **141** del testo posto in consultazione) che è stata effettuata espungendo dal conteggio dei ricavi complessivi quelli derivanti dal canone e degli altri fondi pubblici.

- Osservazioni sulla struttura del mercato

Un soggetto, evidenziando che la struttura del mercato radiofonico non può definirsi oligopolistica, stante l'esistenza di numerosi e qualificati operatori in concorrenza tra loro su entrambi i versanti del mercato (ascoltatori e investitori), non condivide l'ipotesi espressa dall'Autorità relativamente al rischio, solo potenziale al momento, di creare strutture di coordinamento che riducano l'incentivo a competere, da parte dei primi due operatori. Ciò sia a causa della non omogeneità dei palinsesti radiofonici degli stessi operatori (ndr. Rai e Fininvest), sia perché la pressione concorrenziale cui è sottoposto il primo soggetto per quote di mercato sul versante pubblicitario (ndr. Fininvest) è esercitata dai *competitor* radiofonici privati più che dalla concessionaria del servizio pubblico. Eventuali politiche commerciali accomodanti fra tali operatori indirizzerebbero quindi la domanda di spazi pubblicitari da parte degli inserzionisti verso tali *competitor* privati, già oggi più forti della concessionaria del servizio pubblico in termini di *audience* e di ricavi pubblicitari. Lo stesso operatore sostiene, inoltre, che eventuali future operazioni di concentrazione, per effetto delle misure previste dall'AGCM in sede di autorizzazione condizionata dell'operazione di concentrazione C12017 – Reti Televisive Italiane/Gruppo Finelco, fra cui, il divieto “*di acquisire alcuna società titolare di titolo abilitativo per la radiodiffusione in ambito nazionale*”, non potranno comportare l'espansione di Fininvest nel settore ed assicurerebbero, comunque, la tutela delle dinamiche competitive.

Altresì, è stato evidenziato dallo stesso soggetto che la proprietà di diverse emittenti di per sé non garantisce - o non è sufficiente a garantire - vantaggi competitivi, come l'analisi delle *audience* per singoli marchi e poi per gruppi societari dimostra, laddove singoli marchi muniti di forte posizionamento dominano tuttora in modo saldo il mercato.

Alcuni operatori, richiamando le osservazioni già formulate nel corso della Fase I del presente procedimento, ritengono invece che la disponibilità da parte del gruppo Fininvest di un portafoglio caratterizzato da un'ampia offerta radiofonica in termini di diffusione geografica, capacità di penetrazione, contenuti, *target* di utenti, unita alla posizione di dominanza detenuta dallo stesso anche in mercati contigui, quali quello della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo, siano tali da conferire a tale soggetto la possibilità di conseguire indebiti vantaggi competitivi nel distinto mercato della radiofonia, sul quale come detto sono stati richiesti interventi correttivi immediati.

Un altro soggetto lamenta la riduzione dell'analisi del livello di concorrenza all'interno del sistema alla sola valutazione dei nessi di complementarietà tra televisione e radio,

tralasciando il più ampio scenario concorrenziale all'interno del SIC sia per quanto attiene alle pressioni esercitate dai conglomerati multimediali di respiro internazionale sia per quelle esercitate dagli operatori *over the top* e dalle *video sharing platform*. A ciò si aggiunge la mancata evidenziazione delle strategie transmediali (editoria, web e televisione satellitare e/o digitale terrestre) della maggior parte degli operatori radiofonici fra cui, accanto a Rai e Fininvest, GEDI, Il Gruppo 24 ore, RDS, RTL 102.5 e Radio Italia, in grado, tutti, di adottare strategie di promozione crossmediale.

RITENUTO quanto segue:

- *Osservazioni generali sull'analisi*

Come richiamo nel documento sottoposto a consultazione pubblica, l'Autorità, nel valutare la sussistenza di una posizione dominante ovvero di una posizione che possa essere considerata comunque lesiva del pluralismo, ha effettuato un'analisi del mercato nazionale dei servizi radiofonici approfondita e complessa che è partita dall'esame delle caratteristiche specifiche dello stesso, nonché degli sviluppi previsti e prevedibili di mercato, tenendo conto altresì degli effetti derivanti dall'applicazione di altri tipi di regolamenti, decisioni o normative settoriali.

Si ricorda come detta indagine sia stata realizzata nel rispetto dei parametri e principi derivanti dall'applicazione del diritto della concorrenza, come definiti dalla Commissione europea negli orientamenti in tema di analisi dei mercati e valutazione del significato potere di mercato, nonché sulla base degli indicatori specificati all'art. 43, comma 2, del Testo Unico, che rispondono alla specifica finalità di salvaguardia del pluralismo esterno sottesa al presente procedimento.

Nel dettaglio, in perfetta coerenza con il dettato normativo sopra richiamato, l'Autorità ha tenuto conto, accanto alla consistenza delle quote di mercato, “*del livello di concorrenza all'interno del sistema, delle barriere all'ingresso nello stesso, delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa nonché degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, dei prodotti editoriali e delle opere cinematografiche o fonografiche*” (art. 43, comma 2).

Ciò premesso, l'analisi condotta attraverso gli elementi sopra richiamati ha seguito un approccio metodologico rigoroso che ha portato ad esiti pienamente condivisi da tutti i soggetti rispondenti alla consultazione pubblica.

Nonostante l'attuale assetto del mercato nazionale dei servizi radiofonici sia caratterizzato da un sufficiente grado di concorrenza e di pluralismo, l'Autorità è consapevole della presenza di criticità aventi natura strutturale e comportamentale, compresa la possibilità di esercitare strategie di *leveraging* fra ambiti di mercato contigui.

Tuttavia, ritiene che alcune problematiche siano state affrontate dall'AGCM nell'ambito dell'istruttoria avviata a fronte dell'operazione di acquisto del gruppo Finelco da parte di Fininvest, e che le misure imposte in sede di autorizzazione della concentrazione risultino idonee ad assicurare le dinamiche competitive del mercato.

Ad ogni buon fine, tenuto conto che la salvaguardia del pluralismo impone una tutela rafforzata rispetto alla concorrenza, l'Autorità continuerà ad esercitare con attenzione un'azione di monitoraggio con riferimento ai mercati dei servizi radiofonici in ambito nazionale e nei distinti ambiti locali, anche in occasione dei futuri processi di concentrazione industriale, affinché non possa determinarsi un deterioramento delle condizioni competitive e/o un pregiudizio dello stato del pluralismo.

Ad ogni buon conto si evidenzia che, accanto alla tutela del pluralismo esterno, l'Autorità continuerà l'azione di vigilanza, affinché sia garantita la completezza dell'informazione, nel rispetto dei principi di cui all'art. 32, comma 5, del *Testo Unico*, nonché del Regolamento recante *“Disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech”*, adottato con delibera n. 157/19/CONS.

Con riferimento ai rilievi sollevati sull'attività di rilevazione degli ascolti radiofonici, non può non rilevarsi che la stessa è attualmente effettuata tramite il sistema denominato “Radio TER” gestito ed organizzato, come detto, dalla società TER. A tale riguardo, si fa presente che l'Autorità ha svolto l'analisi secondo quanto disposto dall'articolo 43, comma 2, del *Testo Unico* (il quale prevede di tenere conto, tra l'altro, *“degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi”*), non rientrando nell'ambito di indagine del presente procedimento le attività afferenti alla *governance* e le metodologie di ricerca adottate nella rilevazione degli ascolti.

- Osservazioni sul perimetro dell'analisi

Con riferimento ai rilievi in tema di trasmissioni radiofoniche digitali terrestri DAB+, si ricorda che l'Autorità con la delibera n. 664/09/CONS e successive modificazioni (di seguito

Regolamento), ha stabilito la disciplina della fase di avvio delle trasmissioni radiofoniche che utilizzano tale tecnologia. Successivamente, con delibera n. 13/19/CONS, ha avviato il procedimento di pianificazione dello spettro che renderà disponibile su tutto il territorio le risorse frequenziali necessarie per l'effettivo avvio del servizio DAB+, sia a livello nazionale che locale, con conseguente ulteriore impulso all'evoluzione del relativo mercato.

Inoltre, alla luce dell'esperienza acquisita e di alcune criticità emerse in fase di applicazione del Regolamento, nonché del prossimo intervento di pianificazione generale, l'Autorità ha ravvisato l'opportunità di svolgere un aggiornamento (sottoposto a consultazione pubblica con delibera n. 223/19/CONS) diretto ad introdurre una dettagliata disciplina sulle condizioni e le modalità di accesso alla capacità trasmissiva al fine di assicurare lo sviluppo del mercato delle trasmissioni radiofoniche terrestri in tecnica digitale, sin dalla fase di avvio, in senso aperto, equilibrato e pluralista.

Ciò premesso, l'Autorità continuerà ad esercitare i poteri attribuiti dal quadro legislativo in modo da consentire lo sviluppo della radiofonia digitale come naturale evoluzione del sistema analogico, garantendo in particolare il principio del pluralismo attraverso la previsione di un'ampia offerta di programmi e servizi in un equilibrato rapporto tra diffusione nazionale e locale.

Relativamente alle osservazioni sul perimetro merceologico del mercato, si ricorda che l'Autorità, coerentemente con la delibera n. 506/17/CONS di conclusione della Fase I, ha condotto l'analisi considerando tutti i soggetti che esercitano attività editoriale ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera bb), del Testo Unico. Ai fini del calcolo della dimensione complessiva dei mercati e delle quote degli operatori sono stati, pertanto, considerati i ricavi derivanti dall'attività editoriale delle emittenti radiofoniche, in quanto:

- soggetti titolari di concessione per la radiodiffusione sonora su frequenze terrestri in tecnica analogica (FM);
- fornitori di contenuti radiofonici destinati alla diffusione in tecnologia digitale (DAB+);
- ivi incluse le attività editoriali svolte dai suddetti soggetti per la ritrasmissione in *simulcast* dei programmi radiofonici/palinsesti su tutte le piattaforme trasmissive (via *web*, sulle reti televisive in tecnica digitale terrestre (DVB-T) e via satellite).

Coerentemente con tale impostazione, sono stati invece esclusi nell'analisi i ricavi derivanti dalle attività che appartengono a mercati rilevanti distinti, fra cui:

- le attività televisive svolte dai suddetti soggetti, sia in tecnica digitale terrestre (DVB-T), sia su reti di diffusione via satellite (la c.d. “radiovisione”, per la quale è necessario detenere un’autorizzazione come fornitore di servizi di media audiovisivi che rientra, pertanto, in tale mercato);
- le attività relative alla prestazione dei servizi di media radiofonici su altri mezzi di comunicazione elettronica (*web radio*, la cui remunerazione avviene nell’ambito del mercato della raccolta pubblicitaria *on line*);
- le attività di erogazione di contenuti/servizi musicali e/o radiofonici fruibili gratuitamente o a pagamento via *web* (anche queste afferenti al mercato della raccolta pubblicitaria *on line*).

In particolare, con riferimento a queste ultime, l’Autorità diversamente da quanto sostenuto da alcuni operatori, ha dato ampio conto delle evoluzioni tecnologiche e delle innovazioni trainate dallo sviluppo del digitale e diffusione del mezzo Internet, che hanno consentito la diffusione di nuove modalità di produzione, aggregazione, distribuzione e fruizione dei contenuti fra cui quelli solo “audio” attraverso il nuovo mezzo di comunicazione.

Tuttavia, nonostante alcune similitudini dei servizi musicali e radiofonici diffusi via *web* – peraltro limitata all’offerta di contenuti fruibili gratuitamente - rispetto ai servizi radiofonici tradizionali, i processi di convergenza ed evolutivi ancora in corso non risultano idonei, anche in chiave prospettica, ad assottigliare le differenze ancora riscontrabili fra gli stessi. Nel dettaglio, le specificità dei modelli di finanziamento (basati esclusivamente sulla pubblicità *online*, per i servizi gratuiti, ovvero esclusivamente o prevalentemente sugli introiti nel versante degli utenti che sottoscrivono un abbonamento ovvero pagano per il singolo contenuto per quelli a pagamento), delle modalità di offerta, nonché della natura delle relazioni commerciali proprie dei mercati *multi-sided* caratterizzanti i servizi di intermediazione offerti dalle piattaforme *online* sono tali da confermare la distinzione degli stessi dai servizi radiofonici tradizionali.

A supporto della correttezza dell’approccio seguito dall’Autorità occorre considerare che gli attuali sistemi di rilevazione delle *audience* nel settore radiofonico - sia l’indagine “Radio TER” condotta dalla società TER, sia il sistema di ricerca Sinottica di GFK Eurisko - non consentono ancora una misurazione degli ascolti realizzati dalle *web radio* ovvero dei servizi audio e radiofonici erogati dalle piattaforme *online*.

Tale dato conferma, infatti, la coerenza dell’impostazione proposta nel documento rispetto alle condizioni di mercato esistenti, che sono state valutate anche considerando

un orizzonte di medio termine. Se dal lato della domanda si riscontra ancora una grande prevalenza dell'accesso al mezzo radiofonico da parte dei radioascoltatori attraverso *device* tradizionali (autoradio, apparecchi radiofonici), da quello dell'offerta, il modello di *business* delle emittenti radiofoniche è basato principalmente sulle attività editoriali radiofoniche tradizionali dalle quali, fra l'altro, gli operatori continuano a derivare la quota prevalente, se non la totalità, dei propri ricavi.

In ogni caso, si ribadisce che nel computo dei ricavi complessivi e delle quote di mercato sono state considerate tutte le entrate dichiarate dagli operatori riferibili ai servizi inclusi nel perimetro merceologico del mercato nazionale dei servizi radiofonici, indipendentemente da (o meglio includendo tutte le) reti diffuse (terrestri, satellitari, via *web*). In tale senso, l'impostazione seguita dall'Autorità, nel rispetto della delimitazione merceologica dei mercati così come definita in Fase I, risulta “neutrale” rispetto alle infrastrutture di diffusione dei servizi radiofonici.

Tanto premesso, si conferma l'approccio seguito nel documento sottoposto a consultazione in base al quale i servizi musicali e/o radiofonici fruibili gratuitamente o a pagamento attraverso il *web* sono esclusi dal perimetro merceologico di riferimento in quanto gli stessi non si pongono in concorrenza con i servizi radiofonici tradizionali.

A tale riguardo, si ricorda che con la delibera n. 365/19/CONS, l'Autorità ha avviato uno specifico procedimento volto all'individuazione del mercato rilevante, nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità *online* nell'ambito del quale tutti i servizi diffusi attraverso Internet che si finanzianno attraverso le inserzioni pubblicitarie *online*, compresi pertanto quelli musicali e radiofonici, saranno oggetto di analisi.

Relativamente all'inclusione del canone per il servizio pubblico nel computo dei ricavi complessivi del mercato nazionale dei servizi radiofonici, si ricorda che in base all'art. 43, c. 10, del Testo Unico, ai fini della tutela del pluralismo sono considerate tutte le risorse economiche che alimentano il settore radiofonico a prescindere dalla loro contendibilità, compreso, pertanto, il canone destinato al finanziamento del servizio pubblico, le convenzioni con soggetti pubblici e le provvidenze pubbliche erogate a favore delle emittenti.

Nonostante le differenze riscontrabili nei servizi radiofonici finanziati attraverso fondi pubblici rispetto a quelli sostenuti mediante il ricorso alle risorse pubblicitarie che conduce ad una distinzione all'interno del mercato rilevante di due segmenti di attività, si conferma la loro rilevanza in un'ottica di salvaguardia del pluralismo. Ciò in

considerazione del fatto che tutte le risorse economiche a sostegno dell'attività radiofonica sono ritenute idonee ad ampliare ed arricchire l'offerta editoriale ed informativa a disposizione dei cittadini.

- *Osservazioni sulla struttura del mercato*

Con l'obiettivo di offrire una prima indicazione sintetica circa la struttura del mercato e la posizione competitiva dei soggetti in esso attivi, nel documento sottoposto a consultazione, l'Autorità ha esaminato la consistenza delle quote di mercato, nonché gli indicatori di sintesi (indici di concentrazione) comunemente utilizzati nella prassi antitrust, considerando i ricavi complessivi derivanti dalla vendita di inserzioni pubblicitarie e da fondi pubblici (che comprendono, pertanto, il canone). Nonostante l'assetto del mercato sia caratterizzato, *prima facie*, da un sufficiente grado di concorrenza, sono emerse, altresì, delle potenziali criticità che hanno richiesto un approfondimento delle caratteristiche dei diversi segmenti di attività nei quali si articola il mercato, nonché degli ulteriori fattori che possano fornire un'indicazione circa la sussistenza di una posizione lesiva del pluralismo anche in assenza di una posizione dominante (singola o congiunta).

In tale prospettiva, l'analisi condotta dall'autorità nei punti **133** e ss. risulta metodologicamente corretta, in quanto la valutazione dei ricavi degli operatori nel segmento commerciale dell'attività radiofonica è stata funzionale unicamente a far emergere la diversa composizione e natura dei ricavi dei primi due operatori del mercato nazionale dei servizi radiofonici (Rai e Fininvest).

La presenza di una disciplina del servizio pubblico, nonché di limiti di affollamento pubblicitario asimmetrici fra la concessionaria di servizio pubblico e gli operatori commerciali, determina una differenza nelle posizioni di forza detenute dai primi due attori del mercato rilevante, rispettivamente, nel segmento dei servizi radiofonici sostenuti da fondi pubblici e in quello dei servizi radiofonici finanziati dalla pubblicità. Tale circostanza rappresenta un elemento idoneo di per sé, indipendentemente dalla presenza di altre caratteristiche strutturali, a rendere possibile, soprattutto a fronte di ulteriori processi di consolidamento industriale, l'emersione di forme di coordinamento.

Come richiamato negli orientamenti della Commissione europea, in assenza di un accordo o di altri legami giuridici, l'accertamento circa l'esistenza di una posizione dominante collettiva concerne una complessa valutazione economica circa la struttura di mercato,

tesa a verificare la sussistenza delle condizioni cumulative che rendono tale contesto di riferimento più incline al coordinamento tacito. La Commissione individua un elenco non esaustivo di caratteristiche di mercato idonee a favorire con maggiore probabilità la sostenibilità della collusione, la cui pertinenza deve essere valutata caso per caso. In tale senso, la presenza di prodotti omogenei non rappresenta un presupposto necessario affinché possano verificarsi, in futuro, le condizioni strutturali che rendono economicamente razionale e quindi preferibile, l'adozione, in modo duraturo, di una politica comune fra tali soggetti.

D'altro canto, come esplicitamente ammesso dallo stesso operatore, vi sarebbe una tendenza da parte delle radio private (comprese quelle del gruppo Fininvest) a diversificare la propria programmazione, anche informativa, in modo da sviluppare stili e tematiche che non rientrerebbero nel nucleo caratterizzante la Rai, le cui emittenti radiofoniche presentano una vocazione che risponde alle specifiche esigenze di erogazione del servizio pubblico, che condizionano sia l'articolazione dei palinsesti sia la capacità di attrarre *audience* e specifici *target* da parte dell'operatore (cfr. Figure 13 e 14 dell'Allegato A).

Ciò avvalora ulteriormente le osservazioni dell'Autorità secondo cui la presenza combinata, da un lato, degli obblighi di servizio pubblico remunerati dal canone, e, dall'altro lato, dei limiti di affollamento pubblicitario più stringenti in capo alla concessionaria, che, traducendosi in un vincolo strutturale all'offerta di inserzioni nel versante degli inserzionisti, potrebbero comportare una diminuzione degli incentivi ad esercitare una concorrenza effettiva fra i primi due operatori del mercato e, nella prospettiva di ulteriori concertazioni industriali, rendere economicamente razionale l'adozione, in modo duraturo, di una politica comune per il loro comportamento di mercato.

L'Autorità ribadisce, inoltre, che la tendenza del mercato a convergere verso equilibri meno competitivi con un pregiudizio sullo stato del pluralismo (a fronte di eventuali operazioni di M&A) deriva anche dalla valutazione di ulteriori elementi, analizzati nel dettaglio nel documento sottoposto a consultazione, quali: l'integrazione verticale; i vantaggi derivanti dalla disponibilità di numerosi canali e programmi radiofonici, nonché della dimensione globale di Rai e Fininvest; la rilevanza di tali operatori, sia in termini di risorse economiche complessivamente realizzate all'interno del SIC, sia nel panorama dell'informazione; nonché l'ineguagliabile capacità degli stessi di beneficiare delle economie di costo derivanti dall'offerta congiunta di spazi pubblicitari sulle proprie emittenti televisive e su quelle radiofoniche che, come sostenuto da un partecipante alla

consultazione, oltre a fornire incentivi ad adottare pratiche escludenti nei confronti della concorrenza potenziale, potrebbe favorire effetti di leva fra mercati contigui.

A tale riguardo, l’Autorità, nel documento di analisi, ha tenuto conto degli effetti sul mercato rilevante derivanti dalla presenza di misure introdotte dall’AGCM nell’autorizzazione condizionata alla richiamata concentrazione fra il gruppo Finelco e R.T.I. Tuttavia, si fa presente, come futuri processi di M&A non necessariamente lascerebbero invariata la posizione del gruppo Fininvest nel mercato rilevante, in quanto, da un lato, il gruppo potrebbe continuare l’espansione in ambito locale o in mercati contigui, dall’altro lato, alcuni dei vincoli imposti dall’AGCM, fra cui il divieto di acquisto di emittenti nazionali, saranno validi solo fino al 31 dicembre 2020.

Pertanto, tali misure (anche in considerazione della scadenza piuttosto ravvicinata) potrebbero non più risultare sufficienti al fine di preservare le condizioni concorrenziali del mercato, soprattutto se si considera il più ampio orizzonte temporale preso in esame nella presente analisi.

Ciò premesso, tenuto conto che la salvaguardia del pluralismo impone una verifica della sussistenza di posizioni vietate *ex art. 43* che possono emergere anche in assenza di alcun pregiudizio allo stato della concorrenza, l’Autorità ritiene opportuna, anche in ragione degli elementi di criticità sopra evidenziati, una particolare attenzione nell’esercizio dei poteri e delle competenze che le sono attribuite dal quadro normativo.

Relativamente ai rilievi formulati in merito all’analisi sullo stato della concorrenza all’interno del sistema, attraverso tale parametro, l’Autorità ha valutato gli effetti sulle dinamiche competitive e sul pluralismo informativo nel mercato nazionale dei servizi radiofonici derivanti dalle pressioni che possono essere esercitate dagli attori ivi presenti in ragione della posizione detenuta considerando tutte le aree di attività del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC).

Partendo, pertanto, dai principali operatori esercenti i servizi radiofonici in ambito nazionale, l’Autorità ha correttamente esaminato la misura in cui la forza economica degli stessi, in termini di ricavi complessivamente realizzati nel SIC e di *total audience* calcolata con riferimento agli ambiti di attività maggiormente correlati, risulta idonea ad influenzare gli equilibri competitivi e/o a preservare la salvaguardia del pluralismo nel mercato oggetto del procedimento.

L’Autorità, come rappresentato ai punti **168-169**, ha rilevato la presenza all’interno del SIC di importanti operatori operanti su scala transnazionale (come Comcast Corporation),

nonché del rilevo progressivamente assunto dalle piattaforme *online* (Google e Facebook). Sebbene tali soggetti siano in grado di esercitare una pressione competitiva su tutti gli attori del SIC, compresi Rai e Fininvest, si fa presente che gli stessi non risultano al momento attivi nel mercato nazionale dei servizi radiofonici. Pertanto, la posizione detenuta dagli stessi nell’ambito delle aree economiche del SIC non si ritiene atta, allo stato, ad alterare le dinamiche competitive, nonché lo stato del pluralismo, nel mercato oggetto del presente procedimento.

Inoltre, la valutazione del grado di concorrenza a livello di sistema non può prescindere dalle similitudini che caratterizzano la domanda e l’offerta dei servizi di media audiovisivi (in chiaro) e dei servizi di media radiofonici, nonché dalla presenza di un legame di stretta complementarità fra gli stessi nel versante degli inserzionisti di pubblicità. Si conferma, pertanto, l’adeguatezza dell’approccio seguito dall’Autorità consistente nel concentrare l’analisi delle posizioni di forza nel versante dei fruitori considerando le aree economiche di sovrapposizione del SIC che risultano maggiormente assimilabili sotto il profilo della domanda e dell’offerta.

D’altro canto, l’Autorità ha evidenziato la rilevanza assunta dal perseguitamento di strategie multimediali (*nota a piè di pagina n. 111*), anche dagli altri operatori del mercato nazionale dei servizi radiofonici quali GEDI, Il Gruppo 24 ore, RTL 102.5, RDS, Radio Italia. Tuttavia, analizzando la posizione di tali soggetti, sia a livello di risorse complessive all’interno del SIC, sia considerando le aree economiche di sovrapposizione rispetto ai servizi radiofonici più strettamente correlate (televisione in chiaro), emerge una distanza piuttosto rilevante rispetto ai primi due attori del mercato nazionale dei servizi radiofonici.

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell’articolo 31 del Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità;

DELIBERA

Articolo 1

1. L’Autorità accerta l’insussistenza di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo ai sensi dell’articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005,

- n. 177 nei mercati rilevanti individuati nel settore della radiofonia, nell'ambito del procedimento avviato con delibera n. 687/15/CONS.
2. Il testo dell'analisi è riportato nell'allegato A della presente delibera, di cui costituisce parte integrante e sostanziale.

La presente delibera, comprensiva dell'allegato A, è pubblicata nel sito web dell'Autorità.

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

Roma, 19 settembre 2019

IL PRESIDENTE

Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE

Francesco Posteraro

Per conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Riccardo Capecchi