

4.2 Le dimensioni del mercato e le sue componenti principali

Le spese dirette e indirette destinate alla televisione nel 1997 hanno raggiunto 9.317 miliardi di lire. Le due voci principali sono state il finanziamento pubblico corrispondente al canone e la pubblicità: insieme esse hanno rappresentato rispettivamente il 27,9% e il 65,5% delle spese totali. A queste si sono aggiunte la spesa diretta dei telespettatori per la tv a pagamento e i contributi dello Stato per prestazioni specifiche che hanno coperto rispettivamente il 5,1% e l'1,5%.

Se si isolano la quota del canone televisivo che affluisce alle casse dello Stato (circa il 15% per tasse e contributi), i costi di raccolta degli investimenti (attività svolta dalle concessionarie, per lo più collegate ai soggetti televisivi) e di intermediazione (attività svolta dalle agenzie di pubblicità), che nel complesso assommano al 13% del totale, le risorse affluite alle imprese televisive sono state pari a 8.109 miliardi. La pubblicità ha confermato una certa capacità di espansione sulle principali reti nazionali pubbliche e private, mentre la tv a pagamento ha tassi di crescita contenuti e assai più bassi rispetto a quelli registrati negli altri principali mercati europei.

Le ripartizione delle quote di mercato tra le varie imprese è molto squilibrata: oltre i 4/5 delle risorse erogate complessivamente alle imprese sono stati acquisiti dai due principali soggetti. Rai (inclusa la quota di fatturato realizzata dalla sua concessionaria Sipra) si è aggiudicata, tra canone e pubblicità, il 49,3% delle risorse, mentre Mediaset (inclusi gli introiti di Publitalia) ottiene con la pubblicità il 36,7%. La parte delle risorse restanti, pari al 14% dell'intero mercato, sono affluite a un folto gruppo di altri operatori tra i quali spicca Telepiù.

**Stima delle entrate generate dall'attività televisiva
e loro ripartizione tra le imprese nel 1997 in Italia (miliardi di lire)**

SOCIETÀ	1997	
	VALORE ASSOLUTO	%
Rai	3.995	49,2
Finanziamento pubblico (canone)	2.219	27,1
Finanziamento aziendale (pubblicità)	1.652	20,3
Contributi dello Stato	124	1,5
Mediaset	2.975	36,6
Tmc	139	1,7
Telepiù	508	6,2
Vendite consumatori (abbonamenti)	473	5,8
Vendite aziende (pubblicità)	35	0,4
Rete A	19	0,1
Stream	4	0,0
Locali	470	5,7
	8.109	100

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

4.3. Alcuni elementi che hanno caratterizzato le attività delle imprese

Per diversi aspetti i due maggiori operatori del mercato televisivo italiano, Rai e Mediaset, hanno seguito linee operative simili, tra le quali in particolare si segnalano la consistente crescita della spesa per acquisire prodotti audiovisivi nazionali ed europei e gli investimenti per aggiornare le infrastrutture di trasmissione.

Si è registrato un forte e rinnovato impegno nell'aumentare l'auto-produzione (in particolare fiction) determinato da due elementi concomitanti: il buon successo ottenuto dai prodotti seriali nazionali sia in Rai sia in Mediaset e il costante aumento di prezzo dei prodotti di gamma media e alta acquistati sul mercato internazionale, a cui, per la Rai, si sono aggiunti gli obblighi derivanti dal contratto di servizio.

È nettamente cresciuto il ruolo strategico dei diritti sportivi e si è allargato il numero di soggetti che concorrono per ottenerli: ciò ha prodotto una generale e progressiva lievitazione dei prezzi che assorbono risorse crescenti, ma al contempo ha ulteriormente rafforzato il ruolo della televisione nell'economia e nell'attività delle società sportive.

C'è stata inoltre una netta espansione della spesa per l'acquisto di programmi d'origine europea determinata soprattutto dalle norme, mediate dalla direttiva europea "Televisione senza frontiere" e dalla legge 122/98, che stabiliscono nella programmazione televisiva la presenza obbligatoria di una quota non comprimibile di prodotti d'origine europea.

Si è aperta infine una stagione di alleanze strategiche volte a migliorare la posizione delle due imprese rispetto alla prossima evoluzione del mercato televisivo: Mediaset si è alleata con il gruppo tedesco Kirch per creare un polo europeo di produzione audiovisiva, Rai con il gruppo francese Canal Plus per partecipare al mercato della televisione a pagamento italiano.

5. L'evoluzione dei sistemi della comunicazione in Italia: le prospettive

Alla fine degli anni Novanta il mercato televisivo e audiovisivo si sta preparando a compiere una svolta di carattere strutturale. La forma predominante di servizio televisivo, la televisione nazionale destinata all'accesso universale, in quasi tutti i paesi mostra segni di maturità.

Dopo una lunga e quasi ininterrotta espansione i suoi margini di crescita si stanno riducendo, mentre si consolidano le condizioni per garantire un nuovo ciclo espansivo basato sulla riconfigurazione del mercato: dei prodotti/servizi, delle forme di finanziamento e di accesso, delle imprese.

A guidare la nuova fase sono imprese in grado di fornire, attraverso una molteplicità di reti di connessione, un'ampia gamma di servizi audiovisivi che:

- corrispondono meglio ai bisogni, gusti, desideri di gruppi e di singoli consumatori;
- hanno una maggior flessibilità d'accesso;
- si adattano meglio agli stili di vita delle persone;
- hanno tariffe modulate in base ai contenuti e alle condizioni di accesso.

Dal punto di vista economico questi servizi sono in grado di generare nuove entrate: il loro valore aggiunto è tale da indurre i clienti a pagare direttamente per ottenerli; inoltre essi si prestano in diversi casi a nuove forme di pubblicità più mirata e più adatta a soddisfare le esigenze informative dei consumatori.

La componente tecnologica che caratterizza questa nuova fase è rappresentata dalle risorse derivate dallo sviluppo della televisione digitale che mobilitano e intrecciano competenze e saperi tipici del mercato delle telecomunicazioni, della televisione e dell'informatica.

La televisione digitale crea cioè un ponte tra televisione e telematica e offre la possibilità di combinare in vari modi le due famiglie di servizi: in particolare consente di ricevere servizi di tipo telematico attraverso il televisore e servizi televisivi attraverso il PC. Per quanto riguarda più specificatamente il mondo del *broadcasting* la televisione digitale apre nel mercato televisivo tre nuove prospettive.

La prima riguarda il potenziamento del servizio televisivo in termini di qualità e quantità. La televisione digitale, a parità di frequenze occupate da un canale televisivo analogico, permette di aumentare sensibilmente il numero di canali. A ciò corrisponde una sensibile riduzione dei costi di trasmissione per canale. La trasmissione digitale offre anche una migliore qualità delle immagini e dei suoni e aumenta la possibilità di sfruttare schermi televisivi di maggior formato (dagli schermi 16:9 a quelli piatti a grandi dimensioni). Inoltre l'operatore televisivo può usare le risorse di trasmissione con maggior flessibilità: per esempio in una determinata area di copertura può decidere di ridurre il numero di canali trasmessi in cambio di una maggior qualità delle immagini per arrivare anche a trasmettere, eventualmente, immagini televisive ad alta definizione.

Va osservato che in diversi paesi l'orientamento strategico non punta a sfruttare tutte le frequenze "economizzate" per moltiplicare il numero di canali televisivi disponibili, ma intende dedicarne una certa proporzione ad altri servizi, come quelli di telecomunicazioni mobili, la cui domanda è in rapida crescita.

La seconda prospettiva riguarda la serie di servizi aggiuntivi di tipo interattivo a cui si può accedere tramite il televisore. L'adattatore digitale (detto in seguito: *set-top box*), da applicare al normale televisore, e prossimamente il televisore digitale integrato, hanno capacità di elaborazione e di memoria che permette di trattare e immagazzinare le informazioni a cui si può accedere in forma interattiva collegando l'apparecchio alla linea telefonica domestica. Ciò significa che anche nelle case prive di *personal computer* si potrà accedere all'insieme di servizi asso-

ciati come Internet. Attraverso il televisore i servizi interattivi possono essere utilizzati separatamente o essere combinati alle trasmissioni televisive, così da arricchire i programmi con informazioni e approfondimenti a richiesta.

Questa opportunità apre una prospettiva rilevante per la crescita del mercato dei nuovi servizi televisivi e dei servizi multimediali interattivi, che diventeranno accessibili attraverso il televisore, già presente nel 95% delle famiglie. Invece il tasso di penetrazione dei *personal computer* nelle famiglie è nettamente inferiore e ha tassi di crescita lenti dal momento che implica costi di acquisto e competenze d'uso maggiori del televisore.

La terza prospettiva riguarda l'avvio di una progressiva e completa sostituzione degli attuali mezzi analogici di produzione, di trasmissione e di 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 quelli che si sono apprestati con maggior facilità sono stati i mezzi satellitari che oggi sono ovunque il supporto prevalentemente usato per la televisione digitale.

Ma ormai nella maggior parte dei paesi sviluppati la digitalizzazione di reti terrestri è in avanzata fase di realizzazione o è già stata completata e ci si appresta a compiere il passaggio definitivo di tutte le reti televisive, via cavo, via terra e via satellite, dall'analogico al digitale, nell'arco dei prossimi 10-15 anni.

La progressiva transizione avvia anche un nuovo ciclo espansivo per l'industria dei prodotti elettronici di largo consumo. Per accedere alla televisione digitale infatti è necessario dotarsi di appositi terminali che in parte variano secondo la forma di trasmissione (via terra, cavo o satellite) e che in un secondo tempo saranno integrati in una nuova generazione di televisori.

Il decollo della televisione digitale è condizionato da diversi elementi.

Da una parte occorre che in ciascun paese siano disponibili servizi attraenti destinati a soddisfare una domanda già esistente come quella per i film recenti di successo e gli eventi sportivi delle principali specialità. Inoltre occorre che ci sia una rete capillare di promozione, distribuzione e installazione dei terminali per interconnettersi alle piattaforme disponibili, in grado di favorire una progressiva penetrazione dei terminali nelle case, quindi una rapida espansione del mercato potenziale. In terzo luogo occorre che gli operatori adottino politiche di *marketing* dei programmi e servizi e di assistenza ai clienti adatte a sostenere la crescita del mercato. C'è poi la necessità che sussistano le condizioni economiche di una larga parte delle famiglie necessarie ad acquistare un'ampia gamma di nuovi servizi televisivi e, man mano che si rendono disponibili, interattivi.

Ma per garantire lo sviluppo del mercato sono necessarie due altre condizioni generali: la formazione di imprese che abbiano la possibilità

di crescere e di competere nel mercato e la diffusione di apparati terminali (*set-top box*) tecnologicamente affidabili, caratterizzati da standard compatibili e a basso prezzo. Quello degli apparati terminali si sta dimostrando un fattore particolarmente critico. Per garantire la crescita del mercato occorre dare certezza al consumatore che il *set-top box* acquisito sia adatto a ricevere tutti i servizi offerti sul mercato, che non rappresenti un investimento sbagliato o rapidamente obsoleto e che non dovrà essere sostituito nel caso vengano offerti nuovi servizi.

Il modello commerciale che si sta profilando nei mercati più avanzati, come negli Stati Uniti e nel Regno Unito, è quello dello *one-stop shop* che consiste nell'offrire al cliente l'accesso a un'ampia gamma di servizi di comunicazione, dalla telefonia locale a quella a lunga distanza, dalla televisione a pagamento a quella pagata a consumo, producendo in tal modo due vantaggi per il cliente: ridurre la diversificazione dei fornitori e i relativi costi di transazione e ottenere pacchetti di servizi a tariffe ridotte e personalizzate.

Nella maggior parte dei paesi europei la prospettiva più rilevante è la crescita e la diversificazione progressive delle piattaforme digitali (via satellite o via cavo), insieme a un incremento della competizione per portare nelle case l'ampia gamma di servizi televisivi e di servizi interattivi, tipo Internet, ad essi associati. Per il Regno Unito si tratta già di una realtà che, nel complesso, ha buone prospettive di crescita. Ma in questa direzione vanno anche gli altri paesi, prime tra tutti Francia e Germania. In tutti i principali paesi europei gli operatori di telecomunicazioni dominanti prendono parte a piattaforme digitali con la prospettiva di sfruttare le capacità di portare nelle case servizi interattivi attraverso il televisore.

Le prospettive del mercato televisivo digitale italiano si distinguono in parte da quelle dei suoi principali partner europei. Esse sono condizionate da almeno quattro elementi specifici:

- a) il ritardato decollo (satellite) o la totale assenza (cavo) di piattaforme d'interconnessione alternative alle reti televisive terrestri;
- b) la forte capacità di assorbimento della domanda esercitata dalla televisione tradizionale che contribuisce a rallentare lo sviluppo di un'offerta televisiva specializzata e a pagamento;
- c) la ridotta disponibilità di prodotti attraenti adatti alle forme di televisione a pagamento (che meglio sfrutta le potenzialità della tecnologia digitale);
- d) l'incertezza in materia dell'operatore dominante di telecomunicazioni nello sviluppo della televisione digitale, che finora si è segnalato per la contraddittorietà della sua strategia nel campo del cablaggio.

L'insieme di questi elementi rende più rischiosi gli investimenti in piattaforme digitali in Italia, ne ritarda la crescita e riduce il grado di competizione nel mercato. Per quanto riguarda dunque le prospettive della televisione digitale esse vanno nella stessa direzione degli altri paesi europei, ma con ritmi più lenti e fattori competitivi più ridotti.

In prospettiva appare di particolare rilievo la possibilità di avviare in tempi rapidi piattaforme digitali terrestri. Su questo fronte ci sono condizioni favorevoli grazie a iniziative già intraprese e volte ad aggiornare tecnicamente sia le reti pubbliche sia le reti private. Inoltre lo sviluppo della televisione digitale terrestre consente di ottenere una serie di risultati positivi, importanti per l'assetto televisivo italiano, evitando i rischi e le difficoltà enunciati in precedenza e connessi allo sviluppo del digitale su altri supporti (canale e satellite).

Rispetto allo standard analogico ormai in esaurimento, quello digitale presenta molti vantaggi in termini di efficacia e di costi. La compressione del segnale televisivo su cui si basa consente, ad esempio, la moltiplicazione dei canali di distribuzione, al punto che dove oggi viene trasmesso un solo canale analogico con il digitale se ne potranno trasmettere almeno quattro per via terrestre e dieci per via satellitare. La tecnica digitale permetterà quindi di razionalizzare l'impiego dello spettro hertziano, superando finalmente il problema della scarsità delle frequenze che ha condizionato fino ad oggi lo sviluppo della televisione analogica, e consentirà di ampliare l'offerta al pubblico di programmi televisivi grazie al lancio di nuovi canali, molti dei quali tematici. Ai vantaggi per i consumatori, che potranno scegliere fra un'offerta ampliata, differenziata e specializzata, si uniranno quelli per l'industria dei contenuti, che troverà nuovi mercati per nuove produzioni ed investimenti, e quelli per l'industria manifatturiera produttrice di apparecchiature di ricezione e decodifica del segnale. Grazie alle trasmissioni in tecnica digitale si potranno inoltre abbattere i costi unitari di diffusione (a parità di area da coprire occorre meno potenza di trasmissione), il servizio televisivo verrà potenziato in termini di qualità video e audio e in termini di robustezza nei confronti delle interferenze e dei disturbi e, soprattutto, diventerà possibile coniugare l'offerta di programmi televisivi tradizionali con nuovi servizi interattivi di *pay per view*, *near video on demand*, *home banking*, *home shopping*, navigazione in Internet e servizio di posta elettronica.

Fra i tre possibili sistemi di diffusione della televisione digitale (terrestre, via cavo, via satellite), quello terrestre è il meno costoso per raggiungere una penetrazione quasi totale su scala nazionale e anche quello che richiede il più basso investimento da parte dei consumatori, che possono conservare le vecchie antenne e devono dotarsi solo del decodificatore digitale, necessario comunque anche per la ricezione via cavo o satellite. Inoltre, il digitale terrestre consente la portabilità dell'apparecchio televisivo nonché – elemento importante in Italia dove esiste un vivacissimo mercato televisivo locale – la possibilità di regionalizzare la diffusione e, quindi, il contenuto dei programmi (la diffusione regionale è di fatto impossibile con il satellite e troppo costosa per il cavo).

Secondo tutte le previsioni, l'introduzione dei servizi digitali terrestri fornirà un fortissimo impulso allo sviluppo della televisione digitale. Nella grande maggioranza dei paesi industrializzati, infatti, la pianificazione del digitale terrestre è prossima al completamento, la sperimenta-

zione è in fase avanzata ed è stata già adottata una data limite entro la quale la televisione analogica smetterà di esistere e tutte le trasmissioni via etere saranno solo digitali. Gli Stati Uniti hanno fissato la data del 2006, il Canada del 2007, Giappone, Germania, Svezia e Spagna quella del 2010. Le previsioni degli analisti indicano che già nel 2020 tutta la televisione, in tutto il mondo, sarà digitale.

I principali effetti favorevoli del passaggio alla tecnologia digitale terrestre si possono riassumere come di seguito indicato.

L'adozione di una tecnologia di trasmissione leggera, qual è il digitale, consente l'ingresso sul mercato televisivo a un ampio numero di operatori superando da un lato la scarsità di risorse elettriche tipica della tecnologia analogica (che contingente il numero dei canali disponibili e quindi dei soggetti ammessi) e dall'altro riducendo i costi di 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 (nel Regno Unito OnDigital, in questa fase, addirittura regala il *set-top box*).

Diventa possibile, in prospettiva, liberare frequenze che possono essere assegnate al continuo sviluppo della telefonia mobile (molti governi ipotizzano, o hanno già realizzato come negli Stati Uniti, l'attribuzione di frequenze per la telefonia mobile mediante asta).

Il superamento della tecnologia analogica innesca il ricambio del parco degli apparecchi televisivi e quindi offre una straordinaria opportunità di rilancio o di espansione a un comparto dell'industria elettronica da tempo indebolito; anche il ricambio delle attrezzature di ripresa e lo sviluppo della produzione di *set-top box* (come fase intermedia prima dell'acquisto dei televisori digitali) generano occasioni di sviluppo per l'industria.

La generalizzazione dello standard digitale favorisce la convergenza nelle prestazioni del televisore e del computer, creando fra essi un'estesa area di sovrapposizione: ciò permette all'industria informatica di potenziare con i segnali televisivi il campo di funzioni del computer e, attraverso questo passaggio, di aumentare l'attrattiva per il pubblico delle famiglie. Analogamente i *broadcaster* sperano di arricchire le funzioni del televisore con la capacità di fornire accessi Internet.

In questo contesto si può collocare la valutazione che la legge n. 249/97 (art. 2, comma 12) chiede all'Autorità di svolgere riguardo all'adequazione dei vari limiti anti-concentrazione stabiliti dallo stesso articolo 2. Allo stato gli elementi di analisi finora raccolti dall'Autorità in merito all'evoluzione del mercato nel periodo 1997-1999 non hanno sufficiente completezza per motivare un giudizio su tali limiti due anni dopo la decisione del legislatore.

Un'indagine condotta da una società internazionale specializzata ha quantificato il mercato televisivo italiano per l'anno 1997 e consegnerà solo tra alcune settimane una analoga valutazione per l'anno 1998. Il tavolo tecnico sulla televisione digitale sta conducendo un'analisi sulle prospettive di mercato in relazione all'espansione del set-

tore indotta dalla nuova tecnologia e si prevede che i risultati saranno disponibili tra settembre e ottobre. In tale occasione si potrà avere anche una valutazione analitica delle ricadute economiche derivate dalla prevedibile accelerazione della convergenza tra telecomunicazioni, informatica e media.

Sulla base di queste risultanze analitiche sarà possibile formulare un giudizio, corredato da valori di mercato e accertamenti intorno alle tendenze dell'offerta e dei consumi, sull'incidenza che i limiti posti dall'art. 2 esercitano sull'attività delle imprese, l'equità della competizione, la varietà delle fonti di opinione accessibili al pubblico. Tuttavia, già dai riscontri di tipo qualitativo effettuati durante il primo anno di attività e dall'analisi delle tendenze su scala europea e mondiale che sono state messe in luce nello svolgimento di questa Relazione al Parlamento si desumono alcuni orientamenti di fondo che possono indirizzare la valutazione riguardo ai limiti posti dall'art. 2.

Il primo orientamento riguarda la progressiva apertura internazionale dei mercati dell'audiovisivo trainata sia dal potenziale innovante della tecnologia digitale (i satelliti e Internet superano le barriere nazionali) sia dalla crescente integrazione tanto delle strategie aziendali quanto dei consumi da parte delle famiglie e delle imprese. L'industria dell'audiovisivo vive sempre più una competizione strutturata su scala mondiale dove l'ampiezza delle dimensioni rappresenta un fattore decisivo di vantaggio per accedere alle risorse scarse (capitali da investire, talenti da acquisire, tecnologie da sperimentare, alleati da associare). Su tale fronte le imprese italiane dell'audiovisivo non sempre riescono a conseguire una soglia adeguata di competitività.

Il secondo orientamento concerne le modalità di attuazione della convergenza che, sia pure con tempi differenziati da settore a settore, sta accelerando la sua influenza determinante sull'organizzazione tecnica ed economica dei mercati coinvolti. In questo processo le società di telecomunicazioni, che storicamente hanno dimensioni largamente superiori a quelle delle società che generano contenuti, e le società dell'informatica godono di maggiori vantaggi strutturali in quanto sono oggetto di minori vincoli operativi. Questo potrebbe, in futuro, determinare uno sviluppo della convergenza squilibrato a svantaggio delle società che hanno da sempre esperienza e sensibilità per i contenuti.

Le tendenze citate hanno, naturalmente, un significato qualitativo e quindi un valore indicativo; tuttavia tracciano una linea d'evoluzione rilevante e presumibilmente influente nella fase tecnico-economica che si sta aprendo. L'Autorità ritiene che possano costituire un elemento chiave per le valutazioni da effettuare nel prossimo futuro.

2. LE ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

1. Il percorso dell'Autorità e l'innovazione tecnologica nel settore radiotelevisivo

Dall'analisi del mercato e dalla descrizione delle sue principali tendenze evolutive si ricava che il settore televisivo italiano è in una fase di complessa evoluzione: a una struttura consolidata, quella della televisione gratuita in chiaro, dove si stratificano soggetti, comportamenti e introiti derivati dalle prime due fasi della storia televisiva italiana (televisione pubblica e televisione commerciale), si aggiungono ora, sospinte dall'evoluzione tecnologica, tendenze, strategie operative e formule economiche del tutto differenti (rivoluzione digitale, pay tv, servizi interattivi).

Di fronte a questa situazione complessa, che già lascia intravedere i passaggi verso la convergenza con i sistemi delle telecomunicazioni e dell'informatica, la legge n. 249/97 pone all'Autorità un'ampia gamma di obiettivi di intervento. In sintesi si possono riassumere nello schema seguente:

- obiettivi di razionalizzazione tecnica di un settore sviluppatosi, soprattutto negli ultimi venti anni, in maniera vorticoso e a tratti confusa;
- obiettivi di anti-trust che garantiscano soprattutto la creazione di spazi per i nuovi entranti;
- obiettivi di indirizzo e di sostegno della fortissima innovazione tecnologica in corso nel settore;
- interventi di controllo sui contenuti dei programmi per verificare il rispetto di un'informazione politica pluralista e della tutela dei diritti dei minori.

Per quanto riguarda il settore radiotelevisivo, l'Autorità è nata pertanto con il duplice obiettivo di razionalizzare il passato e di agevolare il decollo di nuovi mercati, funzionanti, equilibrati e aperti alle nuove tecnologie. La straordinaria evoluzione tecnologica che a livello globale spinge oggi la televisione e le telecomunicazioni verso l'offerta di servizi innovativi nei quali confluiscono e si fondono le specificità di entrambi costituisce anche il collante fra i due settori di attività dell'Autorità. Il compito dell'Autorità è quindi quello di dare vita ad un sistema di regolamentazione altrettanto all'avanguardia, flessibile e "tecnologicamente neutrale" che renda rapido ed efficace il passaggio verso il mercato convergente e digitalizzato, che renda possibile la diversificazione e la condivisione di esperienze da parte di chi proviene da mercati settoriali fino ad oggi distanti e che abbassi le barriere d'entrata ai nuovi operatori portatori delle strategie più innovative.

Proprio sull'incoraggiamento allo sviluppo tecnologico nel settore radiotelevisivo l'Autorità ha investito in questo suo primo anno di attività

molte energie. In primo luogo ha formulato un Piano di assegnazione delle frequenze che non solo si è posto l'obiettivo di raggiungere una corretta, e molto attesa, razionalizzazione del complesso settore radiotelevisivo italiano figlio dell'era della televisione analogica, ma ha anche gettato le basi per il passaggio in tempi brevi alle trasmissioni in tecnica digitale.

Attraverso il Piano, attraverso il nuovo regolamento per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri (anch'esso in parte finalizzato alla razionalizzazione del passato e in parte proteso verso l'incoraggiamento dello sviluppo tecnologico), e soprattutto attraverso l'istituzione di un Comitato di studio per lo sviluppo dei sistemi digitali, l'Autorità ha compiuto e sta compiendo un considerevole sforzo di progettazione della futura televisione digitale terrestre con l'obiettivo di recuperare il ritardo italiano nei confronti degli altri paesi europei. Per il digitale terrestre sono stati riservati canali dal Piano delle frequenze ed è stato messo a punto un sistema di incentivi sia per le televisioni nazionali che decidano di affrontare investimenti in tempi celeri per la digitalizzazione delle loro infrastrutture di trasmissione sia per le televisioni di dimensioni più piccole che decidano di rilasciare le frequenze radioelettriche occupate, indispensabili per fare partire un numero di programmi in tecnica digitale sufficiente per cominciare ad attrarre il pubblico.

All'incoraggiamento della sperimentazione delle nuove tecnologie e del lancio di nuovi servizi sono stati dedicati altri interventi regolatori dell'Autorità, quali la stesura, in corso, del regolamento per la diffusione di programmi radiotelevisivi via satellite (altro settore nel quale l'Italia è in ritardo rispetto ad altri paesi europei ma che è destinato ad un grande sviluppo) o la definizione, pure in corso, degli standard per gli apparati di decodificazione del segnale digitale. Tali apparati devono essere progettati in modo tale da consentire la massima fruibilità delle varie offerte presenti sul mercato al fine di impedire che nella fase iniziale dello sviluppo del digitale possa cristallizzarsi un controllo unico delle possibilità di accesso da parte dei cittadini ai nuovi servizi. Una tale barriera tecnologica è indesiderata sia in considerazione del diritto dei cittadini al pluralismo dell'offerta e del principio della libertà di scelta sia in considerazione di quello che è il corretto funzionamento del mercato stesso, che necessita della massima flessibilità e apertura per attrarre nuovi consumatori sulla base di una competizione che dovrà centrarsi sulla qualità del prodotto e non sulla costruzione di «recinti» tecnologici.

Funzioni di vigilanza nei confronti della creazione di domini sul mercato sono esercitate dall'Autorità anche sotto altri punti di vista, quali l'accertamento della sussistenza di posizioni dominanti nella distribuzione delle risorse del mercato televisivo che possano costituire barriere all'entrata di nuovi operatori. Secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, l'Autorità ha predisposto un regolamento procedurale sull'accertamento della costituzione e del mantenimento di posizioni dominanti nel

settore delle comunicazioni ed ha avviato un'indagine sul mercato televisivo nel 1997. Misure anti-trust in senso lato, rivolte al mantenimento di mercati dell'offerta equilibrati, e di tutela del diritto dei cittadini ad avere accesso ad eventi televisivi di grande importanza sociale e culturale sono anche quelle assunte in relazione alla lista degli eventi da sottrarre alla trasmissione in esclusiva da parte di televisioni a pagamento, lista prevista, ma non resa obbligatoria, dall'importante direttiva europea sulla "Televisione senza frontiere" che costituisce il quadro di riferimento comunitario nel settore dell'audiovisivo. La medesima direttiva ha ispirato anche le decisioni assunte nel regolamento sulle quote di emissione e di produzione di opere europee che le emittenti sono tenute ad osservare in ragione dell'opportunità di tutelare il patrimonio culturale nazionale ed europeo nel settore audiovisivo. Nella stesura di entrambi i provvedimenti (lista eventi e regolamento quote), tuttavia, l'Autorità non ha perso di vista l'obiettivo di tutelare anche i servizi televisivi nascenti, quali quelli tematici e quelli a pagamento, che sarebbero risultati penalizzati da obblighi troppo rigidi in materia di contingentamento delle produzioni o degli eventi televisivi trasmissibili. I due provvedimenti sono pertanto sufficientemente equilibrati e flessibili e in grado da un lato, di garantire i diritti dei telespettatori e, dall'altro, di non frenare il mercato dei contenuti dal quale devono attingere i canali televisivi in fase di lancio.

Si ricorda infine l'importante piano per il monitoraggio dei programmi televisivi che l'Autorità sta studiando per verificare il livello di rispetto da parte delle emittenti delle disposizioni di legge o delle disposizioni emanate con regolamento dall'Autorità medesima su uno spettro piuttosto ampio e variegato di temi, che va, ad esempio, dal tema del pluralismo politico durante le campagne elettorali a quello della tutela dei minori. Già a conclusione di questa prima panoramica sui provvedimenti adottati o attualmente sotto esame da parte dell'Autorità, il cui contenuto verrà esposto più in dettaglio nelle pagine che seguono, si può constatare il forte impegno che l'Autorità ha profuso nel dare risposta alle quattro esigenze di sistema citate in apertura di capitolo (razionalizzazione del passato, incentivi allo sviluppo tecnologico, creazione di spazi equilibrati per i nuovi entranti, controllo del rispetto dei diritti dei cittadini), che stanno alla base della sua stessa istituzione e che convergono in una politica del settore radiotelevisivo coerente, tesa verso l'innovazione equilibrata, sempre attenta al quadro normativo nazionale e comunitario e garante dei diritti dei cittadini all'accesso e al pluralismo.

2. Il contesto normativo e i provvedimenti adottati dalla Autorità

Il primo, relevantissimo, atto dell'Autorità nel settore radiotelevisivo è stato l'adozione, con delibera n. 68/98 del 30 ottobre 1998, del *Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva*. Il piano è stato elaborato nel rispetto del piano nazionale di riparti-

zione delle frequenze approvato dal Ministero delle comunicazioni, avvalendosi, come prevede la legge n. 249/97, anche degli organi del Ministero e sentendo la concessionaria del servizio pubblico televisivo, le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private, le regioni e le province autonome. L'approvazione del piano ha colmato un vuoto nell'organizzazione delle risorse radioelettriche che si protraveva da anni mettendo ordine in un settore cresciuto fino ad allora confusamente e consentendo agli operatori di programmare i propri investimenti in un quadro caratterizzato da maggior certezza. Il piano ha inoltre fornito il primo forte impulso all'avvio, non più rinviabile, della televisione numerica terrestre in Italia, assumendo così la doppia valenza di piano di razionalizzazione della televisione analogica e di piano di transizione per la televisione digitale.

La nuova assegnazione delle frequenze ha consentito una copertura di oltre l'80% del territorio nazionale e di tutti i capoluoghi di provincia. La popolazione servita è pari ad oltre il 92%. La potenza degli impianti è stata contenuta al minimo indispensabile per avere campi adeguati sino al limite delle aree di servizio, così che il livello di potenza pianificato è mediamente inferiore di quasi 30 volte rispetto a quella oggi impiegata, consentendo non solo un risparmio energetico ma anche un efficace contenimento dell'inquinamento elettromagnetico. Il numero di siti per coprire l'80% del territorio è risultato essere di 487, ben inferiori ai 600 attuali. Di essi, 16 risultano completamente nuovi, mentre i rimanenti sono già sede di impianti trasmettenti di operatori pubblici e/o privati. Le reti pianificate, siano esse destinate alla diffusione di programmi locali o alla diffusione di programmi nazionali, hanno tutte la stessa struttura, con la stessa localizzazione e potenza degli impianti, uguale polarizzazione e uguali aree di servizio per gli impianti di ciascun sito. Inoltre viene mantenuta, per quanto possibile, la polarizzazione attualmente esistente nelle varie aree di servizio, con poche eccezioni per alcuni impianti di limitata potenza. Nell'allocazione dei siti il criterio seguito è stato quello di scegliere siti di non elevata quota (per contenere il problema delle interferenze) e che non avessero, a parte il debordamento, aree di servizio estese a più regioni onde consentire l'adozione di una struttura regionale per tutte le reti.

Il piano ha deciso l'utilizzo di soli 3 canali per ciascuna rete a copertura nazionale e dato che il numero dei canali utilizzati nell'elaborazione è stato di 51 (45 della gamma UHF e 6 della gamma VHF), il numero delle reti a copertura nazionale è risultato pari a 17. Di queste, 6 sono state destinate a soddisfare le esigenze della emittenza locale (in ottemperanza alla riserva in favore dell'emittenza televisiva in ambito locale di un terzo dei canali irradiabili per ogni bacino di utenza, prevista dall'art. 2, comma 6, lett. e) della legge n. 249/97) e 11 per l'emittenza nazionale. Il piano prevede anche un ulteriore processo di pianificazione finalizzato a reperire altre risorse per realizzare, nel territorio non coperto dagli impianti inseriti nel piano (cioè il residuo 20%), ulteriori emittenti locali con aree di servizio cittadine o sub-provinciali, nonché

ulteriori emittenti locali in alcune aree già comprese nell'80% del territorio coperto dal piano, ovvero l'estensione, se richiesta, oltre l'80% del territorio delle reti nazionali. Tale processo di integrazione del piano, che convenzionalmente viene definito "pianificazione di secondo livello" e che è previsto già all'art. 2, comma 6, lett. e) della legge n. 249/97, è in corso di svolgimento, così come l'esame e la classifica delle richieste di concessione e il rilascio delle stesse. Con la pianificazione su due livelli scaglionati nel tempo si è riusciti a conferire al piano grande flessibilità e a gettare le basi per dare risposta positiva a molte delle richieste di concessione per le emittenti locali.

Per quanto riguarda il passaggio dalla situazione attuale a quella prevista dal piano, essa procederà attraverso il conseguimento graduale della compatibilità, scontando, in questa fase, un livello accettabile di interferenze. Il mutamento dell'assetto radioelettrico coinvolgerà un gran numero di siti e di impianti, richiederà agli operatori ingenti investimenti per la ricostruzione dei siti in luoghi e forme diversi e coinvolgerà anche i consumatori che dovranno risintonizzare i propri apparecchi riceventi e in alcuni casi riorientare le antenne. L'imminente ed ineluttabile passaggio alla tecnologia digitale introdurrà a sua volta un'ulteriore difficoltà nell'attuazione del piano per la quasi contemporaneità di due interventi: da un lato, il piano richiede ad operatori ed utenti di sopportare alcuni disagi allo scopo di razionalizzare l'impiego di una tecnologia analogica prossima all'esaurimento, dall'altro è essenziale prevedere un'introduzione molto prossima della nuova tecnologia digitale di cui occorre incentivare e sostenere lo sviluppo. Il piano di assegnazione delle frequenze, in osservanza a quanto disposto dall'art. 2, comma 6, lett. d) della legge n. 249/97, riserva pertanto quattro canali alla radiodiffusione televisiva digitale e un canale al servizio di radiodiffusione radiofonica digitale. I quattro canali riservati alla televisione numerica sono il minimo necessario per realizzare una rete MFN (Multiple Frequency Network), adatta anche ai programmi locali, e una rete SFN (Single Frequency Network). Lo sfruttamento di tali canali dovrà cominciare, in tempi brevi, dai centri ammessi dal nuovo piano dei siti, che dovranno essere attrezzati con apparati per la trasmissione digitale e, nel medio periodo, anche dai nuovi siti previsti dal piano, che dovranno essere contemporaneamente attrezzati per le trasmissioni analogiche e per quelle digitali. Potranno così essere effettuate già in tempi brevi trasmissioni in *simulcast* dello stesso programma con entrambi gli standard. Il periodo in cui i programmi saranno trasmessi in *simulcast* dovrà essere sufficientemente lungo da permettere a tutte le famiglie italiane di dotarsi, comodamente e senza fretta, degli apparati domestici di ricezione digitale e decodifica. Tuttavia è essenziale che le trasmissioni digitali comincino il prima possibile al fine di consentire il definitivo passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale entro tempi che siano il linea con il resto dell'Europa.

In quest'ottica, nella relazione illustrativa al piano delle frequenze l'Autorità, esercitando per la prima volta la facoltà di segnalare al Governo interventi legislativi rivolti a promuovere "le innovazioni tecnolo-

giche e l'evoluzione del settore delle comunicazioni" (art. 1, comma 6, lett. c) punto 1 della legge n. 249/97, segnalava la necessità di adottare iniziative legislative finalizzate a raccordare il passaggio allo standard digitale con il piano delle frequenze, fornendo incentivi agli operatori per compiere i passi necessari ed affrontare i notevoli investimenti richiesti, incoraggiando la formazione di consorzi fra gli operatori finalizzati a una gestione più razionale tanto dei siti quanto degli apparati di trasmissione digitale, agevolando le emittenti locali che, non volendo affrontare i costi del passaggio al digitale, decidessero di cessare l'attività rimettendo le frequenze utilizzate, predisponendo, in raccordo con gli operatori, iniziative per la riduzione dei prezzi dei *set-top box* e dei nuovi apparecchi digitali. Sempre nella relazione illustrativa l'Autorità auspicava anche che la data per la fine delle trasmissioni analogiche, fissata nel disegno di legge n. 1138 per il 2010, potesse essere anticipata ed è con soddisfazione che si constata che nella nuova stesura del disegno, tale scadenza è stata anticipata al 2006.

Con il *Regolamento per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri*, che, previsto dall'art. 3, commi 2 e 3 della legge n. 249/97 e adottato con delibera n. 78/98 del 1° dicembre 1998, segue e si affianca al piano delle frequenze, si completa l'atteso riordino del sistema radiotelevisivo terrestre in Italia. Il regolamento introduce una serie di criteri per la selezione "a monte" di coloro che possono presentare domanda di concessione, criteri che innalzano la dignità d'impresa radiotelevisiva sotto il profilo sia del patrimonio dell'emittente (per le emittenti nazionali e locali) sia del numero di dipendenti o soci lavoratori (per le emittenti a carattere locale), con il fine ultimo di incoraggiare un più razionale e sano sviluppo del mercato televisivo a tutti i livelli. Alla luce di questo obiettivo di fondo, il regolamento prevede che la valutazione delle domande di concessione sia effettuata da un'apposita commissione - che è stata nominata con decreto del Ministro delle comunicazioni a fine maggio sulla base di un elenco di esperti indicati dall'Autorità - incaricata di assegnare a ciascuna domanda un punteggio sulla base di elementi quali il piano di impresa, gli investimenti e lo sviluppo della rete, l'occupazione, le esperienze maturate nel settore radiotelevisivo ed in altri settori, nonché la qualità dei programmi.

L'innalzamento della dignità d'impresa è previsto infatti anche sotto il profilo del contenuto della programmazione delle emittenti, attraverso l'obbligo, ad esempio, per i titolari di concessione in ambito nazionale di trasmettere almeno tre edizioni quotidiane di un telegiornale di informazione generale autoprodotta nella fascia compresa fra le ore 7 e le ore 23 e di attenersi al rispetto delle norme sulla produzione e distribuzione di opere europee e di opere indipendenti previste dall'art. 2 della legge n. 122/98, secondo le modalità previste dall'apposito regolamento dell'Autorità. Il regolamento per il rilascio delle concessioni introduce anche una nuova tipologia di emittente locale "a carattere informativo" tenuta a trasmettere quotidianamente, nella fascia oraria compresa fra le ore 7 e le ore 23 e per non meno di due ore, programmi informativi, di

cui almeno il 50% autoprodotti, su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o culturali di interesse locale.

In generale, il regolamento compie uno sforzo di definizione rigorosa delle varie tipologie di emittenti (distinguendo fra emittenti "a carattere informativo", "a carattere comunitario", "a carattere commerciale", "monotematica a carattere sociale", "commerciale nazionale", "di televendite", "ad accesso condizionato") adottando un approccio innovativo sotto il profilo dei contenuti della programmazione. L'obiettivo che l'Autorità si è proposta di conseguire attraverso il regolamento per il rilascio delle concessioni non è stato quello di "fotografare" il mercato televisivo esistente, bensì quello di razionalizzare il sistema delle opportunità e sostenerne le direttrici di innovazione. Esemplare in questo senso l'articolo finale del regolamento che, in stretto raccordo con quanto prefigurato nella relazione illustrativa al piano di assegnazione delle frequenze, stabilisce che le emittenti che si impegnino a rendere disponibili entro 24 mesi i canali che il piano ha destinato alle trasmissioni con tecnica digitale terrestre, o che si impegnino a cominciare a trasmettere sulle frequenze televisive terrestri con tecnica numerica entro 36 mesi, ottengano una serie di incentivi che vanno da maggiorazioni del punteggio attribuito in sede di valutazione delle domande di concessione, ad esoneri dal pagamento del canone per l'esercizio per la radiodiffusione con tecnica numerica, fino a riduzioni del canone per l'esercizio per la radiodiffusione con tecnica analogica.

Strettamente collegata allo spirito ed alla lettera del piano di assegnazione delle frequenze è anche la decisione, adottata con delibera n. 77/98 del 25 novembre 1998, di istituire il *Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali*, avente il compito di definire obiettivi, condizioni e modalità dello sviluppo in Italia della tecnologia digitale nel campo della radiofonia, della televisione e della multimedialità, individuando anche le aree di convergenza a livello di contenuti, trasmissione e ricezione che portano alla riduzione di costi ed alla globalizzazione dell'offerta. La legge n. 249/97, all'art. 1, comma 6, lett. b), n. 15, e alla lett. c), n. 3, già individua specifiche competenze dell'Autorità in termini di studio, promozione, sviluppo e integrazione in materia di ricerca e di innovazione di tecnologie e servizi per l'evoluzione del settore delle comunicazioni e dei servizi multimediali e in questo ambito il Comitato ha, tra l'altro, i compiti di mettere a punto piani e progetti per la promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, di sviluppare studi ed analisi di mercato, di monitorare il processo di realizzazione del digitale e di individuare le iniziative e le collaborazioni internazionali attivabili e potenziabili. Il Comitato, presieduto dal Presidente dell'Autorità, è composto da tre Commissari, da tre esperti designati dall'Autorità e da un'ampia e diversificata rappresentanza di competenze e di interessi che include incaricati dei Ministeri delle comunicazioni e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di istituti di ricerca scientifica, rappresentanti dei titolari di concessioni televisive e di associazioni industriali del settore elettrotecnico ed elettronico.

Così come anticipato nella relazione illustrativa allegata al piano delle frequenze, le azioni sulle quali si sta concentrando l'attenzione del Comitato in queste prime fasi di lavoro concernono l'esame dei problemi legati allo sviluppo del digitale terrestre, quali, fra gli altri, la definizione dei requisiti del servizio, l'individuazione del numero di programmi trasmissibili per rete, l'individuazione dei siti e della struttura delle reti di diffusione e le problematiche industriali relative agli impianti trasmettenti, di collegamento e di *multiplexaggio*. Inoltre, il Comitato sta affrontando il delicato tema della definizione dello standard dei decodificatori e delle caratteristiche tecniche dei televisori digitali e dei *set-top box* da impiegare per i televisori analogici, compiendo uno sforzo di previsione dei relativi costi e prezzi e accertando la disponibilità e la capacità produttiva dell'industria sia per prodotti professionali sia per quelli di consumo.

La definizione degli standard per i decodificatori è competenza attribuita all'Autorità già dalla legge n. 249/97 (art. 2, comma 6, lett. a), n. 4) ed è stata recentemente richiamata dal decreto legge n. 15 del 30 gennaio 1999, successivamente convertito in legge n. 78 del 29 marzo 1999, che stabilisce tempi decisionali in materia assai stringenti. L'art. 2, comma 2 della legge n. 78/99 prevede che i decodificatori commercializzati e distribuiti in Italia debbano consentire agli utenti la fruibilità delle diverse offerte di programmi digitali con accesso condizionato e la ricezione di programmi radiotelevisivi digitali in chiaro mediante l'utilizzo di un unico apparato. L'Autorità è chiamata a determinare gli standard di tale apparato entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Ad oggi, il gruppo di studio costituito *ad hoc* all'interno del Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali ha compiuto un'analisi dettagliata della la normativa comunitaria in materia (in particolare della direttiva 95/47/EC per la selezione degli standard), della normativa degli altri Paesi europei, dell'insieme delle norme Etsi e Celenec e delle raccomandazioni di altri organismi di standardizzazione quali ISO, ITU-R e DAVIC. L'obiettivo che il gruppo di lavoro si è posto è quello di studiare le soluzioni tecniche che consentano agli utenti l'accesso con lo stesso ricevitore ai servizi, anche interattivi, offerti da differenti *providers*, la ricezione dei programmi in chiaro ed analogici e la possibilità di ricevitori multistandard (terrestre-cavo-satellite). Si tratta di un lavoro complesso che si spera tuttavia di concludere prima dell'estate in ottemperanza ai termini della legge n. 78/99.

Per quanto riguarda invece i contenuti della programmazione televisiva, nel mese di marzo l'Autorità ha approvato due provvedimenti a tutela della qualità e della accessibilità dei servizi: il primo è la *Lista degli eventi di grande rilevanza sociale da sottrarre alla trasmissione in esclusiva da parte delle televisioni a pagamento* e il secondo è il *Regolamento sulle quote di trasmissione e di investimento da riservare ad opere europee*. La possibilità di stilare una lista di eventi di particolare importanza per la società per i quali deve essere garantita la trasmissione su canali televisivi liberamente accessibili deriva dall'art. 3-bis della di-