

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LE ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO

1. Il percorso dell'Autorità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. La decisione sulle posizioni dominanti

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

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

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

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

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

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

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