



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

**Indagine conoscitiva  
sul settore televisivo:  
la raccolta pubblicitaria (IC 23)**

Indagini

conoscitive



**Presidente**

Giuseppe Tesauro

**Componenti**

Carlo Santagata de Castro

Nicola Cesare Occhiocupo

**Segretario Generale**

Rita Ciccone

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. IL SETTORE DELLA RACCOLTA PUBBLICITARIA</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1 Il funzionamento del settore pubblicitario   | 6         |
| 1.2 La suddivisione del settore pubblicitario: delimitazione merceologica e geografica         | 10        |
| 1.2.1 Definizione dei mercati pubblicitari   | 10        |
| 1.2.2 Mercati pubblicitari e mercati editoriali  | 13        |
| 1.2.3 La stretta interconnessione dei mercati pubblicitari: domanda e offerta di inserzioni    | 13        |
| 1.3 Il settore pubblicitario nazionale   | 15        |
| 1.3.1 Il settore pubblicitario: un confronto internazionale                                    | 20        |
| 1.3.2 Il settore pubblicitario: la posizione competitiva delle concessionarie                  | 25        |
| 1.3.3 La posizione competitiva delle concessionarie: il confronto internazionale               | 28        |
| 1.4 Il mercato nazionale dei servizi di intermediazione pubblicitaria                          | 30        |
| 1.4.1 La posizione competitiva dei centri media: il mercato nazionale                          | 30        |
| 1.4.2 La posizione competitiva dei centri media: il confronto internazionale                   | 32        |
| 1.4.3 Le <i>overcommission</i>   | 34        |
| 1.5 Conclusioni  | 36        |
| <br>   |           |
| <b>2. IL MERCATO DELLA RACCOLTA PUBBLICITARIA SU MEZZO TELEVISIVO</b>                          | <b>38</b> |
| 2.1 Premessa sulla disciplina e sul funzionamento del settore televisivo                       | 38        |
| 2.1.1 Il funzionamento del settore televisivo  | 38        |
| 2.1.2 L'evoluzione dell'assetto normativo del settore televisivo                               | 42        |
| <i>La normativa in materia di trasmissioni televisive digitali</i>                             | 49        |
| <i>La recente normativa in tema di assetto del settore radiotelevisivo e della società RAI</i> | 51        |
| <i>L'evoluzione normativa nazionale ed il contesto europeo</i>                                 | 53        |
| 2.1.3 L'attuale assetto del settore televisivo nazionale                                       | 55        |
| <i>L'elevato grado di integrazione verticale dei principali operatori televisivi nazionali</i> | 56        |
| <i>La rete di partecipazioni e di legami non azionari tra i principali operatori</i>           | 58        |
| 2.2 Il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo                      | 60        |
| 2.2.1 Il versante dei contenuti: l'assetto concorrenziale delle emittenti televisive in Italia | 66        |
| <i>Il versante dei contenuti: i fattori determinanti l'assetto concorrenziale</i>              | 68        |
| <i>Il versante dei contenuti: un confronto internazionale</i>                                  | 72        |

|  |     |
|--|-----|
| 2.2.2 Il versante della raccolta pubblicitaria: l'assetto concorrenziale del mercato nazionale della pubblicità televisiva             | 79  |
| <i>Versante dei contenuti e mercato della raccolta pubblicitaria televisiva</i>  | 81  |
| <i>La raccolta pubblicitaria televisiva: un confronto internazionale</i>   | 82  |
| <i>La raccolta pubblicitaria televisiva: le condotte delle concessionarie</i>  | 85  |
| 2.3 Il servizio radiotelevisivo pubblico e gli effetti sul processo concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva | 88  |
| 2.3.1 Un confronto internazionale: il servizio pubblico in Europa  | 91  |
| 2.4 Il mercato della televisione a pagamento   | 95  |
| 2.4.1 Il mercato della televisione a pagamento in Italia ed in Europa  | 99  |
| 2.5 Conclusioni: l'attuale configurazione concorrenziale e le prospettive future del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva   | 102 |
| 2.5.1 Le prospettive concorrenziali: il digitale terrestre   | 105 |
| <br>   |     |
| 3. I MERCATI COLLEGATI ALLA RACCOLTA PUBBLICITARIA TELEVISIVA  | 107 |
| 3.1 L'importanza dei mercati collegati: la rilevazione degli ascolti ed il broadcasting  | 107 |
| 3.2 La rilevazione degli ascolti televisivi  | 108 |
| 3.2.1 Definizione merceologica e geografica: il mercato nazionale della rilevazione degli ascolti televisivi                           | 109 |
| 3.2.2 La rilevazione degli ascolti televisivi in Italia  | 110 |
| <i>Le problematiche relative alla metodologia di rilevazione degli ascolti televisivi</i>  | 112 |
| 3.3 I mercati della trasmissione del segnale televisivo (cd. broadcasting)   | 115 |
| 3.3.1 Le reti televisive terrestri   | 115 |
| <i>Reti televisive analogiche e digitali terrestri</i>   | 119 |
| 3.3.2 Le altre piattaforme trasmissive: satellite, cavo ed ADSL  | 121 |
| 3.3.3 La definizione dei mercati della trasmissione del segnale televisivo   | 122 |
| <i>Il broadcasting analogico terrestre</i>   | 124 |
| <i>Il mercato nazionale del broadcasting digitale terrestre</i>  | 124 |
| <i>I mercati nazionali del broadcasting satellitare e via cavo (e ADSL)</i>  | 125 |
| <i>La delimitazione geografica dei mercati del broadcasting</i>  | 126 |
| 3.3.4 L'assetto delle reti televisive in Italia  | 126 |
| <i>Le reti televisive analogiche terrestri</i>   | 127 |
| <i>Il mercato nazionale del broadcasting digitale terrestre</i>  | 139 |
| 3.3.5 Conclusioni: analisi prospettica delle dinamiche concorrenziali del mercato nazionale del broadcasting digitale terrestre        | 141 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. CONCLUSIONI   | 148 |
| 4.1 Premessa   | 148 |
| 4.2 I fatti stilizzati e le valutazioni concorrenziali   | 149 |
| 4.2.1 Il funzionamento e le problematiche concorrenziali del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo              | 151 |
| <i>La disponibilità di tre reti analogiche in capo ai due operatori incumbents</i>   | 153 |
| <i>La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo</i>   | 154 |
| <i>L'allocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi</i>   | 156 |
| <i>La scarsa penetrazione di piattaforme trasmissive alternative</i>   | 157 |
| <i>La struttura verticalmente integrata degli operatori televisivi</i>   | 157 |
| <i>La rilevazione degli ascolti televisivi</i>   | 158 |
| <i>Le partecipazioni ed i legami di tipo non azionario del gruppo Fininvest</i>  | 158 |
| 4.3 Possibili interventi di politica della concorrenza   | 160 |
| 4.3.1 Modificazione del regime di servizio pubblico radiotelevisivo  | 161 |
| 4.3.2 Interventi in materia di attuazione del Piano digitale e riallocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi | 161 |
| 4.3.3 Interventi a favore della diffusione delle piattaforme trasmissive   | 162 |
| 4.3.4 Interventi in materia di separazione verticale degli operatori di rete   | 163 |
| 4.3.5 Ridefinizione dell'assetto proprietario della società di rilevazione degli ascolti televisivi  | 163 |
| 4.4 Considerazioni conclusive  | 164 |
| <br>   |     |
| ALLEGATI   |     |
| Provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva   | 165 |
| Provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva  | 167 |

# 1. Il settore della raccolta pubblicitaria

## 1.1 Il funzionamento del settore pubblicitario

6

Il settore della raccolta pubblicitaria si presenta come una filiera di mercati distinti ma interconnessi tra loro. Tutti i mercati che compongono tale settore sono caratterizzati da una struttura cosiddetta “a due versanti” (*two sided markets*<sup>1</sup>), in cui gli operatori del mercato (siano essi editori di quotidiani e periodici, emittenti televisive e radiofoniche, portali internet, editori di annuari categorici e telefonici, ecc.) finanziano, interamente (televisione in chiaro, radio, portali internet, editori di annuari categorici e telefonici, *free press*) o parzialmente (televisione a pagamento, editori di quotidiani e periodici), le proprie attività vendendo i contatti raggiunti dal proprio mezzo di comunicazione agli inserzionisti, che a loro volta acquistano spazi al fine di pubblicizzare i propri beni e servizi presso i consumatori finali (si veda box 1.1).

---

<sup>1</sup> Si noti che rispetto ad altri “mercati a due versanti” il settore della raccolta pubblicitaria è caratterizzato dalla presenza di minori effetti di rete; ciò in considerazione del fatto che i consumatori non traggono utilità dalle interruzioni pubblicitarie, ma anzi ne sono generalmente avversi (per una verifica empirica sulla consistenza degli effetti di rete nel settore pubblicitario, ed in particolare nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari categorici e telefonici, si veda Marc Rysman, “Competition between networks: a study of the market for yellow pages”, *Review of Economic Studies*, vol. 71(2), pagg. 483-512, aprile 2004). Per una discussione circa il funzionamento dei mercati pubblicitari, ed in particolare di quello su mezzo televisivo, si veda capitolo 2 box 2.2.

Gli operatori pubblicitari non sono in grado di quantificare con precisione l'effettivo numero di consumatori raggiunti. Le relative informazioni quantitative devono quindi avvalersi di rilevazioni statistiche basate su campioni di consumatori che accedono al mezzo di comunicazione<sup>2</sup>. La rilevazione dei contatti di un mezzo di comunicazione assume un'importanza centrale nell'ambito del settore pubblicitario, in quanto tali dati incidono sulla disponibilità a pagare degli inserzionisti e quindi determinano il valore degli spazi pubblicitari venduti.

Gli spazi pubblicitari vengono venduti da apposite strutture commerciali, le concessionarie, sorte in seguito ad un processo di esternalizzazione delle attività di vendita. Le concessionarie, che possono essere società indipendenti ovvero integrate in un gruppo editoriale, sono reti di vendita, distribuite sul territorio, che operano per conto dei mezzi di comunicazione e sono remunerate dall'editore con una percentuale del fatturato realizzato. Esse nascono dall'esigenza di creare strutture specializzate nella raccolta pubblicitaria, che sfruttino le economie di varietà, nel caso di concessionarie presenti su più mezzi di comunicazione, e soprattutto di scala connesse con tale attività. Le concessionarie sono composte da dipendenti e agenti di vendita distribuiti sul territorio nazionale che gestiscono i rapporti commerciali con i clienti e con i centri media.

Le transazioni commerciali con i clienti possono essere dirette ovvero intermedie dai centri media, che, oltre alla funzione di acquisto degli spazi pubblicitari, svolgono anche l'attività di programmazione e pianificazione delle campagne pubblicitarie degli utenti di pubblicità<sup>3</sup>. L'esistenza dei centri media dipende essenzialmente dal fatto che l'attività di pianificazione e programmazione delle campagne pubblicitarie richiede competenze analitiche specifiche. Tale attività si concretizza sia in un processo ex-ante di pianificazione degli investimenti pubblicitari del cliente, a seconda della quantità e della tipologia di consumatori potenziali che si intendono raggiungere, e di programmazione della campagna pubblicitaria sui vari mezzi, sia in un'analisi ex-post dei risultati conseguiti. Nel corso di tale attività i centri media tendono generalmente a gestire anche l'acquisto degli spazi pubblicitari tra i vari mezzi; i centri media sono infatti sorti negli anni ottanta proprio come centrali di acquisto di spazi pubblicitari.

---

<sup>2</sup> In Italia esistono le seguenti rilevazioni per i vari mezzi di comunicazione: Auditel per la televisione, Audiradio per la radio, Audipress per la stampa, Audiweb per la pubblicità su internet. È stata inoltre appena costituita la società Audiposter S.r.l., con lo scopo di rilevare i dati di esposizione dei consumatori agli impianti di affissione e quindi realizzare l'indagine per la misurazione dei contatti anche per la pubblicità su mezzo affissionale.

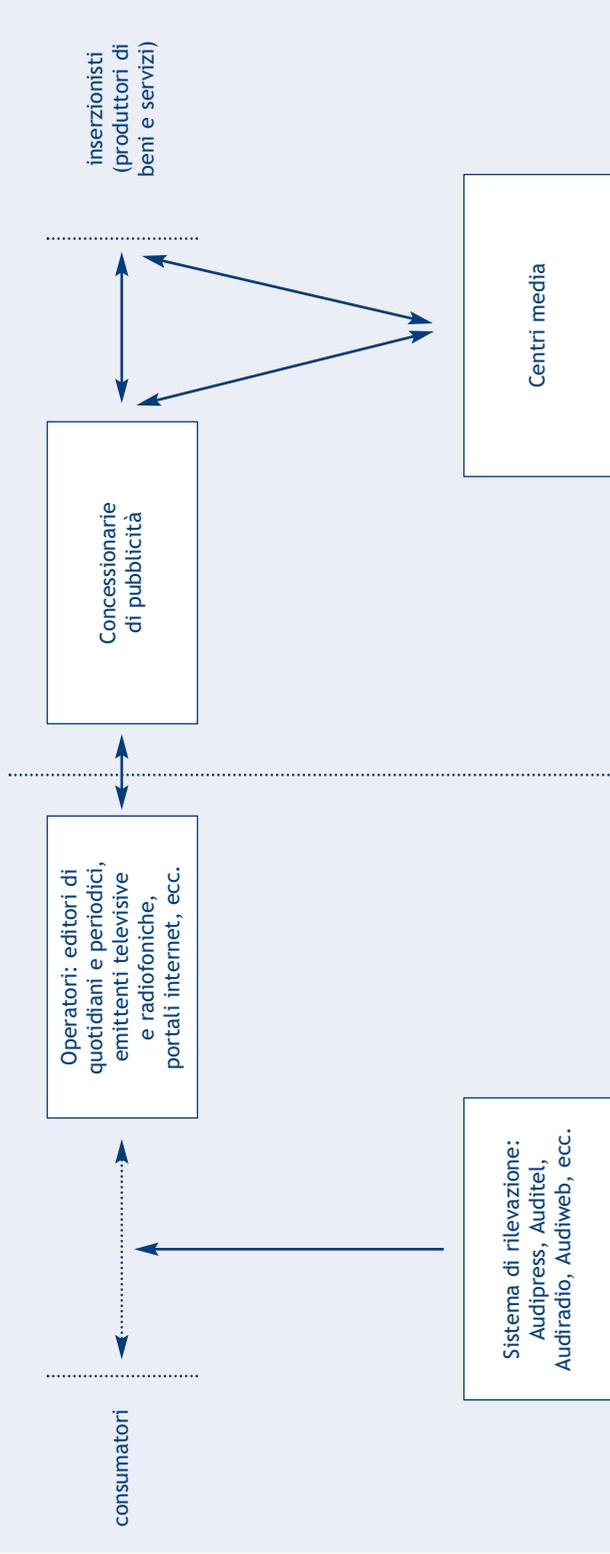
<sup>3</sup> In tale settore operano anche le agenzie di pubblicità che hanno la funzione di realizzare le campagne pubblicitarie. I clienti delle agenzie sono gli agenti economici che utilizzano i vari mezzi di comunicazione per sviluppare la propria comunicazione commerciale attraverso campagne pubblicitarie a pagamento.

I centri media vengono remunerati sia dal cliente, attraverso un canone annuale fisso ovvero in percentuale degli investimenti pubblicitari intermediati, sia dalla concessionaria, attraverso i cosiddetti “diritti di negoziazione” (anche detti *overcommission* ovvero “premi di fine anno”). I diritti di negoziazione sono premi di fine anno corrisposti al centro media in percentuale di quanto intermediato in totale da quest’ultimo nell’anno di riferimento (ovvero dell’incremento di tale valore). Generalmente assumono la forma di scalette incentivanti che vengono negoziate da concessionarie e centri media all’inizio dell’anno (per un approfondimento si veda il paragrafo 1.4.3).

Le transazioni degli spazi pubblicitari si definiscono sulla base di prezzi negoziati che differiscono in modo significativo dai prezzi di listino. In taluni casi, soprattutto sul mezzo stampa, gli operatori pubblicitari non definiscono nemmeno i prezzi di listino e contrattano direttamente i prezzi finali con i clienti. Di conseguenza, i prezzi effettivi cambiano in maniera considerevole da cliente a cliente, e vengono fissati sulla base, tra l’altro, delle caratteristiche specifiche dell’inserzionista, rendendo possibile alle concessionarie attuare strategie di discriminazione dei prezzi. In generale, il valore dei prezzi degli spazi pubblicitari è influenzato dal numero (cd. contatti) e dalla tipologia (cd. *target*) di consumatori raggiunti in un’unità di tempo dal mezzo di comunicazione, dal potere contrattuale della concessionaria, nonché da quello dell’inserzionista e del centro media che intermedia la transazione, anche in virtù del rapporto pregresso e futuro instaurato tra le parti.

### Box 1.1 - LA STRUTTURA DEI MERCATI DEL SETTORE PUBBLICITARIO

I mercati che compongono il settore pubblicitario presentano una struttura a due versanti (cd. *two-sided*). In un versante (cd. "versante del consumo dei mezzi"), gli operatori del settore contattano i consumatori offrendo informazioni ed intrattenimento sui vari mezzi di comunicazione; gli operatori sono in grado di quantificare l'effettivo numero di consumatori raggiunti solo attraverso apposite rilevazioni statistiche. Una volta misurata la quantità (cd. contatti) e la tipologia (cd. *target*) di consumatori raggiunti dal proprietario del mezzo di comunicazione, sull'altro versante (cd. "versante della compravendita di inserzioni"), apposite strutture commerciali, le concessionarie, fissano i prezzi e vendono spazi pubblicitari agli inserzionisti; questi ultimi infatti mirano a promuovere i propri beni e servizi presso i consumatori utilizzando i contatti raggiunti dai proprietari dei mezzi di comunicazione. Le transazioni commerciali tra inserzionisti e concessionarie sono di norma intermediate da apposite centrali di acquisto, i centri media, che hanno anche la funzione di progettare e programmare la campagna pubblicitaria delle aziende clienti.



## 1.2 La suddivisione del settore pubblicitario: delimitazione merceologica e geografica

I mercati del settore pubblicitario sono stati distinti in passato dalle autorità antitrust a seconda del mezzo di comunicazione utilizzato<sup>4</sup> sia esso cd. “classico” (televisione, radio, stampa, cinema e affissione) ovvero di altro tipo (annuaristica categorica e telefonica, internet ed iniziative di comunicazione<sup>5</sup>). Tali mercati si differenziano in ragione della struttura della domanda e, quindi, dei prezzi (anche e soprattutto in relazione alla loro evoluzione), della durata e delle modalità di fruizione del messaggio pubblicitario da parte dei consumatori, nonché delle specifica normativa comunitaria e nazionale<sup>6</sup>.

### 1.2.1 Definizione dei mercati pubblicitari

Dal lato della domanda, il grado di sostituibilità dei diversi mezzi per gli inserzionisti pubblicitari è condizionato dalla penetrazione dei medesimi media tra i consumatori finali. Il consumo dei mezzi di comunicazione da parte delle famiglie incide infatti sia sul numero totale (cd. contatti) sia sulla tipologia (cd. *target*) di consumatori che un inserzionista può raggiungere utilizzando un determinato media per veicolare la propria campagna pubblicitaria. In considerazione del fatto che i mezzi di comunicazione attraggono diverse tipologie di consumatori<sup>7</sup>, raggiungendoli in modi e momenti differenti<sup>8</sup>, e che, quindi, la sostituibilità nel consumo dei media è piuttosto bassa, il grado di sostituibilità dal lato della domanda di inserzioni non può essere tale da configurare un unico ambito di mercato<sup>9</sup>. In altri termini la struttura della domanda di inserzioni sui vari mezzi è tale

<sup>4</sup> In questa sede, l’analisi del settore pubblicitario prescinde dall’analisi dei relativi mercati editoriali, tranne che per il mezzo televisivo a cui sono specificamente dedicati i capitoli 2 e 3 dell’indagine.

<sup>5</sup> Le iniziative di comunicazione comprendono le seguenti attività pubblicitarie: *direct marketing*, promozioni, relazioni pubbliche e sponsorizzazioni.

<sup>6</sup> L’Autorità ha più volte proceduto a distinguere i mercati pubblicitari a partire dal parere reso al Garante per la Radiodiffusione e l’Editoria, caso n. I/102 – *Publitalia 80/Spa/Spi*, del 1° dicembre 1994.

<sup>7</sup> Cfr. box 1.2.

<sup>8</sup> Ad esempio, sono le stesse caratteristiche del messaggio pubblicitario a distinguere la televisione dagli altri mezzi di comunicazione. In particolare, la televisione combina l’immagine, il suono ed il movimento, creando in tal modo un tipo di messaggio pubblicitario che rimane più impresso nella memoria del consumatore; cfr. United States District Court for the District of Columbia, caso *United States of America v. The News Corporation Limited, Fox Television Holdings Inc., e Chris-Craft Industries Inc.*, maggio 2001.

<sup>9</sup> Uno studio disaggregato delle caratteristiche della domanda di spazi pubblicitari evidenzia come la quota di inserzioni domandate nei vari mezzi varia a seconda delle caratteristiche dimensionali e settoriali dell’inserzionista (fonte Nielsen Media Research, dati forniti dagli operatori). Aziende diverse, per dimensioni e settore di appartenenza, si rivolgono generalmente a mezzi differenti: imprese di grandi

che l'applicazione del classico test antitrust SSNIP (small but significant non transitory increase in price) per la definizione dei mercati rilevanti porterebbe ad una distinzione dei mercati che compongono il settore pubblicitario a seconda del mezzo<sup>10</sup>.

➤ *I mercati appartenenti al settore pubblicitario si distinguono, quindi, in ragione delle caratteristiche della domanda, a seconda del mezzo di comunicazione sul quale vengono diffuse le inserzioni in base alla seguente ripartizione:*

| <b>Mercato</b>  | <b>Definizione merceologica</b>   | <b>Definizione geografica</b>  |
|---|---|--|
| mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo <sup>1</sup>                 | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari ( <i>spot</i> , <i>minispot</i> , telepromozioni, televendite, ecc.) su emittenti televisive | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |
| mercati della raccolta pubblicitaria sulla stampa periodica e quotidiana <sup>2</sup> | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari su quotidiani e periodici; distinzioni a seconda della tipologia del prodotto editoriale     | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |
| mercato della raccolta pubblicitaria sulla radio <sup>3</sup>                         | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari sulle emittenti radiofoniche   | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |

*segue*

dimensioni, che producono una elevata quantità e varietà di prodotti, tendono a prediligere mezzi caratterizzati da una significativa penetrazione tra le famiglie; similmente, imprese che operano in settori di largo consumo rivolgono la propria pubblicità ad un'ampia generalità di famiglie e quindi si rivolgono principalmente verso mezzi di consumo di massa.

In particolare, gli inserzionisti, che utilizzano il mezzo televisivo per veicolare le proprie campagne pubblicitarie, sono mediamente di grandi dimensioni ed operano prevalentemente (il 55% di essi) in settori di largo consumo (alimentare 25%, automobilistico 11%, bevande e alcolici 11%, e prodotti di toilette 8%). Se si analizzano gli stessi dati sulla struttura settoriale degli investitori che usano gli altri mezzi di comunicazione si evince quanto segue: i quotidiani vengono più spesso utilizzati da aziende del settore automobilistico (23%) e soprattutto dei servizi (27%, di cui il 10% banche ed assicurazioni, 9% distribuzione e 8% servizi professionali), i periodici da imprese che offrono prodotti di abbigliamento (19%) per la casa (12%) e per la persona (11%); radio, affissioni e cinema presentano una composizione settoriale più vicina a quella del mezzo televisivo con una forte presenza dei settori di largo consumo (in particolare alimentare, automobilistico, bevande e alcolici).

<sup>10</sup> Lo SSNIP test parte dall'ipotesi che esista un operatore monopolista il quale deve valutare l'incentivo o meno di adottare incrementi nei prezzi offerti. Dato, quindi, il più piccolo ambito di beni/servizi e di area geografica servita, ci si domanda l'effetto di un incremento non transitorio dei prezzi fissati da tale monopolista (l'ipotesi classica è un innalzamento del 5%) e si stima l'impatto in termini di riduzione nei volumi domandi. Sino a quando una simile strategia risulta economicamente non conveniente, nel senso che non è "profitevole" per il monopolista perché lo spostamento della domanda verso altri beni/servizi forniti (o verso altre aree geografiche) genera riduzioni dei volumi tali da non compensare l'innalzamento dei prezzi, il mercato viene ad essere allargato incorporando tutti i possibili sostituti (sia beni/servizi che aree geografiche). L'allargamento si interrompe laddove per l'operatore diventa possibile esercitare la politica descritta in modo profitevole perché non più esposto al rischio di sostituzione e quindi alla possibile aggressione di altri concorrenti.

L'applicazione puntuale di tale test incontra tuttavia notevoli difficoltà nel caso dei mercati pubblicitari, in quanto risulta difficile la definizione di un prezzo delle inserzioni; queste ultime infatti presentano un'elevata eterogeneità, distinguendosi a seconda di elementi quali: la dimensione (o la durata), il numero, la frequenza e la tipologia di consumatori raggiunti (o quantomeno che si prevede di raggiungere), il periodo dell'anno, e, eventualmente, la fascia oraria (per una trattazione di tale tematica si rimanda al box 2.3 del capitolo 2).

| <i>Mercato</i>  | <i>Definizione merceologica</i>  | <i>Definizione geografica</i>  |
|---|--|--|
| mercato della raccolta pubblicitaria a mezzo affissionale <sup>4</sup>                      | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari sugli affissionali                    | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |
| mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica  | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari cinematografici                       | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |
| mercato della raccolta pubblicitaria <i>on-line</i> <sup>5</sup>                            | vendita agli inserzionisti di spazi grafici pubblicitari su internet                   | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |
| mercato della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica categorica e telefonica <sup>6</sup> | vendita agli inserzionisti di spazi pubblicitari sugli annuari categorici e telefonici | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda |

*Note:*

<sup>1</sup> Cfr. prov. 6662, caso n.1/283B - *RAI/Mediaset/RTI/Mediatrade*, del 10 dicembre 1998, e prov. 9142, caso n. C/4158 - *Seat Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications*, del 23 gennaio 2001.

<sup>2</sup> Per la raccolta pubblicitaria sulla stampa periodica cfr. prov. 10720, caso n. C/5153 - *Il Sole 24 Ore/Mondadori Sole 24 Ore*, del 9 maggio 2002; per la raccolta pubblicitaria sulla stampa quotidiana cfr. prov. 5980 caso n. 1/301 - *Mondadori Pubblicità/Società Pubblicità Editoriale*, del 14 maggio 1998.

Da un punto di vista merceologico, la raccolta pubblicitaria su quotidiani e quella sui periodici potrebbero essere a loro volta distinte in ulteriori ambiti di mercato a seconda della diversa tipologia di consumatori che leggono i prodotti editoriali, e quindi di inserzionisti che acquistano gli spazi pubblicitari: ad esempio i quotidiani sportivi potrebbero appartenere ad un mercato distinto rispetto a quello degli altri quotidiani nazionali in ragione di una diversa struttura della domanda. In considerazione degli obiettivi di carattere generale che si prefigge la presente indagine non appare tuttavia utile approfondire ulteriormente tale aspetto.

<sup>3</sup> Cfr. prov. 10557, caso n. C/5068 - *HDP/Editoriale Sper/Agenzia Giornalistica Radiotelevisiva*, del 21 marzo 2002.

<sup>4</sup> Cfr. prov. 11442, caso n. C/5428 - *Impresa Generale di Pubblicità/Decaux/Aeroporti di Roma/Newco*, del 27 novembre 2002.

<sup>5</sup> Cfr. caso *Seat Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications*, cit.

<sup>6</sup> Cfr. prov. 8545, caso n. C/3932 - *Telecom Italia/Seat Pagine Gialle*, del 27 luglio 2000, e decisione della Commissione, caso M.1439 - *Telia/Telenor*, del 13 ottobre 1999.

Per quanto concerne l'ambito geografico di riferimento della struttura concorrenziale dei mercati pubblicitari, si distingue tra contesto locale e nazionale. La domanda di inserzioni pubblicitarie sui vari mezzi di comunicazione è infatti classificata in relazione alle caratteristiche dell'inserzionista, ossia alla propensione di questo ad investire in pubblicità<sup>11</sup>. Da un lato, per un inserzionista nazionale, che intenda pubblicizzare il proprio prodotto attraverso una campagna che arrivi a contattare una elevata porzione della popolazione italiana, non vi è sostituibilità tra inserzioni nazionali e locali; dall'altro lato, operatori economici locali, che intendano raggiungere in maniera capillare un insieme di consumatori geograficamente delimitato, si orientano verso un'offerta locale di inserzioni. Di conseguenza

➤ *i mercati appartenenti al settore pubblicitario si distinguono a seconda dell'ambito nazionale ovvero locale che contraddistingue la domanda di inserzioni*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> La prassi di settore, seguita sia dai centri di ricerca (in particolare Nielsen) sia dagli operatori, classifica gli inserzionisti in nazionali e locali a seconda della tipologia di investimento pubblicitario.

<sup>12</sup> Dal momento che i vari mezzi di comunicazione attraggono diverse tipologie di utenti di pubblicità, esistono mezzi in cui la quota del mercato nazionale è più elevata (si pensi alla televisione) e mezzi in cui la pubblicità locale è prevalente (ad esempio l'affissionale).

### ***1.2.2 Mercati pubblicitari e mercati editoriali***

Occorre notare che vi può non essere coincidenza tra la definizione del mercato pubblicitario e quella del relativo mercato editoriale.

Dal punto di vista della definizione merceologica del mercato, prodotti che afferiscono ad uno stesso ambito pubblicitario possono invece competere su mercati editoriali differenti (sembra questo il caso, ad esempio, della cd. free press e dei quotidiani). Viceversa appare assai improbabile che prodotti che, in virtù di una significativa diversificazione dal lato della domanda dei consumatori finali e quindi anche da quello della domanda di inserzioni pubblicitarie, attengono a mercati pubblicitari distinti possano poi competere su uno stesso mercato editoriale.

Dal punto di vista della definizione geografica del mercato, occorre evidenziare l'esistenza di concessionarie che raccolgono pubblicità nazionale convogliandola su editori locali (televisioni, radio, stampa, ecc.)<sup>13</sup>, nonché quella di editori nazionali che, in alcuni contesti (in particolare la stampa quotidiana), allorché riescono a differenziare il proprio prodotto editoriale a seconda dell'ambito geografico di riferimento, raccolgono pubblicità anche su base locale. Di conseguenza, anche ai fini della delimitazione geografica del mercato, ciò che rileva non è la struttura editoriale, quanto piuttosto quella della domanda e dell'offerta di inserzioni.

### ***1.2.3 La stretta interconnessione dei mercati pubblicitari: domanda e offerta di inserzioni***

La precedente definizione dei mercati pubblicitari non esclude un certo grado di sostituibilità dal lato della domanda di inserzioni, che rende siffatti mercati distinti ma tra loro fortemente interconnessi<sup>14</sup>. Infatti, gli inserzionisti, pur distinguendo i vari mezzi, pianificano e poi realizzano la propria campagna pubblicitaria acquistando pacchetti di inserzioni. Ciò sottintende che la domanda di inserzioni avviene contemporaneamente sui vari

---

<sup>13</sup> Il prodotto pubblicitario può essere nazionale sia in quanto diffuso da un mezzo con copertura nazionale, sia in quanto divulgato da editori locali che sovrapposti coprono un'ampia porzione della popolazione italiana.

<sup>14</sup> L'esistenza di un certo grado di sostituibilità dal lato della domanda non giustifica la definizione di un mercato pubblicitario più ampio, che comprenda più mezzi di comunicazione; in tal senso ad esempio *"Even though some advertisers may switch some their advertising to other media rather than absorb an increase in price of broadcast television spot advertising, the existence of such advertisers would not prevent stations from profitably raising their prices a small but significant amount. During individualized negotiations between advertisers and broadcast television stations, advertisers provide stations with information about their advertising needs, including their target audience. This enables television stations to identify advertisers with strong preferences for broadcast television advertising. At a minimum, broadcast television stations could profitably raise prices to those advertisers who view broadcast television as a necessary advertising medium either as their sole method of advertising or as a necessary complement to other advertising media"*, United States District Court for the District of Columbia, cit.

mezzi, al momento della pianificazione della campagna pubblicitaria, e che le modalità di acquisizione implicano la definizione ex-ante e la realizzazione ex-post di una proporzione (c.d. *media mix*) di inserzioni pubblicitarie per i vari media.

Da un'analisi quantitativa condotta dall'Autorità sugli investimenti pubblicitari dei maggiori inserzionisti negli ultimi anni emerge quanto segue. In primo luogo, il *media mix* dei principali investitori di pubblicità appare stabile nel tempo, così che, generalmente, la decisione di aumentare ovvero diminuire la spesa pubblicitaria complessiva si ripartisce sui diversi media in maniera da rispettare tali proporzioni; ciò appare essere una ulteriore conferma della separazione dei mercati pubblicitari a seconda del mezzo. In secondo luogo, si osserva, altresì, l'esistenza di una frangia di investitori che nel tempo ha sostanzialmente modificato le proprie attitudini di consumo di prodotti pubblicitari<sup>15</sup>. Tale circostanza evidenzia l'esistenza di un certo grado di sostituibilità dal lato della domanda e, soprattutto, prelude al ruolo svolto dall'offerta di inserzioni, ossia dalle concessionarie, nell'indirizzare le scelte degli investitori di pubblicità.

Infatti, in considerazione dei menzionati rapporti di interconnessione stretta tra i vari mercati, delle modalità di acquisizione, a pacchetto e per campagna, degli spazi pubblicitari nonché dell'esistenza di *budget* che definiscono l'investimento complessivo destinato dall'inserzionista all'intera campagna pubblicitaria, le concessionarie, dotate di un certo potere di mercato, appaiono in grado di influenzare, almeno in parte, le strategie d'acquisto degli investitori medesimi nella scelta dei mezzi, indirizzando, in ultima istanza, la ripartizione degli investimenti tra i vari media. L'esercizio di un potere di mercato da parte delle concessionarie può avvenire attraverso le specifiche modalità di vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti (ad esempio vendite a pacchetti, scontistica, ecc.; per un approfondimento si rimanda all'analisi condotta nel paragrafo 2.2 del capitolo 2) ovvero per mezzo di prassi nelle relazioni con i centri media (in tal senso appaiono rivestire un certo ruolo le cd. *overcommission*; per un'analisi si rimanda al successivo paragrafo 1.4.3).

---

<sup>15</sup> Al riguardo, l'Autorità ha condotto un'analisi quantitativa sui dati disaggregati relativi alle decisioni di spesa pubblicitaria dei maggiori 500 inserzionisti nazionali nell'ultimo quadriennio (periodo 2000-2003; fonte Nielsen Media Research, dati forniti dagli operatori); tali inserzionisti nel 2003 rappresentavano una spesa pubblicitaria complessiva di circa 5,5 miliardi di euro pari a oltre il 70% del valore del settore (secondo le stime Nielsen). Da tale studio emerge che:

- 1) la spesa dei maggiori inserzionisti è prevalentemente rivolta al mezzo televisivo: nel 2003 la quota della televisione sul totale degli investimenti pubblicitari è stata pari al 69,7%;
- 2) la ripartizione degli investimenti tra i vari mezzi (cd. *media mix*) è rimasta stabile nel corso del periodo esaminato: il 55% degli inserzionisti ha lasciato invariato il proprio *media mix*, in termini di quota relativa alla spesa pubblicitaria televisiva (o comunque ha variato tale quota in quattro anni in misura inferiore a dieci punti percentuali)
- 3) esiste una frangia di investitori, pari al 10%, che ha modificato il *media mix* in maniera sostanziale, (ovvero di una percentuale superiore al 50%);
- 4) la gran parte (l'80%) degli inserzionisti che hanno sostanzialmente rivisto il proprio *media mix*, lo ha fatto incrementando la quota del mezzo televisivo.

## 1.3 Il settore pubblicitario nazionale

Attualmente, gli investimenti pubblicitari in Italia sui mezzi classici di comunicazione sono pari a 7,5 miliardi di euro, valore che corrisponde a circa lo 0,7% del prodotto interno lordo<sup>16</sup>. In termini dinamici, gli investimenti pubblicitari hanno registrato, per tutti gli anni novanta, una crescita annua molto sostenuta per poi subire una certa flessione dal 2001 in poi. In particolare, dall'analisi della tabella 1.1, si può constatare come l'ammontare complessivo della spesa pubblicitaria, nel periodo 1995-2000, abbia fatto registrare un tasso medio annuo di crescita attorno al 15% circa, mentre nel triennio successivo la contrazione è stata complessivamente pari ad oltre il 4%. Nel primo periodo, i principali mezzi classici hanno beneficiato in modo abbastanza omogeneo della crescita complessiva degli investimenti. In particolare, l'analisi dei dati mostra che la televisione e la carta stampata hanno fatto registrare un tasso di crescita medio annuo assai simile.

<sup>16</sup> In questo e nei prossimi paragrafi si è proceduto ad utilizzare, per l'Italia, i dati della società Nielsen Media Research forniti dagli operatori, unica società ad offrire una stima completa di tutti i mezzi, con dettagli, anche al massimo livello di disaggregazione (singolo inserzionista), per televisione, stampa, radio, cinema e pubblicità esterna. Esistono altre fonti (in particolare FIEG e UPA) che tuttavia forniscono dati parziali (FIEG) e/o stime aggregate con cadenza irregolare (UPA).

Occorre sottolineare che i dati Nielsen sono assai affidabili nel caso della pubblicità nazionale, meno di quella locale, la cui entità è da sempre oggetto di stime tra loro anche assai discordanti; in particolare i dati Nielsen tendono a sottostimare il ruolo delle televisioni e delle radio locali nonché della pubblicità esterna. Siffatti limiti non appaiono, almeno in questa sede, meritevoli di ulteriori approfondimenti in quanto l'analisi della presente indagine si concentra sulla struttura concorrenziale dei mercati nazionali, ed in particolare di quello televisivo; i mercati locali sono contraddistinti da una notevole dispersione degli operatori economici che non costituiscono, nemmeno nel loro complesso, una forma di pressione concorrenziale per gli operatori nazionali.

Inoltre, anche qualora si volesse procedere, prescindendo da ogni considerazione metodologica (connessa alla poca affidabilità delle attuali stime sulla pubblicità locale), ad integrare il dato Nielsen con quello di altre fonti, l'analisi che ne deriverebbe non muterebbe, se non in maniera marginale, rispetto a quanto rappresentato in questa sede. Al riguardo vale infatti osservare che recentemente l'Autorità per le Garanzie per le Comunicazioni (di seguito anche AGCom) ha proceduto a stimare il valore complessivo del settore pubblicitario, integrando il dato Nielsen con stime derivanti da altre fonti (AGCom, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, giugno 2004). I risultati evidenziano che, nel 2003, il fatturato lordo totale del settore, ovvero considerando i valori dei ricavi pubblicitari al lordo dello sconto di agenzia e delle commissioni di vendita delle concessionarie, è pari a 8.447 milioni di euro (a fronte dei 7.594 milioni registrati da Nielsen); a tale valore del settore fa riscontro la seguente ripartizione tra mezzi: televisione 51,3%, stampa 34% (20% quotidiani, 14% periodici), altri mezzi 14,7% (radio 5,7%, affissioni 8,1%, cinema 0,9%). In definitiva, come si vince dal confronto dei risultati con quelli delle tabelle 1.1 ed 1.2, tale integrazione si traduce:

- 1) in un incremento della stima del fatturato del settore pubblicitario; ciò anche in ragione del fatto che, contrariamente alla prassi del settore, e quindi anche al dato Nielsen, vengono considerati i ricavi al lordo degli sconti di agenzia, che rappresentano generalmente una percentuale pari al 15% dei ricavi totali;
- 2) in una analoga ripartizione tra mezzi, se non per una lieve diminuzione della quota di stampa e televisione (dell'ordine di tre punti percentuali), che tuttavia non altera i relativi rapporti di forza dei due *media*, ed un incremento della quota degli altri mezzi, dovuto quasi esclusivamente alla crescita del mezzo affissionale (che passa dal 2,5% del dato Nielsen all'8,1% del dato AGCom).

Gli altri mezzi presi in esame hanno avuto un incremento ancora più pronunciato; tuttavia tale dato deve essere considerato con cautela, poiché parzialmente dovuto alla circostanza che tra il 1995 ed il 2000 le rilevazioni degli “altri mezzi” hanno via via incluso prima le emittenti radiofoniche commerciali poi il cinema. Successivamente, dal 2001, mentre la raccolta televisiva è rimasta sostanzialmente stabile, quella della stampa e degli altri mezzi si è leggermente ridotta.

**Tabella 1.1 - Evoluzione degli investimenti pubblicitari sui mezzi classici (mln. €)**

| Mezzo/anno         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Tv</b>          | 2.498        | 2.714        | 2.976        | 3.261        | 3.599        | 4.095        | 3.932        | 3.930        | 4.124        |
| (Δ%)               |              | (8,6%)       | (9,7%)       | (9,6%)       | (10,4%)      | (13,8%)      | (-4,0%)      | (-0,1%)      | (4,9%)       |
| <b>Stampa</b>      | 1.721        | 1.824        | 1.996        | 2.194        | 2.490        | 3.212        | 3.149        | 2.881        | 2.871        |
| (Δ%)               |              | (6,0%)       | (9,4%)       | (9,9%)       | (13,5%)      | (29,0%)      | (-2,0%)      | (-8,5%)      | (-0,3%)      |
| di cui:            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| - Quotidiani       | 940          | 1.002        | 1.125        | 1.207        | 1.437        | 2.010        | 1.895        | 1.728        | 1.706        |
| - Periodici        | 781          | 822          | 871          | 987          | 1.053        | 1.202        | 1.254        | 1.153        | 1.165        |
| <b>Altri mezzi</b> | 188          | 201          | 313          | 362          | 430          | 626          | 592          | 537          | 599          |
| (Δ%)               |              | (6,9%)       | (55,7%)      | (15,7%)      | (18,8%)      | (45,6%)      | (-5,4%)      | (-9,3%)      | (11,5%)      |
| di cui:            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| - Radio(a)         | 72           | 79           | 183          | 220          | 273          | 362          | 313          | 284          | 329          |
| - Affissionali     | 116          | 122          | 130          | 142          | 157          | 200          | 206          | 181          | 187          |
| - Cinema (b)       | —            | —            | —            | —            | —            | 64           | 73           | 72           | 83           |
| <b>Totale</b>      | <b>4.407</b> | <b>4.739</b> | <b>5.285</b> | <b>5.817</b> | <b>6.519</b> | <b>7.933</b> | <b>7.673</b> | <b>7.348</b> | <b>7.594</b> |

*Legenda:* i dati riportati si riferiscono ai ricavi netti (al netto dei costi di agenzia e degli sconti praticati dalle concessionarie); in parentesi sono riportati i tassi di variazione media annua degli investimenti.

(a) A partire dal 1996 le rilevazioni Nielsen sono state estese alle emittenti radiofoniche commerciali, e dal 2000 ad altre emittenti radiofoniche.

(b) Prima del 2000, tale dato non è disponibile perché non rilevato da Nielsen. Secondo dati UPA (Utenti di Pubblicità Associati) il valore degli investimenti in tale mercato, negli anni 1995 e 1996, è stato pari a 16 milioni di euro, mentre nel 1997 è stato pari a 16,5 milioni di euro.

Fonte: Nielsen Media Research

Uno studio più approfondito dei dati mostra che se da un lato l'evoluzione degli investimenti pubblicitari ha generato, in termini assoluti, una crescita dei vari media, dall'altro non ha prodotto un cambiamento significativo nelle quote relative. Infatti, osservando la percentuale dei vari mezzi di comunicazione rispetto al totale degli investimenti pubblicitari è possibile constatare che dal 1995 ad oggi ciascuno di essi non ha subito variazioni rilevanti, ma solo oscillazioni attorno ad un valore di lungo periodo assai stabile nel tempo (tabella 1.2): la televisione è oscillata attorno al 55%, mentre la stampa, periodica e quotidiana, attorno al 38-39%; solo gli altri mezzi, per cui vale d'altra parte il rilievo sopra evidenziato, hanno strutturalmente modificato la propria quota, incrementandola dal 4,2% del 1995 al 7,9% del 2003. Tale persistenza, specie per i due principali media, dipende, come sopra evidenziato, dal fatto che gli investitori pubblicitari hanno distribuito in modo piuttosto stabile gli investimenti tra i mezzi e, pertanto, una variazione in termini relativi

delle varie quote è stata determinata soprattutto dall'andamento del ciclo economico, capace di premiare i media tradizionalmente più legati alla tipologia di investitori che in quel momento si trovava in espansione. Tali variazioni non hanno tuttavia mutato in modo strutturale il quadro del settore che è rimasto sostanzialmente stabilizzato sulle posizioni acquisite a partire della metà degli anni novanta, con il mercato televisivo che ha continuato ad assorbire più della metà della raccolta dell'intero settore pubblicitario.

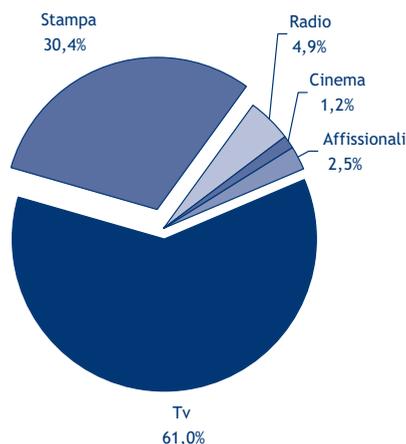
**Tabella 1.2 - Quote dei mezzi classici sul totale degli investimenti pubblicitari (%)**

| Mezzo/anno         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Tv</b>          | 56,8         | 57,3         | 56,2         | 56,1         | 55,2         | 51,6         | 51,2         | 53,5         | 54,3         |
| <b>Stampa</b>      | 39,0         | 38,4         | 37,8         | 37,7         | 38,2         | 40,5         | 41,0         | 39,2         | 37,8         |
| di cui:            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| - Quotidiani       | 21,3         | 21,1         | 21,3         | 20,7         | 22,0         | 25,3         | 24,7         | 23,5         | 22,5         |
| - Periodici        | 17,7         | 17,3         | 16,5         | 17,0         | 16,2         | 15,2         | 16,3         | 15,7         | 15,3         |
| <b>Altri mezzi</b> | 4,2          | 4,3          | 6,0          | 6,2          | 6,6          | 7,9          | 7,7          | 7,3          | 7,9          |
| di cui:            |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| - Radio(a)         | 1,6          | 1,7          | 3,5          | 3,8          | 4,2          | 4,6          | 4,1          | 3,9          | 4,3          |
| - Affissionali     | 12,6         | 2,6          | 2,5          | 2,4          | 2,4          | 2,5          | 2,7          | 2,5          | 2,5          |
| - Cinema (b)       | —            | —            | —            | —            | —            | 0,8          | 1,0          | 1,0          | 1,1          |
| <b>Totale</b>      | <b>4.407</b> | <b>4.739</b> | <b>5.285</b> | <b>5.817</b> | <b>6.519</b> | <b>7.933</b> | <b>7.673</b> | <b>7.348</b> | <b>7.594</b> |

(a) In base ai dati rilevati da UPA, negli anni 1995, 1996 e 1997, la quota di tale mercato è stata pari allo 0,3%.  
Fonte: Nielsen Media Research

Lo strutturale squilibrio nella raccolta pubblicitaria risulta ancora più marcato se si considera la sola pubblicità nazionale. In particolare, la figura 1.1 mostra come in questo caso la quota della raccolta pubblicitaria televisiva risulta addirittura schiacciante rispetto a quella degli altri mezzi: nel 2003, il 61% delle risorse pubblicitarie nazionali sono state assorbite dalla televisione, mentre le quote della stampa e degli altri mezzi sono risultate pari rispettivamente al 30,4% ed all'8,6%.

**Figura 1.1 - Ripartizione degli investimenti in pubblicità nazionale (anno 2003)**



Fonte: Nielsen Media Research

## BOX 1.2 - IL CONSUMO DEI VARI MEZZI TRA LE FAMIGLIE ITALIANE

Il valore degli investimenti pubblicitari sui vari mezzi dipende dal consumo degli stessi da parte delle famiglie italiane. Ciò in considerazione del fatto che gli inserzionisti orientano le proprie scelte di spesa sui vari media al fine di raggiungere una certa quantità e tipologia di consumatori ai quali veicolare le proprie campagne pubblicitarie.

Un primo indicatore del grado di diffusione dei media tra le famiglie è dato dal tasso di penetrazione dei mezzi, ossia dalla percentuale di popolazione che, in media, ogni giorno "entra in contatto" (legge, ascolta o vede) con i mezzi di comunicazione.

### Tasso di penetrazione tra i mezzi, giorno medio (% , anno 2003)

| <i>Tv (a)</i> | <i>Quotidiani (b)</i> | <i>Periodici (b)</i> | <i>Radio (c)</i> |
|---------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| 83,2%         | 39,3%                 | 66,8%                | 68,3%            |

(a) *Fonte Auditel*: telespettatori in % popolazione di riferimento (individui con più di 3 anni)

(b) *Fonte Audipress*: lettori in % popolazione di riferimento (individui con più di 13 anni)

(c) *Fonte Audiradio*: ascoltatori in % popolazione di riferimento (individui con più di 10 anni)

La televisione presenta un'elevata penetrazione tra la popolazione italiana, mentre i periodici, e, soprattutto, i quotidiani hanno un grado di diffusione assai minore.

D'altra parte il tasso di penetrazione fornisce un indicatore medio del numero di individui giornalmente contattati dal mezzo, ma non della frequenza e del tempo di esposizione ai media. In tal senso, la televisione offre la possibilità non solo di raggiungere un maggior numero di consumatori, ma anche di contattarli con maggiore frequenza (in termini più tecnici, viene usualmente utilizzato un indicatore della pressione pubblicitaria, denominato GRP, dato dal numero di contatti raggiunti da un mezzo moltiplicato per la frequenza degli stessi; il GRP della televisione è quindi di gran lunga più levato di quello degli altri media); ciò anche in virtù del fatto che secondo le stime fornite dalla società di rilevazione Auditel il consumo televisivo giornaliero medio sarebbe assai elevato e pari a 236 minuti.

Un ultimo aspetto concerne la tipologia degli individui che consumano i mezzi di comunicazione; infatti i contatti raggiunti dai mezzi possono avere un diverso valore per un inserzionista a seconda della loro specifica tipologia. Ciò ovviamente incide sul valore complessivo della spesa pubblicitaria sui mezzi. Lungi dal voler procedere ad una disamina approfondita di tale argomento, vale semplicemente osservare che analizzando l'esposizione ai vari mezzi distinguendo per la classe socio economica degli individui emerge come il mezzo televisivo sia più seguito dalle classi socio-economiche meno abbienti, mentre gli altri mezzi, soprattutto la stampa, dai ceti più agiati.

### Penetrazione dei mezzi per classe socio-economica (CSE, anno 2003)

| <i>Tv (minuti di visione)</i> |                  | <i>Quotidiani (%)</i> |                  | <i>Periodici (%)</i> |                  | <i>Radio (%)</i> |                  |
|-------------------------------|------------------|-----------------------|------------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>inferiore</i>              | <i>superiore</i> | <i>inferiore</i>      | <i>superiore</i> | <i>inferiore</i>     | <i>superiore</i> | <i>inferiore</i> | <i>superiore</i> |
| 299                           | 180              | 14%                   | 65%              | 27%                  | 81%              | 64%              | 78%              |

*Fonte*: Auditel, Audipress e Audiradio.

Le CSE "inferiore" e "superiore" corrispondono alle classi socio economiche così come definite da Eurisko; per la Radio invece la classe "superiore" è una stima AGCM che corrisponde alle seguenti condizioni socioprofessionali: Professionisti, Dirigenti, Imprenditori, Docenti, Commercianti e Impiegati; la classe "inferiore" alle condizioni socioprofessionali rimanenti.

Il valore delle spese pubblicitarie sui vari mezzi dipendono, in primo luogo, dalla diffusione dei media tra le famiglie. Come emerge dalle evidenze presentate nel box 1.2, in Italia la penetrazione ed il consumo del mezzo televisivo tra le famiglie italiane sono assai elevati, a fronte di una minor diffusione degli altri mezzi, soprattutto di quotidiani e periodici. Il sopra esposto assetto del settore pubblicitario trova, quindi, una prima spiegazione nelle caratteristiche del cd. versante del consumo dei mezzi, ed in particolare nella diversa esposizione ai media da parte delle famiglie italiane:

- *la distribuzione degli investimenti pubblicitari tra i vari media è condizionata dal tasso di penetrazione dei mezzi di comunicazione tra la popolazione.*

D'altra parte, l'evidenziata stabilità delle quote si giustifica anche alla luce del sostanziale consolidamento delle strutture di mercato dei singoli mezzi di comunicazione. Se da un lato, per tutti gli anni novanta, l'assenza di mutamenti significativi nell'assetto strutturale dei vari mercati presenti nel settore si è riflesso in una invarianza delle relative quote, per contro i cambiamenti avvenuti nel decennio precedente hanno inciso strutturalmente e stabilmente sul quadro del settore. Occorre, infatti, evidenziare come l'avvento e lo sviluppo della televisione commerciale negli anni ottanta abbia modificato in modo profondo l'offerta televisiva, influenzando così le strategie degli investitori. La presenza di emittenti commerciali nazionali ha aperto nuovi spazi pubblicitari e nuove modalità di comunicazione che hanno avuto inevitabilmente un riflesso anche su i mercati attigui. Nello specifico, dai dati UPA, riferiti al periodo 1980-90, si rileva come le risorse attratte dalla televisione siano cresciute in modo sostanziale, passando da 333 miliardi di lire del 1980 ai 4.031 miliardi di lire del 1990.

Dal punto di vista delle quote dei mezzi di comunicazione rispetto al totale degli investimenti, tale evoluzione nella struttura dell'offerta ha condotto ad una affermazione della televisione che, in quegli anni, ha conquistato una posizione di primato rispetto agli altri media arrivando a detenere, nel 1990, una quota pari a circa il 50% (dal 27% del 1980); la carta stampata, invece, ha perduto il suo ruolo di preminenza, passando dal 58% del 1980 ad una quota pari al 42% nel 1990. Questo nuovo quadro ha subito poi un ulteriore consolidamento quando, a partire dagli anni novanta, il mercato televisivo ha assunto stabilmente una struttura concentrata, tendenzialmente duopolistica. La cristallizzazione di tale assetto di mercato ha portato, così come evidenziato in precedenza, la televisione ad assorbire stabilmente circa il 55% degli investimenti complessivi, creando un chiaro divario nei confronti degli altri mezzi di comunicazione. In definitiva,

- *le caratteristiche dell'offerta, ed in particolare la struttura dei mercati pubblicitari dei media, appaiono aver giocato un ruolo importante nell'indirizzare le spese pubblicitarie degli investitori.*

Tale ultimo aspetto, che attiene alla specifica configurazione degli assetti concorrenziali dei mercati pubblicitari, merita, in questa sede, un approfondimento a cui sono dedicati i prossimi paragrafi.

### ***1.3.1 Il settore pubblicitario: un confronto internazionale***

Questo paragrafo presenta un confronto della struttura del settore pubblicitario nazionale con quella di altri Paesi europei – in particolare Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna – che hanno caratteristiche socio-economiche paragonabili all'Italia<sup>17</sup>. La comparazione internazionale degli elementi strutturali del settore pubblicitario, per quanto concerne sia il versante del consumo dei mezzi che quello della compravendita di inserzioni, offre la possibilità di dare una lettura più approfondita delle evidenze emerse nel paragrafo precedente, metodo che sarà poi seguito anche successivamente allorché si analizzeranno gli altri aspetti riguardanti il settore pubblicitario e, nei capitoli 2 e 3, i mercati televisivi.

**Tabella 1.3 - Investimenti pubblicitari sui mezzi classici in Europa (milioni di €)**

| <b>Paese/anno</b> | <b>2003</b> | <b>2002</b> |
|-------------------|-------------|-------------|
| Germania          | 12.768      | 13.599      |
| Regno Unito (*)   | 11.978      | 12.696      |
| Francia           | 10.464      | 10.399      |
| Italia            | 7.594       | 7.350       |
| Spagna            | 5.496       | 5.339       |

*Fonte:* Simmaco Management Consulting e Nielsen Media Research

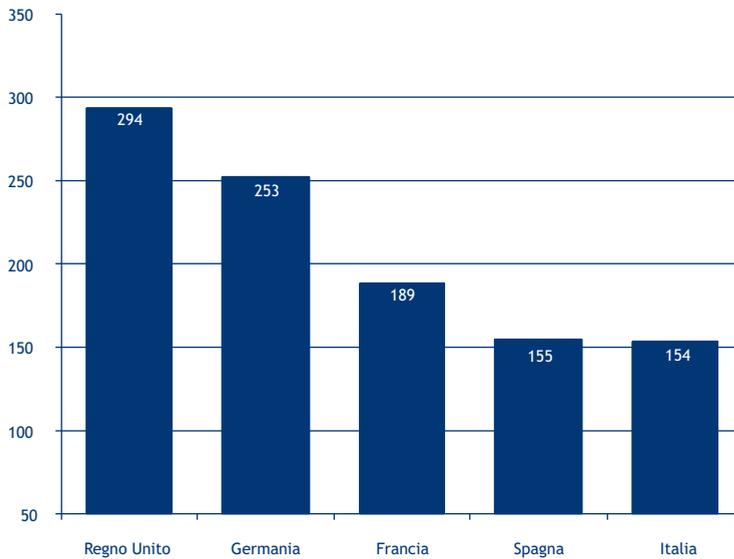
(\*) Dati espressi al cambio medio £/€ nell'anno di riferimento.

In primo luogo, si è proceduto a confrontare i livelli assoluti della spesa pubblicitaria, sui mezzi classici, nei principali Paesi europei. La tabella 1.3 mostra che l'Italia presenta un valore complessivo degli investimenti pubblicitari significativamente inferiore rispetto a quello di Germania, Regno Unito e Francia, ma superiore a quello della Spagna.

L'evidenza appare ancora più marcata se si utilizza, in secondo luogo, un indicatore relativo, e non assoluto, della spesa pubblicitaria. Dal confronto, riportato in figura 1.2, del livello pro-capite degli investimenti pubblicitari sui mezzi classici, emerge infatti come l'Italia presenti la minor spesa pubblicitaria pro-capite pari a 154 euro, a fronte di un dato pressoché analogo della Spagna (155 euro), e di valori significativamente superiori di Francia (189 euro), Germania (253 euro), e Gran Bretagna (294 euro).

<sup>17</sup> I dati internazionali, citati in questo e nei prossimi paragrafi, sulla raccolta pubblicitaria nei principali Paesi europei sono, ove non diversamente indicato, di fonte Simmaco Management Consulting (consulenza per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, giugno 2004).

Figura 1.2 - Investimenti pubblicitari pro-capite (anno 2003, €)



Fonte: Simmaco Management Consulting

Passando ad analizzare la ripartizione degli investimenti pubblicitari tra i vari mezzi (figura 1.3) emergono i seguenti fatti stilizzati:

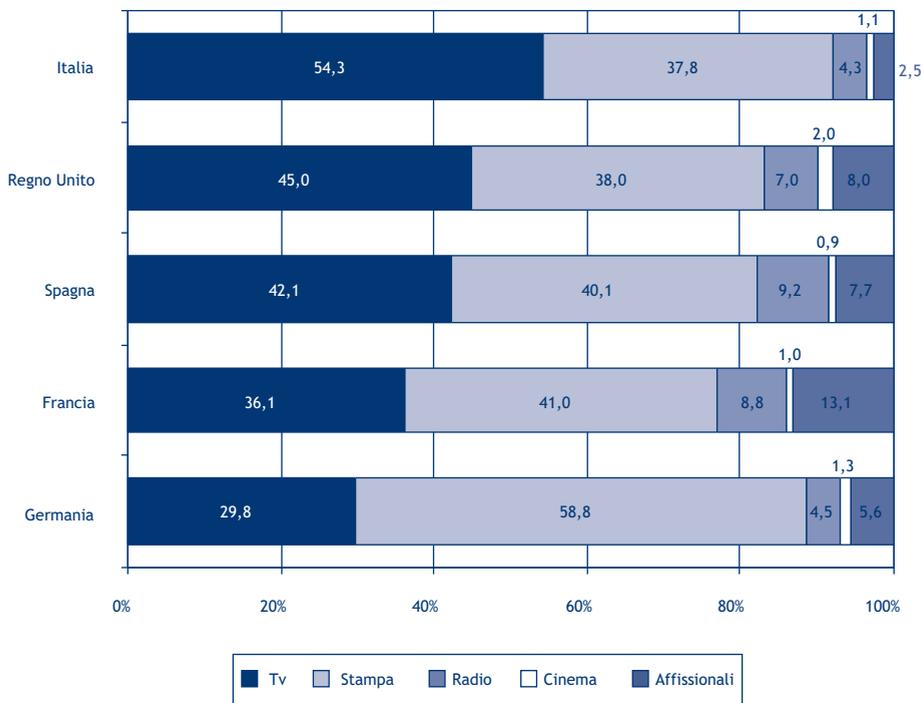
1) a differenza degli altri Paesi europei, in Italia il mezzo televisivo - che come detto, nel 2003, ha raccolto una quota pari a circa il 55% di tutto il settore pubblicitario - riveste un ruolo preponderante; nei vari contesti nazionali infatti la televisione assorbe una quota sensibilmente minore che va da un massimo del 45% (Regno Unito) ad un minimo del 30% (Germania);

2) la stampa italiana raccoglie relativamente meno pubblicità rispetto a quella europea; tuttavia la differenza di quota è marginale rispetto al Regno Unito e alla Spagna, mentre diviene più marcata se si considerano la Francia e, soprattutto, la Germania;

3) in virtù dei precedenti due fatti, in Italia il differenziale tra risorse raccolte dalla televisione e quelle assorbite dalla stampa è decisamente più elevato, mentre negli altri Paesi europei è assai più contenuto ed alle volte si configura con rapporti di forza invertiti (come nel caso di Francia e Germania);

4) infine, il peso che in Italia rivestono gli altri mezzi classici (radio, cinema e affissioni) è simile a quello della Germania ma assai più contenuto rispetto a quello di Francia, Spagna e Regno Unito<sup>18</sup>.

Figura 1.3 - Ripartizione degli investimenti pubblicitari in Europa (anno 2003, %)



Fonte: Simmaco Management Consulting

Le evidenze riportate, ed in particolare la presenza di un settore pubblicitario nazionale con un grado di sviluppo economico inferiore, sia a livello assoluto che relativo, a quello degli altri maggiori Paesi europei nonché la preponderanza della raccolta pubblicitaria televisiva rispetto a quella degli altri mezzi, trovano una loro giustificazione principalmente in due elementi fattuali.

<sup>18</sup> Vale osservare che su questo ultimo punto, ovvero sul peso rivestito dagli altri mezzi, potrebbero incidere le diverse metodologie, condotte a livello nazionale e relative alla delimitazione dei mercati pubblicitari (con particolare riferimento alla metodologia di calcolo della raccolta pubblicitaria locale). Per una trattazione completa di questa problematica nel caso italiano si rimanda alla nota 16. In questo contesto, occorre semplicemente notare che, anche qualora si fosse impiegata per l'Italia una diversa metodologia con l'utilizzo di dati derivanti da fonti diverse, i fatti stilizzati riassunti ai punti 1-3 non sono suscettibili di cambiamento. In altre parole, i fatti riassunti nel testo sono robusti rispetto ad un cambiamento di metodologia di calcolo della raccolta pubblicitaria.

In primo luogo, in Italia il valore assoluto della raccolta pubblicitaria sulla stampa, sia periodica che, soprattutto, quotidiana, è sensibilmente inferiore a quella degli altri Paesi, con scarti anche di notevolissima entità: in Gran Bretagna la spesa pubblicitaria sulla stampa è quasi il doppio di quella italiana, mentre la raccolta pubblicitaria sulla stampa tedesca è due volte e mezzo a quella nazionale.

In secondo luogo, la raccolta pubblicitaria sulle televisioni italiane è superiore a quella degli altri contesti nazionali, con l'unica eccezione della Gran Bretagna.

Ancora una volta le due principali chiavi di lettura, che forniscono spiegazioni tra loro complementari, attengono, da un lato, alle caratteristiche della domanda di mezzi di comunicazione da parte delle famiglie (versante del consumo dei mezzi) e, dall'altro, alla struttura dell'offerta di inserzioni pubblicitarie (versante della compravendita di inserzioni)<sup>19</sup>.

### BOX 1.3 - IL CONSUMO DEI MEDIA TRA LE FAMIGLIE: CONFRONTO INTERNAZIONALE

Con riferimento alle attitudini di consumo dei media da parte delle famiglie nei vari contesti europei, la seguente tabella mostra come in Italia il dato sulla diffusione di periodici e quotidiani evidenzia una scarsa penetrazione del mezzo stampa rispetto a quanto accade altrove. L'Italia presenta un grado di diffusione del mezzo stampa maggiore soltanto della Spagna (con un'analoga penetrazione dei quotidiani, ed una maggior diffusione dei periodici), e decisamente inferiore a Francia, Germania e Gran Bretagna.

#### Tasso di penetrazione tra i mezzi, giorno medio (anno 2003, %)

| <i>Paese</i>         | <i>TV (a)</i> | <i>Quotidiani (b)</i> | <i>Periodici (b)</i> | <i>Radio (c)</i> |
|----------------------|---------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| <i>Spagna</i>        | 89,6%         | 37,2%                 | 51,1%                | 53,2%            |
| <i>Italia</i>        | 83,2%         | 39,3%                 | 66,8%                | 68,3%            |
| <i>Francia</i>       | 80,9%         | 41,3%                 | 96,1%                | 85,9%            |
| <i>Germania</i>      | 85,0%         | 77,3%                 | 93,8%                | 79,0%            |
| <i>Gran Bretagna</i> | 84,9%         | 63,6%                 | 79,0%                | 89,3%            |

(a) Penetrazione giorno medio (quota popolazione che vede al meno un minuto di Tv nel giorno medio): Gran Bretagna, Italia, Francia, e Spagna individui con più di 3 anni, Germania più di 2 anni

(b) Lettori di quotidiani e periodici in % popolazione di riferimento; adulti: Italia individui con più di 13 anni, Spagna e Germania più di 17 anni, Francia e Germania più di 14 anni

(c) Penetrazione giorno medio (quota popolazione che ascolta al meno un minuto di radio nel giorno medio)

Fonte: Auditel, Audipress e Audiradio (2004) per l'Italia, WARC (2003) per gli altri Paesi

*segue*

<sup>19</sup> Un'ulteriore spiegazione potrebbe essere legata alle specifiche caratteristiche della domanda di inserzioni. Per quanto detto nel paragrafo 1.2, la dimensione e/o la specializzazione settoriale degli inserzionisti orientano strutturalmente la domanda di inserzioni, e quindi la spesa pubblicitaria, verso i vari mezzi di comunicazione. Un'analisi comparativa tra l'Italia e gli altri Paesi europei non appare tuttavia confermare un'interpretazione dei fatti stilizzati emersi in termini di caratteristiche della domanda di inserzioni.

Al contrario, il mezzo televisivo presenta una elevata diffusione tra le famiglie, soprattutto se la si valuta considerando i dati sui minuti medi giornalieri di visione della televisione. In Italia, nel 2003 tale valore era pari 236 minuti, a fronte dei 223 minuti di Gran Bretagna, dei 213 minuti della Spagna, nonché dei circa 200 minuti di Germania e Francia.

---

**Consumo del mezzo televisivo (minuti al giorno, anno 2003)**

---

| <i>Paese</i>         | <i>Tv</i> |
|----------------------|-----------|
| <i>Italia</i>        | 236       |
| <i>Gran Bretagna</i> | 223       |
| <i>Spagna</i>        | 213       |
| <i>Germania</i>      | 203       |
| <i>Francia</i>       | 202       |

---

Fonte: Auditel e Mediametrie.

Complessivamente i dati riportati evidenziano come, dal lato del consumo di media da parte delle famiglie, l'Italia presenti caratteristiche simili alla Spagna (in cui televisione e stampa sono leggermente meno diffuse, e dove quindi i rapporti di forza tra i due principali media appaiono, almeno dal punto di vista della domanda delle famiglie, sostanzialmente analoghi a quelli italiani), mentre in Gran Bretagna e, soprattutto, in Germania e Francia la stampa appare relativamente meglio posizionata.

Da un punto di vista comparativo,

- *l'Italia presenta una maggior diffusione della televisione e una bassa penetrazione di periodici e quotidiani (si vedano le evidenze presentate nel box 1.3); ciò incide inevitabilmente sul valore della spesa pubblicitaria degli investitori sui vari media, e quindi sulla ripartizione delle risorse.*

D'altra parte, una spiegazione dell'attuale configurazione del settore pubblicitario italiano che sia esclusivamente fondata sui dati di consumo dei mezzi di comunicazione (ovvero su alcune caratteristiche del versante del consumo dei mezzi) appare semplicistica e alquanto insoddisfacente; ciò in quanto non sembra dar pienamente conto dell'entità del divario esistente nella raccolta tra i vari media (si consideri ad esempio il caso della Spagna, che, nonostante presenti forti analogie nel versante del consumo di media, è caratterizzata da una diversa ripartizione della spesa pubblicitaria, in cui televisione e stampa detengono quote assai simili). Occorre in tal senso analizzare la struttura dell'offerta di inserzioni in Italia (cd. versante della compravendita di inserzioni), per poi confrontarla a quella degli altri Paesi europei.

### 1.3.2 Il settore pubblicitario: la posizione competitiva delle concessionarie

L'attuale assetto del settore pubblicitario nazionale è contraddistinto dalla presenza di numerose concessionarie generalmente integrate con il proprietario del mezzo di comunicazione per cui raccolgono pubblicità<sup>20</sup>. Il gruppo Fininvest opera in posizione di assoluta *leadership*; tale gruppo raccoglie oltre il 45% della pubblicità nazionale ed il 40,8% di tutta la pubblicità, nazionale e locale, sui mezzi classici, ed è presente attraverso le controllate Publitalia, attiva quasi esclusivamente nella raccolta sulle reti televisive analogiche del gruppo (Canale 5, Italia 1 e Rete 4), e Mondadori Pubblicità, attiva nella pubblicità su mezzo stampa, soprattutto quella periodica. La posizione del gruppo Fininvest nella raccolta pubblicitaria è principalmente connessa al ruolo acquisito da Publitalia nel mercato pubblicitario televisivo nazionale, dove, nel 2003, ha raggiunto una quota pari al 67% dei ricavi totali (si veda la figura 1.4a); tale quota garantisce al gruppo di raccogliere circa il 41% di tutte le risorse pubblicitarie nazionali. Inoltre Mondadori è il primo operatore nel mercato nazionale della raccolta sui periodici con una quota del 27% (figura 1.4c).

Tra il primo ed il secondo operatore pubblicitario (RAI) esiste una significativa, e tendenzialmente crescente, distanza: nel 2000 la differenza tra la quota del gruppo Fininvest e quella del gruppo RAI era pari a circa 19 punti percentuali, dopo tre anni il divario è salito a quasi 28 punti. Al riguardo occorre ricordare che RAI, che opera nel settore attraverso SIPRA, è soggetta a stringenti vincoli di raccolta, connessi alla propria natura di società di servizio pubblico radiotelevisivo, che ne limitano strutturalmente le possibilità di competere sui mercati pubblicitari; infatti, a fronte di una penetrazione, in termini di ascolti televisivi, pressoché analoga a quella del gruppo Fininvest, la propria quota nel mercato televisivo nazionale è assai più limitata e pari a circa il 30% (si veda la figura 4a; per un'analisi più approfondita di tali tematiche si rimanda al capitolo 2). Complessivamente, RAI raccoglie il 19% degli investimenti degli inserzionisti nazionali sui mezzi classici, anche in virtù della propria posizione di *leader*, con una quota del 26%, nel mercato della pubblicità radiofonica (si veda la figura 1.4d).

---

<sup>20</sup> Tuttavia alcune concessionarie raccolgono pubblicità anche per editori non appartenenti al medesimo gruppo (ad esempio Cairo opera sul mezzo televisivo raccogliendo pubblicità per l'emittente nazionale La7 del gruppo Telecom Italia).

**Tabella 1.4 - Struttura e quote delle concessionarie nel settore pubblicitario nazionale**

| Gruppo        | Concessionarie                      | Mercato di riferimento            | 2000(a)       | 2001(b)       | 2002(a)       | 2003(a)       | 2003(b)       |
|---------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fininvest*    |                                     | Tv, stampa                        | 40,7%         | 42,7%         | 44,1%         | 45,7%         | 40,8%         |
| di cui        | <i>Publitalia<br/>Mondadori</i>     | Tv                                | 36,0%         | 37,6%         | 39,3%         | 40,7%         | 36,3%         |
|               |                                     | Stampa                            | 4,7%          | 5,0%          | 4,8%          | 5,0%          | 4,5%          |
| RAI           | Sipra                               | Tv, radio                         | 21,2%         | 19,4%         | 20,2%         | 19,0%         | 16,9%         |
| RCS           |                                     | Stampa,<br>radio,<br>affissionale | 7,6%          | 8,1%          | 8,2%          | 7,8%          | 7,6%          |
| di cui        | <i>RCS Pubblicità<br/>IGPDecaux</i> | Stampa, radio                     | 6,4%          | 6,5%          | 6,3%          | 5,9%          | 5,9%          |
|               |                                     | Affissionale                      | -             | 1,6%          | 1,9%          | 1,9%          | 1,7%          |
| L'Espresso    | Manzoni                             | Stampa, radio                     | 6,9%          | 6,4%          | 5,9%          | 5,3%          | 6,5%          |
| Fiat          | Publikompass<br>(Pbk)               | Stampa                            | 3,1%          | 3,2%          | 3,0%          | 3,2%          | 5,1%          |
| Rusconi       | Hachette                            |                                   |               |               |               |               |               |
|               | Rusconi                             | Stampa                            | 2,1%          | 2,1%          | 2,1%          | 2,0%          | 1,8%          |
| Confindustria | 24 Ore System                       | Stampa, radio                     | 2,3%          | 2,2%          | 2,0%          | 1,8%          | 1,8%          |
| Cairo         | Cairo                               | Tv, stampa                        | 1,4%          | 1,2%          | 1,2%          | 1,6%          | 1,6%          |
| Caltagirone   | Piemme                              | Stampa                            | 1,8%          | 1,7%          | 1,6%          | 1,5%          | 2,3%          |
| Monrif        | Spe                                 | Stampa                            | 1,8%          | 1,8%          | 1,6%          | 1,4%          | 1,9%          |
| Telecom       |                                     |                                   |               |               |               |               |               |
| Italia        | MTV                                 | Tv                                | 0,7%          | 0,7%          | 0,9%          | 1,1%          | 1,0%          |
| Class Editori | Class                               | Stampa                            | 1,2%          | 1,2%          | 0,9%          | 0,8%          | 0,8%          |
| Privati*      | Radio e Reti                        | Radio                             | 0,9%          | 0,8%          | 0,9%          | 0,8%          | 0,9%          |
| Condé Nast    | Condé Nast                          | Stampa                            | 0,4%          | 0,6%          | 0,6%          | 0,7%          | 1,7%          |
| Altri         |                                     |                                   | 9,0%          | 8,0%          | 6,8%          | 7,3%          | 9,5%          |
| <b>Totale</b> |                                     |                                   | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

(a) Quote riferite al totale degli investimenti in pubblicità commerciale nazionale.

(b) Quote riferite al totale degli investimenti in pubblicità commerciale nazionale e locale.

(\*) Il gruppo Fininvest detiene anche il 10% di Radio e Reti.

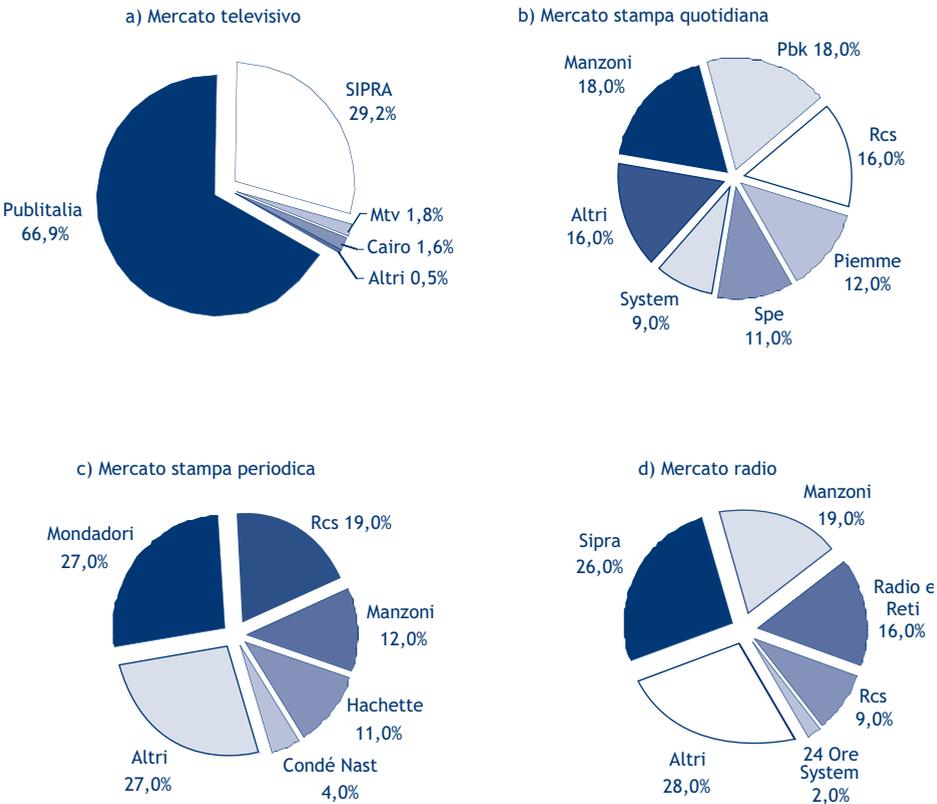
Fonte: Nielsen Media Research.

Le concessionarie che operano prevalentemente nella raccolta pubblicitaria sulla stampa detengono quote decisamente inferiori. In particolare, il gruppo RCS – secondo operatore nei periodici (con una quota del 19%) e terzo nei quotidiani (16%), oltre ad essere *leader* nella pubblicità esterna attraverso la controllata IGP Decaux – raccoglie circa l'8% del totale della pubblicità nazionale, mentre il gruppo L'Espresso – primo operatore nella stampa quotidiana, secondo nelle radio e terzo nei periodici – raggiunge appena il 5% della raccolta pubblicitaria nazionale.

Riassumendo tali evidenze si può quindi concludere che

➤ *il settore pubblicitario nazionale è dominato dalla presenza di un operatore in posizione di assoluta leadership che raccoglie oltre il 40% delle risorse complessive, e di un secondo con circa il 20%; il potere di mercato di tali operatori è legato alla posizione che essi detengono nel mercato televisivo ed all'integrazione con tale media.*

Figura 1.4 - Ripartizione delle quote nei principali mercati pubblicitari nazionali (anno 2003,



Fonte: Simmaco Management Consulting

Passando ad un'analisi dei singoli contesti di mercato (figura 1.4 e tabella 1.5), emerge come i diversi mercati pubblicitari nazionali siano caratterizzati da assetti concorrenziali profondamente differenti.

In particolare, nella tabella 1.5 si è proceduto a confrontare i mercati pubblicitari nazionali attraverso lo studio dei principali indici di concentrazione. Dall'analisi dei dati, risulta che

- *il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è caratterizzato da un assetto considerevolmente più concentrato rispetto a quello degli altri mercati pubblicitari: nella televisione il gruppo Fininvest ha una quota pari a circa il 65%, i primi due operatori dispongono di più del 95% del mercato (tale valore è invece pari al 36% per i quotidiani, 46% per i periodici e 45% per la radio), i primi quattro della (quasi) totalità di esso, mentre l'indice HHI è pari a 5.329, valore quattro volte superiore a quello fatto registrare dai mercati nazionali della raccolta pubblicitaria su quotidiani, periodici e radio.*

**Tabella 1.5 - Indici di concentrazione dei mercati pubblicitari nazionali (anno 2003)**

| <i> Mercati/indici di concentrazione </i> | <i> CR1(%) </i> | <i> CR2(%) </i> | <i> CR4(%) </i> | <i> HHI </i> |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Televisione                               | 66,9            | 96,0            | 99,5            | 5.329        |
| Quotidiani                                | 18,0            | 36,0            | 64,0            | 1.303        |
| Periodici                                 | 27,0            | 46,0            | 69,0            | 1.424        |
| Radio                                     | 26,0            | 45,0            | 70,0            | 1.406        |

CR1 è la quota di mercato del primo operatore

CR2 è la somma delle quote di mercato dei primi due operatori

CR4 è la somma delle quote di mercato dei primi quattro operatori

HHI è l'indice di Herfindahl-Hirschmann dato dalla somma delle quote di mercato, elevate al quadrato, di tutti gli operatori presenti sul mercato.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati Nielsen Media Research

Gli altri mercati pubblicitari presentano assetti concorrenziali più simili, con il mercato dei quotidiani relativamente meno concentrato rispetto a quelli della raccolta su periodici e radio.

### *1.3.3 La posizione competitiva delle concessionarie: il confronto internazionale*

Ancora una volta, il confronto internazionale risulta di particolare pregio al fine di valutare, in via comparativa, le caratteristiche del settore pubblicitario italiano. Nella tabella 1.6 si è quindi proceduto a riportare gli indici di concentrazione del settore pubblicitario calcolati con riferimento al contesto nazionale ed internazionale.

Dal confronto degli indici di concentrazione nei vari contesti nazionali europei emerge che, mentre gli altri Paesi europei sono caratterizzati da assetti del settore pubblicitario tra loro piuttosto omogenei, con differenze modeste negli indici di concentrazione, l'Italia presenta una configurazione concorrenziale assai diversa. In particolare,

- *l'Italia ha un grado di concentrazione del settore pubblicitario che è più di due volte superiore a quello degli altri Paesi europei; ciò a prescindere dall'indice di concentrazione utilizzato.*

**Tabella 1.6 - Confronto internazionale: tassi di concentrazione nel settore della raccolta pubblicitaria (anno 2003)**

| <i> Mercati/indici di concentrazione </i> | <i> CR1(%) </i> | <i> CR2(%) </i> | <i> CR4(%) </i> | <i> HHI </i> |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| Spagna                                    | 12,7            | 24,4            | 44,7            | 589          |
| Germania                                  | 18,4            | 31,7            | 41,1            | 651          |
| Francia                                   | 18,7            | 32,2            | 50,2            | 776          |
| Regno Unito                               | 19,0            | 29,0            | 45,0            | 804          |
| Italia (a)                                | 45,7            | 64,7            | 75,9            | 2.543        |
| Italia (b)                                | 40,8            | 57,7            | 71,8            | 2.107        |

CR1 è la quota di mercato del primo operatore

CR2 è la somma delle quote di mercato dei primi due operatori

CR4 è la somma delle quote di mercato dei primi quattro operatori

HHI è l'indice di Herfindahl-Hirschmann dato dalla somma delle quote di mercato, elevate al quadrato, di tutti gli operatori presenti sul mercato.

Fonte: elaborazioni AGCM su dati Nielsen Media Research

Inoltre,

- *l'elevato grado di concentrazione del settore pubblicitario nazionale è dovuto alla quota detenuta dal primo (CR1), soprattutto, e dal secondo operatore (CR2); l'incremento del tasso di concentrazione derivante dal considerare anche la quota della terza e della quarta società (ovvero la differenza tra CR2 e CR4) è invece in linea con quello degli altri Paesi.*

Al riguardo occorre considerare come in Spagna i primi quattro operatori pubblicitari - RTVE, Publiespana-Telecinco, Planeta-De Agostini e Prisa - siano caratterizzati da quote assai simili, che vanno dal 12,7% del primo al 9,4% del quarto, realizzate agendo su una pluralità di mezzi (i primi due gruppi su quello televisivo, il terzo ed il quarto prevalentemente su stampa e Tv); in Germania, Bertelsman, che opera con posizioni di rilievo su tutti i mezzi (in particolare nella televisione attraverso il gruppo RTL), è il *leader* della raccolta pubblicitaria con una quota del 18,4%, mentre gli altri tre gruppi più importanti detengono mediamente il 7,5% ognuno, con Prosieben attivo solamente sul mercato televisivo e gli altri due operatori presenti prevalentemente nella stampa (Verlagsgruppe e Axel Springer); in Francia, Bouyges detiene il 18,7% del settore pubblicitario (grazie alla posizione di TF1 nella raccolta televisiva), a fronte del 13,5% di Bertelsmann (attivo su tutti i mezzi di comunicazione), del 10,9% di Lagardere (stampa) nonché del 7,1% di France Télévision; infine nel Regno Unito, Carlton-Granada ha una quota del 19%, ottenuta operando esclusivamente sul mezzo televisivo, DMGT il 10%, realizzata raccogliendo investimenti sia nella stampa che nella televisione, mentre Channel 4 e News Corp. – la prima opera solo nella televisione, la seconda anche nella stampa – raggiungono l'8% ciascuno<sup>21</sup>.

Prese nel loro complesso le evidenze derivanti dal confronto internazionale indicano come in Italia l'assetto del settore pubblicitario sia caratterizzato da una struttura assai concentrata: i primi due operatori nazionali controllano più della metà del settore pubblicitario, con un grado di concentrazione almeno doppio rispetto a quello degli altri contesti nazionali europei. Tale anomalia è il prodotto, da un lato, della rilevanza che il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo riveste rispetto all'intero settore e, dall'altro, dell'elevatissima concentrazione che si registra in questo mercato. Si noti inoltre, che mentre all'estero vi è una elevata osmosi tra i vari mercati pubblicitari del settore pubblicitario (con operatori attivi su più mezzi), in Italia il mercato pubblicitario televisivo appare non solo particolarmente concentrato ma anche caratterizzato da rilevanti barriere all'ingresso.

---

<sup>21</sup> I dati citati si riferiscono all'anno 2003, fonte Simmaco Management Consulting.

## 1.4 Il mercato nazionale dei servizi di intermediazione pubblicitaria

---

Il mercato dei servizi di intermediazione pubblicitaria è individuato dalla domanda, da parte degli inserzionisti, e dall'offerta, da parte dei centri media, di servizi connessi alla gestione degli acquisti di spazi pubblicitari<sup>22</sup>.

A differenza dei mercati pubblicitari analizzati, non sussiste, da un punto di vista merceologico, una segmentazione del mercato dei servizi di intermediazione tra i vari mezzi di comunicazione. Infatti, gli inserzionisti pianificano e poi realizzano la propria campagna pubblicitaria acquistando pacchetti di inserzioni che coprono generalmente svariati mezzi; essi domandano quindi ai centri media un servizio di pianificazione e di acquisto di spazi pubblicitari che riguarda una molteplicità di media; d'altra parte il valore economico del servizio offerto da un centro media ad un cliente attiene principalmente alla pianificazione della campagna ed all'acquisto di spazi su più mezzi pubblicitari. In tal senso, non esiste, dal lato dell'offerta, una specializzazione dei centri media in un determinato mezzo, ma è anzi la varietà a caratterizzarne l'attività di servizio.

### *1.4.1 La posizione competitiva dei centri media: il mercato nazionale*

Un ulteriore elemento che influisce sulla struttura del settore pubblicitario riguarda l'assetto ed il potere di mercato dei centri media. Il potere contrattuale di un centro media nella attività di negoziazione con le concessionarie, e quindi la sua forza di attrazione nei confronti degli inserzionisti, dipende dal valore dell'amministrato totale (ossia dal valore totale della raccolta pubblicitaria intermediata direttamente ed indirettamente dal centro media<sup>23</sup>); ciò determina l'esistenza di esternalità di rete nella gestione degli investimenti pubblicitari: un più elevato numero di clienti intermediati da un centro media aumenta l'amministrato totale gestito dalla società, causando, quindi, un ulteriore incremento del numero di clienti. L'esistenza di esternalità di rete nell'intermediazione nonché la presenza di economie di scala nell'attività di pianificazione e programmazione delle cam-

---

<sup>22</sup> Tale mercato, che viene anche definito come *media buying*, si distingue da quello degli altri servizi di *marketing* di comunicazione (cfr. decisione della Commissione, caso n. COMP/M.3209 – *WPP/Cordiant*, del 25 luglio 2003).

<sup>23</sup> I centri media possono rappresentare un cliente presso una concessionaria attraverso un mandato con o senza rappresentanza formale. Nel primo caso la compravendita di inserzioni viene fatturata dalla concessionaria direttamente al cliente, nel secondo caso la transazione è fatturata al centro media che poi rifattura la transazione al cliente. Nel proseguo, ogni volta che si parlerà di amministrato, gestito o intermediato del centro media, si intenderà la rappresentanza attraverso entrambi i tipi di mandato.

pagne pubblicitarie hanno condotto, a livello internazionale, a un processo di concentrazione di tale attività nelle mani di alcuni grandi gruppi multinazionali. Anche l'Italia si è allineata a questo processo poiché, nell'ultimo periodo, i principali gruppi operanti nel settore pubblicitario hanno avviato una serie di operazioni di acquisizione e di fusione tali da ridurre in modo marcato il numero di centri media indipendenti.

Tale evoluzione ha dato vita ad un acceso dibattito, in Italia e all'estero, in cui sono state manifestate preoccupazioni circa un possibile deterioramento dell'assetto concorrenziale del settore.

**Tabella 1.7 - Amministrato e quote dei centri media su tutti i mezzi, anche non classici (quote %, amministrato milioni di €)**

| Gruppo              | Centri Media                  | 2000<br>(quote %)<br>amministrato | 2001<br>(quote %)<br>amministrato | 2002<br>(quote %)<br>amministrato |
|---------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| WPP                 |                               | (39,6) 2.727                      | (33,7) 2.400                      | (32,2) 2.523                      |
| di cui              | <i>MEDIAEDGE: CIA</i>         | -                                 | 1.390                             | 1.620                             |
|                     | <i>CIA Italy</i>              | 1.059                             |                                   |                                   |
|                     | <i>The Media Edege</i>        | 413                               |                                   |                                   |
|                     | <i>Media Club</i>             | 367                               |                                   |                                   |
|                     | <i>Mindshare</i>              | 888                               | 1.010                             | 903                               |
| Publicis group      |                               | (18,3) 1.261                      | (18,4) 1.310                      | (16,2) 1.279                      |
| di cui              | <i>Zenithhoptimedia Group</i> | -                                 | -                                 | 810                               |
|                     | <i>Zenith Media</i>           | 310                               | 360                               |                                   |
|                     | <i>Optimedia</i>              | 491                               | 490                               |                                   |
|                     | <i>Starcom Mediavest</i>      | 460                               | 460                               | 469                               |
| AEGIS               | Carat - Vizeum                | (13,1) 900                        | (14,9) 1.064                      | (13,7) 1.082                      |
| Interpublic         |                               | (9,8) 678                         | (9,7) 692                         | (9,8) 770                         |
| di cui              | <i>Initiative Media Group</i> |                                   |                                   | 360                               |
|                     | <i>Initiative Media</i>       | 139                               | 140                               |                                   |
|                     | <i>Chorus Media</i>           | 149                               | 147                               |                                   |
|                     | <i>Universal Media</i>        | 390                               | 405                               | 410                               |
| Omnicom Media Group | OMD                           | (7,8) 539                         | (8,7) 620                         | (9,0) 713                         |
| Armando Testa       | Media Italia                  | (5,1) 351                         | (5,3) 380                         | (7,6) 600                         |
| Grey Global         | Mediacom                      | (3,6) 248                         | (5,1) 360                         | (5,1) 400                         |
| Indipendente        | Strategy&Media                | (1,3) 88                          | (1,4) 100                         | (1,9) 150                         |
| Indipendente        | OC&M                          | (1,3) 90                          | (1,5) 109                         | (1,9) 148                         |
| HAVAS               | MPG                           | - -                               | (0,4) 25                          | (1,2) 100                         |
| Altri               |                               | (0,1) 9                           | (0,9) 63                          | (1,4) 121                         |
| <b>Totale (*)</b>   |                               | <b>6.891</b>                      | <b>7.123</b>                      | <b>100,0 7.886</b>                |

(a) Le quote presentate in tabella sono definite come le percentuali di amministrato gestito da un gruppo rispetto al totale degli investimenti pubblicitari intermediati dai centri media. Le percentuali relative agli anni 2001 e 2000 non possono essere considerate quote di mercato perché in alcuni casi sommano la posizione di mercato di operatori indipendenti, che solo successivamente si sono integrati.

(\*) Il totale dell'amministrato dei centri media è superiore al valore della raccolta pubblicitaria riportato nella tabella 1.1 in quanto nel primo caso sono compresi i ricavi lordi su tutti i mezzi di comunicazione, nel secondo i ricavi netti sui mezzi cd. classici.

Fonte: ADVexpress

Alla luce della recente evoluzione si evidenzia pertanto la difficoltà a procedere ad un confronto puntuale della dinamica delle quote di mercato dei vari gruppi poiché, come illustrato nella tabella 1.7, molti di questi, nel 2000, non erano presenti o lo erano con assetti societari profondamente diversi.

Allo stato attuale, WPP rappresenta il primo centro media per valore dell'amministrato; opera attraverso le controllate Mediaedge, CIA e Mindshare che nel 2002 hanno complessivamente gestito una raccolta pubblicitaria sui vari mezzi di oltre 2.500 milioni di euro, valore che rappresenta circa il 32% di quanto annualmente amministrato in Italia dai centri media<sup>24</sup>. Il gruppo Publicis è attivo tramite le società Zenithoptimedia e Starcom e costituisce il secondo gruppo presente in Italia in termini di investimenti gestiti con un valore pari a circa 1.280 milioni di euro, ed una quota pari al 16%. Altri grandi gruppi attivi a livello internazionale quali Aegis, Interpublic e Omincom Media si attestano su valori inferiori con quote dell'amministrato che vanno dal 9% al 14%.

Accanto ai grandi gruppi internazionali operano, con un peso più limitato, centri media indipendenti attivi soltanto a livello nazionale; di essi il più importante è Media Italia (gruppo Armando Testa) con una quota di investimenti pubblicitari amministrati pari al 7,6% del totale.

#### ***1.4.2 La posizione competitiva dei centri media: il confronto internazionale***

Un valutazione più puntuale circa l'assetto nazionale dei centri media può essere svolta confrontando la situazione italiana con quella dei principali Paesi europei. Analizzando i dati riportati nella tabella 1.8, relativi ai principali indici di concentrazione, si osserva come il livello di concentrazione dei centri media, seppur piuttosto elevato, è sostanzialmente in linea con quello degli altri Paesi europei. In particolare, l'analisi degli indici di concentrazione mostra chiaramente come in Italia la quota di mercato dei primi operatori risulti sostanzialmente allineata a quella degli altri Paesi, con differenze tra i vari mercati nazionali poco significative.

L'unico dato in leggera controtendenza rispetto a quello degli altri Paesi è quello relativo alla quota del primo operatore (valore che si riverbera poi anche sull'indice HHI): in Italia il gruppo WPP amministra più del 30% di quanto gestito sui vari mezzi di comunicazione dai centri media, percentuale più elevata rispetto a quanto accade in Francia (dove il centro media *leader*, Carat-Aegis, detiene il 25,1%), Spagna (25,4% di MPG-Havas), Regno Unito (23,7% di Publicis) e Germania (20,2% di HCCS-Aegis).

<sup>24</sup> Al riguardo occorre osservare che la compravendita di inserzioni pubblicitarie può essere effettuata tramite una transazione diretta tra concessionarie e inserzionista ovvero intermediata dal centro media. In Italia, nel 2000, i centri media hanno amministrato approssimativamente il 75% degli investimenti pubblicitari sui vari mezzi (fonte Nielsen); tale quota risulta essere crescente nel tempo (nel 1995 era pari al 54,3%) e variare, anche sensibilmente, da mezzo a mezzo.

**Tabella 1.8 - Confronto internazionale: indici di concentrazione dei centri media (anno 2003)**

| <i>Paese/indice di concentrazione</i> | <i>CR1 (%)</i> | <i>CR2 (%)</i> | <i>CR4 (%)</i> | <i>HHI</i> |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| Germania                              | 20,2           | 38,7           | 68,9           | 1.489      |
| Regno Unito                           | 23,7           | 40,1           | 65,9           | 1.492      |
| Francia                               | 25,1           | 44,7           | 70,8           | 1.584      |
| Spagna                                | 25,4           | 45,5           | 77,0           | 1.745      |
| Italia                                | 32,2           | 48,4           | 71,9           | 1.758      |

CR1 è la quota di mercato del primo operatore

CR2 è la somma delle quote di mercato dei primi due operatori

CR4 è la somma delle quote di mercato dei primi quattro operatori

HHI è l'indice di Herfindahl-Hirschmann dato dalla somma delle quote di mercato, elevate al quadrato, di tutti gli operatori presenti sul mercato.

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati Simmaco Management Consulting ed ADVexpress.

Con riferimento all'assetto del mercato nazionale dell'intermediazione pubblicitaria, si evidenzia quindi che

- *la ristrutturazione del settore, avvenuta a livello internazionale, ha portato i centri media a realizzare nuovi assetti societari, con un aumento del grado di concentrazione dovuto all'esistenza di sovrapposizioni geografiche sui vari contesti nazionali; tale processo ha anche determinato che, a differenza di quanto è accaduto per le concessionarie di pubblicità ancora oggi meno interessate dal processo di internazionalizzate, gli stessi operatori sono attualmente attivi in più contesti nazionali<sup>25</sup>;*
- *la struttura concorrenziale del mercato nazionale dei servizi di intermediazione pubblicitaria appare piuttosto concentrata ma sostanzialmente in linea con quella degli altri contesti europei.*

L'assetto competitivo dell'intermediazione pubblicitaria incide sia sul valore degli introiti delle concessionarie sia sul prezzo della pubblicità effettivamente corrisposto dagli inserzionisti. La configurazione di detto mercato non rappresenta soltanto una diversa ripartizione degli introiti pubblicitari tra i vari attori (ossia un elemento redistributivo), ma è idonea a produrre effetti sulla concorrenza tra concessionarie, e quindi sui prezzi e sulle quantità vendute di inserzioni, nonché sul benessere sociale. Tuttavia, l'impatto di tale mercato sul più ampio settore pubblicitario dipende anche dalle effettive modalità con cui si configurano le relazioni tra concessionarie, inserzionisti e centri media. In tal senso, appare cruciale il ruolo assunto dalla struttura delle relazioni commerciali tra tali agenti economici.

<sup>25</sup> Delle maggiori dieci concessionarie che operano sul territorio nazionale soltanto due (gruppi Fininvest e RCS) sono attivi anche in un altro contesto europeo: in Spagna dove il gruppo Fininvest è attivo attraverso Telecinco-Publicespana, e RCS per mezzo di Unedisa. Dei maggiori dieici centri media che operano sul territorio nazionale otto (WPP, Publicis, Aegis, Interpublic, Omnicom, Grey, Strategy&Media, Havas) sono attivi anche negli altri contesti europei.

### 1.4.3 Le overcommission

Come precedentemente illustrato, in alcuni Paesi i centri media oltre ad essere remunerati dall'inserzionista, attraverso canoni annuali fissi ovvero in percentuale agli investimenti amministrati, percepiscono un ulteriore pagamento da parte delle concessionarie in proporzione a quanto complessivamente gestito nel corso di un anno. Queste forme di pagamento vengono definite *overcommission* ovvero diritti di negoziazione ed assumono, generalmente, la forma di scalette incentivanti definite su soglie di fatturato realizzato dalle concessionarie sulla base di quanto amministrato dal centro media, ovvero sugli incrementi dello stesso rispetto ad una base di riferimento (usualmente il fatturato dell'anno precedente).

#### BOX 1.4 - LA DISCIPLINA DELLE OVERCOMMISSION IN EUROPA

La presenza all'interno del settore pubblicitario delle *overcommission* quale metodo di remunerazione dei centri media ha fatto nascere l'esigenza di disciplinare a livello normativo tali pratiche, tenuto conto delle problematiche connesse alla trasparenza delle transazioni commerciali che queste sollevavano. Pertanto, in alcuni dei principali paesi europei, il legislatore ha provveduto a stabilire alcuni criteri volti a contenere e a regolare il fenomeno, adottando, in taluni casi, misure assai restrittive.

In particolare, in **Francia**, la legge "Sapin" del 1993 ha vietato le *overcommission*, fissando regole di non discriminazione di prezzo molto stringenti al fine di contenere il supposto potere di mercato dei centri media. Tale misura ha prodotto solo in parte gli effetti previsti in quanto nel settore si è consolidata una pratica commerciale alternativa, denominata "cumul de mandat", che si configura come uno sconto esplicito, nell'ordine del 2-3%, che i centri media ricevono dalle concessionarie in funzione del volume complessivo acquistato presso tale società; tuttavia essa ha il pregio di rendere esplicito al cliente la remunerazione del centro media da parte della concessionaria, aumentando il grado di trasparenza delle transazioni commerciali. Anche in **Germania** le *overcommission* non sono ufficialmente consentite in quanto normalmente i centri media sono retribuiti unicamente dagli inserzionisti; tuttavia, seppur non formalizzati, sono presenti degli sconti delle concessionarie ai centri media sottoforma di attribuzione annuale di spazi gratuiti sui vari mezzi. Una stima, del tutto indicativa, del valore di tali sconti induce a ritenere che il loro valore si attesta intorno all'1%. In **Spagna**, invece, i diritti di negoziazione sono ammessi ed assumono un peso rilevante in quanto raggiungono una dimensione media di circa il 2% del *budget* amministrato. Nel **Regno Unito** il modello organizzativo è diverso da quello adottato dagli altri Paesi in quanto quasi tutti i centri media sanciscono con le concessionarie degli accordi pluriennali al cui interno vengono stabiliti, tra l'altro, il livello di sconto che la concessionaria applicherà, negli anni, in relazione all'ammontare dell'investimento effettuato dagli investitori. Per ciascuna transazione i centri media percepiscono sia una remunerazione dai singoli investitori sia una commissione d'agenzia dalle agenzie pubblicitarie con cui normalmente sono affiliate. Tuttavia, in relazione alle transazioni effettuate sui mezzi classici non risultano essere presenti *overcommission*.

In Italia le *overcommission* hanno raggiunto un valore piuttosto elevato di quanto annualmente amministrato dai centri media. Infatti, un approfondimento specifico sul punto condotto dall’Autorità ha evidenziato come i diritti di negoziazione siano mediamente pari a circa il 2% degli investimenti pubblicitari gestiti. Le *overcommission* rappresentano una parte crescente della remunerazione dei centri media, corrisposta dalle concessionarie nell’ambito della attività di negoziazione degli spazi pubblicitari. Le transazioni di spazi pubblicitari si configurano come un rapporto a tre attraverso il quale i centri media ricevono, da un lato, dagli inserzionisti un pagamento fisso e/o variabile per il servizio di programmazione ed esecuzione della campagna pubblicitaria, e, dall’altro, la corresponsione dei diritti di negoziazione dalle concessionarie quale premio di fine esercizio sulla base di obiettivi fissati ad inizio anno.

Il valore effettivo delle *overcommission* costituisce quindi l’esito finale del processo di negoziazione tra concessionarie e centri media. L’incidenza dei diritti di negoziazione sul totale dell’amministrato di un centro media presenta un’elevata variabilità dovuta sia al mezzo utilizzato sia alla concessionaria scelta per la negoziazione. In particolare, mezzi più “forti” (televisione e stampa) corrispondono mediamente premi più bassi: il mezzo televisivo tende a versare ai centri media *overcommission* nella misura del 0,5-1% del totale degli investimenti gestiti; quota che cresce per la carta stampata allo 0,8-2%, fino a raggiungere il 4-5% per mezzi quali la radio (per l’affissionale tale valore può raggiungere anche il 10%)<sup>26</sup>. Inoltre, il valore dei diritti di negoziazione varia a seconda della concessionaria; nell’ambito di ciascun mezzo le concessionarie con maggior potere di mercato riescono a fissare *overcommission* più basse rispetto a quanto mediamente stabilito nel relativo mercato pubblicitario.

Alla luce degli elementi emersi le *overcommission* rappresentano uno strumento inadeguato ed inefficiente per risolvere i problemi di informazione asimmetrica che contraddistinguono la relazione di agenzia tra l’inserzionista ed il centro media<sup>27</sup>. Nell’ambito di questo rapporto esistono infatti tra le due parti delle rilevanti asimmetrie informative, connesse alle diverse informazioni e conoscenze disponibili in merito al mercato pubblicitario, che rendono difficile un’efficace attività di monitoraggio dell’operato del centro media da parte del cliente<sup>28</sup>. In questo quadro l’esistenza, la specifica configurazione non-

---

<sup>26</sup> Per quanto detto in precedenza, i valori riportati nel testo, che sono elaborazioni da osservazioni ex-post di quanto effettivamente corrisposto dalle concessionarie ai centri media, sono indicativi. Infatti, sull’esito finale del processo di transazione tra concessionarie e centri media incide una molteplicità di fattori quali: il potere contrattuale del centro media (anche alla luce delle caratteristiche degli investitori di cui ha mandato), il potere contrattuale della concessionaria e del mezzo che rappresenta, e l’ammontare dell’amministrato effettivamente gestito dal centro media per la concessionaria.

<sup>27</sup> In economia tale rapporto si configura come una relazione definita tra “principale e agente”.

<sup>28</sup> Al fine di monitorare l’operato dei centri media sono recentemente sorte delle nuove figure professionali i cd. “media auditor”; questi sono agenti indipendenti che controllano ex post l’operato del centro media,

ché l'entità assunta dai diritti di negoziazione appaiono disallineare ulteriormente obiettivi, quelli del centro media e del cliente, già non coincidenti. Le *overcommission* acuiscono tali divergenze, in quanto introducono nella remunerazione del centro media, una significativa componetene fissata in base agli obiettivi delle concessionarie<sup>29</sup>.

Alla luce delle precedenti considerazioni l'Autorità ritiene che

➤ *i diritti di negoziazione, anche in ragione del loro crescente valore, sono suscettibili di guidare il mercato verso una configurazione inefficiente delle risorse pubblicitarie, in quanto rischiano di disincentivare almeno parte degli investitori, quella più soggetta al potere di mercato dei centri media, ad investire in pubblicità; ciò in presenza di un settore pubblicitario nazionale già contraddistinto da un basso grado di sviluppo.*

Inoltre, l'elevato livello di concentrazione delle concessionarie potrebbe determinare, congiuntamente all'esistenza delle *overcommission*, una ulteriore ricaduta negativa sugli inserzionisti, ed in ultima analisi sui consumatori (dato che l'aumento del costo della pubblicità rischia di tradursi in un aumento dei prezzi dei prodotti offerti dagli inserzionisti medesimi), in quanto allinea gli obiettivi dei centri media a quelli delle concessionarie.

## 1.5 Conclusioni

---

L'attuale configurazione del settore pubblicitario nazionale è contraddistinta, se confrontata a quella degli altri Paesi europei, da un grado di sviluppo economico ancora limitato e dalla asimmetrica distribuzione degli investimenti tra mezzi, con la televisione che ha raggiunto una posizione di strutturale e durevole vantaggio rispetto agli altri media.

L'analisi del presente capitolo ha dimostrato come tali evidenze trovino una loro prima spiegazione dal lato del consumo dei mezzi di comunicazione. In Italia il tasso di diffusione della televisione tra le famiglie è assai elevato, mentre gli altri mezzi, soprattutto la carta stampata, scontano un ritardo oramai cronico.

misurandone l'efficienza. Tuttavia, tali figure sono ancora poco diffuse, in quanto il loro impiego è circoscritto soltanto ai grandi investitori internazionali.

<sup>29</sup> A conferma di quanto detto si rileva come i grandi investitori internazionali, al fine di definire un meccanismo incentivante, hanno iniziato a corrispondere ai centri media delle provvigioni più elevate, a fronte dell'inserimento di clausole contrattuali in base alle quali il centro media si impegna a non imputare l'investimento gestito, al raggiungimento degli obiettivi di fatturato concordati con la concessionaria per la definizione delle *overcommission*.

Quanto evidenziato nei paragrafi precedenti ha altresì palesato l'esistenza di un assetto concorrenziale insoddisfacente dal lato dell'offerta di inserzioni pubblicitarie. Il settore pubblicitario nazionale risulta essere il più concentrato in Europa, almeno tra le Nazioni di dimensioni economiche confrontabili a quelle del nostro Paese.

Anche considerando data la ripartizione degli investimenti tra i mezzi di comunicazione (ovvero che questa sia interamente spiegata dalle diverse modalità di fruizione dei media da parte delle famiglie italiane), l'elevato tasso di concentrazione del settore è determinato dalla estrema rarefazione della concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Rimane in sostanza da analizzare il mercato televisivo per comprendere le ragioni di un così elevato grado di concentrazione, che poi si riverbera sull'intero settore pubblicitario.

Appare inoltre evidente che il potere di mercato acquisito dai due gruppi televisivi, Fininvest soprattutto in quanto su RAI insistono stringenti limiti alla raccolta determinati dalla propria natura di società di servizio pubblico radiotelevisivo, è tale da garantire ad essi un significativo potere di mercato che può essere esercitato nei confronti di inserzionisti e centri media, e che è dunque in grado di indirizzarne le scelte di investimento.

La struttura del mercato televisivo ha contribuito quindi a determinare l'attuale squilibrata ripartizione degli investimenti tra i diversi mezzi di comunicazione. Al fine di dare una rappresentazione completa dell'attuale assetto del settore pubblicitario, appare necessario un approfondimento delle dinamiche concorrenziali del settore televisivo, che analizzi, in particolare, l'esistenza di barriere all'entrata che impediscono l'ingresso di nuovi operatori (anche attivi in altri mercati pubblicitari) nonché le effettive modalità di vendita delle inserzioni pubblicitarie, in quanto esse potrebbero essere suscettibili di produrre effetti anche sui mercati pubblicitari collegati. A tale approfondimento sono dedicati i prossimi due capitoli della presente indagine conoscitiva.

# 2. Il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo

## 2.1 Premessa sulla disciplina e sul funzionamento del settore televisivo

---

38

### *2.1.1 Il funzionamento del settore televisivo*

Nel capitolo 1 è emerso come l'elevato grado di concentrazione del settore pubblicitario nazionale sia, allo stato attuale, principalmente da ascrivere all'assetto del mercato della pubblicità su mezzo televisivo, ed in particolare alla posizione ivi posseduta da Fininvest e RAI. In questo capitolo si approfondirà tale ultima tematica. Tuttavia occorre preliminarmente evidenziare come le dinamiche concorrenziali del mercato della pubblicità televisiva siano determinate nell'ambito del contesto competitivo più generale del settore televisivo: il potere di mercato detenuto da un soggetto nella raccolta pubblicitaria televisiva dipende anche dalla propria posizione concorrenziale nei mercati ad essa collegati.

In particolare, la raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è inserita in una serie di mercati collegati tra loro da relazioni di tipo verticale e orizzontale (si veda il box 2.1). A monte, al fine della trasmissione del segnale televisivo all'utente finale operano gli operatori di rete che offrono capacità trasmissiva alle emittenti utilizzando una delle seguenti piattaforme tecnologiche: rete analogica o digitale terrestre, cavo, connettività attraverso l'applicazione di tecnologie x-DSL alla rete di telecomunicazioni fisse, rete analogica o digitale satellitare. A valle, le emittenti offrono contenuti televisivi ai telespettatori per poi finanziare, interamente (televisione in chiaro) o parzialmente (televisione a pagamento), le proprie attività vendendo i contatti raggiunti dalle proprie trasmissioni agli inser-

zionisti<sup>30</sup>. Le emittenti vendono i contatti (ovvero l'*audience*) che sono riuscite a produrre attraverso la loro attività di programmazione televisiva agli inserzionisti di pubblicità, avvalendosi di strutture commerciali interamente dedicate alla vendita di spazi pubblicitari, le concessionarie di pubblicità. La struttura è quella di un mercato a due versanti<sup>31</sup>.

In un versante, le emittenti sono in concorrenza tra di loro per aggiudicarsi quote di ascolto dei telespettatori. L'attività si esplica nell'offerta al pubblico di contenuti televisivi che vengono autoprodotti dai medesimi gruppi editoriali ovvero acquisiti dai proprietari dei diritti (case cinematografiche, produttori di fiction, telefilm e soap, squadre ed associazioni sportive, ecc.). Le quote di ascolto rappresentano l'indice di attrattività e di gradimento del pubblico nei confronti di un'emittente; gli ascolti vengono misurati da società appositamente preposte a tale scopo. Infatti, gli operatori non sono in grado di quantificare con precisione l'effettivo numero di consumatori raggiunti. Le relative informazioni quantitative devono quindi avvalersi di rilevazioni statistiche basate su campioni di consumatori che accedono al mezzo televisivo. Nell'altro versante, i contatti vengono venduti dalle concessionarie agli inserzionisti, anche per mezzo dell'intermediazione dei centri media, attraverso spazi pubblicitari (*spot*, *minislot*, telepromozioni, televendite, ecc.) di diversa durata temporale collocati all'interno dei programmi e tra un programma e l'altro.

I mercati che compongono il settore televisivo sono quindi numerosi e collegati da relazioni di tipo orizzontale e verticale. In particolare, questi possono essere distinti, da un punto di vista merceologico e geografico, in base alla seguente ripartizione:

| <b>Mercato</b>  | <b>Definizione merceologica</b>   | <b>Definizione geografica</b>   |
|---|---|---|
| mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo <sup>1</sup> | vendita agli inserzionisti di inserzioni pubblicitarie ( <i>spot</i> , <i>minislot</i> , telepromozioni, televendite, ecc.) su emittenti televisive da parte delle concessionarie di pubblicità | distinzione tra raccolta locale e nazionale in base alle caratteristiche della domanda                    |
| mercato della televisione a pagamento <sup>2</sup>                    | offerta ai consumatori finali di servizi televisivi a pagamento da parte di operatori presenti sulle varie piattaforme trasmissive  | nazionale (eventualmente, anche locale, nel caso di operatori attivi su porzioni limitate del territorio) |

*segue*

**Note:**

<sup>1</sup> Cfr. prov. 6662, caso n.1/283B - Rai/Mediaset/RTI/Mediatrade, del 10 dicembre 1998, e prov. 9142, caso n. C/4158 - Seat Pagine Gialle/Cecchi Gori Communications, del 23 gennaio 2001.

<sup>2</sup> Cfr. prov. 8386, caso n. A/274 - Stream/Telepiù, del 14 giugno 2000 e prov. 10716, caso n. C/5109 - Groupe Canal+/Stream, del 13 maggio 2002.

<sup>30</sup> Per un approfondimento del mercato dei servizi televisivi a pagamento si rimanda al paragrafo 2.4.

In questo e nei successivi paragrafi si analizzerà principalmente la struttura del mercato televisivo in chiaro finanziato interamente attraverso la raccolta pubblicitaria.

<sup>31</sup> Cfr. paragrafo 1.1 del capitolo 1.

|   |   |  |
|---|---|--|
| mercati della trasmissione del segnale televisivo (cd. <i>broadcasting</i> ) <sup>3</sup> | offerta di capacità trasmissiva ai fornitori di contenuti televisivi da parte degli operatori di rete; distinzione in base alle caratteristiche dell'offerta (piattaforma trasmissiva)  | distinzione tra locale e nazionale in base alla caratteristiche della domanda e dell'offerta |
| mercati delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo <sup>4</sup>      | offerta di infrastrutture (siti, apparecchiature, ecc.) agli operatori di rete; distinzione in base alla tipologia di piattaforma trasmissiva   | sovranaZIONALE, nazionale e locale a seconda del prodotto                                    |
| mercato della rilevazione degli ascolti <sup>5</sup>                                      | offerta di servizi di rilevazione alle emittenti televisive   | nazionale  |
| mercati dei diritti sui contenuti televisivi <sup>6</sup>                                 | offerta di diritti su contenuti televisivi (film, telefilm, soap, fiction, documentari, eventi sportivi, ecc.) ai fornitori di contenuti televisivi; distinzione a seconda della tipologia di contenuto (es. calcistico, sportivo, cinematografico) | sovranaZIONALE, nazionale e locale a seconda del prodotto                                    |

<sup>3</sup> Per i mercati della trasmissione del segnale televisivo in tecnica analogica e digitale terrestre prov. 13137, caso n. C/6161 - RAI/Rami d'azienda, del 29 aprile 2004; per il mercato della trasmissione del segnale televisivo su satellite, decisione della Commissione, caso n. IV.M490 - Nordic Satellite Distribution, del 19 luglio 1995.

<sup>4</sup> Per le infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo terrestre, cfr. caso RAI/Rami d'azienda, cit..

<sup>5</sup> Cfr. decisioni della Commissione, caso n. IV/32.031 - Auditel, del 24 novembre 1993, caso n.COMP/M.2291 - VNU/AC Nielsen, del 12 febbraio 2001, e caso n.COMP/M.3512 - VNU/WPP/JV, del 15 settembre 2004.

<sup>6</sup> Cfr., tra l'altro, prov. 7340, caso n. I/362 - Vendita Diritti Televisivi, del 1° luglio 1999; decisione della Commissione, caso n.C.2-37.398 - Vendita congiunta dei diritti della UEFA Champions League, del 23 luglio 2003.

L'indagine si soffermerà quindi non solo sull'analisi del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva ma approfondirà anche le tematiche più generali relative ai mercati che compongono la filiera del settore televisivo. In questo e nel prossimo capitolo si fornirà una definizione merceologica e geografica dei citati mercati, una descrizione dettagliata circa il loro funzionamento, nonché, infine, un'analisi dell'assetto concorrenziale che essi hanno assunto in Italia.

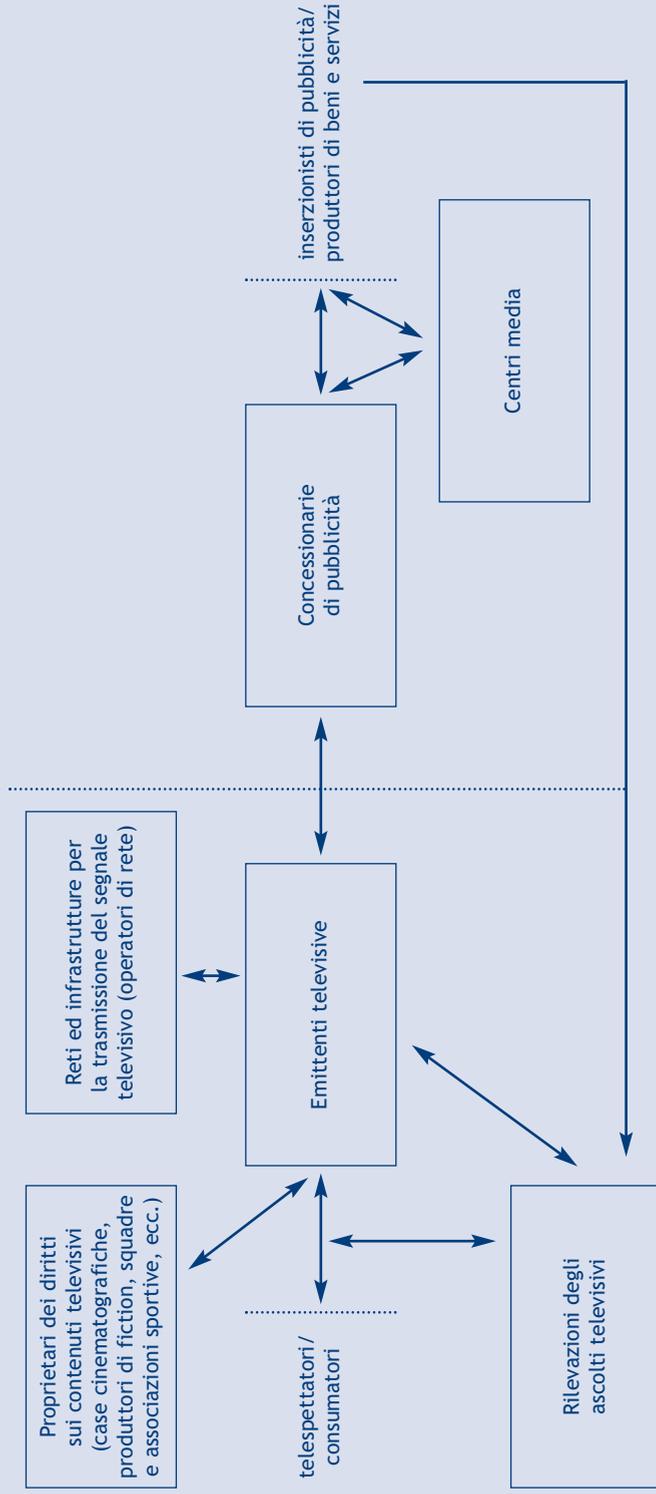
In questo capitolo si approfondiranno in particolare le tematiche relative ai due versanti che compongono il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo. Si analizzerà, in via preliminare, il generale funzionamento e la effettiva struttura del versante della fornitura di contenuti televisivi, su cui operano sia operatori in chiaro che quelli a pagamento. Successivamente l'analisi riguarderà la raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo, con un approfondimento sul ruolo svolto dal servizio radiotelevisivo pubblico nell'influenzare le dinamiche concorrenziali del mercato. Un paragrafo sarà inoltre dedicato al collegato mercato nazionale della televisione a pagamento. Infine, si fornirà una valutazione prospettica circa i futuri assetti concorrenziali dei mercati presi in esame anche alla luce del prossimo passaggio delle trasmissioni via etere dalla tecnica analogica a quella digitale.

## Box 2.1 - LA STRUTTURA DEL SETTORE TELEVISIVO: RACCOLTA PUBBLICITARIA E MERCATI COLLEGATI

Il settore televisivo è composto da una serie di mercati tra loro verticalmente e orizzontalmente connessi.

A monte, vi sono i mercati della trasmissione del segnale televisivo (reti ed infrastrutture che utilizzano le seguenti piattaforme tecnologiche: analogico e digitale terrestre, cavo, rete di telecomunicazioni fisse potenziata con tecnologie x-DSL, e analogico e digitale satellitare), e quelli della compravendita dei diritti sui contenuti televisivi (film, telefilm, soap, fiction, documentari, eventi sportivi, ecc.).

A valle, il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è costituito da due versanti: in un versante le emittenti competono sugli ascolti sulla base di quanto rilevato dalle società che operano nel collegato mercato della rilevazione degli ascolti, sull'altro versante i gruppi televisivi, tramite le concessionarie, vendono gli spazi pubblicitari televisivi (*spot*, *minispot*, telepromozioni, televendite, ecc.) agli inserzionisti.



Lo studio dei mercati collegati, ed in particolare della trasmissione del segnale televisivo e della rilevazione degli ascolti, è invece rimandato al prossimo capitolo.

Prima di passare all'analisi concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo appare necessario illustrare brevemente l'evoluzione della normativa nazionale che ha disciplinato e che continua a regolare tale ambito economico e che ha costituito uno degli elementi più rilevanti nel determinarne l'attuale assetto concorrenziale.

### *2.1.2 L'evoluzione dell'assetto normativo del settore televisivo*

In Italia l'attività di radiodiffusione televisiva via etere era, inizialmente, riservata allo Stato, in quanto ritenuta costituire, ai sensi dell'art. 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale e a carattere di preminente interesse generale<sup>32</sup>.

La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi in ordine alla costituzionalità di tale riserva statale, ne ha riconosciuta la legittimità in considerazione “del fine di utilità generale di evitare l'accentramento di questa attività in situazioni di monopolio od oligopolio privati [che] [...] consentirebbe al privato di esercitare, in una posizione di preminenza, una influenza sulla collettività incompatibile con le regole del sistema democratico, e di comprimere indebitamente la generale libertà di manifestazione del pensiero. Le ragioni del divieto dei processi di concentrazione sono [...] individuate [...] nella limitatezza delle frequenze disponibili, negli elevati costi degli impianti all'uopo necessari e, comunque, in una serie di fattori di ordine economico che, con la utilizzazione del progresso della tecnologia, fa permanere i rischi di concentrazione oligopolistica”<sup>33</sup>.

La stessa Corte, tuttavia, ha in seguito circoscritto il monopolio legale alla sola diffusione radiotelevisiva in ambito nazionale liberalizzando, di conseguenza, il settore con riguardo alla diffusione radiotelevisiva locale<sup>34</sup> e, successivamente, ha altresì ipotizzato la possibilità di abbandonare del tutto tale riserva, ma a condizione che il legislatore predisponesse un efficace sistema di garanzie idoneo ad attuare il principio del pluralismo sia interno che esterno (v. di sentenza n. 202/1976<sup>35</sup> e sentenza n. 148/1981).

<sup>32</sup> Vedi art. 1 della legge n. 103 del 14 aprile 1975, in G.U. n. 102, del 17 aprile 1975.

<sup>33</sup> Cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 148/1981; v.di anche le sentenze n. 59/1960 e n. 225/1974.

<sup>34</sup> Con le sentenze n. 225/1974, n. 226/1974 e n. 153/1987, la Corte Costituzionale ha escluso dal monopolio statale rispettivamente: (i) le trasmissioni televisive in ambito nazionale trasmesse da stazioni trasmettenti estere; (ii) le trasmissioni televisive via cavo in ambito locale; (iii) la trasmissione di programmi destinati alla diffusione circolare verso l'estero.

<sup>35</sup> La Corte, nell'ambito della sentenza n. 202/1976, ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità derivata dell'art. 14, comma 1, lett. d) della legge n. 103/1975, per la parte in cui prevedeva che la società concessionaria pubblica dovesse procedere alla realizzazione di altri impianti radiofonici o televisivi fino a esaurimento delle disponibilità consentite delle frequenze.

La necessità di adottare una disciplina di settore che procedesse a un razionale riordino dell'attività di radiodiffusione televisiva era stata, del resto, già sottolineata dalla Corte quale condizione per il riconoscimento dell'iniziativa privata nel settore della diffusione televisiva via etere locale: la liberalizzazione di questa attività, infatti, non doveva comportare l'automatica legittimazione dell'occupazione abusiva delle frequenze avvenuta medio tempore, ma doveva “postula[re] la necessità dell'intervento del legislatore nazionale perché stabilis[sse] l'organo dell'amministrazione centrale dello Stato competente a provvedere all'assegnazione delle frequenze e all'effettuazione dei conseguenti controlli, e fiss[asse] le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale [...] e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri e obblighi, anche internazionali, conformi a Costituzione [...]”.

Il legislatore ordinario è intervenuto nella materia con la legge n. 10/1985<sup>36</sup> che, però, non ha introdotto l'attesa normativa di riassetto del settore radiotelevisivo. Essa, infatti, si è limitata, da un lato, a confermare la riserva legale in favore dello Stato per quanto riguarda la diffusione radiotelevisiva in ambito nazionale e, dall'altro, a consentire la prosecuzione provvisoria dell'attività privata di trasmissione radiotelevisiva su scala nazionale, senza dettare - come rilevato criticamente dalla Corte Costituzionale nella successiva sentenza n. 826/1988 - alcuna misura antitrust. Non sono state, quindi, rispettate le indicazioni in proposito contenute nella sentenza n. 148/1981, legittimando ex post “la situazione di mera occupazione di fatto delle frequenze [che ha caratterizzato dalle origini] l'esistente sistema televisivo italiano privato” (cfr. sentenza n. 466/2002, *infra*).

La Corte Costituzionale, tuttavia, nella richiamata sentenza n. 826/1988, ha rigettato le questioni di costituzionalità relative proprio a questa parte della legge n. 10/1985, ritenendo dirimente a fini della decisione la “natura chiaramente provvisoria [della legge], [...] destinata in tempi brevi [...] a essere sostituita dalla legge di riassetto dell'intero settore. [...]”.

La prevista normativa di sistema in materia di diffusione televisiva è stata adottata cinque anni più tardi con la legge n. 223/1990<sup>37</sup> che ha stabilito:

---

<sup>36</sup> La legge 4 febbraio 1985, n. 10, in G.U., 5 febbraio 1985, n. 30 “*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*” che ha convertito il Decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807 (in G.U., 6 dicembre 1984, n. 336). Tale legge di conversione è stata adottata dopo un primo Decreto legge (n. 694, del 20 ottobre 1984, in G.U. 20 ottobre 1984, n. 290) la cui conversione alla Camera dei Deputati era stata impedita dall'accoglimento di pregiudiziali di incostituzionalità.

<sup>37</sup> Legge 6 agosto 1990, n. 223, in G.U. del 9 agosto 1990, n. 185 “*Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*”.

(i) il definitivo superamento della riserva legale in favore dello Stato dell'attività di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e, quindi, la configurazione di un sistema di radiodiffusione televisiva c.d. misto, ossia caratterizzato dalla partecipazione anche di soggetti privati (art. 2);

(ii) l'adozione di un piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva diretto ad assicurare alla concessionaria pubblica le frequenze necessarie al conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico radiotelevisivo; si individua, inoltre, il numero degli impianti atto a garantire la diffusione del maggior numero di programmi nazionali e locali in ciascun bacino di utenza, così che sia garantita la coesistenza di una pluralità di emittenti e reti (art. 3);

(iii) il rilascio, per lo svolgimento dell'attività privata di radiodiffusione televisiva, di apposita concessione da parte del Ministero delle Comunicazioni<sup>38</sup>, valida per sei anni, rinnovabile, non trasferibile, di portata locale o nazionale e con indicazione delle frequenze sulle quali gli impianti sarebbero stati abilitati a trasmettere, della loro potenza, nonché dell'ubicazione dell'area da servire (art. 16);

(iv) obblighi minimi di copertura fissati, per le emittenti nazionali, nel 60% del territorio e per le emittenti locali nel 70% del relativo bacino di utenza (art. 3, comma 11);

(v) una disciplina transitoria di autorizzazione alla prosecuzione dell'attività di radiodiffusione televisiva da parte dei privati che, alla data di entrata in vigore della legge in esame, esercitavano impianti per la radiodiffusione televisiva, fino al rilascio della concessione, ovvero fino alla reiezione della domanda per il suo rilascio e, comunque, non oltre settecentotrenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (art. 32, comma 1): le schede tecniche allegate alle domande di concessione hanno permesso un censimento di fatto e mai verificato delle frequenze utilizzate per la radiodiffusione televisiva. Anche quest'ulteriore proroga dell'assetto esistente è stata dichiarata legittima dalla Corte Costituzionale in considerazione della necessità di "un temporaneo congelamento della situazione esistente per porre un freno all'indiscriminata occupazione dell'etere in attesa della piena operatività a regime della nuova disciplina [...]" (cfr. sentenza n. 408 del 1996);

(vi) il divieto imposto ai soggetti privati, autorizzati transitoriamente a continuare l'attività di radiodiffusione televisiva, di detenere frequenze non indispensabili per l'illuminazione dell'area di servizio o del bacino (art. 32, comma 4);

---

<sup>38</sup> Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha assunto la denominazione di Ministero delle comunicazioni ai sensi dell'art. 1, l. 31 luglio 1997, n. 249. Allo scopo di agevolare la lettura, nel presente provvedimento la nomenclatura dei Ministeri è stata aggiornata sulla base degli accorpamenti e delle soppressioni intervenute negli ultimi anni.

(vii) l'imposizione di un limite antitrust per evitare posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa e pari al 25% del numero delle reti nazionali assentite e, comunque, non superiore a tre reti (art. 15);

(viii) limiti alle concentrazioni diagonali in termini di divieto di titolarità, in capo ad un unico soggetto di: a) una concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura annua abbia superato il 16% del totale della tiratura dei giornali; b) più di una concessione per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura annua abbia superato l'8% del totale della tiratura dei giornali; c) più di due concessioni per la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura annua sia inferiore all'8% del totale della tiratura dei giornali (art. 15, comma 1);

(ix) un ulteriore vincolo che si applica qualora un soggetto televisivo si trovi in situazione di controllo o collegamento di concessionarie di pubblicità, e che si traduce in un limite alla raccolta di non più di tre reti televisive nazionali, o due nazionali e tre locali (art.15, comma 7);

(x) limiti settimanali e giornalieri - diversi a seconda che si tratti di concessionaria pubblica o privata, nazionale o locale - sull'affollamento pubblicitario; per la concessionaria di servizio pubblico la trasmissione di messaggi pubblicitari non può superare il tetto del 4% dell'orario settimanale di programmazione ed il 12% di ogni ora; le concessionarie private che trasmettono in ambito nazionale non possono superare le soglie, rispettivamente del 15% dell'orario giornaliero e del 18% per ogni ora (art.8, commi 6 e 7)<sup>39</sup>.

In applicazione della legge n. 223/1990 è stato approvato, con D.P.R. del 20 gennaio 1992, il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze che ha fissato in dodici il numero massimo di reti televisive nazionali assentibili, comprese le tre destinate al servizio pubblico.

Sulla base di questo Piano, sono stati adottati sia il Decreto ministeriale che ha approvato l'elenco delle nove emittenti televisive private che sono risultate aver titolo per il rilascio della concessione di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, sia i Decreti

---

<sup>39</sup> Nel caso delle concessionarie commerciali il tempo massimo di trasmissione quotidiana di pubblicità può essere portato al 20% se comprende offerte fatte direttamente al pubblico ai fini della vendita, noleggio o acquisto di beni o della fornitura di servizi.

Per le emittenti televisive in ambito locale, invece, la diffusione di messaggi pubblicitari non può eccedere il 20% di ogni ora di programmazione ed il 15% di ogni ora e di ogni giorno di programmazione (art. 8 comma 9).

ministeriali (tutti del 13 agosto 1992) di assentimento della concessione alle emittenti nazionali collocate nei primi sei posti del predetto elenco, di cui tre riconducibili al medesimo soggetto (Canale 5; Italia 1; Retequattro a cui si aggiungono Videomusic; Rete A e Telemontecarlo), con l'indicazione della rete assegnata a ciascuna (collocazione degli impianti e frequenze)<sup>40</sup>.

Proprio in considerazione del numero massimo di reti nazionali assentibili in base al Piano, la Corte Costituzionale ha ritenuto illegittimo il limite massimo di frequenze concedibile a uno stesso soggetto privato fissato nel 25% del totale e, comunque, non superiore a tre reti, in quanto previsione che “anziché muoversi nella direzione di contenere posizioni dominanti già esistenti [...] consegu[e] l'effetto di stabilizzare quella posizione dominante esistente” (cfr. sentenza n. 420/1990).

La successiva legge n. 422/1993<sup>41</sup> ha, comunque, interrotto il processo di razionalizzazione del sistema di radiodiffusione televisiva prefigurato dalla legge n. 223/1990, in quanto ha imposto la revisione del descritto Piano del 1992 (art. 3, comma 1).

Questa legge, al fine di cristallizzare la situazione esistente sino all'adozione del nuovo Piano di assegnazione delle frequenze, ha ulteriormente dilatato il periodo transitorio entro il quale le emittenti televisive nazionali e locali, censite nel 1990, potevano continuare a esercire impianti per la radiodiffusione televisiva<sup>42</sup> sulla base, peraltro, non degli impianti di cui al Piano del 1992 (dichiarato desueto dalla stessa legge n. 422/1993), ma di quelli censiti nel 1990 (art. 2, comma 1, e art. 11, comma 3): questo periodo transitorio è stato ancora prorogato dalla legge n. 650/1996 fino al 31 luglio 1997, sia per le emittenti locali che nazionali (art. 1, comma 1)<sup>43</sup>.

Alla scadenza di quest'ultima proroga del periodo transitorio, è stata introdotta, con legge n. 249/1997<sup>44</sup>, la disciplina normativa di sistema a cui rinviava la legge n. 422/1993, che, in particolare ha disposto per quanto interessa in questa sede:

(i) l'istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom);

<sup>40</sup> Tra le emittenti aventi titolo alla concessione risultarono anche Tele + 1, Tele +2 e Tele + 3 per la trasmissione di programmi in forma codificata, ma il rilascio della concessione è stato subordinato all'emanazione di un disciplinare che dettasse i criteri sulle trasmissioni criptate e sulla pubblicità.

<sup>41</sup> Legge 27 ottobre 1993, n. 422, di conversione del Decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, “*Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva*”, in G.U. 27 ottobre 1993, n. 253.

<sup>42</sup> V.di artt. 2, comma 1 e 11, comma 3 della legge n. 422/1993.

<sup>43</sup> Legge 23 dicembre 1996, n. 650 di conversione del Decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545 “*Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni*”, in G.U., 23 dicembre 1996, n. 300.

<sup>44</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249 “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivo*”, in G.U, 31 luglio 1997, n. 177.

(ii) l'approvazione, da parte dell'AGCom, di un nuovo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze entro il 31 gennaio 1998 sulla cui base rilasciare, entro il 30 aprile 1998, le nuove concessioni radiotelevisive private (art. 3, comma 1): date queste tutte posticipate di nove mesi dalla legge n. 122/1998<sup>45</sup>;

(iii) un nuovo periodo transitorio a favore delle emittenti televisive nazionali e locali già legittimate a operare alla data di entrata in vigore della legge: tale periodo transitorio avrebbe dovuto esaurirsi al momento del rilascio delle nuove concessione e, comunque, non oltre il 30 aprile 1998 (art. 3, comma 1);

(iv) nuovi limiti antitrust, in forza dei quali: a) a uno stesso soggetto non possono essere rilasciate concessioni o autorizzazioni che consentano di irradiare più del 20% delle reti televisive analogiche e dei programmi televisivi trasmessi su frequenze terrestri, sulla base del piano delle frequenze (art. 2, comma 6); b) i soggetti destinatari di concessioni televisive in ambito nazionale, di autorizzazioni per trasmissioni codificate in ambito nazionale, ovvero di entrambi i provvedimenti possono raccogliere proventi, derivanti dal finanziamento del servizio pubblico, nonché da pubblicità nazionale, locale e sponsorizzazioni, per una quota non superiore al 30% delle risorse del settore televisivo in ambito nazionale riferito alle trasmissioni via etere terrestre e codificate (art. 2 comma 8, lettera a);

(v) l'autorizzazione per le emittenti nazionali che superino il primo dei predetti limiti antitrust a proseguire, in via transitoria, l'esercizio delle reti eccedenti, a condizione che le trasmissioni siano effettuate contemporaneamente su frequenze terrestri e via satellite o via cavo e, alla scadenza del termine da stabilirsi con delibera dall'AGCom tenuto conto dell'effettivo e congruo sviluppo della televisione satellitare e via cavo, esclusivamente via satellite o via cavo (art. 3, commi 6 e 7);

(vi) l'imposizione di un ulteriore (rispetto a quelli previsti dalla legge n.223/90) limite alle concentrazioni di tipo diagonale, che si traduce nel seguente vincolo: "i soggetti che comunque detengono partecipazioni in imprese operanti nei settori della radiotelevisione e dell'editoria di giornali quotidiani e periodici possono raccogliere, sommando i ricavi dei due settori, proventi non superiori al 20% del totale nazionale delle risorse derivanti da pubblicità, spettanze per televendite, sponsorizzazioni, proventi da convenzioni con soggetti pubblici, finanziamento del servizio pubblico, ricavi da offerta televisiva a pagamento, vendite e abbonamenti di quotidiani e periodici, dal mercato dell'editoria elettronica destinata al consumo delle famiglie";

---

<sup>45</sup> Art. 1, comma 1, legge 30 aprile 1998, n. 122, "Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249", in G.U. 20 aprile 1998, n. 99.

(vii) l'obbligo per la concessionaria pubblica di presentare, entro il 30 aprile 1998, un piano di ristrutturazione che consenta di trasformare una delle sue reti televisive in un'emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie (art. 3, comma 9);

(viii) la previsione di una copertura territoriale minima (80% del Paese e tutti i capoluoghi di provincia) che deve essere garantita dalle concessioni relative alle emittenti radio-televisive nazionali (art. 6, comma 5);

(ix) il divieto di rilasciare più di una concessione televisiva su frequenze terrestri in ambito nazionale per la trasmissione di programmi in forma codificata e, conseguente obbligo, per i soggetti che alla data di entrata in vigore della legge esercitano legittimamente più reti televisive nazionali in forma codificata, di trasferirne una via cavo o via satellite entro il 31 dicembre 1997;

(x) l'assegnazione in via provvisoria delle frequenze così liberate ai concessionari o autorizzati in ambito nazionale e locale che abbiano un grado di copertura della popolazione inferiore al 90% (art. 3, comma 11): in forza di questa previsione, il 3 dicembre 1997 la società Telepiù S.r.l. ha comunicato la dismissione dell'esercizio di Tele +3 le cui frequenze sono state assegnate, con tre distinti Decreti ministeriali del 3 giugno 1998, alle emittenti TMC, Videomusic e Rete A, in considerazione del fatto che la loro copertura territoriale era inferiore a quelle di altre emittenti concessionarie o autorizzate<sup>46</sup>;

(xi) la competenza in capo all'AGCom di disporre la cessazione delle frequenze che, a suo parere, non siano, per l'emittente che ne dispone, indispensabili per l'illuminazione delle aree di servizio e di bacino e la loro assegnazione, anche provvisoria, a favore delle emittenti che abbiano un grado di copertura della popolazione inferiore al 90%, con esclusione delle emittenti che trasmettono in forma codificata (art. 3, comma 8);

(xii) una riserva, da inserire nel Piano, di almeno un terzo dei programmi irradiabili a favore delle emittenti locali (art. 3, comma 5);

(xiii) la previsione, da inserire nel Piano, di una riserva di frequenze per la diffusione del segnale in tecnica digitale (art. 2, comma 6, lett. d).

L'AGCom, con delibera n. 68/1998<sup>47</sup>, ha adottato il previsto Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in tecnica analogica (Piano analogico) il cui contenuto sarà richiamato nel prossimo capitolo 3.

<sup>46</sup> Cfr. relazione del Ministero delle Comunicazioni sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 3, commi 6 e 7, della legge n. 249/1997, pag. 10, allegato n. 3 al doc. n. 126.5, verbale di audizione di Rete A.

<sup>47</sup> Delibera n. 68/1998 "Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva", in G.U. 20 aprile 1998, n. 99.

Il Piano analogico non ha mai trovato attuazione e il periodo transitorio di autorizzazione alla trasmissione in favore di tutte le emittenti censite nel 1990, comprese quelle c.d. eccedentarie, è stato prorogato da una serie di successivi interventi normativi<sup>48</sup> sino al 30 aprile 2004: limite fissato da ultimo con la legge n. 43/2004 di conversione del Decreto legge n. 352/2003<sup>49</sup>, nonostante la Corte Costituzionale fosse già intervenuta dichiarando l'illegittimità della legge n. 249/1997 per la parte in cui non è previsto un termine finale, comunque non eccedente il 31 luglio 2003 come fissato dall'AGCom nella sua delibera n. 346/2001<sup>50</sup>, per la c.d. migrazione sul satellite delle emittenti televisive eccedentarie e per la ristrutturazione di una rete pubblica in modo che sia finanziata attraverso il solo canone, e "ciò anche a prescindere dal raggiungimento della prevista quota di "famiglie digitali" che rimane indipendente dalle operazioni tecniche di trasferimento verso sistemi alternativi a quello analogico su frequenze terrestri [...]"<sup>51</sup>.

*i) La normativa in materia di trasmissioni televisive digitali*

L'avvio delle trasmissioni in tecnica digitale terrestre ha trovato una risposta normativa a partire dalla legge n. 66/2001<sup>52</sup>. Con essa il legislatore ha introdotto una regolamentazione per la fase di avvio e per la fase a regime delle trasmissioni radiotelevisive secondo il nuovo standard tecnologico digitale, la cui linea di confine è rappresentata dall'approvazione, fissata alla data del 31 dicembre 2002, del Piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale. Questa legge ha, inoltre, previsto:

- (i) l'autorizzazione, previa richiesta al Ministero delle Comunicazioni, in favore delle emittenti sinora legittimate all'attività di radiodiffusione televisiva, a svolgere sperimentazione in tecnica digitale (art. 2bis, comma 1);
- (ii) la possibilità anche per gli operatori nazionali di procedere, per i primi tre anni dall'entrata in vigore della legge, al c.d. trading delle frequenze locali, ma a condizione che

---

<sup>48</sup> Vedi legge n. 122/1998, in G.U., 30 aprile 1998, n. 99; legge n.78/1999, in G.U. 30 gennaio 1999, n. 15; legge n. 5/2000, in G.U., 19 gennaio 2000, n. 14; legge n. 66/2001, in G.U., 24 marzo 2001, n. 70.

<sup>49</sup> Decreto legge 24 dicembre 2004 n. 352 "Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249", in G.U. del 29 dicembre 2004, n. 300, convertito in legge, con modificazioni, con legge 24 febbraio 2004, n. 43, in G.U. del 26 febbraio 2004, n. 47. Tale Decreto legge è stato approvato in seguito al messaggio del 15 dicembre 2004 con cui il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge recante "Norme di principio in materia di assetto radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione" (Ddl. n. 3184).

<sup>50</sup> Delibera n. 346/01/Cons, "Termini e criteri di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9, 11, della legge n. 249/2001", in G.U. 27 agosto 2001, n. 198.

<sup>51</sup> Cfr. sentenza n. 466/2002.

<sup>52</sup> Legge 20 marzo 2001, n. 66, di conversione del Decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5 "Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il trasferimento di impianti radiotelevisivi", in G.U., 24 marzo 2001, n. 70.

le acquisizioni siano impiegate esclusivamente per la diffusione sperimentale in tecnica digitale (art. 2bis, comma 2);

(iii) la possibilità, fino all'attuazione del Piano digitale, di trasferire impianti o rami d'azienda tra i concessionari locali e tra questi e i concessionari nazionali in tecnica analogica che non abbiano raggiunto la copertura del 75% del territorio (art. 1, comma 1);

(iv) l'obbligo per i soggetti titolari di più di una concessione televisiva di riservare, per tutto il periodo di sperimentazione, in ciascun blocco di programmi e servizi diffusi in tecnica digitale, almeno il 40% della capacità trasmissiva del medesimo blocco, a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie per la sperimentazione da parte di altri soggetti (art. 2bis, comma 1);

(v) la riserva in favore della concessionaria pubblica di almeno un blocco di diffusione di programmi televisivi in chiaro ai fini del conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico (art. 2bis, comma 9);

(vi) la fissazione al 2006 del termine per il definitivo passaggio dall'analogico al digitale (art. 2bis, comma 5).

L'AGCom, con delibera n. 435/01/Cons<sup>53</sup>, ha approvato, ai sensi dell'art. 2bis, comma 7, il Regolamento per la radiodiffusione terrestre in tecnica digitale (di seguito "il Regolamento sul digitale") che introduce una puntuale disciplina con riguardo a tutti gli operatori della radiodiffusione in tecnica digitale (fornitori di contenuti, fornitori di servizi e operatori di rete<sup>54</sup>), nonché la disciplina relativa al periodo transitorio di sperimentazione.

Il Piano digitale è stato adottato dall'AGCom con la delibera n. 15/03/Cons il cui contenuto principale sarà richiamato nel prossimo capitolo 3. Tale Piano deve ancora trovare

<sup>53</sup> Delibera n. 435/01/Cons, "Approvazione del regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale", in G.U. 6 dicembre 2001, n. 284, suppl. ord. n. 259: il Regolamento è stato adottato ai sensi dell'art. 2 bis, comma 7, della legge n. 66/2001. Con delibera n. 399/03/Cons, l'AGCom è stato approvato il "Piano nazionale integrato di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale", in G.U.28 gennaio 2004, n. 22.

<sup>54</sup> Il regolamento dell'AGCom n.435/01/Cons stabilisce la distinzione fra l'operatore di rete (che opererà sulla base di una licenza) ed il fornitore di contenuti (che opererà sulla base di una autorizzazione): l'operatore di rete è il "soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazioni elettroniche e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione e delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione agli utenti dei blocchi di diffusione"; il fornitore di contenuti è il "soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi destinati alla radiodiffusione televisiva e sonora". È prevista inoltre la figura del fornitore di servizi, che è costituito dal "soggetto che fornisce, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato mediante distribuzione agli utenti di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi, ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero che fornisce servizi della società dell'informazione ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva n. 98/34/CE, come modificata dalla direttiva n. 98/48/CE, ovvero fornisce una guida elettronica ai programmi".

attuazione. Non sono state definite infatti le modalità e la tempistica della transizione alla configurazione allocativa prevista dal Piano digitale.

L'entrata in vigore della legge n. 43/2004<sup>55</sup> ha recentemente previsto un'accelerazione della fase di transizione alla tecnica digitale terrestre. Il suo principale obiettivo consiste nel provvedere alla definitiva cessazione del regime transitorio di cui alla legge n.249/97 (si veda supra). L'articolo 1 della citata legge ha incaricato l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni di svolgere, entro il 30 aprile 2004, un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri, al fine di accertare: a) la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri, b) la presenza sul mercato di *decoder* a prezzi accessibili, c) l'effettiva offerta al pubblico di tali reti di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche. L'AGCom ha poi accertato<sup>56</sup> a) che il criterio del 50% di copertura da parte delle reti digitali è stato soddisfatto, risultando che il 78% della popolazione è raggiunta da almeno un *multiplex* (occorre al riguardo evidenziare che tale accertamento è stato svolto in termini di copertura complessiva di tutte le reti digitali nel loro aggregato, e non sull'effettiva copertura, e sull'eventuale superamento del limite del 50% della popolazione, di ognuno di tali *multiplex*); b) analogamente l'AGCom ha fornito una risposta positiva anche in merito all'accertamento sull'accessibilità dei prezzi dei *decoder*<sup>57</sup>, nonché c) all'offerta di programmi televisivi, anche diversi da quelli analogici, diffusi su reti digitali<sup>58</sup>.

ii) *La recente normativa in tema di assetto del settore radiotelevisivo e della società RAI*

In data 3 maggio 2004, è stata approvata la nuova normativa (legge n. 112) riguardante “*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*”. La disciplina normativa ha, tra l'altro, disposto:

(i) nuovi limiti antitrust, in forza dei quali, fermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comu-

<sup>55</sup> Legge 24 febbraio 2004, n. 43, di conversione del decreto legge 24 dicembre 2003, n. 352, recante “Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997 n. 249” in GU n. 47 del 26 febbraio 2004.

<sup>56</sup> Cfr. AGCom, *Relazione ai sensi della legge 24 febbraio 2004, n. 43, di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2004, n. 352, recante “Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249”, maggio 2004.*

<sup>57</sup> L'analisi dell'accessibilità, tuttavia, non ha considerato possibili “*switching costs*” dovuti all'aggiornamento tecnologico, sia eventuali spese legate all'uso dei servizi interattivi.

<sup>58</sup> Sono stati tuttavia riscontrati alcuni punti critici, quali: la percentuale ancora modesta di tutti gli impianti trasmettitori in tecnica digitale e la programmazione che risulterebbe ancora inadeguata rispetto alle potenzialità della nuova tecnica digitale.

nicazioni (sic)<sup>59</sup>: a) uno stesso soggetto non può conseguire né direttamente né attraverso soggetti controllati o collegati conseguire ricavi superiori al 20% dei ricavi complessivi del sic (art. 15, comma 2)<sup>60</sup>. Si precisa che i ricavi sono quelli derivanti dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, da pubblicità locale e nazionale, da televendite e sponsorizzazioni;

(ii) sempre con riferimento ai limiti antitrust, all'atto della completa attuazione del Piano digitale, uno stesso soggetto non potrà essere titolare di autorizzazioni che consentano di diffondere più del 20% del totale dei programmi televisivi irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale mediante le reti previste dal medesimo piano (art. 15 comma 1);

(iii) la modificazione di alcune disposizioni della legge n.223/90 in tema di pubblicità e sponsorizzazioni<sup>61</sup>;

(iv) la sostituzione dei precedenti limiti alle concentrazioni diagonali (si veda articolo 15, legge n.223/90, e articolo 2, comma 8, lettera d legge n.249/97) con un limite, temporalmente delimitato, secondo il quale i soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale attraverso più di una rete non possono, prima del 31 dicembre 2010, acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani (art. 15, comma 6);

(v) il prolungamento fino al 31 dicembre 2006, subordinato all'accertamento di condizioni di ampliamento delle offerte disponibile e del pluralismo nel settore televisivo, della validità delle concessioni e delle autorizzazioni per le trasmissioni in tecnica analogica in ambito nazionale e locale; quindi la previsione di un nuovo periodo transitorio per le emittenti televisive nazionali e locali esercenti a qualunque titolo;

<sup>59</sup> Secondo il disposto normativo il sistema integrato delle comunicazioni comprende le seguenti attività: *“stampa quotidiana e periodica, editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet, radio e televisione, cinema, pubblicità esterna, iniziative di comunicazione di prodotti e servizi, sponsorizzazioni”*.

<sup>60</sup> Inoltre le imprese i cui ricavi nel settore delle telecomunicazioni sono superiori al 40% dei ricavi complessivi di quel settore non possono conseguire nel sistema integrato delle comunicazioni ricavi superiori al 10% del sistema medesimo.

<sup>61</sup> In particolare, si sostituisce il termine messaggi pubblicitari con *spot* pubblicitari; al comma 9bis dell'articolo 2, le parole *“le forme di pubblicità diverse dalle offerte di cui al presente comma”* sono sostituite da: *“gli spot pubblicitari”* e, al secondo periodo, la parola: *“offerte”* è sostituita dalle seguenti: *“pubblicità diverse dagli spot pubblicitari”*.

Per quanto concerne i tetti sull'affollamento pubblicitario la normativa disciplina quanto segue: a) la concessionaria pubblica non può trasmettere messaggi pubblicitari che eccedono il 4% dell'orario settimanale di programmazione ed il 12% di ogni ora; inoltre in nessun caso essa può trasmettere televendite; b) le emittenti commerciali nazionali, per la trasmissione di *spot*, non possono eccedere il 15% dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18% di ogni ora. Queste ultime disposizioni vengono modificate nel caso in cui tali emittenti trasmettano forme di pubblicità diverse dagli *spot* (ad esempio, televendite e telepromozioni) poiché in questo caso la soglia giornaliera di affollamento diviene pari al 20% (fatto salvo il limite del 15% per gli *spot*); c) le emittenti commerciali locali sono soggette a diversi e meno stringenti vincoli sull'affollamento pubblicitario.

(vi) nuovi e meno stringenti obblighi minimi di copertura fissati, per le reti televisive nazionali, nel 50% della popolazione;

(vii) la ri-definizione delle funzioni, degli assetti organizzativi e di *governance* della società RAI (artt. 17-21) che prevede, tra l'altro: a) che la concessione del servizio pubblico è affidata, per una durata di 12 anni dall'entrata in vigore della legge, alla RAI; che ha l'obbligo di predisporre il bilancio d'esercizio indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal canone e gli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico, sulla base di uno schema approvato dall'AGCom; b) un processo di alienazione della partecipazione dello Stato mediante offerta pubblica di vendita; il consiglio di amministrazione della società sarà composto da nove membri, nominati dall'assemblea, il presidente del consiglio di amministrazione sarà nominato dai membri del cda e diverrà efficace solo a seguito del parere favorevole della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che dovrà deliberare a maggioranza dei due terzi dei componenti; c) una clausola di limitazione del possesso azionario, prevedendosi il limite massimo del possesso dell'1% delle azioni aventi diritto di voto; sono inoltre vietati i patti di sindacato o di blocco, e in ogni caso qualsiasi accordo relativo alla modalità di esercizio dei diritti inerenti alle azioni della RAI, che intercorrano tra soggetti titolari di una partecipazione complessiva superiore al limite del possesso azionario del 2%;

(viii) la responsabilità dell'AGCom di completare la regolamentazione di dettaglio della televisione digitale terrestre (art. 23 comma 6) e di definire il programma di attuazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale terrestre (art. 22 comma 1).

### *iii) L'evoluzione normativa nazionale ed il contesto europeo*

Il contesto normativo nazionale ha rappresentato un elemento strutturale idoneo ad incidere sul potere di mercato degli operatori televisivi. In particolare, confrontando l'intervento del legislatore nazionale con la normativa dei principali contesti europei, emergono due elementi che hanno inciso profondamente sull'equilibrio che si è realizzato in Italia nei mercati televisivi.

In primo luogo, come sarà illustrato nel paragrafo 2.2.1, la mancata definizione (e, in seconda battuta, applicazione) di rigorosi limiti antitrust, in particolare al possesso di reti televisive, ha favorito la creazione di una struttura di mercato duopolistica. Al riguardo occorre rilevare come in Europa, in ragione della scarsità delle risorse frequenziali e degli obiettivi concorrenziali e di pluralismo dell'informazione, sono stati imposti vincoli assai stringenti che hanno di fatto impedito che un unico soggetto privato potesse esercitare più di una rete televisiva nazionale in tecnica analogica. In Spagna la normativa di settore contempla infatti una serie di previsioni, in materia di limiti alle concentrazio-

ne orizzontali nel mercato televisivo, specifiche a seconda della modalità e della piattaforma trasmissiva. Per quanto riguarda le trasmissioni terrestri in tecnica sia analogica che digitale si applica essenzialmente un divieto al possesso, diretto e indiretto, di quote azionarie di più di un licenziatario nazionale. Il modello francese di regolamentazione del settore televisivo si basa principalmente su due criteri che si applicano, agli operatori privati, in modo cumulativo: a) un limite al possesso di capitale azionario degli operatori licenziatari, b) un limite al numero di licenze. Il primo limite stabilisce che una società (ovvero una persona fisica) non può detenere più del 49% del capitale azionario di un'emittente televisiva nazionale che trasmette su etere (tale soglia è pari al 50% per le emittenti locali e per gli operatori satellitari)<sup>62</sup>. Il secondo limite pone un divieto al possesso, diretto e indiretto, di più di una licenza per i servizi televisivi nazionali in tecnica analogica terrestre. Anche nel Regno Unito la legge prevede dei limiti alle concentrazioni di tipo orizzontale, che si applicano alle emittenti private; in particolare, è previsto il divieto a possedere contemporaneamente due licenze nazionali analogiche. Infine in Germania la legge ha fissato un limite alla concentrazione nel mercato della televisione, sia in chiaro che a pagamento, pari al 30% della quota di *audience* nazionale<sup>63</sup>.

In secondo luogo, a differenza degli altri Paesi, in Italia non è stato mai attuato un Piano di allocazione delle risorse frequenziali per il servizio televisivo. Come sarà approfondito nel capitolo 3, tale circostanza ha prodotto un assetto dei mercati a monte della trasmissione del segnale televisivo caratterizzato dall'esistenza di notevoli problemi sia di congestione dello spettro sia interferenziali, nonché da un elevato livello di concentrazione. Se a ciò si aggiunge l'elevato grado di integrazione verticale degli operatori televisivi nazionali, tale livello di concentrazione si è poi trasferito a valle in un esito di mercato insoddisfacente nell'offerta di contenuti televisivi e nella raccolta pubblicitaria.

<sup>62</sup> Si consideri, inoltre, che qualora una società sia presente nel capitale azionario di un'emittente televisiva, che trasmette in tecnica analogica terrestre, con una quota superiore al 15%, tale società non può detenere una quota superiore al 15% del capitale di una seconda emittente televisiva.

<sup>63</sup> In pratica, la Commissione per l'Analisi della Concentrazione nei Media (KEK – Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Mediabereich), istituita nel maggio del 1997, ha il compito, tra l'altro, di monitorare che nessun gruppo di comunicazione acquisisca una "posizione di potere nella formazione delle opinioni". Un operatore televisivo ricade in tale situazione qualora abbia raggiunto, a livello nazionale, una quota pari al 30% dell'*audience share* media annuale, comprensiva di tutte le trasmissioni televisive in qualsiasi tecnica trasmissiva (analogica e digitale) e su qualsiasi piattaforma tecnologica (cavo, satellite ed etere). Il superamento di detto limite da parte di una società, in qualunque modo esso avvenga, anche per mezzo di crescita interna, comporta la mancata concessione di ulteriori licenze trasmissive, sia direttamente che tramite acquisizioni, nonché un processo che conduce al ripristino del rispetto della medesima soglia. Siffatto processo può avvenire attraverso due distinte modalità, negoziate dalla Commissione e dalla società eccedente i limiti di legge. La prima si concretizza in un processo di deconcentrazione delle attività televisive della società, fino al raggiungimento della soglia del 30%. La seconda prevede la concessione di spazi trasmissivi a parti terze ed indipendenti al fine di contribuire alla varietà dei programmi culturali, educativi e di informazione.

### 2.1.3 L'attuale assetto del settore televisivo nazionale

L'evoluzione del contesto normativo ed istituzionale che ha caratterizzato il settore televisivo nazionale ha prodotto una situazione in cui operano, a vario titolo, otto gruppi televisivi (Fininvest, RAI, Telecom Italia, Holland Coordinator & Service Company Italia-TF1, Fondo Convergenza, Peruzzo, TeleMarket e TBS), che dispongono complessivamente di tredici emittenti nazionali o pluriregionali che attualmente trasmettono in tecnica analogica (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1, La 7, MTV, Sport Italia, Rete A, Home Shopping Europe, Elefante Tv-TeleMarket, Rete Capri)<sup>64</sup>.

Il panorama televisivo italiano è poi completato dalla presenza di

- circa 600 emittenti locali (stima FRT, anno 2003)<sup>65</sup>;
- alcuni circuiti di emittenti locali che operano a livello regionale o pluriregionale<sup>66</sup>;
- alcune emittenti che operano in tecnica digitale terrestre<sup>67</sup>;
- un'offerta di televisione a pagamento su piattaforma satellitare e, in misura assai più contenuta, via cavo e ADSL<sup>68</sup>.

A fronte di un'offerta televisiva così articolata, vale subito sottolineare come la struttura concorrenziale dei mercati televisivi non sia altrettanto soddisfacente. Allo stato attuale, il settore televisivo è dominato dalla presenza di pochi operatori che detengono un significativo potere di mercato e da una moltitudine di piccoli operatori con quote di mercato quasi nulle, che esercitano una trascurabile pressione concorrenziale nei confronti degli operatori maggiori.

---

<sup>64</sup> La definizione di rete televisiva nazionale contenuta nella più recente normativa prevede una copertura di almeno il 50% della popolazione italiana (legge n. 112/2004). Occorre evidenziare come da un punto di vista concorrenziale un'emittente può definirsi nazionale soltanto nel momento in cui offre i propri prodotti televisivi ad un'ampia porzione della popolazione. Da questo punto di vista, la definizione in via normativa che fissa una specifica quota di copertura e, soprattutto, che assume come parametro di riferimento la copertura potenziale e non già quella effettiva appare, ai fini *antitrust*, del tutto insoddisfacente. Si consideri al riguardo che in Italia esiste una notevole disparità tra copertura potenziale ed effettiva. Si rimanda all'analisi presentata nel paragrafo 3.3 del capitolo 3 per un approfondimento di questi temi.

<sup>65</sup> Cfr. FRT, *Studio economico del settore televisivo locale italiano*, luglio 2003. FRT stima la presenza di 475 emittenti locali commerciali e 143 locali comunitarie; tuttavia di queste, soltanto 150 hanno dignità di impresa, le altre presentano infatti fatturati irrisori se non nulli.

<sup>66</sup> In Italia esistono attualmente i seguenti circuiti di emittenti locali: Odeon Tv, Europa 7, Junior Tv, TV Italia, Cinquestelle, Italia 9 Network, Super Six, Italia 7 Gold, Sat 2000, 24 Ore Tv (fonte FRT, anno 2003).

<sup>67</sup> L'analisi dell'emittenza digitale terrestre è rimandata al paragrafo 2.5.1 ed al paragrafo 3.3 del capitolo 3.

<sup>68</sup> L'analisi del mercato della televisione a pagamento è rimandata al paragrafo 2.4.

L'attuale assetto di mercato non è l'esito di una libera dinamica concorrenziale quanto piuttosto il risultato di elementi di natura strutturale, quali il sopra illustrato contesto normativo ed istituzionale, che hanno in molti casi impedito l'ingresso a nuovi concorrenti<sup>69</sup> e limitato fortemente le potenzialità competitive degli operatori minori già presenti sul mercato. I paragrafi successivi dettaglieranno tali argomentazioni. In via preliminare, si vogliono analizzare due ulteriori problemi di carattere strutturale che hanno inciso in modo determinante sull'evoluzione concorrenziale del settore televisivo nazionale: i) l'elevato grado di integrazione verticale dei principali operatori e ii) la presenza di una fitta rete di partecipazioni incrociate e di legami di tipo non azionario tra gruppi televisivi.

*i) L'elevato grado di integrazione verticale dei principali operatori televisivi nazionali*

Un primo elemento di carattere generale sulla struttura del settore televisivo nazionale concerne l'elevato grado di integrazione degli operatori, ed in particolare dei due maggiori gruppi, Fininvest e RAI. Essi infatti operano, con posizioni di assoluto rilievo, in tutti i mercati che compongono la filiera del settore televisivo.

In particolare, in Italia il gruppo Fininvest opera<sup>70</sup>

- nell'offerta di contenuti televisivi attraverso le società RTI, titolare delle concessioni e delle autorizzazioni via etere, analogiche e digitali, di Canale 5, Italia 1 e Rete 4, e Mediadigit, che produce alcuni canali televisivi tematici (quali Duel Tv, Comedy Life, Happy Channel, MT Channel, Italian Teen Television), attualmente trasmessi sulla piattaforme satellitare;
- nella raccolta pubblicitaria televisiva attraverso la concessionaria Publitalia;
- nei mercati a monte del *broadcasting* analogico e digitale terrestre e delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo per mezzo della società Elettronica Industriale;
- nella produzione di contenuti televisivi attraverso la società Videotime (produzione di programmi per la televisione) ed il gruppo Medusa (produzione cinematografica).

La società RAI-Radiotelevisione Italiana opera

- nell'offerta di contenuti televisivi attraverso le proprie divisioni, che producono i tre canali analogici (Rai 1, Rai 2, Rai 3) ed alcuni canali tematici su piattaforma digitale terrestre e satellitare (quali RAI News 24, RAI Med), nonché per mezzo della controllata RAI Sat, che si occupa della realizzazione di canali tematici su piattaforma satellitare (quali Gambero Rosso Channel, RaiSat Ragazzi, RaiSat Cinema World, RaiSat Extra e RaiSat Premium);

<sup>69</sup> Ad esempio la società Europa 7 pur risultando aggiudicataria di una concessione nazionale non ha mai potuto operare nel mercato televisivo nazionale irradiando il proprio segnale, a causa della mancata assegnazione da parte del Ministero delle Comunicazioni delle relative frequenze.

<sup>70</sup> Il gruppo Fininvest detiene anche partecipazioni in società attive nel settore televisivo in altri contesti europei.

- nella raccolta pubblicitaria televisiva attraverso la concessionaria Sipra;
- nei mercati a monte del *broadcasting* analogico e digitale terrestre e delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo per mezzo della società RAI Way;
- nella produzione di contenuti televisivi attraverso RAI Cinema e RAI Trade.

Siffatto livello di integrazione è idoneo a produrre effetti durevoli sulla struttura concorrenziale di detti mercati, in quanto dà la possibilità ai due operatori di fare leva sulle posizioni acquisite in un mercato per conquistare quote nei mercati ad esso collegati (cd. effetto di leva). In particolare, come sarà illustrato in dettaglio nel prossimo capitolo, la posizione di assoluto rilievo acquisita da RAI e Fininvest nel mercato a monte della trasmissione del segnale televisivo terrestre in tecnica analogica ha prodotto effetti durevoli nell'offerta di contenuti televisivi alle famiglie ed, in ultima istanza, sul processo concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.

Occorre rilevare come tale circostanza sia unica in Europa. Infatti, nei principali Paesi europei (in particolare Gran Bretagna, Francia e Spagna) esiste una disintegrazione verticale tra l'operatore di rete, attivo a monte nella fornitura di capacità trasmissiva, e le società che operano a valle nella fornitura di contenuti televisivi e nella raccolta pubblicitaria (si veda box 3.5 del capitolo 3).

Esaminando le quote dei due gruppi in alcuni dei principali mercati che compongono la filiera del settore televisivo emerge il seguente quadro:

| <i>Mercato</i>  | <i>Fininvest</i>                   | <i>Rai</i>         | <i>Fininvest+Rai</i> |
|---|------------------------------------|--------------------|----------------------|
| Versante degli ascolti<br>( <i>audience share</i> )                                     | 43,9%<br>(RTI)                     | 44,9%<br>(RAI)     | 88,8%                |
| Mercato della raccolta<br>pubblicitaria televisiva<br>(quota ricavi)                    | 64,7%<br>(Publitalia)              | 28,5%<br>(Sipra)   | 93,2%                |
| Mercato del<br><i>broadcasting</i><br>analogico<br>(quota frequenze)                    | 35,8%<br>(Elettronica Industriale) | 45,5%<br>(RAI Way) | 81,3%                |
| Mercato delle<br>infrastrutture per la<br>trasmissione del segnale tv<br>(quota ricavi) | 48%<br>(Elettronica Industriale)   | 43%<br>(RAI Way)   | 91%                  |

➤ *RAI e Fininvest dispongono di una struttura verticalmente integrata e detengono congiuntamente una quota pari all'80-90% dei principali mercati che compongono la filiera del settore televisivo italiano.*

*ii) La rete di partecipazioni e di legami non azionari tra i principali operatori*

Lo scenario concorrenziale appena delineato già di per sé problematico risulta aggravato da un ulteriore aspetto che caratterizza il settore televisivo nazionale, ossia l'esistenza di una fitta rete di partecipazioni e di legami di tipo non azionario tra alcuni dei maggiori operatori televisivi. La presenza di legami tra gli operatori del settore costituisce infatti, al pari del sopra evidenziato assetto normativo ed istituzionale, un significativo ostacolo al libero funzionamento dei meccanismi di mercato in quanto introduce un elemento di coordinamento e di condizionamento delle condotte degli operatori presenti nel settore.

La figura 2.1 fornisce una rappresentazione schematica dei principali legami attualmente esistenti tra i maggiori gruppi televisivi nazionali, dalla quale emerge che:

- *le due principali operatori, Fininvest e RAI, dispongono del controllo congiunto della società che svolge in Italia la rilevazione degli ascolti televisivi, Auditel S.r.l.. Tale partecipazione di controllo nell'unica società di rilevazione degli ascolti completa la presenza attiva dei due gruppi in tutti i mercati della filiera televisiva;*
- *il gruppo Fininvest detiene partecipazioni indirette in due operatori televisivi nazionali (Telecom Italia e Home Shopping Europe) oltre ad avere uno stretto legame di tipo non azionario con un terzo operatore nazionale (TF1-Holland Coordinator & Service Company Italia). Fininvest ha infine partecipazioni dirette ed indirette in concessionarie di pubblicità radiotelevisiva (Radio e Reti), gruppi e circuiti di emittenti locali (Profit), ed editori di canali tematici (CFN).*

In particolare, rimandando al capitolo 3 l'analisi del controllo della società Auditel, si rileva che il gruppo Fininvest è recentemente entrato indirettamente nel capitale di Telecom Italia, per mezzo dell'acquisizione di una partecipazione di minoranza della società Hopa S.p.A.<sup>71</sup>, azionista qualificato, con una quota del 16%, di Olimpia S.p.A., holding cui fa capo la quota di maggioranza relativa (pari al 17,029%), nonché il controllo del gruppo Telecom Italia<sup>72</sup>. Tale investimento ha l'obiettivo dichiarato di "di presidiare il settore delle telecomunicazioni, considerato strategico in vista della transizione al sistema di trasmissione digitale terrestre"<sup>73</sup>.

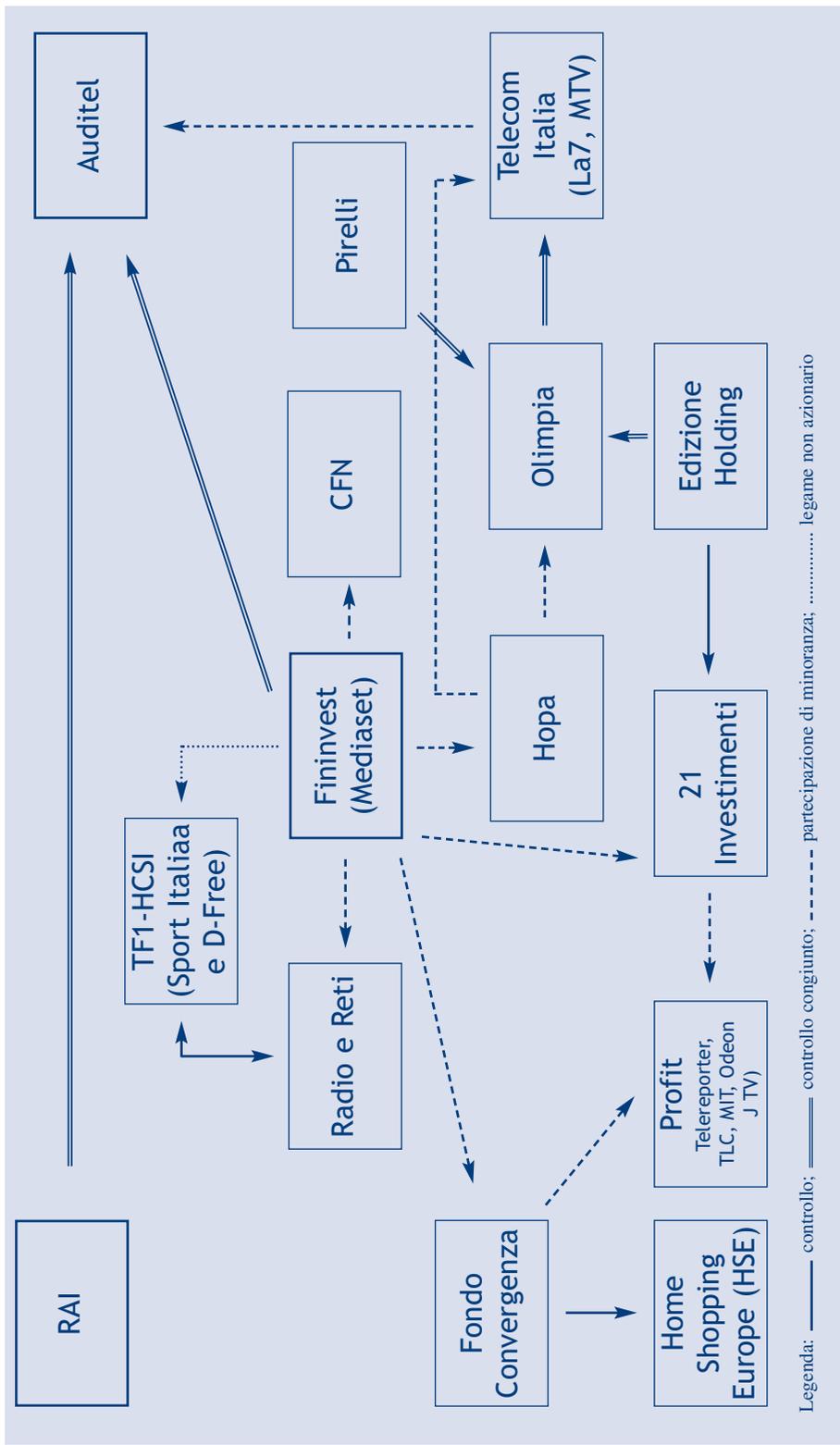
Inoltre, l'operatore televisivo nazionale recentemente sorto, a seguito dell'acquisto delle due reti televisive terrestri ex Telepiù – Tele+Nero e Tele+Bianco, attualmente denominate Sport Italia e D-Free – da parte del gruppo controllato congiuntamente dalla società televisiva francese TF1 SA e da Holland Coordinator & Service Company Italia S.p.A.

<sup>71</sup> Hopa detiene inoltre una partecipazione diretta in Telecom Italia, che ad agosto 2004 era pari al 3,367% (fonte Consob).

<sup>72</sup> Cfr. prov. COMP/M.2574, *Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia*, del 20 settembre 2001.

<sup>73</sup> Bilancio consolidato al 31 dicembre 2002 del gruppo Fininvest, pagina 23.

Figura 2.1 - Le partecipazioni incrociate ed i legami non azionari nel settore televisivo



(di seguito TF1-HCSC)<sup>74</sup>, risulta strettamente collegato al gruppo Fininvest da vincoli di tipo non azionario. In primo luogo, le due reti trasmissive di TF1-HCSC, composte ciascuna da circa 400 impianti e frequenze dislocati su tutto il territorio nazionale, sono interamente locate in siti di Elettronica Industriale (controllata Fininvest), che ne cura anche la manutenzione e la gestione delle infrastrutture. In considerazione del fatto che per un operatore televisivo, specie in una situazione come quella italiana caratterizzata da una allocazione non pianificata dello spettro elettromagnetico e, quindi, da rilevantissimi problemi di interferenza, è assai problematico pianificare e costituire ex-novo una rete televisiva nazionale, se non a costo di elevati investimenti e di un lungo periodo di interruzione delle trasmissioni, Fininvest appare poter esercitare un'influenza rilevante sulle decisioni del gruppo TF1-HCSC. A conferma del legame esistente tra i due operatori, occorre, in secondo luogo, rilevare come, da un lato, la rete digitale terrestre di TF1-HCSC (denominata D-Free) ospiti, in due dei cinque programmi attualmente trasmessi, proprio contenuti del gruppo Fininvest (i programmi analogici Canale 5 ed Italia 1)<sup>75</sup>, dall'altro, la raccolta pubblicitaria della rete analogica di TF1-HCSC (denominata Sport Italia) sia condotta dalla concessionaria Radio e Reti, società partecipata da Fininvest.

In conclusione la presente indagine ha fatto emergere l'esistenza di una fitta rete di partecipazioni e di legami di tipo non azionario che si sostanziano soprattutto nell'influenza determinante esercitata dai due maggiori operatori sull'unica società di rilevazione degli ascolti, nonché nei collegamenti esistenti tra Fininvest ed i gruppi neoentranti nel settore televisivo Telecom Italia e TF1-HCSC, operatori quest'ultimi che, in considerazione degli asset posseduti (reti televisive, infrastrutture per la trasmissione del segnale, contenuti televisivi, risorse economiche e finanziarie), appaiono costituire i principali concorrenti a poter esercitare, almeno nel medio-lungo periodo, una pressione competitiva sui due *incumbent* storici.

## 2.2 Il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo

---

Come illustrato in precedenza (si veda nuovamente box 2.1), la raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo costituisce un mercato a due versanti, dove i gruppi televisivi, da un

---

<sup>74</sup> Cfr. delibera AGCom n.421/03/CONS.

<sup>75</sup> Si consideri tra l'altro che il gruppo Fininvest già dispone di una propria rete digitale terrestre (v.di paragrafo 3.3, del capitolo 3).

lato, forniscono, tramite le emittenti, contenuti ai telespettatori<sup>76</sup>, e dall'altro, offrono, attraverso le concessionarie, inserzioni ai clienti pubblicitari. I gruppi televisivi rappresentano quindi degli intermediari che mettono in contatto gli inserzionisti con i telespettatori/consumatori. La stretta connessione ed interdipendenza tra i due versanti è, tra l'altro, connessa al fatto che il valore attribuito dai clienti alle inserzioni pubblicitarie dipende dalla diffusione dei contenuti televisivi tra i telespettatori (esternalità positiva), mentre la presenza di pubblicità all'interno dei programmi televisivi costituisce una disutilità per i telespettatori (esternalità negativa). Tale articolazione del mercato fa sì che le strategie delle imprese, e quindi gli equilibri competitivi, devono essere letti alla luce del complessivo contesto che caratterizza sia l'offerta di contenuti sia la raccolta pubblicitaria (si veda il box 2.2).

In un versante, la concorrenza per le quote di ascolto avviene attraverso la trasmissione di programmi che costituiscono, per le emittenti televisive, il principale fattore di produzione; lo strumento organizzativo della produzione televisiva è il palinsesto, costituito dalla ripartizione dei programmi di una rete televisiva suddivisi per tipologia ed in base all'ora e al giorno in cui viene prevista la loro messa in onda. Tuttavia la disposizione dei programmi segue una logica strategica che non è autonoma ma che discende dall'obiettivo fissato nell'altro versante, quello della raccolta pubblicitaria. Al riguardo, occorre rilevare che i programmi con un'*audience* elevata (ovvero con un numero elevato di contatti) sono particolarmente richiesti dagli inserzionisti pubblicitari, poiché consentono di raggiungere un numero elevato di telespettatori. Per questa ragione l'acquisizione di spazi pubblicitari all'interno dei programmi trasmessi nel cosiddetto prime time (fascia oraria compresa tra le 20,30 e le 23,00, che ha gli indici di ascolto più elevati) presenta costi più elevati rispetto ad altre fasce orarie; oltre al valore assoluto delle quote di ascolto, vi sono altri due parametri fondamentali che influenzano le scelte degli inserzionisti e quindi quelle delle emittenti nella determinazione del palinsesto: la specializzazione dei contatti (cd. *target*) e la regolarità con cui i telespettatori vengono raggiunti dai messaggi pubblicitari.

Le emittenti scelgono quindi il proprio palinsesto cercando di attrarre un numero elevato di contatti e/o uno specifico *target* di telespettatori. Ciò può consentire agli inserzionisti che acquistano spazi all'interno dei programmi di ottimizzare il rapporto tra l'insieme degli spettatori raggiunti dal messaggio e gli spettatori a cui il messaggio pubblicitario è mirato.

<sup>76</sup> In alcuni precedenti la Commissione si è spinta ad ipotizzare l'eventuale esistenza di un mercato degli ascolti complessivi (cd. *global viewers market*; cfr. caso IV/M.1574 – *Kirch/Mediaset*, del 3 agosto 1999). Tuttavia, l'offerta di contenuti televisivi rappresenta soltanto un versante di un mercato più ampio, finanziato tramite la raccolta pubblicitaria e/o la vendita di servizi a pagamento.

Il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva in quanto mercato a due versanti, peraltro contraddistinto da peculiari caratteristiche, segue un meccanismo di funzionamento assai particolare, e deve essere quindi analizzato alla luce di una specifica rappresentazione modellistica. In questi ultimi anni la letteratura economica ha iniziato ad elaborare una strumentazione che dà conto del funzionamento di tale mercato ovvero di mercati con caratteristiche simili (ad esempio gli altri mercati pubblicitari, v.di capitolo 1). Si è, in particolare, evidenziata l'esistenza di alcuni elementi che ne connotano le dinamiche competitive.

In primo luogo, la presenza di due versanti nonché la circostanza che le interruzioni pubblicitarie televisive rappresentano una disutilità per i telespettatori costituiscono elementi che contribuiscono a svuotare di importanza *i prezzi delle inserzioni* come variabile strategica, spostando la competizione dei gruppi televisivi su altri ambiti di scelta. Infatti, se un operatore che vende spazi pubblicitari pone in essere una strategia di prezzi al ribasso, egli provoca una perdita di valore al medesimo spazio: per effetto del maggior numero di inserzioni vendute dopo la riduzione del prezzo, vi è una perdita di utilità dei telespettatori (che non traggono beneficio dalle interruzioni pubblicitarie), che conseguentemente riduce la disponibilità all'ascolto dei programmi televisivi dell'emittente. La diminuzione dell'*audience* da un lato riduce la capacità di vendere spazi pubblicitari da parte dell'emittente, mentre dall'altro aumenta gli ascolti delle reti concorrenti e i corrispettivi valori degli spazi pubblicitari offerti. In conclusione, quindi, se un operatore televisivo adotta politiche di prezzi al ribasso, questo consente ai concorrenti di aumentare il prezzo dei propri spazi. Ciò significa che il prezzo delle inserzioni non è una variabile attraverso cui le emittenti tendono ad ingaggiare una concorrenza di tipo aggressivo (in termini tecnici i prezzi rappresentano dei "sostituti strategici" e non dei "complementi strategici").

In secondo luogo, il predetto funzionamento del mercato non solo limita le possibilità di un esito competitivo nella vendita di inserzioni (cd. competizione alla Bertrand), ma favorisce altresì, nel versante dei contenuti, un equilibrio in cui i gruppi televisivi offrono un prodotto televisivo che si posiziona su analoghi *target* di telespettatori (cd. "principio della minima differenziazione" nel caso di *differenziazione orizzontale* del prodotto). Di conseguenza, a differenza di quanto avviene in altri contesti di mercato in cui tende a prevalere un esito di differenziazione del prodotto (cd. "principio della differenziazione massima"), nel caso del mercato televisivo il gioco della concorrenza tra emittenti ha condotto ad un equilibrio in cui le emittenti scelgono un palinsesto simile, posizionandosi, in modo da rivolgersi al massimo numero di telespettatori (cd. emittenti generaliste). Attraverso tale assetto di mercato le emittenti riescono ad aumentare il *proprio potere di mercato nei confronti degli inserzionisti di pubblicità*, riducendo, a parità di altre condizioni, il numero complessivo di spazi pubblicitari ed aumentando il prezzo di vendita delle inserzioni.

<sup>1</sup> Per una rassegna sui modelli a due versanti vedi M. Armstrong, 2004, "Competition in two-sided markets", manoscritto non pubblicato. Per una discussione dei modelli a due versanti nel caso del settore televisivo vedi J. Gabszewicz, D. Laussel, N. Sonnac, 2004, "Programming and advertising competition in the broadcasting industry", *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 13(4), pp.657-669, e S. Anderson, J. Gabszewicz, 2004, "The media and advertising: a tale of two-sided markets", manoscritto non pubblicato. Per la differenziazione del prodotto ed il cosiddetto "principio di massima differenziazione" si rimanda a C. d'Aspremont, J. Gabszewicz, J. Thisse, 1979, "On Hotelling's stability in competition", *Econometrica*, vol. 47 (5), pp.1145-1150; per un'applicazione al mercato televisivo e la soluzione di "minima differenziazione" si veda E. Gal-Or, A. Dukes, 2003, "Minimum differentiation in commercial media markets", *Journal of Economic Management Strategy*, vol. 12 (3), pp. 291-295.

## BOX 2.2 - LA RACCOLTA PUBBLICITARIA TV: I DUE VERSANTI DEL MERCATO<sup>2</sup> (segue)

La strategia di diversificazione della programmazione può essere espressa graficamente come il posizionamento di un'emittente lungo una ideale linea che rappresenta una delle caratteristiche (età, istruzione, ceto socio-economico, sesso, ecc.) ovvero i gusti dei telespettatori. Le emittenti scelgono il proprio palinsesto (ossia la tipologia e la quantità di programmi trasmessi) in modo da selezionare il *target* prescelto di telespettatori. Attraverso le scelte di programmazione, compiono quindi delle strategie di differenziazione (cd. orizzontale) del prodotto televisivo: ad esempio, esistono emittenti che scelgono un palinsesto in modo da rivolgersi ad un pubblico giovane, altre che si rivolgono a telespettatori più maturi, altre infine che mirano ad un pubblico più vasto.

**Figura: la scelta del palinsesto incide sulla diversificazione tra emittenti televisive**



Il risultato della minima differenziazione inter-gruppo corrisponde alla situazione in cui esistono due (o più) emittenti generaliste che si pongono entrambe al centro dell'ideale linea delle caratteristiche dei telespettatori. Si noti che tale risultato è stato storicamente favorito da una distribuzione dei gusti dei telespettatori piuttosto concentrata al centro (e non distribuita in modo uniforme lungo la linea); in prospettiva, l'evoluzione socio-economica appare poter condurre verso una distribuzione meno concentrata dei gusti televisivi che è idonea a produrre effetti anche in termini di strategie di differenziazione del prodotto televisivo.

Inoltre, l'esistenza di vincoli di affollamento pubblicitario favorisce un esito di minima differenziazione; ciò in quanto limita ulteriormente ogni possibile elemento di ritorsione concorrenziale da parte degli operatori. Tuttavia, l'esistenza di tali vincoli trova una propria giustificazione economica nella circostanza che il mercato televisivo non riesce completamente ad internalizzare la disutilità attribuita dai telespettatori alle interruzioni pubblicitarie. L'introduzione dei vincoli di affollamento ha rappresentato quindi lo strumento adottato dai legislatori europei (nazionali e comunitario) per risolvere una situazione di fallimento del mercato.

Nel caso infine in cui gli operatori televisivi hanno nella propria disponibilità più di un'emittente, la strategia di diversificazione orizzontale può avvenire intra-gruppo: un network, che dispone di più emittenti, ha infatti l'incentivo a diversificare il palinsesto delle proprie reti in modo da raggiungere diverse tipologie di telespettatori. Tale strategia, anche nota in letteratura economica con il termine di "proliferazione dei marchi", può aver l'effetto di saturare il mercato, ed ostacolare, ed al limite impedire, l'entrata di nuovi operatori televisivi, limitandola a segmenti di nicchia.

**Figura: la differenziazione del palinsesto da parte di più emittenti di uno stesso gruppo**



<sup>2</sup> Per le strategie di proliferazione dei marchi si veda J. Tirole, 1988, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, p. 285.

Un'ulteriore strategia che può essere attuata dalle emittenti riguarda la qualità del prodotto televisivo (cd. **differenziazione verticale**). In un mercato televisivo in cui le emittenti tendono a scegliere un tipo di programmazione simile, vi è un forte incentivo a competere investendo in programmi popolari (ossia con elevati ascolti). Il miglioramento della programmazione richiede però costi fissi più elevati, relativi al possesso di contenuti televisivi particolarmente attrattivi per i telespettatori (ad esempio quelli calcistici): è per tali motivi che, nella composizione dei palinsesti televisivi delle emittenti risulta cruciale poter disporre di un insieme di diritti relativi a eventi caratterizzati da ampia popolarità. A tal fine i gruppi televisivi possono autoprodurre contenuti televisivi particolarmente attrattivi (programmi, *film, telefilm, fiction, soap*, ecc.) ovvero acquisire sul mercato i diritti sui contenuti (eventi sportivi, soprattutto calcistici, pacchetti di diritti cinematografici, ecc.). Il mercato televisivo è quindi caratterizzato dalla presenza di significativi costi fissi e non recuperabili (cd. *sunk costs*), che implica l'esistenza di rendimenti di scala crescenti (ossia di costi medi decrescenti), nonché di costi marginali, per ogni telespettatore, prossimi a zero. I costi non recuperabili sono endogeni, in quanto la loro entità deriva dalle scelte strategiche delle emittenti e non è determinata, se non indirettamente, da fattori di contesto. L'esistenza di costi non recuperabili può causare un esito di mercato caratterizzato da un'elevata concentrazione, ciò a prescindere dalla dimensione complessiva della domanda. L'entità dei costi fissi rappresenta infatti un forte deterrente all'entrata di nuove imprese, riducendo il numero di emittenti televisive che possono competere sul mercato, e determinando l'instaurarsi di una struttura oligopolistica. In conclusione si può quindi affermare che le strategie di acquisizione e/o produzione di contenuti particolarmente attrattivi da parte delle emittenti influiscono sulla differenziazione (verticale) del prodotto televisivo, e sono idonee a produrre effetti sulle dinamiche concorrenziali del mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria.

Un'ultima leva strategica in capo ai gruppi televisivi riguarda le condotte che incidono sul loro potere in mercati distinti ma strettamente connessi a quello della raccolta pubblicitaria televisiva: in particolare il *broadcasting* e la rilevazione degli ascolti. In considerazione dell'integrazione verticale degli operatori televisivi nonché dell'assenza di un meccanismo centralizzato di assegnazione delle frequenze per la trasmissione del segnale radiotelevisivo, in Italia hanno assunto una particolare rilevanza le strategie di **differenziazione delle reti televisive in termini di capacità trasmissiva**; tali condotte, attuate nel mercato a monte delle reti per la trasmissione del segnale televisivo terrestre (cd. *broadcasting*), introducono una differenziazione delle reti televisive in termini di capacità di offerta di servizio al pubblico, ossia copertura effettiva e qualità del segnale televisivo. La differenziazione della capacità trasmissiva incide poi sulle dinamiche competitive, a valle, nella concorrenza sugli ascolti e quindi nella raccolta pubblicitaria televisiva, in quanto crea una divergenza nel bacino di potenziali telespettatori effettivamente raggiunto dalle reti. Alla luce di tali elementi ed in virtù della limitatezza della risorsa frequenziale allocata al servizio radiotelevisivo, il potere di mercato conseguito a monte si riflette nel mercato a valle, cosicché gli investimenti in capacità trasmissiva sono suscettibili di produrre effetti nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva.

<sup>1</sup> Per un'analisi relativa agli effetti della presenza di costi affondati al mercato televisivo si veda M. Motta, M. Polo, 2001, "Oltre il vincolo dello spettro: concentrazione ed entrata nell'industria dei servizi televisivi", *Rivista di Politica Economica*, vol. XCI (IV-V), pp.115-150.

## BOX 2.2 - LA RACCOLTA PUBBLICITARIA TV: I DUE VERSANTI DEL MERCATO<sup>1</sup>

Con riferimento infine a considerazioni di benessere sociale, occorre analizzare gli effetti dell'assetto del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva sui telespettatori, sugli inserzionisti, nonché sui mercati in cui operano gli inserzionisti (e quindi sui consumatori finali dei beni prodotti da tali soggetti).

In primo luogo, le emittenti televisive, che attuano le proprie strategie nel versante dei contenuti sulla base delle necessità di vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti, possono non coprire con i propri programmi alcune tipologie di telespettatori, che risultano essere minoritarie e/o non appetibili da un punto di vista commerciale. Il servizio pubblico radiotelevisivo ha quindi il compito di posizionarsi, con il proprio palinsesto, in modo da offrire prodotti laddove il mercato non arriva con i propri programmi. Tale considerazione assume ancora maggior valore in un contesto in cui il mercato tende naturalmente ad un esito di minima differenziazione del prodotto televisivo, e quindi ad un equilibrio caratterizzato, da un lato, da forti duplicazioni e, dall'altro, dalla mancata offerta al pubblico di prodotti televisivi rivolti ad una tipologia di telespettatore diverso rispetto a quello mediano.

In secondo luogo, l'esistenza di costi affondati nell'offerta di contenuti televisivi è idonea a produrre un esito di mercato particolarmente concentrato. In considerazione del fatto che la struttura dei costi dipende dalle effettive strategie di acquisizione e di produzione dei contenuti da parte degli operatori televisivi, l'equilibrio di mercato è connesso alla eventuale presenza di fattori istituzionali facilitanti tali strategie.

In terzo luogo, la sopra illustrata presenza di un meccanismo che rende la competizione nei prezzi delle inserzioni generalmente meno aggressiva, esalta il ruolo svolto dal numero di operatori nel massimizzare il benessere sociale. Mentre in altri contesti di mercato, in presenza di bassa differenziazione del prodotto, è sufficiente un numero limitato di operatori per indurre gli stessi ad intraprendere guerre di prezzo, nella raccolta pubblicitaria televisiva, anche in presenza di un equilibrio di minima differenziazione, è invece necessaria la presenza di un numero elevato di operatori indipendenti al fine del raggiungimento di un esito concorrenziale.

Infine, la struttura concorrenziale della raccolta pubblicitaria televisiva produce effetti anche sui mercati del prodotto in cui operano gli inserzionisti. Per valutare tali ripercussioni, occorre preliminarmente considerare che la pubblicità rappresenta un input produttivo assai importante per le imprese; inoltre, la pubblicità televisiva presenta connotati particolari poiché tende più ad affermare un marchio che ad informare il consumatore sulle caratteristiche di un prodotto (cd. pubblicità di marchio o persuasiva piuttosto che informativa). Di conseguenza, l'esistenza di un equilibrio di mercato dominato dalla presenza di poche emittenti televisive generaliste con elevati indici di ascolto può essere favorevole a quella tipologia di inserzionisti (in particolare, le aziende dotate di potere di mercato che offrono prodotti di consumo di massa) che vogliono affermare un proprio marchio, differenziando in tal modo i propri prodotti da quelli dei concorrenti. Tali soggetti sono disposti a pagare un prezzo anche elevato delle inserzioni televisive poiché gli investimenti pubblicitari rappresentano un'arma strategica di affermazione del marchio, differenziazione del prodotto e chiusura del mercato, e quindi di aumento o consolidamento del proprio potere di mercato. I costi derivanti dall'elevata concentrazione del mercato pubblicitario televisivo si possono quindi trasferire, in termini di prezzi più elevati, sui consumatori dei beni e servizi offerti dagli inserzionisti.

<sup>1</sup> In letteratura esiste un ampio dibattito sulla pubblicità informativa e di marchio, a partire da P. Nelson, 1974, "Advertising as information", *Journal of Political Economy*, 82(4), pp.729-754. L'indagine ha confermato la natura distinta e di marchio della pubblicità televisiva. Per la relazione tra mercato della raccolta pubblicitaria televisiva e mercati in cui operano gli inserzionisti nel caso di pubblicità di marchio v.di A. Dukes, 2001, "Product branding and media competition", manoscritto non pubblicato.

Alla luce di tali elementi, si rileva come la natura a due versanti del mercato renda efficiente l'integrazione dei gruppi televisivi nei due lati, ossia il possesso da parte di un unico soggetto sia di un'emittente che di una concessionaria: solo in tal modo tale soggetto riesce a definire delle strategie complessivamente ottimali in ambedue i versanti del mercato.

### 2.2.1 Il versante dei contenuti: l'assetto concorrenziale delle emittenti televisive in Italia

L'offerta televisiva in Italia è piuttosto articolata in virtù dell'elevato numero di emittenti nazionali, locali e dei circuiti di emittenti che operano a livello regionale o pluriregionale nonché della presenza di operatori attivi sulla piattaforma satellitare. Tuttavia, a fronte di tale offerta un'analisi sull'assetto concorrenziale delle emittenti rivela come la struttura televisiva dal lato della fornitura di contenuti sia particolarmente concentrata. Esaminando infatti la dinamica degli indici di ascolto negli ultimi quindici anni è possibile rilevare come vi sia un'elevata concentrazione delle quote di *audience*, con i due principali gruppi presenti sul mercato, RAI e Fininvest, che detengono stabilmente la quasi totalità del mercato.

Dall'analisi delle tabelle 2.1 e 2.2, emerge come l'*audience share* complessivamente realizzato da tali gruppi, a partire dal 1990, raggiunga valori elevati e sostanzialmente stabili nel tempo con oscillazioni minime comprese in un intervallo che va dall'85 al 90% del totale degli ascolti televisivi di tutte le emittenti italiane (nazionali e locali, su piattaforma terrestre e satellitare). Ciò fornisce una chiara evidenza di come l'assetto televisivo sia caratterizzato da un duopolio stabile che nel tempo si è addirittura rafforzato, passando da una quota complessiva dell'86% del 1990 al 90% del 2003.

**Tabella 2.1 - Quote di ascolto annuale nel giorno medio (%)**

| Emittenti/anno    | 1990       | 1991       | 1992       | 1993       | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Rai 1             | 22,7       | 21,5       | 18,9       | 18,1       | 19,9       | 22,7       | 23,3       | 22,8       | 22,9       | 22,8       | 23,3       | 23,9       | 23,8       | 23,5       |
| Rai 2             | 18,8       | 19,1       | 18,3       | 17,7       | 16,4       | 15,5       | 14,7       | 15,9       | 15,8       | 15,7       | 14,6       | 13,5       | 13,0       | 12,1       |
| Rai 3             | 9,0        | 8,8        | 9,0        | 9,4        | 10,0       | 9,7        | 9,9        | 9,4        | 9,4        | 9,1        | 9,4        | 9,6        | 9,6        | 9,3        |
| Totale RAI        | 50,5       | 49,4       | 46,2       | 45,2       | 46,3       | 47,9       | 47,9       | 48,1       | 48,1       | 47,6       | 47,3       | 47,0       | 46,4       | 44,9       |
| Canale 5          | 16,3       | 16,4       | 19,6       | 20,5       | 20,2       | 21,2       | 21,4       | 21,9       | 20,7       | 21,2       | 22,5       | 23,6       | 22,7       | 22,9       |
| Italia 1          | 10,6       | 11,0       | 11,8       | 12,5       | 12,6       | 12,1       | 11,9       | 10,5       | 11,3       | 11,5       | 11,3       | 10,3       | 11,3       | 11,9       |
| Rete 4            | 8,8        | 10,6       | 11,7       | 11,7       | 10,8       | 9,5        | 9,1        | 9,3        | 9,6        | 9,9        | 9,6        | 9,3        | 9          | 9,1        |
| Totale            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |
| Fininvest         | 35,7       | 38,0       | 43,1       | 44,7       | 43,6       | 42,8       | 42,4       | 41,7       | 41,6       | 42,6       | 43,4       | 43,2       | 43,0       | 43,9       |
| TMC/La 7(a)       | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 2,4        | 2,5        | 2,2        | 1,9        | 2,0        | 1,8        |
| Altre terrestri   | 13,8       | 12,6       | 10,7       | 10,1       | 10,1       | 9,3        | 9,7        | 7,8        | 7,8        | 7,6        | 7,4        | 7,8        | 8,8        | 6,5        |
| TV satellitari(*) | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 2,5        |
| <b>Totale</b>     | <b>100</b> |

(a) Auditel ha iniziato a rilevare i dati di ascolto riferiti all'emittente TMC/La 7 a partire dal 1997.

(\*) Auditel ha iniziato a rilevare i dati di ascolto riferiti all'aggregato delle emittenti satellitari a partire dall'anno 2003. Da tale dato sono escluse le repliche simultanee sul satellite dei programmi analogici, che invece sono contegiate nel dato di ascolto della relativa emittente.

Fonte: Auditel

L'elevato livello di concentrazione risulta sia se si considerano gli ascolti medi giornalieri (tabella 2.1) sia se si analizzano i dati sul cd. *prime-time*<sup>77</sup> (tabella 2.2): le quote detenute singolarmente dai due gruppi sono sostanzialmente equivalenti nei due casi con l'unica differenza che RAI, con una quota pari al 44,9%, prevale leggermente su Fininvest (43,9%) nelle rilevazioni effettuate nel giorno medio, mentre quest'ultima è appena superiore negli indici di ascolto registrati nel prime-time (44,9% a fronte del 44,7% della rivale).

All'interno di tale scenario si inseriscono le altre emittenti che risultano schiacciate su posizioni complessivamente marginali. Infatti il terzo operatore televisivo presente sul mercato, rappresentato dal gruppo Telecom Italia, detiene una quota complessiva pari a circa il 3,5%<sup>78</sup>, mentre l'insieme delle altre emittenti televisive, sia nazionali/pluriregionali (Rete A, Sport Italia, HSE, Tele Market e Rete Capri) che locali (600 emittenti e circuiti) hanno raggiunto, nel 2003, una quota totale pari al 6% circa.

**Tabella 2.2 - Quote di ascolto medio annuale nel prime-time (%)**

| Emittenti/anno                | 1990       | 1991       | 1992       | 1993       | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Rai 1                         | 24,9       | 22,3       | 20,7       | 20,5       | 21,4       | 24,2       | 23,9       | 23,8       | 24,3       | 24,7       | 25,1       | 23,7       | 23,0       | 23,0       |
| Rai 2                         | 14,8       | 15,7       | 15,9       | 15,7       | 15,1       | 14,1       | 14,9       | 15,7       | 15,3       | 15,2       | 14,2       | 13,5       | 12,1       | 11,8       |
| Rai 3                         | 11,7       | 10,2       | 10,7       | 11,7       | 11,8       | 10,8       | 11,0       | 9,4        | 9,2        | 9,6        | 10,0       | 10,4       | 10,5       | 9,9        |
| Totale RAI                    | 51,4       | 48,2       | 47,3       | 47,9       | 48,3       | 49,1       | 49,8       | 48,9       | 48,8       | 49,5       | 49,3       | 47,6       | 45,6       | 44,7       |
| Canale 5                      | 18,9       | 19,7       | 20,0       | 19,7       | 20,4       | 22,2       | 22,2       | 22,2       | 21,4       | 21,3       | 22,6       | 24,1       | 23,8       | 23,9       |
| Italia 1                      | 10,6       | 11,7       | 12,0       | 13,0       | 13,4       | 12,4       | 11,5       | 11,0       | 12,0       | 12,0       | 11,7       | 10,9       | 12,2       | 12,4       |
| Rete 4                        | 7,3        | 10,1       | 11,4       | 11,1       | 9,7        | 8,8        | 8,4        | 8,4        | 8,3        | 8,3        | 7,9        | 8,1        | 8,1        | 8,6        |
| Totale                        |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |
| Fininvest                     | 36,8       | 41,5       | 43,4       | 43,8       | 43,5       | 43,4       | 42,1       | 41,6       | 41,7       | 41,6       | 42,2       | 43,1       | 44,1       | 44,9       |
| TMC/La 7 <sup>(a)</sup>       | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 3,0        | 3,0        | 2,4        | 2,2        | 2,4        | 2,3        | 2,1        |
| Altre terrestri               | 11,8       | 10,3       | 9,3        | 8,3        | 8,2        | 7,5        | 8,1        | 6,5        | 6,5        | 6,5        | 6,3        | 6,9        | 8,0        | 5,9        |
| TV satellitari <sup>(*)</sup> | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 2,4        |
| <b>Totale</b>                 | <b>100</b> |

(a) Auditel ha iniziato a rilevare i dati di ascolto riferiti all'emittente TMC/La 7 a partire dal 1997.

(\*) Auditel ha iniziato a rilevare i dati di ascolto riferiti all'aggregato delle emittenti satellitari a partire dall'anno 2003. Da tale dato sono escluse le repliche simultanee sul satellite dei programmi analogici, che invece sono conteggiate nel dato di ascolto della relativa emittente.

Fonte: Auditel

<sup>77</sup> L'importanza di effettuare un'analisi specifica degli indici di ascolto nel *prime-time* è dovuta al fatto che essa costituisce la fascia oraria in cui si registrano i maggiori ascolti durante il giorno e, pertanto, risulta essere la più ambita dagli inserzionisti nonché la più redditizia per le concessionarie di pubblicità e quindi per le emittenti.

<sup>78</sup> Tale dato è ottenuto sommando la quota di *audience* registrata dall'emittente La 7, pari nel 2003 al 2,2%, ad una stima della quota di ascolto realizzata dall'altra emittente del gruppo (MTV). Per quest'ultima non è possibile risalire all'esatto valore di ascolto, in quanto l'emittente non ha concesso ad Auditel la liberatoria per la pubblicazione dei relativi dati.

Infine, i dati di ascolto riferiti al complesso delle emittenti che trasmettono su piattaforma satellitare, comprensivi dell'*audience* dei canali del gruppo Sky Italia, mostrano come tale tecnologia trasmissiva rappresenti in Italia ancora una nicchia di mercato; la quota di *audience* dei canali satellitari si attesta ancora su valori modesti, nell'ordine del 2,5% del totale.

Più in generale occorre osservare come la pressione concorrenziale derivante da soggetti che operano su piattaforme trasmissive alternative all'analogico terrestre sia assai limitata: allo stato attuale, il satellite sconta un basso, anche se in crescita, tasso di penetrazione tra le famiglie italiane, il cavo raggiunge un numero marginale di case, mentre il digitale terrestre è ancora in fase di lancio.

In conclusione

➤ *L'assetto concorrenziale del versante dell'offerta di contenuti televisivi è caratterizzato da un duopolio simmetrico, che presenta caratteristiche di durezza.*

*i) Il versante dei contenuti: i fattori determinanti l'assetto concorrenziale*

La configurazione del versante dell'offerta di contenuti appare principalmente ascrivibile ad alcuni fattori, di natura strutturale e strategica, che hanno in questi anni favorito la costituzione ed il mantenimento di un assetto stabilmente duopolistico. Tali elementi riguardano le tre leve strategiche che influenzano l'esito finale del processo concorrenziale nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva (si veda box 2.2): la differenziazione orizzontale e verticale del prodotto televisivo nonché quella della capacità trasmissiva delle reti.

Un primo elemento, che sarà approfondito nel corso del prossimo capitolo, concerne le strategie degli operatori nel mercato, a monte, delle reti per la trasmissione del segnale televisivo terrestre. In tale ambito di attività, l'integrazione verticale degli operatori nonché alcuni fattori di carattere istituzionale (in particolare la mancanza di un meccanismo centralizzato di assegnazione delle risorse frequenziali) hanno determinato una elevata ***differenziazione della capacità trasmissiva tra le reti televisive nazionali***; in particolare

➤ *RAI e Fininvest dispongono di reti di trasmissione del segnale televisivo che permettono la copertura di un bacino di telespettatori significativamente più ampio rispetto a quello delle reti dei concorrenti. Siffatte differenze si riverberano inevitabilmente sulla concorrenza sugli ascolti e quindi sulla raccolta pubblicitaria, garantendo ai due citati operatori uno strutturale vantaggio competitivo (vedi paragrafo 3.3 del capitolo 3).*

Un secondo elemento concerne i limiti al numero di emittenti nella disponibilità di un unico soggetto, sia esso pubblico o privato. Nonostante la Corte Costituzionale abbia stabilito, con varie sentenze, come, nel mercato televisivo, la concorrenza ed il pluralismo non possano considerarsi realizzati dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato, che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato<sup>79</sup>, la normativa di settore non ha impedito che, in presenza di risorse scarse (le frequenze e le relative reti), un medesimo soggetto potesse esercire tre emittenti televisive nazionali. Tale situazione, che risulta unica in Europa, ha reso possibile una strategia di differenziazione sia orizzontale che verticale del prodotto televisivo che ha di fatto saturato il mercato (si veda il box 2.2), scoraggiando l'entrata di nuovi operatori e limitando la crescita dei concorrenti.

In primo luogo, i due maggiori gruppi, disponendo ciascuno di tre reti televisive, hanno potuto fornire un'offerta di contenuti generalista, contraddistinta da una composizione molto varia ed articolata, sia nei generi che nelle tipologie di programmi trasmessi. L'ampiezza dell'offerta riesce a rispondere alle esigenze di un pubblico molto vasto ed eterogeneo in termini di età, istruzione, ceto economico-sociale e sesso. Entrambi i gruppi televisivi hanno raggiunto tale obiettivo attraverso la programmazione di una rete generalista (RAI 1 e Canale 5), che raggiunge una quota di *audience* attorno al 20-25%, e di due reti che si collocano verso tipologie più selezionate di telespettatori e che raggiungono un numero minore di telespettatori (con una quota attorno al 10%). In sostanza, la disponibilità di un numero elevato e simmetrico di reti televisive in capo ai due operatori storici ha prodotto un equilibrio di mercato caratterizzato da una ***limitata differenziazione inter-gruppo del prodotto televisivo nonché da una elevata differenziazione intra-gruppo.***

In particolare, rimandando al paragrafo 2.3 l'analisi dettagliata delle strategie di RAI sulle quali incidono anche gli obblighi di servizio pubblico, lo studio della programmazione delle emittenti del gruppo Fininvest evidenzia come: Canale 5 abbia un palinsesto rivolto prevalentemente alle famiglie, connotandosi come rete di programmi popolari di intrattenimento, di fiction e di informazione<sup>80</sup>; Italia 1 punti principalmente al *target* dei telespettatori giovani, attraverso un palinsesto incentrato su contenuti di intrattenimento

---

<sup>79</sup> Cfr. sentenza n. 826/98 della Corte Costituzionale; inoltre nel 1994, la Corte Costituzionale, con sentenza n.420, ha affermato che “*il legislatore è vincolato ad impedire la formazione di posizioni dominanti nell'emittenza privata e favorire il pluralismo (“esterno”) delle voci nel settore televisivo (così da garantire il diritto all'informazione e la libertà di manifestazione del pensiero); [...]; nel senso che l'esistenza di un'emittenza pubblica non vale a bilanciare la posizione dominante di un soggetto nel settore privato*”.

<sup>80</sup> L'informazione e l'intrattenimento rappresentano il 60% circa della programmazione giornaliera di Canale 5.

giovanile<sup>81</sup>; Rete 4, infine, si rivolga ad un pubblico più adulto, con una programmazione incentrata su film, soap, telenovelas, ed informazione di intrattenimento<sup>82</sup>.

Mentre i due maggiori gruppi televisivi hanno definito il palinsesto delle proprie emittenti in modo da raggiungere il numero più vasto possibile di telespettatori, gli operatori concorrenti si sono specializzati in segmenti di nicchia per trovare un proprio spazio nel mercato televisivo nazionale. L'emittente La7 ha modellato il proprio palinsesto facendo dell'informazione il fulcro della programmazione: tale strategia ha comportato lo spostamento dell'approfondimento informativo al prime time, fascia oraria compresa tra le 20,30 e le 23,00 che presenta gli indici di ascolto più elevati; ciò al fine di specializzare l'emittente su un *target* definito: i telespettatori di età compresa tra i 20 ed i 54 anni, con un buon livello di istruzione e di elevato ceto socio-economico. MTV e Rete A hanno intrapreso una linea editoriale che si contraddistingue sia per una specializzazione tematica (la musica) sia per una delimitazione del pubblico di riferimento (i giovani tra i 14 ed i 34 anni)<sup>83</sup>. Home Shopping Europe (HSE) ed Elefante-TeleMarket hanno definito una programmazione ancora più specializzata caratterizzata da un palinsesto composto quasi esclusivamente da televendite; tali emittenti vendono, attraverso il mezzo televisivo, prodotti acquistati in proprio: TeleMarket offre televendite di beni di antiquariato, gioielli e mobili antichi, mentre HSE vende prevalentemente prodotti per la casa e per il tempo libero<sup>84</sup>. Infine, le circa 600 emittenti locali offrono un palinsesto caratterizzato da un profondo radicamento e da una specializzazione territoriali.

La disponibilità di tre reti e quindi la possibilità di ripartire i costi fissi tra più emittenti ha altresì inciso sulle strategie di *differenziazione verticale del prodotto televisivo*, ossia di produzione e acquisizione di diritti da parte delle emittenti. La library degli operatori televisivi è infatti gestita in relazione alle specifiche esigenze di palinsesto delle reti. RAI e Fininvest, che offrono programmi televisivi molto differenziati (differenziazione intra-gruppo), hanno una politica di investimenti in diritti finalizzata ad assicurare alle proprie reti un magazzino tale da garantire un'ampia disponibilità di prodotto televisivo e coprire tutti i fabbisogni di programmazione. Tali operatori hanno quindi realizzato accordi pluriennali con i principali produttori e distributori nazionali ed internazionali di film, telefilm, sit-com e fiction (major americane, produttori indipendenti,

---

<sup>81</sup> Telefilm, *sit-com*, cartoni animati e sport rappresentano in totale il 55% della programmazione di Italia 1.

<sup>82</sup> Film, *soap opera*, *telenovelas* ed informazione di intrattenimento, cd. *soft news*, rappresentano congiuntamente il 55% del palinsesto giornaliero di Rete 4.

<sup>83</sup> La programmazione giornaliera di MTV e Rete A è composta per la maggior parte (più del 70%) da video e programmi musicali.

<sup>84</sup> Dai primi mesi del 2004, è presente una nuova emittente nazionale, denominata Sport Italia (gruppo TF1-HCSC, v.di supra), che trasmette in tecnica analogica terrestre, ed è caratterizzata da un palinsesto interamente dedicato a programmi sportivi.

produttori nazionali, ecc.), nonché con i proprietari dei diritti su eventi sportivi<sup>85</sup>. Operano inoltre direttamente, tramite proprie controllate, nella produzione di programmi e prodotti televisivi.

Di conseguenza, il valore degli investimenti in diritti e produzioni nonché quello della library dei due maggiori operatori raggiungono entità considerevoli: il valore degli investimenti di Fininvest e RAI in diritti televisivi nel triennio 2000-2002 è stato pari, per entrambi gli operatori, a circa 1.500 milioni di euro, mentre il valore complessivo della library dei due gruppi, al 31 dicembre 2002, era rispettivamente pari a 1.834 e 669 milioni di euro<sup>86</sup>. Tali valori costituiscono una rilevante barriera all'ingresso e alla crescita degli operatori concorrenti, in quanto non sono compatibili con una gestione economica in equilibrio di un'emittente che detiene quote di *audience* marginali rispetto a quelle dei due *incumbents*<sup>87</sup>.

In conclusione, il contesto istituzionale del settore televisivo, ed in particolare l'assenza di rigorosi limiti al numero di emittenti televisive, e quindi la disponibilità di tre reti in capo a ciascuno dei due maggiori operatori in un contesto di scarsità delle risorse transmissive disponibili, ha contribuito a determinare un esito concorrenziale inefficiente nel versante dei contenuti caratterizzato da

---

<sup>85</sup> Ad esempio, il gruppo Fininvest ha stipulato accordi di durata media pari a 5 anni, con la possibilità di 4/5 passaggi televisivi, con MCA-Universal, Twenty Century Fox, Sony Columbia, Warner Bros. e Dreamworks. Inoltre ha un rapporto fornitura di diritti con la controllata Medusa Film S.p.A.. Al 31 dicembre 2002 la library di diritti televisivi del gruppo era costituita da circa 10.000 titoli e 55.000 episodi. Infine, tramite la controllata Mediatrade realizza, in autonomia o con partner nazionali e/o internazionali, la produzione di *fiction*, *tv-movie*, miniserie e serie (cfr. Bilancio Fininvest 2002, p. 20).

<sup>86</sup> Il valore iscritto a bilancio dei diritti televisivi del gruppo Fininvest risulta essere uno dei più elevati in Europa, se non il più elevato (anno 2002, fonte Mediobanca).

<sup>87</sup> Si consideri anche l'aspetto dinamico della concorrenza tra emittenti. I due maggiori operatori dispongono di un rilevante vantaggio della prima mossa, essendosi posizionati già sui *target* di pubblico più profittevoli. Un concorrente che volesse conquistare consistenti quote di *audience*, posizionandosi sui *target* già coperti dalle emittenti esistenti, dovrebbe incorrere in costi fissi rilevantissimi, ai fini dell'acquisizione dei diritti su programmi popolari. Considerato che i telespettatori sono caratterizzati da comportamenti inerziali nel consumo televisivo (ossia che gli spostamenti di consumo televisivo richiedono tempo), tale strategia comporterebbe, nel medio periodo, perdite significative ed il raggiungimento del pareggio di bilancio solo in un lungo periodo di tempo. L'evoluzione del contesto competitivo nazionale, ed in particolare la posizione di mercato dell'emittente TMC/La7, appaiono confermare tali argomentazioni. In tal senso l'AGCom ha recentemente sostenuto che *"si deve continuare a rilevare come risultati particolarmente difficile per un nuovo entrante, come dimostra il caso di La Sette, contendere quote di audience e, quindi, delle risorse pubblicitarie ai due operatori dominanti che, assieme, continuano ad assorbire circa il 90% del totale delle risorse pubblicitarie destinate al settore televisivo [...]".* Peraltro, restano particolarmente elevate le barriere all'entrata che un operatore deve affrontare per posizionarsi sul mercato con un'offerta adeguata a raggiungere quote di audience compatibili con una gestione economica in equilibrio" (AGCom, "Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro", 30 giugno 2002).

Per un'analisi di teoria economica su questi temi si rimanda a E. Prescott e M. Visscher, 1977, "Sequential location among firms with foresight", *Bell Journal of Economics*, 8 (2), pp. 378-393.

a) una elevata differenziazione intra-gruppo delle reti dei due operatori che ha prodotto, in presenza di gusti dei telespettatori ancora piuttosto concentrati intorno ad un valore mediano, la saturazione della parte commercialmente più profittevole dell'offerta di contenuti televisivi: RAI e Fininvest si collocano nei punti nevralgici del mercato, catalizzando la quasi totalità degli ascolti, mentre i concorrenti coprono nicchie di mercato, e quindi raggiungono quote di ascolto marginali;

b) una limitata differenziazione orizzontale del palinsesto delle reti dei due gruppi storici (differenziazione inter-gruppo), e quindi un'inefficiente duplicazione delle risorse televisive;

c) strategie di investimento di RAI e Fininvest in programmi popolari (ossia con elevati ascolti), contraddistinti da elevati costi affondati; l'entità di tali costi rappresenta un forte deterrente all'entrata di nuove imprese ed un ostacolo alla crescita degli operatori concorrenti.

#### *ii) Il versante dei contenuti: un confronto internazionale*

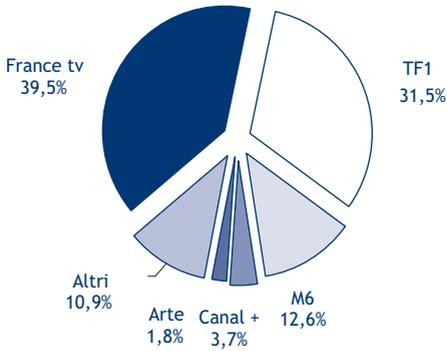
Una valutazione più attenta del contesto concorrenziale italiano può essere fatta alla luce della struttura del mercato televisivo dei principali Paesi europei (la figura 2.2 riporta le quote di mercato, in termini di *audience*, in vari contesti nazionali europei).

In Francia, l'offerta di contenuti televisivi avviene principalmente tramite la trasmissione in tecnica analogica, la quale risulta predominante nel mercato con un indice di penetrazione tra le famiglie di oltre il 90%; sono inoltre assai diffuse tecnologie trasmissive alternative: la trasmissione satellitare e quella via cavo raggiungono complessivamente un tasso di penetrazione pari a circa il 35%<sup>88</sup>. Analizzando la struttura di mercato (figura 2.2a) è possibile notare come siano presenti almeno cinque qualificati operatori, attivi nella trasmissione analogica a cui si aggiungono operatori satellitari e via cavo nonché, anche se con un peso assai modesto, varie emittenti locali. L'operatore televisivo che detiene i maggior indici di ascolto è il gruppo, di proprietà pubblica, France Télévision che, nell'anno 2003, ha realizzato complessivamente una quota di *audience* pari al 39,5%. Le strategie di palinsesto delle tre emittenti del gruppo (France 2, France 3 e France 5) sono vincolate da alcune disposizioni normative e regolamentari, inerenti gli obblighi di servizio pubblico radiotelevisivo: France 2 propone una programmazione di tipo generalista raggiungendo una quota di *audience* di circa il 20%; France 3 realizza programmi di tipo generalista, ma con un profondo radicamento regionale e locale, totalizzando il 16% degli ascolti; France 5 infine è un'emittente di nicchia in quanto produ-

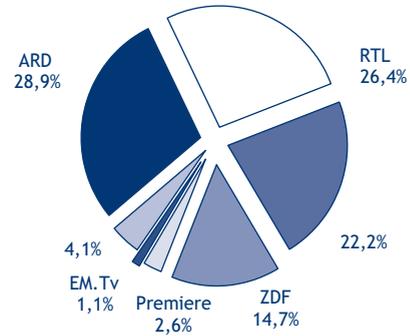
<sup>88</sup> I valori degli indici di penetrazione dei sistemi di illuminazione televisiva nei vari Paesi europei sono di fonte Simmaco Management Consulting.

Figura 2.2 - Quota degli ascolti televisivi in Europa (anno 2003)

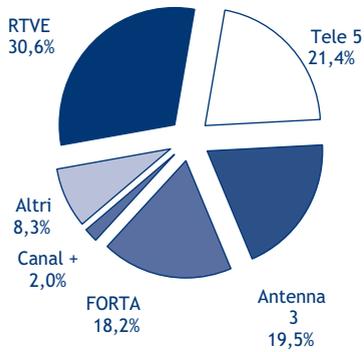
a) Quote ascolti tv in Francia



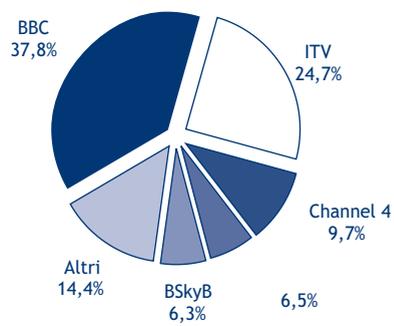
b) Quote ascolti tv in Germania



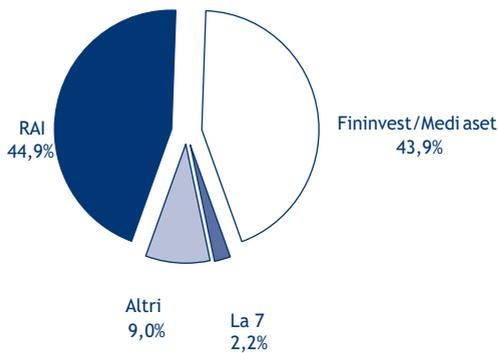
c) Quote ascolti tv in Spagna



d) Quote ascolti tv nel Regno Unito



e) Quote ascolti tv in Italia



Fonte: Auditel per l'Italia, CMT per la Spagna, BARB per il Regno Unito, KEK per la Germania, Mediamètre per la Francia

ce esclusivamente trasmissioni televisive a carattere educativo e formativo che realizzano circa il 3% degli ascolti. L'emittente che registra i più elevati indici di ascolto a livello nazionale è il canale commerciale TF1 (controllata dal gruppo Bouygues) che, con una programmazione di tipo generalista incentrata soprattutto su fiction e spettacoli, realizza complessivamente una quota di *audience* pari a circa il 32%. Nel settore, inoltre, vi sono altre emittenti di rilievo e segnatamente: M6, controllata dal gruppo tedesco RTL, che totalizza, in virtù di un palinsesto incentrato su fiction e programmi musicali, una quota di *audience* pari al 12,6%; Canal plus, di proprietà del gruppo Vivendi, che trasmette in modalità criptata analogica e detiene una quota di ascolti pari a circa il 3,7%<sup>89</sup>; Arté infine, una joint-venture tra lo stato francese e gli operatori pubblici tedeschi (ARD e ZDF), trasmette una programmazione di nicchia incentrata soprattutto su documentari e programmi di carattere culturale e realizza una quota di *audience* pari a circa il 2%. Con riguardo infine alle altre piattaforme trasmissive, nella televisione satellitare operano due piattaforme: Canal Satellite, controllata dal gruppo Vivendi, con un numero di abbonati pari a 2,8 milioni circa, e TPS, controllata da TF1 (con una partecipazione azionaria minoritaria di M6), a cui fanno capo oltre un milione di abbonati; nella televisione via cavo sono infine presenti numerosi operatori – quali Noos (operatore indipendente), France Télécom Cable (gruppo France Telecom), e NC Numéricable (gruppo Canal+/Vivendi) – con un numero complessivo di abbonati pari a circa tre milioni e mezzo.

Nel Regno Unito la diffusione di tecniche trasmissive alternative all'analogico è stata avviata, con successo, a partire dagli anni ottanta ed attualmente hanno raggiunto un elevato livello di diffusione e di varietà; basti pensare che la televisione digitale, sia satellitare che terrestre, è diffusa nel 40% delle famiglie e che il tasso di penetrazione complessivo della televisione via cavo supera il 13%. In definitiva oltre il 50% delle famiglie usufruisce di servizi di trasmissione alternativi all'analogico (cd. multipiattaforma). L'offerta televisiva (figura 2.2b) è costituita dalle due emittenti del network pubblico BBC (BBC1 e BBC2) - finanziate quasi interamente dal canone<sup>90</sup> - le quali complessivamente raggiungono una quota di *audience* pari a circa il 38% con la rete generalista a carattere informativo BBC 1 che detiene il 27% degli ascolti e con l'emittente a programmazione culturale ed educativa BBC 2 che totalizza circa l'11% dell'*audience*. Vi è

<sup>89</sup> Si noti che il gruppo Canal+/Vivendi offre servizi di televisione a pagamento su tre piattaforme trasmissive: nell'analogico terrestre attraverso l'emittente Canal plus, nel satellite attraverso la piattaforma Canal Satellite e nel cavo attraverso la società NC Numéricable.

<sup>90</sup> In particolare i ricavi legati al canone annuale costituiscono oltre il 75% del fatturato di BBC mentre i proventi legati alle attività commerciali rappresentano il 18% del totale; vi è poi un residuo 7% che deriva dalle iniziative legate a BBC World. La BBC non può raccogliere pubblicità, e quindi non concorre in tale mercato.

poi un altro canale di proprietà pubblica, Channel 4, che è tuttavia gestito secondo criteri commerciali, non ricevendo alcun canone ed essendo interamente finanziato tramite raccolta pubblicitaria; esso trasmette programmi di intrattenimento e di informazione che totalizzano complessivamente il 10,5% degli ascolti. Il principale operatore commerciale, ITV, è costituito da un insieme di canali licenziatari che nelle fasce orarie chiave della giornata trasmettono a reti unificate su tutto il territorio nazionale e che, nel tempo residuo, trasmettono i propri programmi su base regionale; il palinsesto del gruppo è focalizzato su programmi di tipo generalista che globalmente totalizzano il 25% dell'*audience*. Un'altra emittente nazionale presente nel mercato televisivo britannico è Channel 5, controllata dal gruppo tedesco RTL, che a distanza di pochi anni dall'ingresso sul mercato, avvenuto nel 1997, si è affermata presso i telespettatori raggiungendo nel 2003 un indice di ascolto pari al 6,5%. Oltre a queste emittenti che trasmettono principalmente in tecnica analogica<sup>91</sup>, si aggiungono altri operatori che trasmettono tramite tecniche alternative, tra questi il più importante è BSkyB, controllato dalla News International Corporation ed attivo sulla piattaforma satellitare a pagamento tramite una pluralità di canali tematici; tale società totalizza oltre sette milioni di abbonati con una quota di *audience* del 6,5%. Infine si segnalano la piattaforma digitale terrestre Freeview, sorta recentemente ed in crescita presso il pubblico con un tasso di penetrazione pari al 13%, e i due operatori via cavo a pagamento NTL e Telewest, i quali complessivamente raccolgono un bacino d'utenza pari ad oltre tre milioni di abbonati. Le due società operano però in zone geografiche distinte cosicché per ciascun bacino geografico è presente un solo operatore via cavo.

Il versante dei contenuti televisivi in Germania ha un assetto unico nel panorama europeo in quanto soltanto il 7% delle famiglie riceve il segnale televisivo tramite tecnologia terrestre a fronte del 57% di esse che utilizza la televisione via cavo e del 37% che è raggiunta dal satellite. La diffusione di tecnologie alternative all'analogico (ed al digitale) terrestre ha contribuito ad un arricchimento dell'offerta televisiva in termini di canali poiché esse non scontano i limiti imposti dallo spettro frequenziale propri delle trasmissioni terrestri (soprattutto in tecnica analogica). Nel mercato (figura 2.2c) sono attivi due operatori pubblici, ARD e ZDF, che, pur avendo in comune obblighi di servizio pubblico, hanno una distinta struttura di *governance* e una diversa missione editoriale. Il gruppo ARD è costituito da un'associazione che raccoglie nove enti di diritto televisivo dei differenti stati federali e detiene una quota di *audience* pari a circa il 29% grazie ad una programmazione prevalentemente regionale imperniata su due emittenti

---

<sup>91</sup> Il gruppo BBC, a partire dal 1999, ha iniziato a sviluppare piattaforme alternative a quella analogica in particolare lanciando alcuni canali digitali tematici (i principali sono BBC News 24, BBC Parliament e CBBC) che complessivamente totalizzano ancora indici di ascolto piuttosto modesti, pari a circa l'1,5%.

nazionali (ARD e ARDIII). L'altro gruppo di proprietà pubblica, ZDF, trasmette un'emittente a carattere nazionale che concentra il proprio palinsesto sull'informazione e che una detiene una quota di circa il 15%. I due gruppi pubblici, inoltre, producono a livello congiunto anche diversi canali tematici, di carattere prevalentemente educativo e culturale, che complessivamente raccolgono il 3% degli ascolti<sup>92</sup>. Il gruppo RTL - attivo anche in altri Paesi europei (Austria, Belgio, Francia, Gran Bretagna, Olanda, Spagna e Ungheria) - è il più grande operatore commerciale presente sul mercato televisivo tedesco grazie al controllo di cinque emittenti nazionali attive sia su piattaforma satellitare che via cavo (RTL Tv, RTL II, Super RTL, VoX, N-TV) le quali complessivamente realizzano oltre il 26% degli ascolti. Vi è poi il gruppo ProSiebenSat<sup>93</sup> che rappresenta il terzo operatore con una quota di *audience* pari a circa il 22% in virtù del controllo di quattro emittenti nazionali, tra cui la principale è il canale Sat 1. Nel mercato tedesco vi sono poi altri operatori di proprietà di gruppi multinazionali che presentano quote di mercato ancora piuttosto contenute in ragione del loro recente ingresso: EM.TV che detiene l'1,2% degli ascolti, l'operatore francese TF1 con una quota attorno all'1%, nonché i gruppi americani Viacom e AOL-Time Warner che tramite i canali musicali MTV e VIVA detengono ciascuno lo 0,8% degli ascolti televisivi<sup>94</sup>. Infine, Premiere, l'unica piattaforma a pagamento presente in Germania (trasmessa esclusivamente su satellite), che, nel 2003, ha raggiunto la cifra di quasi tre milioni di abbonati, detiene una quota di *audience* pari al 2,6%.

In Spagna, infine, l'offerta di contenuti televisivi avviene principalmente tramite la trasmissione analogica, anche se le altre piattaforme trasmissive (satellite, cavo e digitale terrestre) appaiono poter modificare in prospettiva lo scenario competitivo. Il principale gruppo televisivo (figura 2.2d) è costituito dai due canali analogici (TVE1 e TVE2) dell'emittente pubblica RTVE, la quale ha realizzato nel 2003 oltre il 30% degli ascolti. Il secondo operatore del mercato, Telecinco - emittente commerciale control-

<sup>92</sup> ARD e ZDF controllano congiuntamente i seguenti canali tematici: il canale satellitare 3SAT che, con una programmazione di tipo culturale, ha realizzato nel 2003 un'*audience* dell'1%; il canale per bambini KI.KA che detiene l'1,2% degli ascolti; il canale specializzato in informazione ed approfondimenti, Phoenix, che totalizza lo 0,5% dell'*audience*; infine l'emittente satellitare a programmazione culturale ARTE, controllata congiuntamente assieme allo Stato francese, che detiene lo 0,3% degli ascolti.

<sup>93</sup> Il gruppo ProSiebenSat.1 è sorto, nella sua attuale configurazione, in seguito al fallimento del gruppo KirchMedia, avvenuto nel 2002. Il gruppo Kirch ha ricoperto una posizione molto forte sul mercato televisivo tedesco grazie al controllo di sei canali televisivi in chiaro e un numero elevato di canali a pagamento (piattaforma Premiere). Al momento del fallimento tutte le emittenti del gruppo sono state cedute cosicché le quattro emittenti in chiaro - SAT.1, N24, Kabel 1 e ProSieben - che costituiscono il gruppo ProSiebenSAT.1 Media AG sono passate sotto il controllo del gruppo Saban; la piattaforma satellitare a pagamento Premiere è stata acquistata dal gruppo finanziario Per mira; infine alcuni altri canali televisivi, ed in particolare l'emittente DSF, sono divenuti di proprietà del gruppo EM.TV.

<sup>94</sup> È inoltre presente il gruppo americano Disney, che detiene partecipazioni in alcune emittenti nazionali tra cui RTL II.

lata dal gruppo Fininvest – ha raggiunto, con una programmazione di tipo generalista incentrata su fiction e programmi di intrattenimento, una quota di *audience* pari al 21%. Antenna 3, controllata congiuntamente dai gruppi Planeta, De Agostini ed RTL, è la seconda emittente commerciale nazionale con una quota pari al 20% circa degli ascolti. È inoltre presente un quarto operatore nazionale, rappresentato dalla federazione FORTA che collega e coordina, con un'unica struttura di *governance*, una decina di emittenti a copertura regionale; la quota di *audience* di FORTA risulta essere complessivamente pari al 18%. Nel mercato televisivo spagnolo è infine presente un operatore di televisione a pagamento, controllato da Telefonica e dal gruppo Vivendi, che opera su più piattaforme trasmissive (analogico e satellite) e che raggiunge circa il 2% dell'*audience*.

**Tabella 2.3 - Confronto internazionale: tassi di concentrazione negli ascolti televisivi in Europa (audience nel giorno medio; periodo 1993-2003)**

| Paese/<br>indice di concentrazione | 1993                |                     |                      | 2003 |      |       | 1993-2003<br>ΔHHI |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|------|------|-------|-------------------|
|                                    | CR1                 | CR2                 | HHI                  | CR1  | CR2  | HHI   |                   |
| Germania                           | 35,2                | 60,0                | 2.580                | 28,9 | 55,3 | 2.245 | -335              |
| Spagna                             | 36,8                | 62,8                | 2.615                | 30,6 | 52,0 | 2.118 | -497              |
| Francia                            | 41,4 <sup>(a)</sup> | 78,7 <sup>(a)</sup> | 3.267 <sup>(a)</sup> | 39,5 | 71,0 | 2.738 | -529              |
| Regno Unito                        | 44,0                | 81,0                | 3.442                | 37,8 | 62,5 | 2.235 | -1.207            |
| Italia                             | 47,9                | 90,7                | 4.131                | 44,9 | 88,8 | 3.966 | -165              |

(a) Il dato francese si riferisce all'anno 1995.

CR1 è la quota di mercato del primo operatore

CR2 è la somma delle quote di mercato dei primi due operatori

HHI è l'indice di Herfindahl-Hirschmann dato dalla somma delle quote di mercato, elevate al quadrato, di tutti gli operatori presenti sul mercato.

Fonte: Auditel per l'Italia, CMT per la Spagna, BARB per il Regno Unito, KEK per la Germania, Mediamètre per la Francia.

Una disamina della struttura concorrenziale dell'offerta dei contenuti televisivi nei vari contesti nazionali europei può essere effettuata confrontando alcuni indici sintetici di concentrazione. Dall'analisi dei dati riportati in tabella 2.3, relativi ai principali indici di concentrazione misurati in termini di quote di *audience*, si osserva come il livello di concentrazione in Italia, nel 2003, sia significativamente superiore rispetto a quello presente in tutti gli altri Stati. In particolare, l'analisi degli indici CR1 e CR2 mostra chiaramente come in Italia la quota di mercato dei primi operatori risulti nettamente superiore rispetto a quella degli altri Paesi, con particolare riferimento alla quota congiunta dei primi due operatori che totalizzano in Italia l'89% dell'*audience* a fronte del 52% della Spagna, del 55% della Germania, del 63% del Regno Unito e del 71% della Francia. Spostando il confronto sull'indice HHI il quadro che emerge evidenzia in modo ancora più chiaro l'elevato livello di concentrazione della fornitura di contenuti televisivi in Italia.

A tal riguardo pare necessario precisare che in tutta Europa siffatto ambito di mercato è contraddistinto da uno elevato grado di concentrazione a causa di fattori endogeni, quali l'esistenza di costi affondati, nonché di elementi di ordine storico-istituzionale<sup>95</sup>: gli indici HHI risultano, infatti, in tutti i Paesi europei considerati, superiori a 2.000. A fronte di tale peculiarità del settore, l'Italia presenta un grado di concentrazione comunque anomalo rispetto agli altri Paesi europei poiché questo, essendo pari a circa 4.000, risulta quasi doppio rispetto a quello della Spagna, della Germania e del Regno Unito nonché significativamente superiore rispetto a quello della Francia.

Dal punto di vista dinamico, è possibile rilevare come nell'ultimo decennio gli altri Paesi europei abbiano attuato politiche di liberalizzazione del settore televisivo che hanno prodotto processi di deconcentrazione del mercato. Analizzando infatti le variazioni degli indici nel periodo 1993-2003 (ultima colonna della tabella 2.3) risulta evidente come in tutti i mercati nazionali, in conseguenza dell'ingresso di nuovi operatori, sia significativamente diminuito il livello di concentrazione.

In Italia invece la struttura di mercato è rimasta sostanzialmente inalterata in senso fortemente concentrato: la quota di *audience* congiunta dei due principali operatori si è mantenuta stabile nel tempo su valori pari all'89-90% e l'indice HHI ha subito una variazione poco significativa, la minore fatta registrare dai principali Paesi europei, pari a 165 punti, a fronte della maggiore base di partenza, pari a oltre 4.000 punti.

A ciò si aggiunga l'esistenza di forme di barriere all'ingresso quali la presenza di una fitta rete di legami azionari e non azionari nonché la presenza, con posizioni di assoluto rilievo, dei due operatori *incumbent* in tutti i mercati che compongono la filiera televisiva.

➤ *Il complesso dei citati elementi ha prodotto in Italia l'instaurarsi di un assetto di mercato strutturalmente concentrato (duopolistico) e caratterizzato dall'esistenza di elevate barriere all'ingresso; tale assetto risulta unico in Europa.*

A titolo di esempio si evidenzia come in dieci anni la quota di ascolti del terzo operatore del settore televisivo si sia stabilizzata attorno al 3%: dal 1997 ad oggi la quota di *audience* di La7 (ex TMC), prima emittente nazionale in concorrenza con quelle dei primi due operatori, è addirittura diminuita passando dal 2,4% al 2,2%. Per contro negli altri Paesi europei si è assistito all'ingresso di nuovi emittenti che in pochi anni hanno eroso consistenti quote di mercato agli operatori storici: si consideri, ad esempio, l'ingresso, nel Regno Unito, dell'emittente Channel 5, attiva dal 1997, che, nello stesso periodo di riferimento, ha raggiunto, partendo da zero, il 6,5% del totale degli ascolti televisivi.

<sup>95</sup> In Europa il settore televisivo è nato come attività pubblica esercitata in regime di monopolio legale, per poi essere liberalizzata solo a partire dagli anni settanta.

### 2.2.2 Il versante della raccolta pubblicitaria: l'assetto concorrenziale del mercato nazionale della pubblicità televisiva

Il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva è caratterizzato dall'offerta agli inserzionisti di spazi pubblicitari in emittenti televisive nazionali da parte delle concessionarie di pubblicità (per una definizione merceologica e geografica del mercato si rimanda al paragrafo 1.2 del capitolo 1). La tabella 2.4 riporta i valori delle quote di mercato, riferiti all'anno 2003, dei gruppi televisivi in tale mercato. Come si evince dalla lettura della tabella si è preferito organizzare i dati presentando le quote pubblicitarie dei proprietari del mezzo, e non delle concessionarie; per ogni gruppo televisivo, si è considerato il totale dei ricavi lordi fatturati dalle concessionarie che raccolgono pubblicità per le emittenti nazionali del medesimo gruppo. Tale scelta, irrilevante nel caso dei primi due operatori che raccolgono attraverso concessionarie di proprietà (Publitalia per Fininvest, Sipra per RAI), è stata dettata dalla circostanza che sono in atto profondi cambiamenti nella gestione della raccolta delle emittenti nazionali minori. Una lettura delle quote di mercato dal lato delle concessionarie renderebbe quindi tali valori dinamicamente molto variabili, a fronte invece della stabilità della proprietà del mezzo<sup>96</sup>.

Considerando la sola raccolta sulle emittenti nazionali (seconda colonna della tabella 2.4), i primi due operatori detengono congiuntamente oltre il 95% del valore del mercato. In particolare,

➤ *il primo gruppo televisivo, Fininvest, opera in posizione dominante in virtù*

- a) di una quota di mercato pari a circa il 65%;
- b) della differenza di quota con il secondo operatore, RAI, che detiene circa il 29% del mercato e che è sottoposto, in qualità di società di servizio pubblico radiotelevisivo, a più cogenti limiti normativi di affollamento pubblicitario<sup>97</sup>;
- c) della posizione limitata detenuta dai restanti operatori televisivi: il terzo gruppo, Telecom Italia, raccoglie complessivamente, attraverso le due concessionarie Cairo ed MTV Pubblicità, una quota pari al 3,4%.

Come evidenziato in precedenza (si veda paragrafo 1.2 del capitolo 1), un'ulteriore forma di pressione concorrenziale può derivare dall'offerta di spazi pubblicitari in emittenti loca-

---

<sup>96</sup> Si consideri a esempio che nel corso 2004 Sky Italia ha rescisso i contratti che la legavano alle due concessionarie Cairo e Publikompass. A partire dal 1° luglio 2004, Sky Italia opera attraverso una concessionaria di proprietà, Sky Pubblicità.

Viceversa, la raccolta pubblicitaria dell'emittente La7 (TMC) è stata gestita fino alla fine del 2002 da una concessionaria del gruppo Telecom Italia denominata HMC (ex Cecchi Gori Advertising), per poi essere esternalizzata, a partire dal 1° gennaio 2003, alla concessionaria indipendente Cairo.

<sup>97</sup> Per un approfondimento dei vincoli imposti alla società di servizio pubblico si rimanda al paragrafo 2.3.

li da parte di concessionarie nazionali. In particolare, in Italia alcune concessionarie minori tendono a gestire la quota della raccolta delle emittenti locali (o dei circuiti di emittenti locali) indirizzata agli inserzionisti nazionali; esse infatti possono offrire al cliente un prodotto pubblicitario che, attraverso il contestuale inserimento di spazi in un'insieme di emittenti a carattere locale, copre l'intero territorio nazionale, ovvero una parte rilevante di esso. Tuttavia, anche considerando il ruolo svolto da tali concessionarie, i rilievi concorrenziali precedentemente illustrati non mutano (le quote così ricalcolate sono presentate nella terza colonna della tabella 2.4): l'insieme delle concessionarie che raccolgono la parte nazionale della pubblicità delle emittenti locali (Publikompass, PRS Tv, Cierreti, Opus e RETE) arriva a detenere appena lo 0,7% del totale del mercato.

**Tabella 2.4 - Mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva (anno 2003, %)**

| <b>Emittente/gruppo<br/>(concessionaria)</b> | <b>Emittenti<br/>nazionali (*)</b> | <b>Emittenti<br/>nazionali e locali (solo<br/>pubblicità nazionale) (**)</b> | <b>Emittenti<br/>terrestri e<br/>satellitari (***)</b> |
|--|------------------------------------|--|--|
| Fininvest (Publitalia)                       | 66,9%                              | 66,3%  | 64,7%  |
| RAI (Sipra)                                  | 29,2%                              | 29,1%  | 28,5%  |
| Telecom Italia<br>(Cairo, MTV) (a)           | 3,4%                               | 3,4%   | 3,3%   |
| Rete A (Publikompass)(b)                     | 0,5%                               | 0,5%   | 0,5%   |
| Emittenti Locali (Varie)(c)                  | -                                  | 0,7%   | 0,7%   |
| Sky (Cairo, Publikompass)(d)                 | -                                  | -  | 2,0%   |
| Altre emittenti satellitari (Varie)(e)       | -                                  | -  | 0,3%   |
| <b>Totale</b>                                | <b>100%</b>                        | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |

Legenda: Le quote di mercato sono calcolate dai ricavi pubblicitari delle concessionarie, al lordo della quota retrocessa alle emittenti.

(\*) Quote di mercato riferite alle sole emittenti nazionali: RAI (Rai 1, Rai 2, Rai 3), Fininvest (Canale 5, Italia 1, Rete 4), Telecom Italia (La 7, MTV), Rete A; sono escluse: Sport Italia attiva dal 2004; Home Shopping Europe ed Elefante TV<sup>1</sup> che operano esclusivamente nell'affitto di spazi televisivi per televendite - nel caso di Elefante Tv inoltre tali transazioni sono intra-gruppo in quanto avvengono nei confronti della controllante TeleMarket che opera nella vendita di prodotti d'arte e d'antiquariato -; e Rete Capri emittente a carattere regionale o pluri-regionale, che raccoglie quasi esclusivamente pubblicità locale.<sup>2</sup>

(\*\*) Quote di mercato riferite al totale della pubblicità nazionale su emittenti televisive terrestri; viene quindi conteggiata anche la quota di pubblicità nazionale raccolta da concessionarie nazionali per inserzioni su emittenti locali e su circuiti di locali.

(\*\*\*) Quote di mercato riferite al totale della pubblicità nazionale su emittenti televisive terrestri e satellitari.

(a) Per Telecom Italia si sono conteggiati i ricavi pubblicitari lordi che le concessionarie Cairo e MTV Pubblicità hanno fatturato per la vendita di inserzioni pubblicitarie rispettivamente sulle emittenti La7 ed MTV.

(b) Per Rete A si sono conteggiati i ricavi pubblicitari lordi che la concessionaria Publikompass ha fatturato per la vendita di inserzioni pubblicitarie sull'emittente.

(c) Per le emittenti o i circuiti di emittenti locali si sono conteggiati i ricavi pubblicitari lordi che le concessionarie Publikompass, PRS Tv, Cierreti, Opus e RETE hanno fatturato per la vendita di spazi pubblicitari ad inserzionisti nazionali su tali emittenti.

(d) Per SKY Italia si sono conteggiati i ricavi pubblicitari lordi che le concessionarie Cairo e Publikompass hanno fatturato per la vendita di inserzioni pubblicitarie sui canali satellitari del gruppo.

(e) Per gli altri canali satellitari si sono conteggiati i ricavi pubblicitari lordi che le concessionarie Cairo, Publikompass, IlSole24Ore Pubblicità, Radio&Reti, RCS Pubblicità, Class Pubblicità e DADA hanno fatturato per la vendita di spazi pubblicitari su tali emittenti.

Fonte: (\*) Nielsen Media Research; (\*\*) e (\*\*\*) stime AGCM su dati forniti dagli operatori.

<sup>1</sup> Anche qualora si volessero prendere in considerazione tali transazioni, la quota di mercato di HSE ed Elefante Tv che ne deriverebbe sarebbe marginale, in quanto complessivamente inferiore allo 0,5% del totale della raccolta pubblicitaria televisiva.

<sup>2</sup> Si consideri che la copertura effettiva dell'emittente Rete Capri è inferiore al 25% della popolazione italiana (stima AGCM; v.di paragrafo 3.3 del capitolo 3).

Si è infine proceduto ad integrare il dato della raccolta pubblicitaria televisiva con gli investimenti pubblicitari effettuati in canali che operano sulla piattaforma satellitare (ultima colonna della tabella 2.4). Siffatto allargamento del mercato appare, da un punto di vista antitrust, necessario anche se, allo stato attuale in Italia la piattaforma satellitare presenta un tasso di penetrazione ancora limitato seppur in crescita<sup>98</sup>. Tale ultima problematica, come sarà esposto nel capitolo 3, rileva più da un punto di vista della compravendita di capacità trasmissiva tra un operatore di rete (che offre capacità) ed un fornitore di contenuti (un'emittente che domanda capacità trasmissiva), che da un punto di vista della compravendita di spazi pubblicitari televisivi. Gli inserzionisti di pubblicità infatti possono comunque, a fronte di un incremento del prezzo delle inserzioni sulle emittenti televisive via etere, spostare la propria domanda verso i canali satellitari in virtù del fatto che il numero e la specializzazione dei contatti non dipende soltanto dalla diffusione della tecnologia trasmissiva ma anche dalla attrattività dei programmi televisivi veicolati dalla piattaforma trasmissiva; in tal senso i canali satellitari possono raggiungere ascolti maggiori e/o contatti commercialmente più appetibili di alcune emittenti nazionali. In considerazione della recente evoluzione e delle prospettive di medio termine di diffusione della piattaforma satellitare, del fatto che, dal punto di vista dell'offerta di spazi pubblicitari, le concessionarie operano indistintamente sulle due piattaforme trasmissive, nonché della circostanza che le emittenti satellitari e quelle terrestri competono tra loro nel versante degli ascolti televisivi appare opportuno considerare il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva come composto complessivamente dai ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria sia sulle emittenti terrestri che sui canali satellitari<sup>99</sup>.

Ciò posto, l'allargamento del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva alle emittenti satellitari non altera il quadro concorrenziale sopra delineato - i primi due operatori conservano infatti una quota di mercato complessiva superiore al 90%, pari al 93,2%, con il gruppo Fininvest che si attesta, in posizione dominante, al 65%. L'unica novità di rilievo riguarda l'inclusione nel mercato di Sky Italia, che con il 2%, diventa il quarto operatore pubblicitario presente nel mercato televisivo italiano; nel 2003, gli altri canali satellitari hanno raccolto (tramite le concessionarie Cairo, Publikompass, ISole24Ore Pubblicità, Radio&Reti, RCS Pubblicità, Class Pubblicità e DADA) appena lo 0,3% del mercato complessivo.

#### *i) Versante dei contenuti e mercato della raccolta pubblicitaria televisiva*

---

<sup>98</sup> Per un approfondimento circa la configurazione delle diverse piattaforme trasmissive si rimanda all'analisi condotta nel capitolo 3, paragrafo 3.3.

<sup>99</sup> Si noti che l'inclusione della raccolta pubblicitaria su emittenti a pagamento non pregiudica la definizione di un distinto mercato nazionale dei servizi di *pay-tv*. Infatti gli operatori di televisione a pagamento si configurano come società multi-prodotto che operano simultaneamente sia nella raccolta pubblicitaria sia nei servizi di *pay-tv*. Tale tematica sarà approfondita nel successivo paragrafo 2.4.

Una valutazione complessiva degli assetti competitivi della raccolta pubblicitaria non può prescindere dall'analisi del legame esistente con il collegato versante della concorrenza sugli ascolti, a cui è stato dedicato il precedente paragrafo. Come si evince confrontando la posizione degli operatori nei due versanti del mercato, il gruppo Fininvest è l'unico soggetto ad avere un rapporto tra la quota della raccolta e quella degli ascolti maggiore all'unità (pari a 1,5); ciò vuol dire che gli ascolti televisivi delle reti Fininvest garantiscono una quota di mercato nella raccolta più che proporzionale all'*audience share*, mentre le altre reti televisive, terrestri e satellitari, raccolgono meno di quanto raggiungono in termini di ascolti<sup>100</sup>. Fininvest è quindi l'unico operatore a valorizzare la propria quota negli ascolti in maniera più che proporzionale nella raccolta pubblicitaria.

Il dato può essere letto anche considerando il valore economico medio, in termini di raccolta pubblicitaria, di un punto percentuale di *audience* raggiunto da ciascun gruppo o emittente televisiva. Mentre il gruppo Fininvest riesce in media a vendere ogni punto di *audience* raggiunto dalle proprie tre reti ad un valore pari ad oltre 50 milioni di euro, tale valore scende ad un massimo di 30 milioni per gli altri operatori (RAI vende in media un punto di *audience* a 22 milioni di euro).

Tale evidenza, ovvero l'esistenza di un soggetto che opera in posizione dominante nella raccolta pubblicitaria televisiva e che è il solo a valorizzare in modo più che proporzionale il potere detenuto nell'offerta di contenuti, risulta unica in Europa.

#### *ii) La raccolta pubblicitaria televisiva: un confronto internazionale*

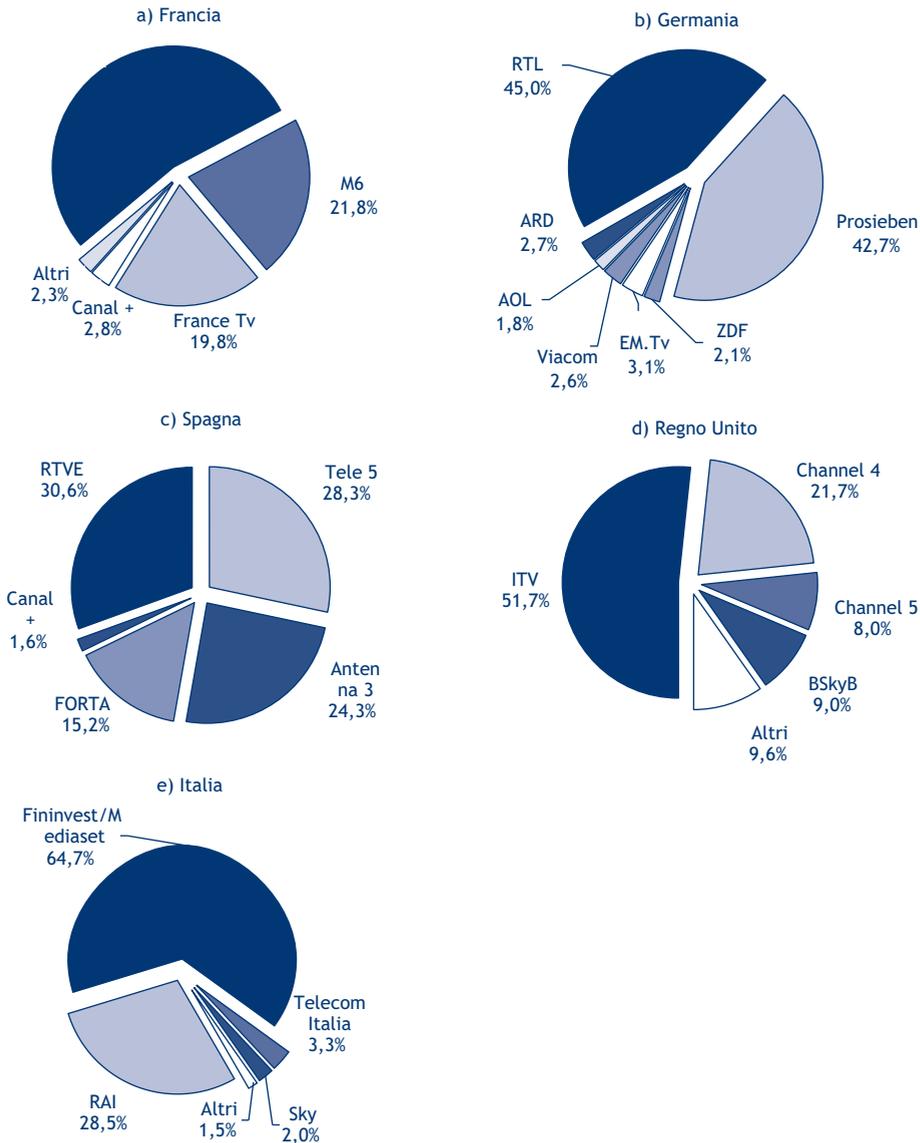
Il confronto tra le strutture concorrenziali del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva dei principali Paesi europei risulta quindi, ancora una volta, di particolare pregio al fine di addivenire ad una più completa comprensione del contesto nazionale (la figura 2.3 riporta le quote di mercato nella raccolta pubblicitaria televisiva dei principali mercati nazionali europei).

In Francia la raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo avviene principalmente tramite concessionarie integrate con l'emittente; in particolare i principali operatori quali FRT, TF1, M6 e Canal plus dispongono di proprie concessionarie pubblicitarie. Le piccole emittenti (tra le quali ARTE) e i vari canali tematici satellitari e via cavo esternalizzano invece la raccolta pubblicitaria a concessionarie indipendenti. La principale emittente commerciale presente nel mercato, TF1, realizza i ricavi pubblicitari più elevati con una

<sup>100</sup> RAI presenta un basso rapporto (pari a 0,6) tra la quota della raccolta e quella degli ascolti; ciò è dovuto ai limiti imposti in via normativa all'affollamento pubblicitario sulle reti della società di servizio pubblico. Le altre emittenti televisive si attestano tra lo 0,9 e lo 0,5: in particolare, per La7 il valore è pari a 0,9, così come per i canali satellitari (compresi quelli di Sky Italia), per MTV il rapporto è compreso tra 0,9 e 0,7 (stima AGCM su ipotesi di *audience*), mentre, infine, per Rete A il dato è compreso tra 0,5 e 0,7 (stima AGCM su ipotesi di *audience*).

quota di mercato pari al 53%, mentre l'emittente M6 detiene una quota pari al 22% ed il canale analogico trasmesso in modalità criptata Canal plus raggiunge il 2,8%. In considerazione dei più stringenti limiti di affollamento pubblicitario che si applicano ai canali di servizio pubblico, France Télévision detiene invece una quota dei ricavi pubblicitari, significativamente inferiore a quella in termini di ascolti, e pari al 20%.

Figura 2.3 - Quota di mercato nella raccolta pubblicitaria televisiva in Europa (anno 2003)



Fonte: KEK per la Germania, CMT per la Spagna, AGCM per l'Italia, Simmaro Management Consulting per la Francia ed il Regno Unito.

Nel Regno Unito la competizione nella raccolta pubblicitaria televisiva avviene soltanto tra gli operatori commerciali presenti nel mercato – comprendendo tra essi anche l'emittente pubblica, ma non di servizio pubblico, Channel 4 – dato che BBC non opera in tale ambito. Alla luce di tale circostanza, i potenziali investimenti pubblicitari che non possono essere raccolti dalla BBC rappresentano risorse disponibili per gli altri operatori. In particolare, il gruppo ITV, per mezzo della propria concessionaria Carlton-Granada, detiene la quota più elevata di investimenti pubblicitari, pari al 51,7%; Channel 4 rappresenta il secondo operatore, con il 22%; mentre il nuovo operatore Channel 5, attivo dal 1997, raccoglie investimenti per una quota dell'8%. Infine, BSkyB, che opera principalmente nella televisione a pagamento, detiene comunque una significativa quota del mercato pubblicitario televisivo britannico pari al 9%.

In Germania, come evidenziato in precedenza, il mercato televisivo è connotato da una forte diffusione di piattaforme alternative all'analogico, quali il satellite e il cavo, che consentono ai vari operatori di sfruttare un'ampia gamma di modalità trasmissive con le quali diffondere i propri programmi; tale opportunità ha permesso ai principali operatori di crescere molto anche nel versante della raccolta televisiva. In particolare il gruppo RTL, attivo tramite la propria concessionaria IP Deutschland, e il gruppo ProSieben, per mezzo della concessionaria controllata Seven One Media, risultano gli operatori più importanti in virtù dell'elevata quota di ricavi pubblicitari, pari rispettivamente al 45% e al 43%. Come per gli altri mercati televisivi fin qui esaminati, anche in Germania esistono limiti asimmetrici tra emittenti commerciali e di servizio pubblico nella raccolta pubblicitaria; in conseguenza di tali limiti le quote dei due gruppi pubblici ARD e ZDF risultano marginali e rispettivamente pari al 2,7% e al 2,1%. Operano, infine, con quote modeste ma in crescita, i seguenti gruppi internazionali: EM.TV, con una quota pari a circa il 3%, Viacom, con il 2,6%, e AOL-Time Warner con l'1,8%.

In Spagna, la raccolta pubblicitaria televisiva è contraddistinta da una forte presenza del gruppo pubblico RTVE che, pur se finanziato dallo Stato, opera senza alcun limite di raccolta. In particolare esso risulta essere il primo gruppo pubblicitario, con una raccolta complessiva pari al 31% circa del mercato. Anche la federazione di emittenti locali FORTA, pur ricevendo dei sussidi pubblici, opera nella raccolta pubblicitaria televisiva confermandosi a livello complessivo, con il 15%, come uno dei principali operatori. Passando alle emittenti private: il secondo operatore di mercato è l'emittente Telecinco, attiva tramite la propria concessionaria Publiespaña, con una quota pari al 28%; Antenna 3, che opera per mezzo della propria concessionaria Prisa, detiene il 24% del mercato; mentre l'operatore a pagamento Canal plus, raccoglie pubblicità per una percentuale pari all'1,5% del mercato.

L'analisi dei dati riportati in tabella 2.5, relativi ai principali indici di concentrazione misurati in termini di quote di ricavi pubblicitari, consente una valutazione, in via comparativa, della struttura concorrenziale del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva.

In via preliminare, si evidenzia come la raccolta pubblicitaria televisiva presenti, in tutti i principali contesti nazionali europei, un elevato livello di concentrazione: l'indice HHI presenta infatti valori molto elevati, che non scendono al di sotto dei 2.500 punti. L'elevata concentrazione del mercato è connessa sia alla presenza di forze endogene che spingono il mercato verso un esito oligopolistico, sia a fattori di natura istituzionale che hanno limitato le spinte concorrenziali dei nuovi operatori entranti (si veda supra).

**Tabella 2.5 - Confronto internazionale: tassi di concentrazione nella raccolta pubblicitaria televisiva in Europa (anno 2003)**

| Paese/indice di concentrazione | CR1 (%) | CR2 (%) | HHI   |
|--------------------------------|---------|---------|-------|
| Spagna                         | 30,6    | 58,9    | 2.561 |
| Regno Unito                    | 51,7    | 73,4    | 3.314 |
| Francia                        | 53,3    | 75,1    | 3.719 |
| Germania                       | 45,0    | 87,7    | 3.880 |
| Italia                         | 64,7    | 93,2    | 5.014 |

Fonte: KEK per la Germania, CMT per la Spagna, AGCM per l'Italia, Simmaco Consulting per la Francia ed il Regno Unito.

CR1 è la quota di mercato del primo operatore

CR2 è la somma delle quote di mercato dei primi due operatori

HHI è l'indice di Herfindahl-Hirschmann dato dalla somma delle quote di mercato, elevate al quadrato, di tutti gli operatori presenti sul mercato.

A fronte di tale evidenza esistono tuttavia delle notevoli differenze tra i vari Paesi. In particolare, il livello di concentrazione in Italia è decisamente superiore rispetto a quello degli altri Paesi europei: l'indice CR1 italiano, pari al 64,7%, risulta essere più che doppio rispetto a quello della Spagna nonché significativamente maggiore di quello tedesco, pari al 45%, di quello britannico (51,7%) e di quello francese (53,3%); tali considerazioni trovano ulteriore conferma nell'analisi dell'HHI, che dimostra in modo incontrovertibile l'elevato grado di concentrazione della raccolta televisiva in Italia, raggiungendo un valore elevatissimo, superiore a 5.000, che non trova riscontro in nessuno degli negli altri contesti nazionali.

### *iii) La raccolta pubblicitaria televisiva: le condotte delle concessionarie*

In Italia, a differenza degli altri paesi europei, il ruolo di Fininvest nella concorrenza sugli ascolti si traduce in una posizione dominante nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Il potere di mercato detenuto da tale operatore garantisce una più elevata valorizzazione dei propri spazi pubblicitari nonché una maggiore capacità di utilizzare la propria capacità produttiva<sup>101</sup>. Tali evidenze possono essere spiegate alla luce di considerazioni di tipo strutturale e comportamentale.

<sup>101</sup> Nel 2002, il gruppo Fininvest, che ha venduto 13,7 milioni di secondi di inserzioni pubblicitarie sulle tre emittenti nazionali, ha raggiunto un tasso di affollamento giornaliero medio superiore al 14% (fonte Nielsen), a fronte del 9,5% di La7 (con circa 3 milioni di secondi di pubblicità venduti) e del 4% circa di RAI (con 3,7 milioni di secondi di inserzioni nelle tre reti).

Innanzitutto, la posizione acquisita nel versante degli ascolti dà la possibilità al gruppo Fininvest di poter raggiungere, e quindi, vendere un numero assoluto di contatti significativamente maggiore rispetto alle altre emittenti televisive commerciali. Ciò, a parità di altre condizioni (ed in particolare di costo contatto), rende il valore attribuito da un inserzionista alla pubblicità in emittenti del gruppo Fininvest più elevato rispetto a quello della pubblicità in altri canali televisivi.

Inoltre, le condotte commerciali delle concessionarie appaiono poter influire sulla struttura di mercato. Da un punto di vista generale, il settore pubblicitario è contraddistinto da un basso grado di trasparenza delle transazioni economiche tra concessionarie ed inserzionisti (e/o centri media), derivante dalla quasi totale assenza di scritture contrattuali che legano le parti nonché dalla entità della scontistica che rende i prezzi di listino degli indicatori poco affidabili del valore effettivamente corrisposto per l'acquisto di spazi pubblicitari<sup>102</sup>. Tale contesto di mercato rende possibile alle concessionarie attuare politiche di discriminazione dei prezzi, attraverso le quali poter estrarre il valore effettivamente attribuito dai clienti alle inserzioni pubblicitarie.

Se tali elementi appaiono poter produrre effetti per lo più redistributivi, l'utilizzo di particolari strategie commerciali nella vendita delle inserzioni televisive può invece condurre ad esiti di mercato inefficienti. Una prima analisi sul tema ha fatto emergere l'esistenza di pratiche commerciali che potrebbero alterare il libero gioco della concorrenza.

Il menzionato ricorso alla scontistica potrebbe anche produrre effetti distorsivi, qualora una concessionaria dotata di potere di mercato moduli gli sconti al fine di impedire e/o scoraggiare l'investimento degli inserzionisti su emittenti televisive concorrenti (cd. sconti fidelizzanti).

Inoltre, il ricorso alla vendita a pacchetti di inserzioni pubblicitarie (cd. moduli che comprendono inserzioni pubblicitarie in varie fasce orarie o periodi dell'anno), che crea un legame tra le inserzioni più richieste (per orario, periodo dell'anno e/o canale) e quelle meno domandate, può essere anch'esso idoneo a fidelizzare i clienti ai prodotti pubblicitari dei gruppi dotati di maggior potere di mercato, con effetti escludenti nei confronti di operatori pubblicitari concorrenti. Si consideri che la strategia di vendita a pacchetti viene utilizzata in Italia, a differenza di altri contesti (quale quello francese) in cui essa risulta essere proibita; per mezzo di tale condotta le concessionarie appaiono poter vendere quelle tipologie di inserzioni che altrimenti rimarrebbero invendute, con l'effetto di saturare la capacità potenziale di inserzioni nella disponibilità dei principali gruppi televisivi.

---

<sup>102</sup> Un approfondimento sul tema condotto dall'Autorità ha evidenziato che, nel settore televisivo, le percentuali degli sconti oscillano generalmente tra il 30% ed il 95%.

### BOX 2.3 - L'ANALISI DELLE STRATEGIE DI PREZZO DELLE CONCESSIONARIE DI PUBBLICITÀ TELEVISIVA

La presente indagine non riporta un'analisi approfondita dei prezzi delle inserzioni pubblicitarie su mezzo televisivo. Ciò è dovuto ad una serie di elementi che saranno di seguito elencati e che riguardano le difficoltà di definire un prezzo univoco, affidabile e comparabile (tra concessionarie di uno stesso paese e tra quelle di ambiti territoriali diversi) delle inserzioni.

In primo luogo, la scarsa trasparenza del mercato rende difficile stimare i prezzi effettivamente applicati al pubblico da parte delle concessionarie di pubblicità.

In secondo luogo, la definizione di un unico prezzo si scontra con la circostanza che le inserzioni costituiscono un prodotto fortemente eterogeneo il cui valore varia a seconda della durata (anche se in televisione lo *standard* è di 30 secondi, si distingue tra *minispot*, *spot*, telepromozioni, televendite, ecc.), della fascia oraria, del periodo dell'anno, dell'*audience* raggiunta (ovvero di una stima *ex-ante*, con eventualmente l'esistenza di meccanismi di riallineamento *ex-post*).

In tal senso, al fine di ottenere una unica misura di prezzo, confrontabile tra i diversi operatori, è stato definito il **costo per contatto**, ovvero il ricavo medio delle concessionarie derivante dalla vendita di inserzioni diviso i contatti raggiunti in un determinato periodo di tempo.

L'acquisizione e la comparazione del costo per contatto tra i diversi operatori risultano, tuttavia, alquanto difficoltose, in quanto attualmente mancano dati affidabili. Si consideri infatti che sia il valore assoluto sia il relativo *ranking* del costo per contatto degli operatori televisivi nazionali ed internazionali varia considerevolmente a seconda della fonte di riferimento (v.di WACC, JP Morgan, ecc.).

In ogni caso, un eventuale confronto tra il costo per contatto dei vari operatori nazionali ed internazionali sarebbe comunque falsato dalla diversa regolamentazione in termini di affollamento pubblicitario che si applica a tali società sia all'interno di uno stesso ambito geografico (a RAI piuttosto che a Fininvest), sia in paesi diversi (a Fininvest piuttosto che a TF1, Channel 4, ecc.). L'esistenza di un limite massimo all'affollamento pubblicitario nonché la circostanza che tale vincolo risulta generalmente stringente per gli operatori pubblicitari implicano che le concessionarie sottoposte ai vincoli meno rigidi siano quelle che di regola presentano un più basso costo per contatto: Fininvest risulta avere un costo per contatto inferiore a RAI, mentre gli operatori italiani e spagnoli appaiono fissare costi per contatto inferiori a quelli tedeschi e britannici.

Alla luce dell'insieme di tali elementi appare non solo difficile ma anche fuorviante il confronto di indici di prezzo delle inserzioni degli operatori. Sarebbe necessaria la stima di un modello statistico-econometrico caratterizzato da un elevatissimo numero di osservazioni (in termini di numero di operatori censiti nonché di unità di tempo osservate) e che tenga conto di una lunga serie di elementi di natura strutturale (quali le differenti discipline in materia di limiti di affollamento pubblicitario). L'applicazione di tale modello va oltre gli obiettivi della presente indagine; si consideri che allo stato attuale non esistono studi a livello internazionale che sono riusciti ad implementare tale metodologia.

## 2.3 Il servizio radiotelevisivo pubblico e gli effetti sul processo concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva

---

Un ulteriore aspetto, di natura strutturale, che incide sulla posizione detenuta dagli operatori nel mercato della pubblicità televisiva concerne la specifica regolamentazione in materia di servizio pubblico radiotelevisivo. Il servizio pubblico nel mercato televisivo ha il ruolo di promuovere e garantire la presenza, nei palinsesti delle emittenti della società a cui è affidato tale compito, di un definito livello di programmi ritenuti di interesse generale – finalizzati ad obiettivi quali quelli di: assicurare la massima copertura territoriale; difendere il pluralismo nell’informazione, garantendo un accesso non discriminatorio al mezzo televisivo, con particolare riguardo alle minoranze linguistiche, etniche, culturali e religiose; assicurare servizi di utilità sociale e di promozione della cultura; favorire lo sviluppo tecnologico. A tal fine, viene stabilita la corresponsione di un finanziamento statale alla società a cui è affidato il servizio pubblico radiotelevisivo, che generalmente si concretizza nel versamento da parte dei cittadini di un canone annuale.

Per quanto di stretto interesse in questa sede, occorre rilevare come la presenza di società televisive con compiti di servizio pubblico incida sulle dinamiche concorrenziali del mercato televisivo sia nel versante dei contenuti sia in quello della raccolta pubblicitaria (per una rappresentazione grafica degli effetti del servizio pubblico sul processo concorrenziale del settore televisivo si veda la figura 2.4). Da un lato, sulle emittenti di servizio pubblico gravano obblighi che incidono sulla definizione dei propri palinsesti e quindi, indirettamente, sulla concorrenza negli ascolti. Dall’altro lato, a fronte della corresponsione del canone, le società di servizio pubblico sono soggette a vincoli nella raccolta pubblicitaria (ossia di affollamento pubblicitario) generalmente più stringenti rispetto a quelli delle emittenti commerciali. La specifica regolamentazione del servizio pubblico assume quindi una notevole rilevanza ai fini della configurazione degli assetti concorrenziali del settore televisivo.

In Italia, la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A. è la società concessionaria in esclusiva del servizio pubblico di diffusione di programmi radiofonici e televisivi, con qualsiasi mezzo. La concessione del servizio pubblico radiotelevisivo è disciplinata dalla convenzione, di durata ventennale, sottoscritta in data 15 marzo 1994, approvata con D.P.R. del 28 marzo 1994, tra RAI e l’allora Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni.

RAI adempie agli obblighi di servizio pubblico garantendo, tra l'altro, un determinato numero di ore dedicate all'informazione, alla cultura, approfondimenti di carattere educativo nonché ad informazioni e notizie di carattere regionale.

RAI opera nel settore televisivo principalmente attraverso l'offerta di tre canali generalisti. Sulla base di una dettagliata analisi dei palinsesti del gruppo di servizio pubblico pare possibile notare come all'interno del gruppo vi sia una netta differenziazione tra la programmazione delle singole reti con: Rai 1, che risulta essere la rete a carattere più generalista con un palinsesto centrato soprattutto su informazione, spettacoli ed intrattenimento; Rai 2, con un palinsesto in cui hanno largo spazio sport e programmi per ragazzi, rivolta ad un vasto pubblico tendenzialmente giovanile; Rai 3 che punta principalmente a realizzare una programmazione di servizio sia a carattere informativo sia di tipo regionale<sup>103</sup>.

A fronte di una netta differenziazione intra-gruppo del prodotto televisivo, e nonostante i predetti obblighi di servizio pubblico, il posizionamento delle tre reti RAI appare piuttosto in linea con quello delle emittenti del gruppo Fininvest; ciò in termini di *target* di riferimento, quote di *audience* nonché struttura del palinsesto<sup>104</sup>.

Con riguardo quindi al versante dell'offerta di contenuti televisivi ai telespettatori

➤ *in un contesto in cui i due maggiori operatori possiedono tre reti ciascuno, gli obblighi che gravano in capo alla società di servizio pubblico non sembrano aver evitato, ed anzi hanno favorito, un esito di mercato caratterizzato da*

- a) una notevole differenziazione intra-gruppo dei canali televisivi di RAI;
- b) una bassa differenziazione rispetto ai canali appartenenti al gruppo Fininvest (e quindi elevate duplicazioni);

<sup>103</sup> Nel 2003, Rai 1 ha realizzato nel giorno medio una quota di *audience* pari al 23%, coprendo un'ampia gamma di telespettatori, ed incentrando la propria programmazione su informazione e approfondimenti (30%), intrattenimento e spettacolo (33%). Rai 2 ha realizzato l'11% degli ascolti, con una tipologia di telespettatori orientata verso la fascia giovanile, puntando soprattutto su una programmazione sportiva (9%) e per ragazzi (17%). Rai 3 infine ha realizzato una media di ascolti pari al 9% circa con un palinsesto focalizzato su informazione e approfondimenti (35%), e programmi scientifico-culturali (20%).

<sup>104</sup> A tal riguardo si rileva che, nel 2003, Rai 1 e Canale 5 hanno totalizzato, nel giorno medio, analoghe quote di *audience*, rispettivamente pari al 23% e al 22%, e si sono rivolte a simili tipologie di telespettatori, a fronte di un palinsesto assai simile, composto, in entrambi i casi, per circa il 30% da programmi di informazione, e per il 35% da intrattenimento, *fiction* e film; Rai 2 ed Italia 1 hanno raggiunto quote di *audience* rispettivamente pari al 12% ed all'11%, rivolgendosi entrambe prevalentemente ad un *target* giovanile, ed incentrando i propri palinsesti su trasmissioni sportive e per ragazzi.

Maggiori differenze riguardano invece Rete 4 e Rai 3; a fronte infatti di un medesimo risultato in termini di ascolti (9% per entrambe nel giorno medio), Rete 4 è posizionata su una tipologia di telespettatori più maturi, mentre Rai 3 è legata ad obblighi di servizio pubblico, che ne connotano la programmazione soprattutto come rete nazionale a carattere regionale.

c) un equilibrio (duopolio simmetrico) concorrenzialmente inefficiente in quanto, da un lato, diminuisce gli spazi di ingresso degli operatori neoentranti, dall'altro ne aumenta i costi di entrata.

Gli obblighi non rilevano soltanto nel versante dei contenuti ma influiscono anche sulla struttura concorrenziale del versante della raccolta pubblicitaria. Al riguardo, la normativa italiana stabilisce che, a fronte della corresponsione del canone, la RAI debba sottostare a limiti di affollamento pubblicitario più stringenti rispetto a quelli delle emittenti commerciali<sup>105</sup>. Tale circostanza ha determinato che nonostante RAI e Fininvest raggiungano analoghi risultati in termini di quote di ascolto (pari a circa il 45%), sia nel giorno medio che nel prime time (vedi tabelle 2.1 e 2.2), RAI raccoglie investimenti pubblicitari per una quota del 29%, mentre Fininvest detiene una quota del 65% del mercato pubblicitario televisivo (vedi tabella 2.4).

In sostanza, i più stringenti limiti alla raccolta pubblicitaria della società di servizio pubblico determinano un divario tra RAI e Fininvest nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva, che nel 2003 è stato pari a 1.252 milioni di euro.

Se è vero che l'esistenza stessa di vincoli stringenti di affollamento pubblicitario, seppur giustificata da ragioni di fallimento del mercato (si veda box 2.2), potrebbe produrre un allentamento della pressione concorrenziale, l'imposizione ai due maggiori operatori di limiti asimmetrici crea un assetto in cui opera un operatore, RAI, le cui possibilità di reazione strategica sono ridotte, se non impedito, dall'esistenza di un vincolo assai più stringente di raccolta pubblicitaria rispetto a quello del secondo operatore, Fininvest, che è in posizione dominante poiché può esercitare il proprio potere di mercato su tutta la domanda residuale non soddisfatta da RAI.

➤ *I vincoli di affollamento imposti alla società di servizio pubblico*

a) limitano considerevolmente le possibilità di RAI di produrre una adeguata pressione concorrenziale nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva;

b) assicurano a Fininvest la possibilità di operare in posizione dominante, esercitando il proprio potere di mercato sulla domanda residuale, senza subire la pressione di un concorrente.

Il divario nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva è tuttavia compensato dagli introiti derivanti dal canone del servizio pubblico, che nel 2003 hanno generato per RAI ricavi pari a 1.423 milioni di euro. Tale circostanza determina a sua volta la conseguen-

---

<sup>105</sup> Per una descrizione dei diversi tetti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge n. 112/04 si rimanda al paragrafo 2.2.

za che i due maggiori gruppi televisivi basano le proprie strategie nel versante dell'offerta di contenuti su un analogo ammontare di risorse economiche e finanziarie: nel 2003, i ricavi dei gruppi RAI e Fininvest derivanti dalle attività televisive nazionali (comprendendo tra esse anche il canone) sono stati rispettivamente pari a circa 2.400 e 2.200 milioni di euro.

Il contesto istituzionale rappresenta quindi un elemento facilitante i comportamenti collusivi in quanto da un lato crea una simmetria nell'offerta di contenuti dei due operatori (in termini di numero di reti, bassa differenziazione del prodotto, e simmetria del *budget* per le politiche di differenziazione verticale) e dall'altro accresce gli incentivi ad attuare politiche commerciali accomodanti (attraverso le specifiche previsioni in materia di tetti pubblicitari e di finanziamento della società di servizio pubblico)<sup>106</sup>.

In definitiva in Italia la disciplina del servizio pubblico ha

- *da un lato, facilitato la creazione di un duopolio simmetrico nel versante dell'offerta di contenuti televisivi, che si è tradotto in un esito concorrenziale del tutto insoddisfacente sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, in quanto,*
- *dall'altro, ha sostanzialmente ridotto gli incentivi a competere dei due incumbent, favorendone i comportamenti collusivi, e diminuito le possibilità competitive dei concorrenti.*

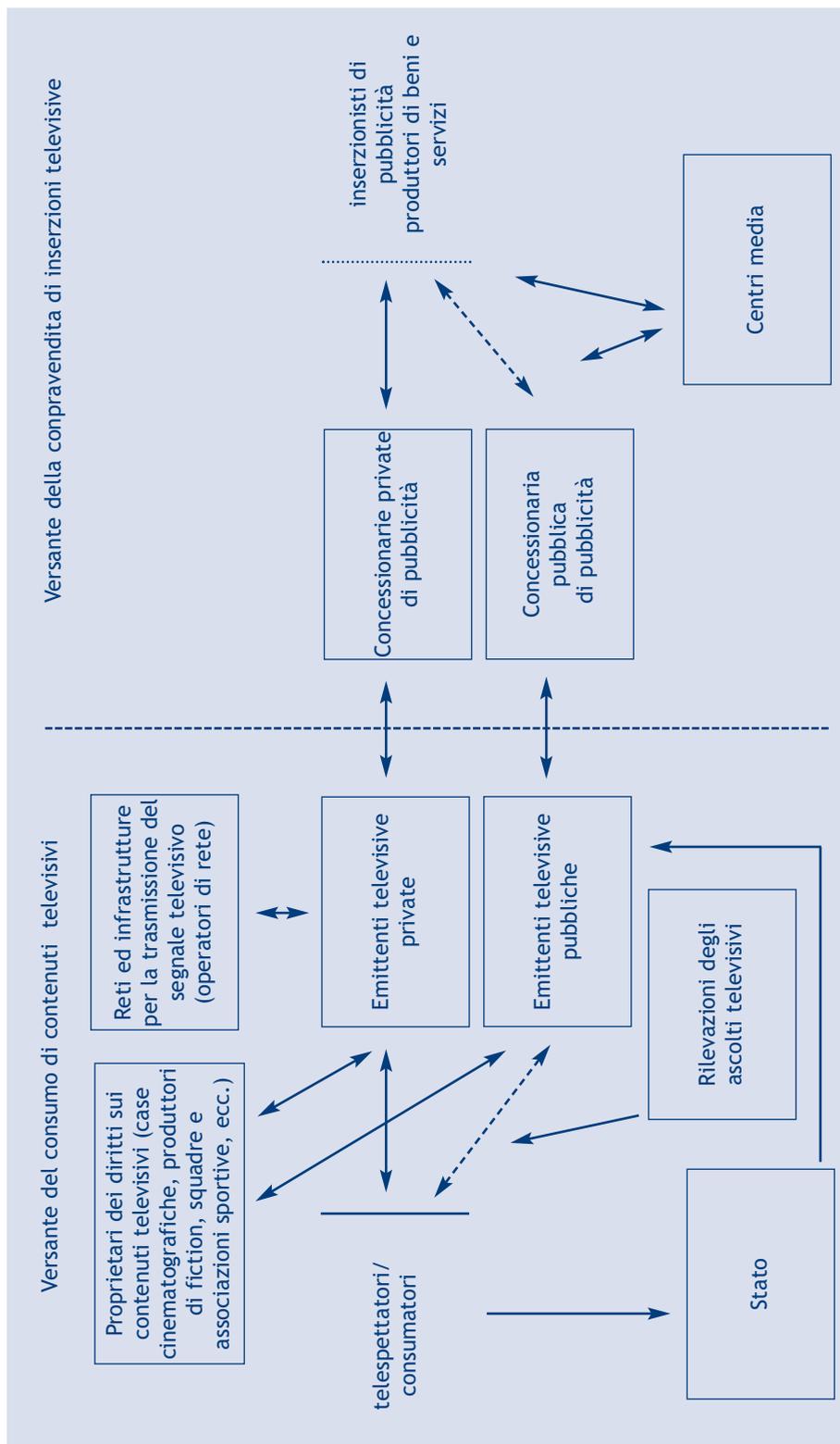
### *2.3.1 Un confronto internazionale: il servizio pubblico in Europa*

Il servizio pubblico radiotelevisivo nei vari Paesi europei è caratterizzato da distinte discipline normative che incidono in modo più o meno stringente sui limiti e sugli obiettivi che gli operatori di servizio pubblico devono rispettare, sia nella loro attività di definizione del palinsesto, sia in quella di raccolta pubblicitaria (ove consentita). Tali normative influenzano in modo diverso sia i comportamenti delle società di servizio pubblico sia gli esiti concorrenziali del mercato. A fronte di tali specificità nazionali, da un punto di vista dell'analisi concorrenziale, è possibile categorizzare gli assetti in modelli, a seconda delle diverse modalità di intervento sulle società di servizio pubblico nei due versanti del mercato televisivo. Un primo modello – cui sono assimilabili Regno Unito e Germania – prevede vincoli stringenti nella raccolta pubblicitaria (con il caso limite del divieto), a fronte di elevati finanziamenti pubblici, e rilevanti condizionamenti nel versante dei contenuti; all'altro estremo vi è un modello – cui è riconducibile la Spagna –

---

<sup>106</sup> In tal senso, si veda il comportamento tenuto da RAI e Fininvest al momento dell'ingresso del gruppo Cecchi Gori nel settore televisivo nazionale, cfr. prov.6662, caso n.283B- *RAI-Mediaset-RTI-Mediatrade*, del 10 dicembre 1998.

Figura 2.4 - Le struttura del settore televisivo: il servizio pubblico



che prevede una equiparazione della società di servizio alle emittenti commerciali nel versante della raccolta pubblicitaria, accompagnata da una minore pervasività dei vincoli nella definizione del palinsesto. Tra questi due modelli si inseriscono, con diverse tendenze la disciplina francese e quella italiana.

In particolare, nel Regno Unito il servizio pubblico è svolto dalla BBC, alla quale è impedito di operare nel versante della raccolta pubblicitaria televisiva<sup>107</sup>; BBC finanzia le proprie attività televisive quasi esclusivamente attraverso i ricavi derivanti dal canone (si veda infra). Nel 2003, tali ricavi hanno raggiunto complessivamente il valore di circa 3,8 miliardi di euro. Sul versante della fornitura di contenuti, la BBC è vincolata ad una disciplina assai stringente in base alla quale ogni anno vengono stabiliti specifici obiettivi editoriali riguardanti le ore di programmazione dei vari generi e la definizione delle relative quote di *budget*. Il palinsesto del gruppo è incentrato principalmente su programmi di informazione, di sport e a carattere educativo.

In Germania la normativa che regola le emittenti di servizio pubblico si avvicina a quella inglese, pur con le dovute differenze dovute in parte alla peculiarità del modello federale tedesco. Alle due società che svolgono il servizio pubblico, ARD e ZDF, sono imposti severi limiti alla raccolta pubblicitaria<sup>108</sup>: si consideri che i due operatori televisivi detengono quote del mercato pubblicitario inferiori al 3%, a fronte di quote di ascolti pari al 29% (ARD) e al 15% (ZDF). Le attività di tali gruppi è quindi finanziata quasi esclusivamente dai proventi derivanti del canone di abbonamento (definito collegialmente dai vari Land), che nel 2003 sono stati complessivamente pari a circa 6,2 miliardi di euro. Tali risorse sono destinate per il 62% ad ARD e per il restante 38% a ZDF ed incidono sul loro fatturato per circa l'80%<sup>109</sup>. Per quanto concerne invece il versante dei contenuti, entrambi i gruppi sono sottoposti al controllo di apposite commissioni di vigilanza interne nominate dagli Stati federali che stabiliscono determinati obiettivi di programmazione. Al riguardo sia ARD che ZDF riservano largo spazio all'informazione – oltre il 40% della programmazione giornaliera – e alle auto-produzioni.

---

<sup>107</sup> Le emittenti commerciali nazionali quali ITV, Channel 4 (considerata come commerciale pur essendo di proprietà pubblica perché non riceve finanziamenti pubblici e gode di completa libertà nel versante della raccolta) e Channel 5 hanno un limite di affollamento pubblicitario pari a 168 minuti a livello giornaliero, corrispondenti a circa il 12% delle ore di programmazione, e di 7 minuti ogni ora (che diventano 8 nel *prime time*), equivalenti a circa l'11-12% dell'affollamento orario.

<sup>108</sup> Per le emittenti di servizio pubblico la trasmissione di *spot* è soggetta al limite di 20 minuti nel giorno lavorativo (circa il 2%), con il divieto di far pubblicità in orari dopo le ore 20:00 e nei giorni festivi; vi è poi un limite di 12 minuti per ogni ora. Per le emittenti commerciali nazionali invece l'affollamento pubblicitario è soggetto al limite del 20% giornaliero (suddiviso in un 15% per gli *spot* ed in un 5% per telepromozioni e televendite); non esistono limiti orari.

<sup>109</sup> I due gruppi pubblici ARD e ZDF devono destinare una parte dei proventi derivanti dal canone ai canali tematici, che controllano congiuntamente: 3SAT, ARTE, KI.KA e Phoenix.

Il modello spagnolo si colloca in posizione diametralmente opposta rispetto a quello britannico. Esso non prevede alcun limite particolare alla raccolta pubblicitaria dei due gruppi televisivi che svolgono l'attività di servizio pubblico, RTVE e la Forta<sup>110</sup>. RTVE e Forta percepiscono inoltre dallo Stato sussidi pubblici (non nella forma del canone), che nel 2002 sono stati pari a circa 1,3 miliardi di euro (di essi il 54% è andato a RTVE ed il 46% a Forta, con un'incidenza sul fatturato totale rispettivamente pari al 45% ed al 60%). Si rileva, inoltre, che tali gruppi hanno la possibilità di utilizzare la leva dell'indebitamento come ulteriore fonte di finanziamento, dato che lo Stato garantisce direttamente su di esso<sup>111</sup>. Sul versante dei contenuti, gli obblighi di servizio pubblico appaiono assai meno stringenti che nel modello britannico; la missione di servizio pubblico vincola i due gruppi a trasmettere una programmazione incentrata soprattutto su programmi di informazione e di carattere culturale, anche se il palinsesto è comunque composto da programmi di intrattenimento, sport, film e fiction.

In Francia, la regolamentazione del servizio pubblico appare posizionarsi a livello intermedio rispetto al modello britannico, da un lato, ed a quello spagnolo, dall'altro. Con riferimento al versante della raccolta pubblicitaria, il gruppo di servizio pubblico France Télévision pur potendo operare in tale mercato è vincolato a limiti più stringenti rispetto a quelli delle emittenti commerciali<sup>112</sup>: in definitiva a fronte di una quota di *audience* pari a circa il 40%, la quota in termini di ricavi pubblicitari televisivi è pari a circa il 20%. France Télévision riceve ingenti proventi derivanti dal canone, che, nel 2003, sono stati pari a circa 2,5 miliardi di euro. Per quanto concerne il versante dei contenuti, si rileva come la società di servizio pubblico debba sottostare alle seguenti disposizioni nella definizione dei propri palinsesti: France 2 deve favorire la creazione di produzioni televisive nazionali e assicurare un adeguato livello di informazione; France 3 deve concentrare la propria programmazione sull'informazione regionale e sugli eventi sportivi e culturali locali; France 5 è vincolata ad effettuare programmi di nicchia di carattere educativo e formativo.

In Italia, la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo nazionale ha, per quanto illustrato in precedenza, seguito un modello intermedio tra quello britannico e quello spa-

<sup>110</sup> In base alla normativa di riferimento tutte le emittenti, sia di servizio pubblico che commerciali, sono sottoposte ad un limite di affollamento pubblicitario pari al 20% della programmazione giornaliera (limite suddiviso tra *spot*, 15%, e altre forme pubblicitarie, 5%), ed al 20% per ogni ora di trasmissione.

<sup>111</sup> L'indebitamento costituisce al momento una forma di finanziamento rilevante per le mittenti pubbliche e ciò è testimoniato dal livello di debito accumulato; nel 2003 il debito di RTVE era pari a 6,2 miliardi di euro.

<sup>112</sup> Per quanto riguarda l'affollamento pubblicitario si rileva come France Télévision non possa trasmettere *spot* per oltre 8 minuti orari (pari a circa il 13%); inoltre France Télévision non può trasmettere né televendite né telepromozioni. Vi sono poi altri limiti particolari alla raccolta del gruppo. Le emittenti commerciali invece sono soggette ad un limite di 9 minuti sulla media giornaliera (circa il 15%) e ad uno sulla programmazione oraria pari a 12 minuti (20%).

gnolo, che, come detto, ha favorito l'instaurarsi di esiti di mercato non soddisfacenti dal un punto di vista della concorrenza.

In questo quadro, come sopra esposto, è recentemente intervenuta la legge n.112/2004, che, tra l'altro, ha proceduto a ridisciplinare la struttura organizzativa e le funzioni della società di servizio pubblico. Al riguardo, l'Autorità ribadisce<sup>113</sup> come siffatta normativa, in quanto non modifica le esposte preoccupazioni di natura strutturale, non appare in grado di risolvere gli evidenziati problemi concorrenziali, ed anzi appare introdurre ulteriori elementi di distorsione del mercato (per una discussione di tali tematiche si rimanda al capitolo 4).

## 2.4 Il mercato della televisione a pagamento

Il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva è strettamente collegato a quello della televisione a pagamento. Entrambi i tipi di emittenti (in chiaro e a pagamento) competono infatti nel versante dei contenuti per acquisire quote di *audience*; le condotte delle une influenzano quindi i risultati economici delle altre. Inoltre, gli operatori di *pay-tv*, potendo inserire *spot* nell'ambito della loro programmazione, sono anche attivi nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva: in Italia, come evidenziato nel paragrafo 2.2 (si veda tabella 2.4), la società Sky Italia, attiva nella *pay-tv* satellitare, rappresenta anche il quarto operatore pubblicitario televisivo. Di conseguenza, gli operatori televisivi a pagamento costituiscono una forma di pressione concorrenziale effettiva nei confronti delle società che finanziano l'offerta di programmi in chiaro attraverso la raccolta pubblicitaria.

Il mercato della televisione a pagamento è stato tradizionalmente distinto da un punto di vista antitrust da quello della televisione in chiaro in relazione alla diversa: a) relazione tra operatori e consumatori (diretta nella *pay-tv*, indiretta nella televisione in chiaro); b) modalità di finanziamento, e quindi funzione obiettivo degli operatori (ricavi pubblicitari vs. ricavi dagli abbonamenti); e c) offerta qualitativa e quantitativa di contenuti televisivi ai telespettatori (per un approfondimento si veda box 2.4)<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Cfr. Segnalazione AS/247 - *Assetto del sistema radiotelevisione e della società RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A.*, del 19 dicembre 2002.

<sup>114</sup> Si noti che i vari servizi di *pay-tv – pay-per-view, video-on-demand, near-video on demand, pay-per-channel* – non sono mai stati considerati da questa Autorità e dalla Commissione come mercati distinti, ma soltanto come modalità diverse di fruizione dei servizi di televisione a pagamento.

La televisione a pagamento definisce infatti la propria programmazione attraverso un palinsesto a *bouquet*; si tratta tipicamente di un pacchetto di canali di base (c.d. pacchetto basic, composto dai canali che ricevono tutte le persone abbonate, a prescindere dalla modalità di abbonamento) e di canali premium, caratterizzati dall'offerta di programmi particolarmente attraenti per il telespettatore quali film di prima visione e sport, a cui si aggiunge la possibilità di acquistare singoli eventi in modalità *pay-per-view*. Gli operatori di televisione a pagamento basano la loro programmazione su una doppia articolazione: la programmazione dei singoli canali (cd. canali tematici) e quella del *bouquet* dell'emittente nel suo complesso. La competizione tra le emittenti a pagamento si caratterizza quindi sia attraverso contenuti che presentano per i telespettatori una particolare attrattiva sia per mezzo di un'ampia varietà di canali che compongono il *bouquet*.

Nell'ambito dei contenuti televisivi è possibile individuarne alcuni, quali eventi sportivi e film, che presentano una particolare attrattività per gli spettatori. La Commissione ha riconosciuto che "il cinema e gli eventi sportivi costituiscono i due prodotti faro della televisione a pagamento. L'acquisizione di diritti sportivi e cinematografici è indispensabile per produrre programmi con caratteristiche tali da attirare e convincere i futuri abbonati a pagare per ricevere tali servizi televisivi: si tratta pertanto di prodotti che fungono da richiamo per la televisione a pagamento"<sup>115</sup>. La Commissione ha inoltre sostenuto che "in particolare è importante avere accesso ai film di prima qualità ("premium") e ai principali avvenimenti sportivi, la cui diffusione suscita l'interesse dei potenziali acquirenti di un pacchetto di *pay-tv* [...]"<sup>116</sup>.

Per quanto concerne il palinsesto dei canali tematici, la programmazione è indirizzata ad un pubblico più ristretto e specifico, in contrapposizione con la programmazione generalista delle televisioni in chiaro; il palinsesto è basato su un unico genere di trasmissione (ad esempio documentari, cartoni, film) e su un unico tema (programmi per bambini, programmazione musicale, sport).

Le principali piattaforme trasmissive attualmente utilizzate per offrire servizi a pagamento sono il satellite e il cavo<sup>117</sup>. In considerazione del fatto che tali modalità trasmissive sono contraddistinte da caratteristiche piuttosto simili, sia dal lato dell'offerta tecnica (in termini di numerosità dei canali, qualità dell'immagine, ecc.) e di contenuti dei ser-

<sup>115</sup> Cfr. decisione della Commissione, caso n.IV/36237 - *TPS*, del 3 marzo 1999.

<sup>116</sup> Cfr. decisione della Commissione, caso n. IV/M993 - *Bertelsmann/Kirch/Première*, del 27 maggio 1998.

<sup>117</sup> Un ulteriore mezzo trasmissivo è costituito dall'etere. Inizialmente la trasmissione di programmi a pagamento analogici avveniva quasi esclusivamente via etere; tuttavia, per le ridotte capacità trasmissive tale modalità è stata via via sostituita dal cavo e, soprattutto, dal satellite. In Europa, solo in Francia e Spagna esistono ancora canali analogici terrestri trasmessi in modalità criptata. In Italia invece tale modalità è stata completamente abbandonata con la vendita, nel 2003, delle due reti terrestri ex Telepiù (Tele+Bianco e Tele+Nero) al gruppo TF1-HCSC (vedi supra).

## BOX 2.4 - TELEVISIONE A PAGAMENTO E TELEVISIONE IN CHIARO<sup>1</sup>

L'offerta di servizi televisivi a pagamento consiste nella trasmissione di programmi criptati che possono essere visionati solo a seguito della sottoscrizione di un abbonamento e dell'installazione delle apparecchiature tecniche necessarie alla ricezione e decodifica del segnale. Il mercato dei servizi televisivi a pagamento vede coinvolti, dal lato dell'offerta, gli operatori che offrono agli spettatori, a fronte della corresponsione di un abbonamento, programmi televisivi (si veda la figura 2.5). Gli operatori di televisione a pagamento possono confezionare direttamente i programmi, canali o servizi, attraverso l'acquisto dei diritti necessari, o possono acquistarli da altri soggetti che sono presenti soltanto nell'editoria di programmi e di canali da rivendere agli operatori di *pay-tv*. La domanda di televisione a pagamento è costituita dagli abbonati, che rappresentano la fonte principale di ricavi per le emittenti a pagamento.

Nella televisione a pagamento, contrariamente a quanto accade nella televisione in chiaro, s'instaura una relazione economica diretta tra emittenti ed abbonati: mentre il primo è un classico mercato ad un solo versante, il secondo rappresenta un esempio di mercato bilaterale (*two-sided*). Oltre alla differente natura del rapporto che si instaura tra gli operatori nei mercati della televisione a pagamento e della televisione in chiaro e i rispettivi utenti, l'offerta della *pay-tv* si distingue da quella della Tv in chiaro in ragione della differente offerta quantitativa e qualitativa di canali.

La diversa relazione tra emittenti e telespettatori si riflette sull'equilibrio economico raggiunto dal mercato e quindi sui risultati, in termini di benessere sociale.

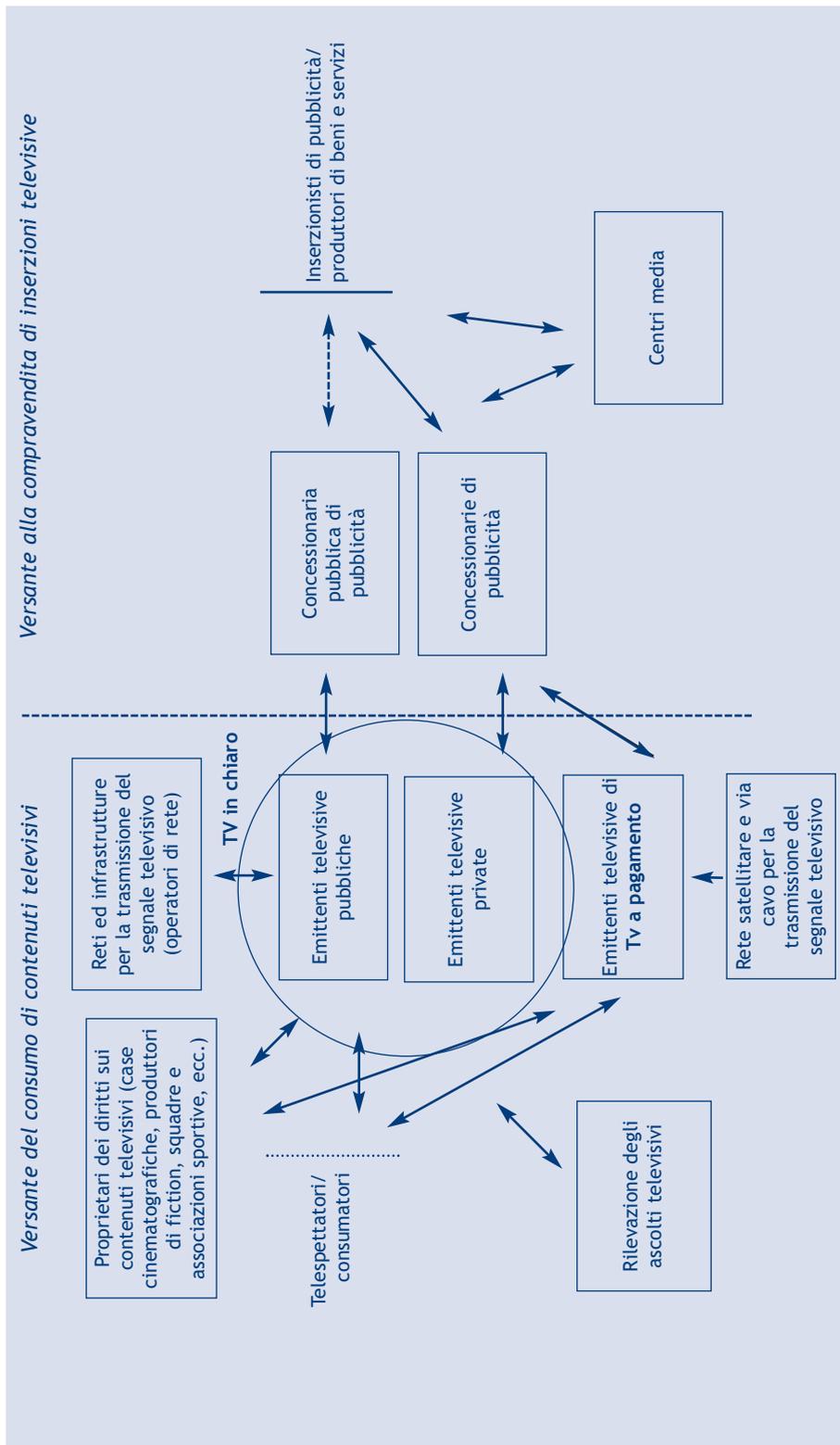
Nel caso della televisione in chiaro, stante la struttura a due versanti, vi è un fallimento dei prezzi di mercato a riflettere l'intensità delle preferenze dei telespettatori per i programmi: nel versante dei telespettatori infatti il prezzo del servizio televisivo è pari a zero, mentre nel versante degli inserzionisti il prezzo, maggiore di zero, pur tenendo conto del valor medio del programma per i telespettatori (in quanto incorpora il valore degli ascolti), riflette le condizioni di mercato della raccolta pubblicitaria. Un ulteriore fallimento dipende dalla circostanza che le emittenti non tengono interamente conto dei costi delle inserzioni per i telespettatori; esse valutano solo il fatto che da un certo punto in poi il livello della pubblicità può indurre i telespettatori a cambiare canale; per ovviare a quest'ultimo tipo di fallimento di mercato, sono stati stabiliti nella maggior parte dei Paesi limiti normativi di affollamento pubblicitario.

Nel caso della televisione a pagamento, il fallimento è dovuto invece alla tipologia di concorrenza che caratterizza la struttura di mercato: dato che la sostituibilità tra programmi è imperfetta, le emittenti di *pay tv* operano in regime di concorrenza monopolistica; di conseguenza i prezzi risultano maggiori dei costi marginali e rispecchiano l'intensità delle preferenze dei telespettatori. Le emittenti di *pay-tv* riescono ad estrarre la disponibilità a pagare degli utenti, definendo tariffe a più componenti.

<sup>1</sup> La Commissione ha più volte stabilito la distinzione tra il mercato della televisione in chiaro e quello della televisione a pagamento, da ultimo nella valutazione della concentrazione M.2876 Newscorp/Tele+ del 7 novembre 2002. Tale definizione è stata in più occasioni fatta propria anche da questa Autorità; cfr. prov. 8386, caso n. A/274 - Stream/Telepiù, del 14 giugno 2000 e prov. 10716, caso n. C/5109 - Groupe Canal+/Stream del 13 maggio 2002.

Da un punto di vista economico, per un'analisi sulle differenze tra televisione in chiaro ed a pagamento in termini di benessere sociale v.di, tra l'altro, M. Spence, B. Owen, 1977, "Television Programming, monopolistic competition, and welfare", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 91 (1), pp.103-126.

Figura 2.5 - Le struttura del settore televisivo: televisione a pagamento e televisione in chiaro



vizi a pagamento (in alcuni casi operatori presenti in piattaforme trasmissive quali cavo e ADSL rivendono i contenuti a pagamento dei principali operatori satellitari), sia da quello della tipologia degli utenti finali, si è tendenzialmente proceduto a definire un unico mercato della *pay-tv*, che prescinde dalla piattaforma trasmissiva utilizzata<sup>118</sup>.

Da un punto di vista geografico, in conseguenza delle differenze linguistiche e delle diverse preferenze dei consumatori per le varie categorie di programmi, i confini del mercato geografico non possono estendersi oltre quelli nazionali. Tuttavia ciò non esaurisce la definizione territoriale del mercato, che può essere locale o nazionale a seconda delle caratteristiche della piattaforma trasmissiva utilizzata dagli operatori ed in particolare della diffusione potenziale dei servizi di televisione a pagamento tra le famiglie, e quindi dell'ambito di interazione concorrenziale tra gli operatori. Ad esempio, mentre le trasmissioni satellitari coprono potenzialmente l'intero territorio nazionale, piattaforme quali cavo e ADSL possono servire porzioni più limitate del paese. In tal senso nel caso n. C/5109 - Groupe Canal+/Stream, l'Autorità ha proceduto a definire il mercato geografico in senso nazionale in quanto erano interessati dall'operazione due operatori satellitari, Stream e Tele+, che offrivano servizi di televisione a pagamento su tutto il territorio nazionale. In altri casi invece, il mercato può essere definito localmente ovvero come l'insieme delle aree geografiche delimitate in cui concorrono due o più operatori<sup>119</sup>.

#### *2.4.1 Il mercato della televisione a pagamento in Italia ed in Europa*

La televisione a pagamento in Italia è nata agli inizi degli anni novanta grazie all'ingresso dell'operatore Telepiù che nel 1991 ha avviato le proprie trasmissioni in tecnica analogica criptata; successivamente, intorno alla metà degli anni novanta, è entrato un nuovo operatore, Stream. Attualmente, opera un unico operatore satellitare, Sky Italia, nato dalla fusione delle due citate società, interamente controllato dal gruppo internazionale News Corp.<sup>120</sup> Sky Italia dispone di un numero di abbonati pari a circa 2,6 milioni, con un indice di penetrazione presso le famiglie italiane, che si attesta ancora su valori piuttosto modesti, se confrontati con gli altri paesi europei, pari al 12% (per un confronto internazionale dei principali indici relativi al mercato della televisione a pagamento si veda la tabella 2.6).

<sup>118</sup> In tal senso, tra l'altro, decisione della Commissione, caso n. IV/36539 – *BIB/Open*, del 15 settembre 1999.

<sup>119</sup> Cfr. FCC, caso *GM-Hughes Electronics Corp./News Corp. Ltd.*, *Memorandum opinion and order* adottato il 19 dicembre 2003.

<sup>120</sup> Cfr. decisione della Commissione caso *Newscorp/Tele+*, cit.

Oltre a Sky Italia, il mercato della televisione a pagamento, in questi ultimi anni, ha visto l'ingresso di un altro soggetto, Fastweb (gruppo e.Biscom), il quale è attivo nella trasmissione via cavo e tramite ADSL. A tal riguardo si deve rilevare come la pressione concorrenziale attualmente esercitata da Fastweb sia piuttosto limitata sia per la bassa penetrazione del cavo in Italia, sia perché tale operatore svolge esclusivamente attività di rivendita (cd. re-selling) di contenuti televisivi prodotti da altri soggetti, tra i quali Sky Italia stessa. Attualmente il numero di abbonati all'offerta televisiva del gruppo e.Biscom, sia su cavo che su ADSL, è inferiore alle 100.000 unità, con una quota, pari a circa il 3%, in termini di abbonati ed inferiore all'1% se la si considera in termini di valore.

Sono infine in fase di avvio nuove offerte di televisione a pagamento, soprattutto con riferimento ai contenuti sportivi, sia su piattaforma ADSL (Telecom Italia, Wind, Tiscali), sia su quella digitale terrestre (Mediaset, Telecom Italia).

**Tabella 2.6 - Confronto internazionale: diffusione dei servizi di televisione a pagamento sulle varie piattaforme trasmissive (anno 2003)**

| Paese         | Piattaforma analogica via etere |           | Piattaforma satellitare |                  | Piattaforma via cavo |                 |           | Totale abbonati   | CR1 (%)   |           |
|---------------|---------------------------------|-----------|-------------------------|------------------|----------------------|-----------------|-----------|-------------------|-----------|-----------|
|               | operatori                       | abbonati  | op.                     | abbonati         | op.                  | abbonati        | gruppi    |                   | abb.      | ricavi    |
| Francia(*)    | 1                               | 2.864.000 | 2                       | 3.267.000        | 4                    | 3.528.941       | 5         | 9.659.941         | 50        | n.d.      |
| Regno Unito   | 0                               | 0         | 1                       | 7.200.000        | 2                    | 3.280.000       | 3         | 10.486.000        | 69        | n.d.      |
| Germania      | 0                               | 0         | 1                       | 2.900.000        | 0                    | 0               | 1         | 2.900.000         | 100       | 100       |
| Spagna(**)    | 1                               | 705.050   | 1                       | 1.795.686        | 2+ locali            | 996.686         | 3+ locali | 3.497.422         | 72        | 88        |
| <b>Italia</b> | <b>0</b>                        | <b>0</b>  | <b>1</b>                | <b>2.600.000</b> | <b>1</b>             | <b>~100.000</b> | <b>2</b>  | <b>~2.700.000</b> | <b>97</b> | <b>99</b> |

Fonte: Simmaco Management Consulting per il Regno Unito e la Germania; CSA per la Francia; CMT per la Spagna; AGCM per l'Italia.

Legenda: l'indice di concentrazione CR1 è calcolato come la quota di mercato, in termini di abbonati (abb.) e di ricavi (ricavi), del primo operatore (nel caso di un gruppo presente con più operatori su varie piattaforme trasmissive, si sono considerati gli abbonati totali del gruppo).

(\*) Si consideri che in Francia il gruppo Canal+/Vivendi opera, con tre distinti operatori, su tutte le piattaforme trasmissive (analogico terrestre con Canal plus, satellitare con Canal Satellite, e cavo con NC Numéricable). Di conseguenza il numero di gruppi indipendenti è minore del totale degli operatori presenti sulle varie piattaforme.

(\*\*) Si consideri che in Spagna il gruppo Canal+/Vivendi/Telefonica opera, con due distinti operatori, sulle piattaforme trasmissive analogico terrestre (con Canal plus) e satellitare (con Digital +). Di conseguenza il numero di gruppi indipendenti è minore del totale degli operatori presenti sulle varie piattaforme.

Dal momento che i fornitori di servizi di televisione a pagamento devono stimolare la disponibilità a pagare contenuti televisivi da parte dei consumatori finali, essi investono, ancora più delle emittenti televisive in chiaro, in programmi e contenuti di particolare attrattività per gli spettatori (cd. contenuti premium). Il mercato della televisione a pagamento è quindi caratterizzato dalla presenza di rilevanti costi fissi ed affondati che ricomprendono gli ammortamenti, le spese per l'impiego di infrastrutture tecniche (l'acquisto di capacità sui transponder ed infrastrutture hardware e software necessarie alla trasmissione ed alla gestione degli abbonati) e, soprattutto, gli investimenti per l'acquisizione di

diritti su programmi e contenuti - definiti costi di programmazione -, che costituiscono circa il 60% dei costi totali di un operatore. Il mercato della *pay-tv* è quindi strutturalmente caratterizzato da un elevato grado di concentrazione (per una trattazione del ruolo svolto dai costi affondati nell'influenzare le dinamiche concorrenziali del settore televisivo si rimanda a quanto già approfondito nel paragrafo 2.3).

Le evidenze presentate nella tabella 2.6 confermano tale argomentazione: in Europa nei principali mercati nazionali di televisione a pagamento la quota, in termini di abbonati, del primo gruppo non scende mai al di sotto del 50%; la quota in termini di valore è anche più elevata (anche se tale dato non è sempre disponibile). In virtù della presenza di una struttura di costo caratterizzata da un lungo tratto di rendimenti di scala, l'ampiezza della domanda influisce sul numero di operatori attivi sul mercato: laddove l'ampiezza del mercato è ancora limitata, come in Germania e Italia, è presente, praticamente, un solo operatore; all'aumentare delle dimensioni del mercato, aumenta il numero di gruppi indipendenti presenti e diminuisce la quota del primo operatore.

Se l'attuale struttura del mercato nazionale della televisione a pagamento appare, tra l'altro, connessa alla limitata diffusione di tali servizi ed alle caratteristiche intrinseche del settore, le prospettive concorrenziali sono condizionate al grado di contendibilità del mercato, ed in particolare all'entità delle barriere e dei costi di ingresso. In tal senso, come sostenuto in più occasioni da questa Autorità, due elementi risultano determinanti per stimolare il processo concorrenziale del mercato: l'esistenza di una pluralità di piattaforme trasmissive e l'accesso ai contenuti televisivi cd. premium.

In primo luogo, come si evince dalla tabella 2.6, in Europa la maggior forma di pressione concorrenziale sul comportamento dell'*incumbent*, che ha storicamente iniziato ad operare sull'analogico terrestre per poi passare alla piattaforma satellitare, è esercitata da operatori presenti su altre piattaforme trasmissive (soprattutto il cavo, ed in prospettiva l'ADSL). Un'elevata penetrazione di una pluralità di piattaforme trasmissive presso i consumatori è un presupposto indispensabile per garantire la presenza di più operatori indipendenti e un maggior grado di concorrenza tra di essi.

In secondo luogo, nel mercato della televisione a pagamento così come nella televisione in chiaro, la concorrenza tra operatori è legata alla disponibilità di contenuti televisivi di particolare attrattività per i telespettatori. In tal senso, la presenza nei contratti di acquisizione di contenuti televisivi stipulati da soggetti dotati di potere di mercato di clausole di esclusiva, specie su più piattaforme e/o con durata pluriennale, e di clausole di protezione dalla trasmissione dei contenuti su altri mezzi può costituire un elemento idoneo ad impedire l'entrata di nuovi operatori, o quanto meno ad aumentarne i costi d'ingresso.

## *2.5 Conclusioni: l'attuale configurazione concorrenziale e le prospettive future del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva*

In Italia, il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è caratterizzato da un assetto assai concentrato, con un soggetto, Fininvest, in posizione dominante, ed un secondo operatore, RAI, che raccoglie la quasi totalità della parte residuale del mercato. Tale livello di concentrazione non ha uguali in Europa - dove la concorrenza, seppur limitata, è estesa a più soggetti -, ed ha connotati di strutturalità e durevolezza.

L'analisi dell'assetto concorrenziale deve essere effettuata alla luce delle specifiche caratteristiche del mercato (cd. mercato a due versanti) nonché dei fattori strutturali che ne connotano l'equilibrio in Italia ed all'estero.

La raccolta pubblicitaria televisiva è un mercato composto da due versanti: i gruppi televisivi, da un lato, forniscono, tramite le emittenti, contenuti ai telespettatori, e dall'altro, offrono, attraverso le concessionarie, inserzioni ai clienti pubblicitari. La presenza di due versanti nonché la circostanza che le interruzioni pubblicitarie televisive rappresentano una disutilità per i telespettatori costituiscono elementi che contribuiscono a spostare la competizione dai prezzi delle inserzioni ad altri ambiti di scelta: in particolare, la differenziazione orizzontale e verticale del prodotto televisivo nonché le strategie attuate nei mercati collegati.

Il primo elemento che ha contribuito a determinare in Italia il presente assetto è rappresentato dalla

➤ *disponibilità, in un contesto di scarsità della risorsa frequenziale, di tre reti (analogiche terrestri) in capo a ciascuno dei due principali gruppi televisivi.*

Questa situazione, unica in Europa, ha consentito a Fininvest e RAI di attuare strategie di saturazione della parte commercialmente più profittevole dei telespettatori, lasciando ai concorrenti nicchie di mercato, e quindi il raggiungimento di quote marginali di ascolto. Se a ciò si aggiunge che la disponibilità di tre reti ha permesso ai due operatori storici di ripartire i costi non recuperabili tra più canali e quindi di attuare strategie di investimenti in programmi popolari (differenziazione verticale), l'entrata e la crescita di nuovi concorrenti è diventata assai problematica.

A titolo di esempio si evidenzia come dal 1997 ad oggi la quota di *audience* di La 7 (ex TMC), prima emittente nazionale in concorrenza con quelle dei primi due operatori, è addirittura diminuita passando dal 2,4% al 2,2%, mentre l'ingresso, nel Regno Unito, dell'emittente Channel 5, attiva dal 1997, ha consentito, nello stesso periodo di riferimento, ad un nuovo operatore, partendo da zero, di raggiungere il 6,5% del totale degli ascolti televisivi, pari all'8% della raccolta pubblicitaria televisiva (Telecom Italia, con due emittenti, raggiunge appena il 3,5%).

L'assetto di mercato è stato ulteriormente influenzato da un secondo elemento strutturale che ha inciso sulla definizione dell'equilibrio di mercato, ossia

➤ *la disciplina che regola le condotte, sia nell'offerta di contenuti che nella raccolta pubblicitaria, della società cui è affidato il servizio pubblico radiotelevisivo.*

L'assetto istituzionale in materia di servizio pubblico radiotelevisivo ha da un lato favorito la creazione di un duopolio simmetrico nel versante dei contenuti (con una forte duplicazione del prodotto televisivo connessa all'esito di minima differenziazione orizzontale), mentre dall'altro (tramite la specifica determinazione dei tetti pubblicitari e delle fonti di finanziamento di RAI) ha rafforzato gli incentivi dei due operatori *incumbents* ad attuare politiche commerciali accomodanti nella raccolta pubblicitaria televisiva, creando un assetto di mercato in cui opera un *leader*, Fininvest, in posizione dominante.

Un ulteriore elemento di natura strutturale che ha inciso sulle dinamiche competitive nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva riguarda l'integrazione verticale dei maggiori operatori in tutti i mercati che compongono la filiera del settore televisivo. In particolare, a differenza degli altri contesti europei,

➤ *la mancanza di un processo centralizzato di assegnazione delle risorse frequenziali, l'integrazione a monte degli operatori televisivi nel mercato della trasmissione del segnale, nonché il potere di mercato ivi detenuto da Fininvest e RAI hanno determinato una significativa differenziazione delle reti televisive nazionali in termini di capacità trasmissiva, che ha prodotto rilevanti effetti sul gioco della concorrenza nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva.*

L'effetto prodotto da tale contesto istituzionale è stato tanto più significativo, quanto più, in Italia, diversamente che altrove

➤ *vi è una limitata penetrazione delle piattaforme trasmissive alternative a quella (analogica) terrestre.*

In definitiva, quindi il presidio da parte di Fininvest e RAI del *broadcasting* terrestre nonché la scarsa penetrazione delle altre piattaforme trasmissive hanno considerevolmente limitato le possibilità di ingresso al mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva da parte di nuovi soggetti.

L'indagine ha infine evidenziato l'esistenza di un ulteriore fattore di ostacolo al corretto funzionamento della dinamica concorrenziale nel mercato della pubblicità televisiva; questo riguarda

➤ la fitta rete di partecipazioni azionarie e di legami di tipo non azionario attraverso cui

a) Fininvest e RAI controllano la società di rilevazione degli ascolti;

b) Fininvest riesce ad esercitare una propria influenza sulle decisioni di alcuni importanti operatori, ed in particolare delle società neo-entranti: Telecom Italia e TF1-HCSC.

La presenza di tali legami costituisce un significativo ostacolo al libero funzionamento dei meccanismi di mercato in quanto introduce un elemento di coordinamento e di condizionamento delle condotte degli operatori presenti nel settore, soprattutto di società neoentranti che potrebbero altrimenti costituire una minaccia alle posizioni di mercato dei due *incumbents*.

Tale configurazione del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, caratterizzata da un elevato livello di concentrazione, dalla presenza di notevoli barriere all'ingresso, nonché dal potere di mercato degli operatori *incumbents*, si riflette inevitabilmente sui profitti delle società televisive commerciali. Un confronto degli indici di profittabilità del gruppo Mediaset/Fininvest con quelli delle maggiori aziende televisive operanti in chiaro nei mercati nazionali di Gran Bretagna, Francia, Germania e Spagna, evidenzia come il primo presenti una redditività operativa, misurata attraverso una molteplicità di indici, significativamente superiore a quella degli omologhi gruppi europei (si veda tabella 2.7)<sup>121</sup>. In particolare, appare esservi una stretta correlazione tra la quota detenuta da un operatore nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, il suo potere di mercato e quindi il livello di profittabilità.

**Tabella 2.7 - Indici di profittabilità dei maggiori gruppi televisivi in chiaro in Europa (anno 2003)**

| Gruppo televisivo (Paese)/Indice di redditività | UC/VA netto (%)(* ) | Mon/Fatturato (%)(**) | VA netto dipendente (000€)(***) | Quota mercato nazionale pubblicità tv (%) |
|---|---------------------|-----------------------|---------------------------------|---|
| Mediaset/Fininvest (ITA)                        | 65,8                | 25,1                  | 198                             | 64,7                                      |
| TF1 (FRA)                                       | 41,6                | 11,2                  | 181                             | 53,3                                      |
| RTL (GER)                                       | 32,4                | 8,9                   | 168                             | 45,0                                      |
| Granada (UK)                                    | 19,8                | 11,6                  | 109                             | 51,7                                      |
| Antenna 3 (SPA)                                 | 7,1                 | 2,4                   | 48                              | 24,3                                      |
| France Télévision (FRA)                         | 2,6                 | 1,5                   | 71                              | 19,8                                      |
| RAI (ITA)                                       | 1,2                 | 1,2                   | 78                              | 28,5                                      |
| BBC (UK)  | -33,0               | -8,3                  | 49                              | 0,0                                       |

Fonte: Mediobanca/Il Sole 24 Ore.

(\*) Utile corrente (UC) in percentuale del valore aggiunto (VA) netto.

(\*\*) Margine operativo netto (MON) in percentuale del fatturato.

(\*\*\*) Valore aggiunto (VA) netto per dipendente.

<sup>121</sup> Dalla tabella 2.7 si evince anche che le società di servizio pubblico radiotelevisivo, quali RAI e BBC, non perseguendo l'obiettivo della massimizzazione dei profitti presentano bassi indici di redditività.

Alla luce dei fattori che ne hanno determinato la costituzione, l'attuale inefficiente configurazione di mercato assume un carattere strutturale e durevole; basti pensare che il livello di profittabilità stimato per il gruppo Mediaset/Fininvest per i prossimi anni (almeno fino al 2006) rimane il più elevato in Europa<sup>122</sup>.

Ciò che rileva da punto di vista antitrust non è tanto la circostanza che alcuni operatori nazionali detengono quote di mercato e livelli di profittabilità più elevati rispetto ai loro omologhi europei, quanto piuttosto che quest'assetto sia la conseguenza dei citati fattori di natura strutturale che hanno impedito il realizzarsi di un aperto confronto concorrenziale.

L'attuale configurazione concorrenziale del mercato nazionale a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva appare aver prodotto i seguenti effetti che hanno inciso negativamente sul benessere sociale

- a) la presenza di elevate ed inefficienti duplicazioni del prodotto televisivo;
- b) la mancanza di offerta di contenuti televisivi ad alcuni segmenti di telespettatori, in particolare a quelli distanti dal cd. telespettatore mediano e/o commercialmente meno appetibile (ciò rileva soprattutto in un contesto in cui è in atto una tendenza alla disomogeneizzazione dei gusti dei telespettatori);
- c) la costituzione di un meccanismo non concorrenziale nella fissazione del prezzo e delle quantità delle inserzioni con effetti negativi anche sui mercati in cui operano gli inserzionisti di pubblicità e quindi sui consumatori dei beni e servizi offerti da tali soggetti;
- d) la creazione di inefficienze dinamiche nell'offerta di contenuti televisivi e di prodotti pubblicitari derivanti dall'assenza di un'adeguata pressione concorrenziale effettiva e potenziale.

### *2.5.1 Le prospettive concorrenziali: il digitale terrestre*

In tale contesto, le maggiori prospettive di crescita del settore televisivo nonché le possibilità di ri-configurazione degli assetti concorrenziali della raccolta pubblicitaria su tale mezzo sono legate alla diffusione di nuove piattaforme trasmissive, ed in particolare al prossimo avvento della tecnica digitale terrestre, che entro il 2006, dovrà sostituire l'attuale modalità analogica. L'avvento del digitale, in quanto aumenta il numero di programmi televisivi nazionali che possono essere irradiati ai consumatori (e quindi il loro

---

<sup>122</sup> Cfr. JP Morgan, "Pan-European free television", settembre 2002.

insieme di scelta) comporta di per sé un miglioramento del benessere sociale. Esso tuttavia non appare in grado di modificare la struttura del settore televisivo così come delineata in questo capitolo. Il digitale terrestre rappresenta infatti una nuova modalità di trasmissione del segnale televisivo, che non si aggiunge ma si sostituisce all'analogico terrestre, e che quindi non è suscettibile di risolvere i rilevati problemi concorrenziali connessi all'integrazione verticale degli operatori, all'esistenza di partecipazioni incrociate e di legami di tipo non azionario, alle posizioni acquisite dagli *incumbent* sul versante degli ascolti e nel mercato della raccolta pubblicitaria ed all'assetto del servizio pubblico radiotelevisivo. Al contrario tali problematiche appaiono poter costituire gravi fattori di ostacolo al libero dispiegamento degli effetti pro-concorrenziali connessi ad un siffatto salto tecnologico (e legati ad una teorica diminuzione dei costi di ingresso nella raccolta pubblicitaria televisiva).

Affinché l'avvento di tale modalità trasmissiva produca effetti positivi sulla dinamica concorrenziale del settore pubblicitario, e possa quindi realizzare tutte le proprie potenzialità in termini di aumento del benessere sociale, occorre che esso sia accompagnato da strutturali interventi di riorganizzazione del settore televisivo (l'analisi di tali tematiche di politica della concorrenza è rimandata al capitolo 4).

In conclusione, l'Autorità sottolinea come l'avvento al digitale terrestre costituisca una importante opportunità per il Paese, ma evidenzia altresì i gravi rischi concorrenziali che sono connessi ad un processo di transizione che non sia adeguatamente accompagnato da politiche di indirizzo. A tal fine, il prossimo capitolo dell'indagine sarà quasi interamente dedicato ad un'analisi delle tematiche connesse alle piattaforme trasmissive (soprattutto con riguardo al digitale terrestre), mentre nel capitolo 4 saranno presentati alcuni suggerimenti di politica della concorrenza idonei, a parere dell'Autorità, a risolvere i problemi competitivi rilevati nella presente indagine.

# 3. I mercati collegati alla raccolta pubblicitaria televisiva

## 3.1 L'importanza dei mercati collegati: la rilevazione degli ascolti ed il *broadcasting*

---

Come è stato illustrato nel precedente capitolo, il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è inserito in una filiera di mercati tra loro strettamente interconnessi da relazioni di tipo orizzontale, diagonale e verticale. Al fine di dare una esaustiva rappresentazione dei fattori determinanti gli equilibri di mercato che si realizzano a valle nella raccolta pubblicitaria televisiva, è quindi necessario approfondire l'analisi della struttura concorrenziale del settore, estendendola anche ai mercati collegati.

In particolare, come è stato più volte evidenziato dall'Autorità<sup>123</sup>, risultano di grande importanza gli assetti competitivi che si realizzano nei mercati a monte della trasmissione del segnale televisivo nonché in quello della rilevazione dell'*audience*. Ciò in considerazione della circostanza che il potere di mercato detenuto in questi mercati può essere utilizzato, particolarmente in Italia in cui il settore è dominato dalla presenza di operatori integrati in tutte le fasi della filiera, come strumento di chiusura del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva nonché di disciplina dei comportamenti dei concorrenti.

---

<sup>123</sup> Da ultimo nel provvedimento di apertura della presente indagine, prov. 12056, del 29 maggio 2003.

## 3.2 La rilevazione degli ascolti televisivi

---

I servizi di fornitura dati rappresentano un mezzo informativo importante ai fini della definizione delle strategie aziendali da parte di ciascuna impresa nei rispettivi mercati di riferimento. Tali servizi possono essere suddivisi a seconda della metodologia adottata nell'acquisizione dei dati, dell'obiettivo perseguito dall'indagine e dei soggetti destinatari e di quelli oggetto di rilevazione. Da un punto di vista antitrust si è proceduto a suddividere i servizi di fornitura dati in tre distinte tipologie<sup>124</sup>: a) i servizi di fornitura di informazioni commerciali (*marketing information services*), quali le liste contenenti i nominativi di consumatori appartenenti a specifici *target* (cd. *list rental*) e le informazioni di marketing sui consumatori (cd. *trade marketing*); b) i servizi di indagini specializzate (cd. *market research services*), quali le indagini di mercato e la rilevazione di dati d'acquisto su campioni di consumatori; c) i servizi di misurazione dei contatti raggiunti dai mezzi di comunicazione (cd. *media measurement services*).

I dati rilevati in quest'ultimo ambito presentano un peso unico poiché sono indispensabili al funzionamento delle negoziazioni tra gli operatori attivi nel settore pubblicitario. La rilevazione dei contatti dei mezzi di comunicazione nasce infatti dalla necessità degli operatori e degli investitori di quantificare l'effettivo numero di consumatori raggiunti dai vari media. I dati dei contatti servono ogni giorno alle aziende che utilizzano i mezzi di comunicazione come veicolo pubblicitario per valutare il ritorno dei loro investimenti, consentono ai centri media di effettuare analisi per l'ottimizzazione dell'investimento pubblicitario dei loro clienti, e sono necessari agli operatori per valutare la performance dei loro prodotti editoriali. L'intero sistema pubblicitario si regge su tali informazioni che incidono in modo determinante sulla valorizzazione delle inserzioni.

Il sistema di rilevazione costituisce una convenzione su cui si regolano gli scambi commerciali tra operatori. È dunque indispensabile che tale convenzione sia condivisa ex-ante da tutti gli operatori e che venga sistematizzata attraverso meccanismi che garantiscano la trasparenza e l'indipendenza della rilevazione<sup>125</sup>. Si consideri infatti che, nell'ambito della presente indagine, una consultazione dell'Autorità sul tema ha evidenziato come i dati derivanti dal sistema di rilevazione difficilmente possono essere oggetto di uno scrutinio ex-post da parte di operatori quali inserzionisti e centri media; tali soggetti, anche se dotati di *expertise* tecnico e competenze di mercato, non riescono infatti a stabilire, attra-

---

<sup>124</sup> Cfr. decisione della Commissione, caso n. M.2291 – *VNU/AC Nielsen*, del 12 febbraio 2001.

<sup>125</sup> Cfr. Audience Research Methods Group, *Towards Global Guidelines for Television Audience Measurement*, European Broadcasting Union, 1999.

verso ad esempio l'analisi della performance delle campagne pubblicitarie, la verosimiglianza dei dati di rilevazione degli ascolti, in quanto l'effetto sulle vendite prodotto da una campagna pubblicitaria è il risultato di un insieme così ampio di fattori, che non è possibile inferire in tal modo il dato sui contatti raggiunti da ogni mezzo utilizzato.

L'esistenza di dati univoci e condivisi da tutti gli operatori è pertanto un requisito imprescindibile al funzionamento degli scambi. Di conseguenza, la struttura di mercato della rilevazione dei contatti pubblicitari sui vari mezzi è generalmente caratterizzata da un equilibrio monopolistico.

### *3.2.1 Definizione merceologica e geografica: il mercato nazionale della rilevazione degli ascolti televisivi*

La rilevazione dei contatti è suddivisa in distinti mercati a seconda delle diverse categorie di mezzi rilevati; in particolare da un punto di vista merceologico si distingue il mercato dei servizi di misurazione dell'*audience* sul mezzo televisivo (cd. TAM, television *audience* measurement<sup>126</sup>), dai mercati della misurazione dei contatti degli altri mezzi di comunicazione.

I servizi TAM vengono distinti dai servizi di misurazione degli altri mezzi, in ragione del fatto che la tecnologia e la metodologia adottate per rilevare gli ascolti televisivi non è intercambiabile con quella impiegata per misurare i contatti degli altri mezzi di comunicazione, che i mercati pubblicitari si configurano come ambiti distinti (si veda paragrafo 1.2 del capitolo 1), e che infine i dati degli ascolti televisivi non sono sostituibili con le informazioni sull'*audience* degli altri mezzi di comunicazione. Gli operatori attivi sui vari mercati della rilevazione dei contatti sono quindi generalmente differenti<sup>127</sup>.

Le informazioni relative agli ascolti televisivi sono rappresentate da indici statistici quali l'ascolto medio di rete, suddiviso per fasce orarie, e sono riportati sia in valore assoluto che in percentuale (cd. *share*). Il servizio, inoltre, fornisce i contatti netti, ossia l'insieme dei telespettatori che si sintonizzano per almeno un minuto su un determinato programma, e il dato di penetrazione, dato dal rapporto percentuale tra una categoria di telespettatori e l'universo statistico di riferimento.

L'attività svolta dalla società incaricata di effettuare la rilevazione prevede una serie di compiti che vengono usualmente offerti congiuntamente: l'individuazione di un campione rappresentativo della popolazione di riferimento (cd. *panel*), l'installazione di apposi-

<sup>126</sup> Cfr. decisione della Commissione, caso n.M.3512 – VNU/WPP/JV, del 15 settembre 2004.

<sup>127</sup> In Italia sono attivi i seguenti operatori nella rilevazione dei contatti dei vari mezzi di comunicazione: Auditel per la televisione, Audiradio per la radio, Audipress per la stampa, Audiweb per la pubblicità su internet ed Audiposter per la pubblicità su mezzo affissionale.

te apparecchiature elettroniche (cd. *meter*) finalizzate a registrare i dati di ascolto del *panel*<sup>128</sup>, e, infine, la generalizzazione, attraverso appropriate procedure statistiche, dei dati rilevati all'intera popolazione di riferimento; è quindi indispensabile che il *panel* sia rappresentativo della popolazione i cui comportamenti di consumo televisivo la società di rilevazione intende misurare.

Dal punto di vista geografico, il mercato della rilevazione degli ascolti televisivi assume una dimensione nazionale in considerazione della definizione territoriale del relativo mercato pubblicitario e quindi della tipologia di domanda di detti servizi, nonché delle caratteristiche del prodotto offerto (ossia i dati sui consumi televisivi di un campione rappresentativo dell'intera popolazione nazionale).

### 3.2.2 La rilevazione degli ascolti televisivi in Italia

In precedenza, è stato evidenziato come la necessità di pervenire ad un dato univoco, condiviso da tutti gli operatori, conduca ad una situazione di mercato in cui opera un unico operatore<sup>129</sup>. L'organizzazione di tale società di rilevazione, in quanto influisce sulla struttura degli incentivi degli amministratori e sui comportamenti stessi dell'organismo, le cui informazioni influenzano in maniera determinante il prezzo delle inserzioni pubblicitarie, non può considerarsi neutrale rispetto all'assetto concorrenziale del settore televisivo<sup>130</sup>. Da un punto di vista generale, i modelli di *governance* individuabili e classificati a livello internazionale sono principalmente tre: il *joint industry committee* (JIC) nel quale le emittenti e gli inserzionisti partecipano al capitale azionario della società e ne detengono il controllo; il *media owner committee* (MOC) in cui gli operatori televisivi possiedono la proprietà in via esclusiva dell'organo di rilevazione; il *proprietary service* (o *research company's own services* ROS), in cui la società di misurazione degli ascolti risulta essere indipendente dai fruitori del servizio.

In Italia, l'attuale società di rilevazione, Auditel S.r.l., è stata fondata nel luglio del 1984 (e ha iniziato ad operare dal dicembre del 1986), a valle della cosiddetta "guerra degli ascolti" tra RAI e Fininvest, in cui i due operatori televisivi utilizzavano propri mezzi di misurazione, divulgando dati la cui attendibilità non veniva completamente riconosciuta dal mercato (per una breve descrizione del sistema di rilevazione italiano si rimanda al

<sup>128</sup> In alcuni casi, i servizi tecnici di misurazione sono esternalizzati ad una società specializzata. In Italia, Auditel ha stipulato un contratto di esternalizzazione di tali servizi offerti con la società AGB Italia, società controllata congiuntamente da WPP e da VNU; cfr. decisione della Commissione, caso *VNU/WPP/JV*, cit.

<sup>129</sup> Esistono alcune eccezioni, rappresentate dai casi della Polonia, della Cina e del Canada dove sono attive due società di rilevazione degli ascolti televisivi.

<sup>130</sup> L'importanza della organizzazione della società di misurazione è molto discussa in letteratura. In tal senso si veda *Audience Research Methods Group, Towards Global Guidelines for Television Audience Measurement*, cit., pp.11-13.

box 3.1). La composizione azionaria di Auditel è storicamente caratterizzata dalla presenza maggioritaria di RAI e Fininvest (attraverso le controllate Mediaset ed RTI) che detengono circa il 60% del capitale sociale; sempre in rappresentanza delle emittenti televisive una piccola quota è inoltre detenuta dalla Federazione Radio e Televisioni (FRT). La rimanente parte è suddivisa tra gli operatori pubblicitari<sup>131</sup>, con una quota complessiva del 33%, e la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), che detiene una percentuale marginale pari all'1%. Occorre infine osservare che nel corso del 2004 la società Telecom Italia (attraverso La7 Televisioni) è entrata nel capitale di Auditel, per mezzo tuttavia di una quota marginale.

### BOX 3.1 - LA RILEVAZIONE DEGLI ASCOLTI TELEVISIVI IN ITALIA: IL SISTEMA AUDITEL

In Italia dal 7 dicembre 1986, l'Auditel rileva gli ascolti della televisione nazionale e locale. Tali informazioni sono rappresentate da indici statistici quali, tra l'altro, l'ascolto medio di rete, suddiviso per fasce orarie, in valore assoluto ed in percentuale rispetto al totale dei telespettatori. Si parla in quest'ultimo caso, dello *share*, ovvero della percentuale di *audience* registrata in un determinato periodo; tali dati vengono forniti anche con riguardo alle singole trasmissioni. Inoltre, l'Auditel fornisce i *contatti netti*, ossia l'insieme dei telespettatori che si sintonizzano per almeno un minuto su un determinato programma, e il grado di *penetrazione*, dato dal rapporto percentuale tra una categoria di telespettatori e l'universo statistico di riferimento.

La rilevazione degli ascolti da parte di Auditel (e di AGB Italia, società che fornisce la tecnologia e l'*expertise* tecnico per la rilevazione) si articola in due fasi. La prima, denominata "ricerca di base", consiste in una rilevazione sulle famiglie italiane, condotta tramite intervista e diretta a stimare le dimensioni dei cosiddetti *target* di mercato e a creare un serbatoio di famiglie da cui attingere per costituire il campione relativo alla seconda fase.

La seconda fase, nota come "campione Auditel", è finalizzata a raccogliere tramite delle apparecchiature elettroniche di rilevazione (i *meter*), i dati necessari alla stima dell'ascolto televisivo. Allo stato attuale, l'Auditel ha individuato un gruppo di famiglie, selezionate per costituire un campione rappresentativo della popolazione nazionale di età non inferiore a 4 anni. Il campione Auditel è costituito da circa 5.100 famiglie e da 8.000 rilevatori *meter* attivi su altrettanti televisori, che rilevano le scelte di consumo televisivo di circa 14.000 individui nei vari momenti della giornata.

L'Auditel produce i dati sull'ascolto conseguito dalle emittenti nazionali, dalle locali e, a partire dal gennaio 2002, dalle satellitari. Tali informazioni comprendono i dati giornalieri delle sette reti nazionali principali (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Italia 1, Rete 4 e La7) nonché di due categorie residuali che comprendono rispettivamente le altre emittenti terrestri, nazionali e locali, e l'insieme delle emittenti satellitari; inoltre vengono forniti i dati mensili di circa 130 emittenti locali.

Auditel misura in maniera disaggregata gli ascolti delle emittenti analogiche terrestri, mentre fornisce un dato aggregato sugli ascolti della piattaforma satellitare.

L'assetto societario si è riflesso sulla composizione del consiglio di amministrazione di Auditel in cui RAI e Fininvest nominano la maggioranza dei 18 membri. Esiste inoltre un comitato tecnico, che ha funzioni consultive e di vigilanza, e che esprime pareri obbligatori ma non vincolanti nei confronti del consiglio di amministrazione. Il comitato tecnico è composto da 14 membri di cui 6 nominati da RAI e Fininvest.

<sup>131</sup> Gli inserzionisti, attraverso gli Utenti di Pubblicità Associati (UPA), e i centri media e le altre aziende di comunicazione, per mezzo dell'Associazione delle Imprese di Comunicazione (AssoComunicazione, ex ASSAP), e dell'Unione Nazionale delle Imprese di Comunicazione (UNICOM).

In virtù di tali elementi nonché della lettura dei patti parasociali sottoscritti dagli azionisti di Auditel, emerge che

➤ *RAI e Fininvest appaiono controllare congiuntamente, sin dalla sua costituzione, la società di rilevazione degli ascolti, mentre agli altri azionisti (inserzionisti, agenzie e centri media), è stato delegato un compito di garanzia. Da un punto di vista sostanziale, l'Auditel, nonostante la presenza di altri soggetti, appare quindi configurarsi come media owner committee, in cui il controllo è oltre tutto ristretto ai due soli operatori incumbent.*

Il recente ingresso nel capitale di Auditel da parte di Telecom Italia, attraverso una quota marginale, non appare suscettibile di modificare la struttura di controllo della società.

La struttura di *governance* della società di rilevazione risulta assai differente da quella adottata dagli organismi presenti negli altri Paesi europei (si veda box 3.2). All'estero si è infatti scelta una organizzazione in cui la società di rilevazione opera in modo indipendente (*research company's own services*) ovvero in cui il potere decisionale degli operatori televisivi è disciplinato dalla qualificata presenza, in termini sia di quote azionarie sia di peso nel processo decisionale della società, di altri soggetti (*joint industry committee*). In nessun caso il controllo è detenuto esclusivamente dagli operatori televisivi, e soprattutto è ristretto ai soli due operatori principali.

L'attuale organizzazione del mercato della rilevazione degli ascolti televisivi appare quindi difforme da quella degli altri Paesi europei, ed inidonea a fornire i corretti incentivi al funzionamento della società che vi opera in regime di monopolio di fatto.

#### *i) Le problematiche relative alla metodologia di rilevazione degli ascolti televisivi*

Occorre osservare che negli ultimi anni sono emerse una serie di problematiche che concernono la metodologia di rilevazione condotta da Auditel. In considerazione del fatto che siffatte questioni presentano una rilevanza concorrenziale, l'Autorità, pur non entrando in tematiche di carattere statistico, ha ritenuto opportuno condurre un breve approfondimento sul tema. Gli operatori di mercato hanno manifestato alcuni rilievi che riguardano in particolare: la mancanza di trasparenza della rilevazione, la presunta inadeguatezza del campione Auditel a rappresentare la popolazione italiana e la mancata introduzione di innovazioni tecnologiche.

In primo luogo, è stato da più parti evidenziato come l'Auditel non garantisca un adeguato livello informativo circa la metodologia, i criteri di selezione e la rappresentatività del proprio campione nonché la significatività statistica delle relative stime di rilevazione degli ascolti<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Ad esempio, le Associazioni dei consumatori (Adoc, Adusbef, Codacons e Federconsumatori) hanno presentato un esposto alla Procura della Repubblica e all'AGCom, affinché venissero applicate anche al sistema Auditel le prescrizioni contenute nel "Regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa", approvato con Delibera 153/02/CSP dall'AGCOM stessa. Sul punto, le Associazioni ritengono che la norma in questione includa anche i dati di rilevazione dell'Auditel, i quali rappresentano una rilevazione di comportamenti con metodo campionario.

## BOX 3.2 - LA RILEVAZIONE DEGLI ASCOLTI TELEVISIVI IN EUROPA<sup>1</sup>

In **Spagna** la rilevazione dell'*audience* utilizza il modello del *research company's own services*, essendo affidata a TNS, società indipendente attiva a livello mondiale. La rilevazione degli ascolti ha adottato quindi un modello di completa autonomia ed indipendenza nei confronti degli operatori presenti sul mercato pubblicitario (emittenti, concessionarie, centri media ed inserzionisti). Per tutti gli utilizzatori della rilevazione vi è comunque la possibilità di poter verificare l'affidabilità dei dati; esistono infatti forme di controllo esterno da parte di comitati appositamente costituiti e composti da rappresentanti di tutti gli operatori di mercato. Per quanto concerne il *panel*, questo è composto da 3.300 famiglie per un totale di circa 9.700 individui. Da un punto di vista tecnico, TNS ha esteso la propria attività di rilevazione anche ai canali che trasmettono sulla piattaforma satellitare con sistema (definito "picture matching") capace di rilevare oltre cinquanta canali tematici.

In **Francia** il modello organizzativo della società che effettua la rilevazione degli ascolti, Médiamétrie, è del tipo *joint industry committee*: la distribuzione delle azioni è stata fissata in modo pressoché proporzionale tra le emittenti televisive (35%), gli utenti pubblicitari ed i centri media (35%) e le emittenti radiofoniche (27%); la restante quota del 3% è detenuta da persone fisiche (gli amministratori della società). La ripartizione delle quote azionarie assicura la partecipazione di tutti gli operatori televisivi; inoltre essa non è tale da configurare una situazione di controllo da parte di alcuni azionisti: il consiglio di amministrazione è composto da 15 membri suddivisi tra i tre nuclei di azionisti, con nessuno degli operatori che dispone di più di tre amministratori in seno al consiglio. Médiamétrie ha deciso di costituire due *panel*: il primo composto da 3.150 famiglie corrispondenti a 7.200 individui di età superiore ai tre anni e destinato alla rilevazione degli ascolti sulle emittenti analogiche terrestri; il secondo formato da 900 famiglie e da più di 2.800 individui e dedicato alla rilevazione dell'*audience* dei canali via cavo e via satellite.

In **Germania** la rilevazione degli ascolti televisivi è effettuata da un organismo, AGF (la parte tecnica è affidata alla società GfK), con una struttura di *governance* sostanzialmente assimilabile al modello del *joint industry committee*; il capitale sociale è interamente suddiviso tra i quattro principali operatori televisivi (ARD, ZDF, RTL e ProSieben.Sat); tuttavia, il Consiglio di Amministrazione è formato oltre che da membri dei quattro operatori (con un rappresentante ciascuno), anche dai rappresentanti degli utenti pubblicitari e dei centri media (le emittenti televisive minori sono invece presenti all'interno di un comitato tecnico, denominato consiglio dei licenziatari). Il meccanismo decisionale basato sul diritto di veto fa sì che il controllo dell'organismo di rilevazione possa essere esercitato da tutti gli operatori, pubblicitari e televisivi. Il *panel* è formato da 5.600 famiglie, per un totale di circa 13.000 individui; la misurazione dell'*audience* si estende a tutte le tecniche trasmissive analogiche e digitali (etere, satellite e cavo).

Nel **Regno Unito**, l'organismo responsabile della rilevazione è BARB (la parte tecnica è affidata alla società AGB), il cui capitale è interamente detenuto dai principali gruppi televisivi (BBC, ITV, Channel 4, Channel 5 e BSkyB) nonché dall'associazione degli utenti di pubblicità (IPA). Il modello organizzativo è sostanzialmente del tipo *joint industry committee*, in quanto le principali decisioni del consiglio di amministrazione devono essere prese all'unanimità. Per quanto riguarda il *panel*, è stato definito un meccanismo di revisione annuale; in particolare, la revisione avvenuta nel corso del 2002 ha dato luogo ad una significativa variazione dei dati di *audience* rispetto a quelli registrati negli anni precedenti. La rilevazione degli ascolti condotta da BARB riguarda tutte le piattaforme trasmissive analogiche e digitali: etere, cavo e satellite.

<sup>1</sup> I dati e le informazioni relative agli organismi ed ai sistemi di rilevazioni sono di fonte CMT (per la Spagna), CSA (per la Francia), KEK (per la Germania), BARB (per il Regno Unito) e Simmaco Consulting (per tutti i Paesi analizzati).

In secondo luogo, è stato messo in evidenza che il metodo di definizione del campione Auditel potrebbe comportare delle rilevanti distorsioni nella rilevazione degli ascolti<sup>133</sup>, causando una sovrarappresentazione delle famiglie a maggior consumo televisivo rispetto all'universo delle famiglie italiane. Ciò, in ultima analisi, determinerebbe una sovrastima degli ascolti televisivi complessivi<sup>134</sup>. Tale valutazione sarebbe avvalorata dalla circostanza che altre ricerche sul consumo televisivo in Italia indicano degli ascolti decisamente più bassi<sup>135</sup>.

In terzo luogo, è emersa una problematica relativa alla necessità di apportare miglioramenti tecnologici alla rilevazione degli ascolti di Auditel. Infatti, già dal 2000, è stato evidenziato come in Italia, a differenza dei principali Paesi europei, quali Regno Unito, Francia, Spagna e Germania (si veda box 3.2), i dati di ascolto non includono la rilevazione dell'*audience* dei programmi televisivi satellitari (nonché di quelli diffusi via cavo), se non attraverso un dato aggregato sull'*audience* complessiva delle emittenti satellitari, sia in chiaro che a pagamento; tale stima è stata peraltro oggetto di numerose critiche<sup>136</sup>.

L'assenza di un dato certo, univoco e riconosciuto dagli operatori sugli ascolti dei singoli canali satellitari incide inevitabilmente sulle strategie di investimento degli inserzionisti; tale circostanza determina quindi effetti discriminatori a danno degli operatori presenti sulla piattaforma satellitare concorrente a quella analogica terrestre.

<sup>133</sup> Per una trattazione dei problemi statistici connessi alla rilevazione Auditel si veda Alberto Zuliani, "La Rappresentanza e l'identità dell'utenza radiotelevisiva: i sondaggi e la rilevazione degli indici di ascolto", in Bollettino n.2/1997 dell'Ufficio del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, e R. de Cristofaro, "La rilevazione campionaria del pubblico televisivo in Italia", *Statistica&Società*, n.2, 2004.

<sup>134</sup> Si consideri che l'Italia presenta il livello degli ascolti televisivi più elevato tra i Paesi industrializzati, pari, per il 2003, a 236 minuti al giorno; ciò fronte dei 223 minuti del Regno Unito, 213 minuti della Spagna, 2003 minuti della Germania e 202 minuti della Francia.

<sup>135</sup> ISTAT ha stimato, su un campione ampio rappresentativo della popolazione italiana (20 mila famiglie per un totale di 54 mila individui), un consumo medio giornaliero, nel 2000, pari a 192 minuti (ISTAT, *I Cittadini e le Tecnologie della Comunicazione*, 2002); ciò a fronte dei 230 minuti stimati per il medesimo anno da Auditel. Nel 2003 Eurisko ha stimato un consumo medio giornaliero di 205 minuti, a fronte dei 236 minuti stimanti nello stesso anno da Auditel.

<sup>136</sup> Gli amministratori della società Audisat S.r.l., nata nel 2000 per rilevare gli ascolti delle Tv satellitari, hanno sostenuto come i dati Auditel non sarebbero soddisfacenti nella misurazione dell'*audience* satellitare. Notevole risulterebbe essere l'*audience* complessiva di tali canali televisivi, che secondo Eurisko raggiungerebbe uno *share* significativamente superiore a quanto stimato da Auditel. In particolare, secondo i dati Eurisko l'*audience* delle Tv satellitari, in *prime time*, sarebbe pari al 6% a fronte di un valore stimato da Auditel che sarebbe pari all'1,75%. Audisat ha quindi calcolato che nel 2002 tra investimenti destinati in Italia a campagne pubblicitarie sulle Tv satellitari (in tutto circa 90 milioni di euro) e gli investimenti teorici calcolati in virtù dell'ascolto "effettivo" (circa 240 milioni di euro), ci sarebbe uno scarto (ovvero un sottoinvestimento sul mezzo satellitare) di 150 milioni di euro (cfr. Audisat, *La migrazione degli ascolti verso la televisione digitale*, ottobre 2002).

## 3.3 I mercati della trasmissione del segnale televisivo (cd. *broadcasting*)

In conseguenza dell'integrazione proprietaria tra emittenti e concessionarie di pubblicità, al fine di entrare nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva con una posizione di rilievo<sup>137</sup> risulta necessario trasmettere un proprio segnale televisivo al pubblico. Il segnale televisivo può essere trasmesso da un operatore di rete, poi ricevuto dal telespettatore, attraverso una molteplicità di piattaforme tecnologiche in tecnica analogica e digitale; queste sono: l'etere, il satellite, il cavo e la rete di telecomunicazione fisse potenziata con tecnologie x-DSL<sup>138</sup>.

### 3.3.1 Le reti televisive terrestri

In Italia il principale mezzo che consente il trasporto delle informazioni è lo spettro elettromagnetico ovvero l'insieme delle frequenze sulle quali è possibile inviare informazioni compresse e codificate. Lo spettro elettromagnetico è suddiviso, a livello internazionale, in bande di frequenza, destinando a servizi diversi (Tv, radio, telefonia cellulare, ecc...) insiemi di frequenze adatte a tali servizi<sup>139</sup>. Ciascuna banda di frequenze è a sua volta suddivisa in canali con l'obiettivo di riservare all'uso di un operatore una porzione della banda disponibile. Ciascun canale è rappresentato dalla sua ampiezza nonché dalla sua frequenza centrale. In tal senso, i termini frequenza e canale possono essere usati in modo intercambiabile.

<sup>137</sup> Come evidenziato nel capitolo 2 esistono alcune concessionarie di pubblicità indipendenti che offrono inserzioni in emittenti, locali e/o nazionali, appartenenti a gruppi terzi. Tuttavia, in Italia ed all'estero il ruolo di tali operatori sul mercato della pubblicità televisiva è assai marginale.

<sup>138</sup> Al fine della trasmissione del segnale televisivo all'utente finale è necessario che gli operatori di rete utilizzino anche un complesso di infrastrutture, che si distinguono a seconda della piattaforma trasmissiva utilizzata. Di conseguenza, esistono una serie di mercati delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo. In particolare, per la piattaforma terrestre sono stati definiti mercati relativi ai siti che ospitano gli impianti di trasmissione, ai collegamenti a tali siti nonché alla rete di trasporto che collega i siti (cfr. tra l'altro caso C/6161, cit.); per la piattaforma satellitare le infrastrutture sono distinte a seconda del tipo di collegamento: *uplink* (trasmissione dall'operatore al satellite) e *downlink* (trasmissione dal satellite al telespettatore); per il cavo e l'ADSL le infrastrutture, e quindi i relativi mercati, sono quelli che compongono la filiera delle telecomunicazioni fisse. L'analisi della presente indagine si soffermerà tuttavia soltanto sui mercati della trasmissione del segnale televisivo.

<sup>139</sup> A livello internazionale, lo spettro frequenziale viene prima suddiviso in bande, queste sono poi allocate ai diversi servizi (telefonia radiomobile, televisione, radiofonia, ecc.), ed infine le frequenze che costituiscono le bande sono assegnate, attraverso diversi meccanismi (es. asta, *beauty contest*, ecc.), ai vari operatori.

Le bande di frequenza I e III (VHF) e le bande IV e V (UHF) sono quelle allocate al servizio di radiodiffusione televisiva via etere<sup>140</sup>. Poiché al crescere della frequenza cresce l'entità dell'attenuazione del segnale, determinata dall'aumentare della distanza nonché dall'effetto di ostacoli, la banda I è più adatta alla realizzazione di ampie coperture della banda III e quest'ultima è più adatta delle bande IV e V. Come contropartita, le antenne adatte a ricevere le trasmissioni in banda I sono molto più grandi (la dimensione è proporzionale alla lunghezza d'onda e, quindi, inversamente proporzionale alla frequenza) di quelle necessarie in banda III, IV e V.

Gli operatori televisivi attivano, in opportuni siti, impianti di trasmissione (trasmettitori), che operano alla frequenza assegnata, o comunque nella disponibilità della società, e hanno caratteristiche radioelettriche (potenza, diagramma di antenna, ecc.) ben definite. La coppia impianto-frequenza, associata a un particolare sito, definisce un bacino di servizio, ovvero l'area geografica raggiunta dal segnale irradiato dall'impianto con un campo elettrico di valore superiore al minimo necessario affinché gli utenti possano assistere alle trasmissioni televisive senza disturbi. Una rete televisiva (anche rete di diffusione del segnale televisivo) è definita dall'insieme dei bacini di servizio, ovvero dalle coppie impianto-frequenza (localizzate in siti distribuiti sul territorio)<sup>141</sup>, nella disponibilità di uno stesso operatore e che irradiano lo stesso segnale (un programma analogico, ad es. Rai 1, ovvero una rete digitale, cd. *multiplex*, che irradia circa 5-6 programmi<sup>142</sup>).

I bacini di servizio, definiti dalle coppie impianto-frequenza, non sono omogenei ma differiscono in considerazione del numero di utenti serviti; in particolare, gli impianti possono essere distinti in tre categorie: 1) impianti che raggiungono almeno 500.000 utenti nel loro bacino di servizio (grandi impianti); 2) impianti che raggiungono tra 15.000 e 500.000 utenti (impianti di medie dimensioni; che a loro volta possono essere distinti in impianti che raggiungono tra 100.000 e 500.000 utenti e quelli con copertura tra 15.000 e 100.000 utenti); 3) impianti che raggiungono meno di 15.000 utenti (impianti piccoli o marginali).

Il bacino di servizio di un trasmettitore è sempre molto più ridotto dell'area nella quale lo stesso trasmettitore produce un effetto interferenziale. Questo implica che una fre-

<sup>140</sup> La banda I è costituita da 2 canali, la banda III da 7 canali, la banda IV da 16 canali, la banda V da 33 canali, per un totale di 58 canali. La banda I non è stata oggetto di pianificazione ed assegnazione da parte dell'Autorità di regolamentazione, né nell'ambito del Piano di assegnazione delle frequenze in tecnica analogica né nel Piano digitale. Ciò in quanto i due canali di tale banda non consentono, da soli, di pianificare una rete a copertura nazionale. Tuttavia, esistono operatori attualmente attivi su tale banda, che viene utilizzata per irradiare bacini di servizio di notevoli dimensioni.

<sup>141</sup> Nel proseguo si parlerà di coppia impianto-frequenza ovvero di bacino di servizio, intendendo anche il relativo sito associato alla stessa.

<sup>142</sup> Con il termine *programma televisivo* si intende l'insieme, predisposto da un unico operatore (es. RAI, Mediaset, ecc.), dei contenuti televisivi unificati da un medesimo marchio editoriale e destinati alla fruizione del pubblico (es. Rai 1, Canale 5, ecc...).

quenza utilizzata per servire una determinata area geografica non è ri-utilizzabile per servire la stessa area o aree geografiche contigue. In sostanza lo spettro frequenziale è una risorsa scarsa, nel senso che se una determinata frequenza è utilizzata da una rete in una certa zona, quella stessa frequenza non può essere utilizzata simultaneamente da un'altra rete nella stessa o in aree geografiche limitrofe.

Il *livello di qualità* percepita dall'utente dipende, quindi, anche dalla interferenza subita dal trasmettitore servente (ossia dall'impianto che serve il bacino di servizio), e quest'ultima deriva dalla trasmissione alla stessa frequenza in una medesima area geografica o in aree contigue di due o più impianti (di diversi operatori o dello stesso operatore; in quest'ultimo caso si parla di auto-interferenza). L'interferenza può far degradare, anche in modo significativo, la qualità del servizio e quindi diminuire la copertura effettiva (ossia quella caratterizzata da un livello di qualità discreto, pari, in una scala da 1 a 5, ad una qualità almeno 3) delle reti televisive.

### BOX 3.3 - IL MECCANISMO DI ALLOCAZIONE DELLE RISORSE FREQUENZIALI: LA MANCATA ATTUAZIONE DEL PIANO ANALOGICO

Il calcolo del numero massimo  $n$  di operatori sostenibili da una specifica tecnologia di trasmissione del segnale televisivo è effettuato mediante la realizzazione, da parte dell'Autorità di regolamentazione (in Italia l'AGCom), di un Piano di assegnazione delle frequenze. Il Piano è lo strumento tecnico in grado di garantire, attraverso metodologie di valutazione del servizio certificate a livello internazionale, che una configurazione di impianti di trasmissione sia in grado di assicurare la qualità e l'estensione del servizio previste dalle leggi ad  $n$  diversi operatori. In Italia, a differenza degli altri Paesi europei, è mancata una fase centralizzata di pianificazione e razionalizzazione dello spettro frequenziale allocato al servizio radiotelevisivo. Infatti **un primo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze**, approvato con D.P.R. del 20 gennaio 1992, aveva fissato in dodici il numero massimo di reti televisive nazionali assenti-bili, comprese le tre destinate al servizio pubblico. Sulla base di questo Piano, erano stati adottati sia il Decreto ministeriale che approvò l'elenco delle nove emittenti televisive private che erano risultate aver titolo per il rilascio della concessione di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, sia i Decreti ministeriali (tutti del 13 agosto 1992) di assentimento della concessione alle emittenti nazionali collocate nei primi sei posti del predetto elenco, di cui tre riconducibili al medesimo soggetto (Canale 5; Italia 1; Retequattro a cui si aggiunsero Videomusic; Rete A e Telemontecarlo), con l'indicazione della rete assegnata a ciascuna (collocazione degli impianti e frequenze). La successiva legge n. 422/1993 interruppe il processo di razionalizzazione del sistema di radiodiffusione televisiva prefigurato dalla legge n. 223/1990, in quanto impose la revisione del descritto Piano del 1992 (art. 3, comma 1). Nell'ottobre del 1998, l'AGCom ha poi approvato un secondo Piano, il cd. **Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica analogica (Piano Analogico)**. Nel caso dell'attività di pianificazione che ha portato alla messa a punto del Piano Analogico, è stata definita una **rete nazionale di riferimento**, che è stata progettata assegnando in modo efficiente le caratteristiche radioelettriche e le frequenze con l'obiettivo di minimizzare il numero di frequenze utilizzate e servire, ad un livello "buono" di qualità del servizio (qualità 3), almeno l'80% del territorio nazionale (percentuale definita dalla legge n.249/97) ed oltre il 92% della popolazione. Venne calcolato che erano necessarie 487 coppie di impianti e frequenze, in altrettanti siti, individuati dal regolamentatore e distribuiti su tutto il territorio nazionale, per realizzare una rete nazionale.

*segue*

La definizione di una rete nazionale di riferimento ha consentito di ottenere un numero di operatori televisivi sostenibili dalla tecnologia trasmissiva analogica, che è risultato essere pari a 17. Per rispettare i vincoli di ripartizione tra reti nazionali e locali definita dalla legge n. 249/97 (rispettivamente due terzi alle nazionali e un terzo alle locali), l'AGCom ha assegnato 11 reti televisive nazionali agli operatori nazionali e 6 reti televisive nazionali agli operatori regionali (oltre alle reti previste dalla cosiddetta pianificazione di II livello del Piano analogico, e quelle a copertura provinciale).

Il Piano Analogico ha così definito l'allocazione efficiente delle risorse frequenziali, individuando il numero di reti nazionali e locali di trasmissione del segnale televisivo tecnicamente sostenibili; sulla base di questo valore il Ministero delle Comunicazioni ha assegnato le concessioni nazionali e locali, ma non ha poi proceduto ad assegnare le relative frequenze ai concessionari. Il processo di transizione dalla situazione effettiva alla situazione pianificata non è quindi neanche iniziato.

Ciò comporta che per irradiare il segnale su un ampio territorio geografico sia necessario che ogni operatore progetti un sistema di impianti e frequenze che rispetti un complesso schema di riuso, con lo scopo di ri-utilizzare la stessa frequenza in impianti sufficientemente lontani. Inoltre, gli schemi di riuso dei vari operatori dovranno essere tra loro compatibili e non dar luogo ad inefficienze o asimmetrie d'uso. Infatti, schemi di riuso inefficienti possono essere adatti a realizzare una rete di alta copertura e qualità per un singolo operatore ma potrebbero, attraverso un uso non ottimizzato delle frequenze, portare alla realizzazione di un numero di reti inferiore al massimo teorico.

Al riguardo, si rileva che le reti televisive possono avere delle ridondanze di copertura: in altre parole, le reti possono essere state progettate e realizzate in modo tale che impianti diversi di uno stesso operatore diffondano lo stesso programma televisivo su frequenze diverse ma su uno stesso bacino di servizio, ovvero su bacini che hanno un'ampia intersezione<sup>143</sup>. Ciò ovviamente riduce il numero di operatori che possono essere presenti in una medesima area geografica.

Riassumendo, le principali caratteristiche che definiscono una rete televisiva sono: il numero di impianti e frequenze, la qualità dei bacini di servizio (in termini di popolazione servita), le bande di frequenza utilizzate, l'efficienza di servizio degli impianti nonché l'eventuale sussistenza di capacità trasmissiva inutilizzata dovuta a ridondanze di coper-

<sup>143</sup> Un indicatore del grado di ridondanza di una rete televisiva è l'*efficienza di servizio* degli impianti che la compongono; con tale termine si intende la percentuale del bacino di servizio di un impianto nella quale il segnale irradiato supera l'interferenza esterna ed in cui non esiste nessun altro impianto della medesima rete che serve quell'area con una migliore qualità di servizio. Se l'efficienza di servizio di un impianto è nulla, tale impianto viene detto *ridondante*, in quanto un suo spegnimento non comporta una riduzione del servizio della rete ma al contrario può determinare un miglioramento della qualità della sua e delle altre reti.

tura. Tali elementi concorrono a qualificare la capacità trasmissiva di una rete televisiva e a determinarne la copertura, in termini di territorio e popolazione, nonché la qualità del servizio offerto al pubblico.

Il calcolo del numero massimo delle reti televisive sostenibili da una specifica tecnologia è effettuato mediante la realizzazione di un Piano di assegnazione delle frequenze. Il Piano è lo strumento regolamentare in grado di garantire, attraverso l'utilizzo di opportune metodologie tecniche di valutazione del servizio, che una certa configurazione di impianti e frequenze sia in grado di assicurare la qualità e l'estensione del servizio previste dalle leggi a diversi operatori. In sostanza il Piano rappresenta un meccanismo centralizzato di coordinamento, necessitato dal fallimento del mercato connesso all'esistenza di esternalità negative, e in assenza del quale si verificano situazioni di congestione ed interferenza (per la descrizione dei piani analogico e digitale si vedano rispettivamente i box 3.3 e 3.4).

#### *i) Reti televisive analogiche e digitali terrestri*

Le reti terrestri si distinguono in base alla modalità analogica ovvero digitale di trasmissione del segnale televisivo.

In Italia, sia le reti televisive analogiche che quelle digitali utilizzano le stesse bande di frequenza (III, IV e V)<sup>144</sup>, non essendoci alcuno spazio frequenziale riservato, in via esclusiva, ad almeno una delle due tecniche trasmissive<sup>145</sup>. Inoltre, anche da un punto di vista tecnico, gli impianti utilizzati per le trasmissioni analogiche possono essere usati anche per le trasmissioni televisive in tecnica digitale, salvo un processo di riconversione tecnica di tali apparati.

La differenza più rilevante risiede invece nella diversa capacità trasmissiva delle due tecniche di diffusione del segnale televisivo<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> L'unica differenza riguarda la banda I, che viene marginalmente utilizzata per le trasmissioni in tecnica analogica, mentre non viene utilizzata per quelle in tecnica digitale.

<sup>145</sup> Il Piano per l'assegnazione delle frequenze in tecnica analogica prevedeva l'attribuzione di quattro canali nazionali al servizio televisivo in tecnica digitale. Tuttavia la mancata attuazione del Piano e l'occupazione dello spettro frequenziale da parte degli operatori televisivi non hanno reso effettiva tale attribuzione.

<sup>146</sup> Un'altra differenza risiede nel fatto che la struttura di una rete digitale può essere diversa da quella analogica: nel caso analogico l'ottimizzazione delle risorse frequenziali implica l'utilizzo di canali diversi in impianti vicini (le reti sono *multifrequenza*, ovvero MFN - Multi Frequency Network), mentre nel digitale è preferibile l'utilizzo di uno stesso canale in impianti limitrofi (le reti possono essere *isofrequenziali*, ovvero SFN - Single Frequency Network). In particolare, l'AGCom ha previsto per le trasmissioni analogiche reti nazionali MFN che utilizzano tre canali, mentre per le trasmissioni in tecnica digitale reti nazionali SFN che utilizzano tre canali (cd. 3-SFN). Tuttavia, le attuali reti digitali, così come quelle analogiche, sono di tipo MFN.

### Box 3.4 - IL PIANO DIGITALE

Nel febbraio 2003, l'AGCom ha approvato, con delibera n. 15/03/Cons, il "Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale" (Piano Digitale).

I criteri di pianificazione scelti coincidono, salvo adattamenti necessitati dalle peculiarità del sistema di trasmissione digitale (peraltro forniti dalla legge 66/2001), con quelli predisposti dalle leggi n. 249/97 e n. 5/2000. La continuità col precedente sistema si riscontra nel primo criterio generale seguito: quello che riserva all'emittenza televisiva in ambito locale un terzo dei canali irradiali per ciascun bacino di utenza.

Il Piano Digitale prevede, a fronte della disponibilità di 54 canali allocati al servizio televisivo ( nelle bande III, IV, V), l'esistenza di 18 *multiplex* nazionali (2 in banda VHF-III e 16 in banda UHF-IV e V) in tecnica digitale, di cui 12 assegnate all'emittenza nazionale e 6 reti all'emittenza locale (pari cioè al 33,3%).

Ogni rete pianificata è in grado di trasmettere un segnale multiplato nel blocco di diffusione che contiene più programmi; tuttavia il numero di programmi dipende dalla scelta della qualità di trasmissione e da ulteriori aspetti tecnici (es. sistema di modulazione e di codifica).

La copertura delle reti nazionali è stata calcolata pari all'80% del territorio nazionale e ad oltre il 90% della popolazione. Tale copertura viene raggiunta attraverso reti composte da 260 coppie di impianti e frequenze, distribuite su altrettanti siti, individuati dal regolamentatore e localizzati su tutto il territorio nazionale.

Nonostante i tempi ristretti imposti dal legislatore (lo *switch-off* dalle trasmissioni analogiche a quelle digitali è previsto per il 2006), l'importanza riconosciuta al Piano ed al processo di transizione verso la configurazione frequenziale definita dal Piano (cfr. legge n.112/2004, Capo V), l'avvio e la diffusione di tale tecnica trasmissiva è, allo stato attuale, completamente lasciata agli operatori. Tale circostanza pone soverchi problemi di natura concorrenziale in quanto rischia di pregiudicare, ancora una volta, l'attuazione in Italia di un meccanismo centralizzato di assegnazione e di coordinamento dello spettro frequenziale allocato al servizio radiotelevisivo (per una trattazione delle citate problematiche competitive vedi *infra*).

Nella televisione analogica ad ogni rete corrisponde un solo programma; i servizi di *broadcasting* analogico sono, quindi, caratterizzati da un elevato grado di autosufficienza delle emittenti legato agli obblighi concessori; ciò in quanto gli impianti e le frequenze individuati nel titolo abilitativo di un'emittente possono essere utilizzate esclusivamente ai fini della trasmissione del segnale televisivo dell'emittente medesima.

Il passaggio alla tecnica digitale determina la possibilità di elaborare e comprimere dati digitali, rendendo assai più efficace l'uso della capacità di rete rispetto ai segnali analogici. In generale, la tecnica digitale "consente di offrire servizi di teleradiodiffusione nuovi o comunque migliorati: programmi aggiuntivi, miglioramenti connessi ai programmi, miglioramento della qualità dell'immagine e del suono, servizi interattivi, e di trasmissione dati, tra cui i servizi della società dell'informazione e di internet"<sup>147</sup>. In particolare, la trasmissione in tecnica digitale permette di diffondere su una stessa rete un numero maggiore di programmi (attualmente circa 5): gli impianti e le frequenze indivi-

<sup>147</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione n.SEC(2003)992 sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale (dallo "switchover" digitale allo "switch-off" analogico), 17 settembre 2003, pag. 7.

duati nel titolo abilitativo di un operatore possono, quindi, essere utilizzati anche ai fini della trasmissione di programmi di fornitori di contenuti terzi nonché di servizi interattivi. Ciò implica una netta distinzione di ruoli e funzioni tra l'attività di trasmissione del segnale televisivo e l'offerta di contenuti televisivi. In tale contesto, il proprietario della rete offre ai fornitori di contenuti (ed a fornitori di servizi interattivi) capacità trasmissiva nella propria disponibilità.

Al riguardo occorre osservare come il regolamento dell'AGCom n.435/01/Cons, emanato sulla base dei criteri direttivi contenuti nella legge n.66/01, abbia definito puntualmente la distinzione fra l'operatore di rete (che opererà sulla base di una licenza) ed il fornitore di contenuti (che opererà sulla base di una autorizzazione)<sup>148</sup>: l'operatore di rete è il “soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazioni elettroniche e di impianti di messa in onda, multiplazione, distribuzione e diffusione e delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione agli utenti dei blocchi di diffusione”; il fornitore di contenuti è il “soggetto che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi destinati alla radiodiffusione televisiva e sonora”.

### 3.3.2 Le altre piattaforme trasmissive: satellite, cavo e ADSL

Da un punto di vista tecnologico, il sistema di trasmissione satellitare è attualmente costituito da satelliti geostazionari situati in orbita. Ciascun satellite per i servizi di trasmissione televisiva ha un certo numero di *transponder* ognuno dei quali opera su un canale nella parte della banda frequenziale riservata, a livello internazionale, alle trasmissioni satellitari. Gli operatori satellitari sono spesso consorzi industriali (ad es. Eutelsat e Astra) che ottengono licenze per l'impiego delle risorse frequenziali dall'International Telecommunication Union (ITU), che poi comunica alle singole amministrazioni statali la porzione di spettro destinata ai vari consorzi. Le emittenti, autorizzate dalle amministrazioni, che vogliono trasmettere i propri canali su tale piattaforma si rivolgono ai consorzi per concludere accordi commerciali volti ad irradiare i segnali dei programmi.

In considerazione della circostanza che la piattaforma satellitare è generalmente utilizzata come uno dei mezzi privilegiati per l'offerta di contenuti televisivi a pagamento, un altro aspetto connesso alla diffusione dei contenuti televisivi su tale mezzo concerne la predisposizione di una piattaforma, a pagamento, costituita dai seguenti elementi: fatturazione degli abbonamenti e degli acquisti di contenuti in *pay-per-view*, definizione del

---

<sup>148</sup> È prevista inoltre la figura del fornitore di servizi, che è costituito dal “soggetto che fornisce, attraverso l'operatore di rete, servizi al pubblico di accesso condizionato mediante distribuzione agli utenti di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, alla fatturazione dei servizi, ed eventualmente alla fornitura di apparati, ovvero che fornisce servizi della società dell'informazione ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva n. 98/34/CE, come modificata dalla direttiva n. 98/48/CE, ovvero fornisce una guida elettronica ai programmi”.

*bouquet*, creazione del sistema di cifratura e di decodifica del segnale televisivo, struttura del *decoder*. In tale ambito sono generalmente previste alcune condizioni, di tipo regolamentare, che disciplinano l'accesso alla piattaforma degli operatori satellitari *incumbent* da parte dei soggetti indipendenti (produttori di canali tematici, fornitori di servizi interattivi); tali condizioni concernano ognuno degli elementi tecnici appena menzionati<sup>149</sup>.

Con riferimento alle reti televisive via cavo, lo sviluppo delle reti in fibra ottica ha storicamente rappresentato il primo elemento di spinta del sistema televisivo verso una concorrenza inter-piattaforma. La fibra ottica costituisce la modalità di accesso alla rete di telecomunicazioni fisse più importante in termini di utilizzo della rete, in quanto dà la possibilità di trasportare servizi a larga banda, quali appunto quelli televisivi, non fornibili dagli altri sistemi. La recente evoluzione delle tecnologie x-DSL (attualmente ADSL, in prospettiva VDSL) offre poi un'ulteriore piattaforma alternativa per la fornitura dei servizi televisivi (basata su protocolli IP), integrata con gli altri servizi di telecomunicazioni fisse. Le tecnologie x-DSL nascono dall'esigenza di sfruttare appieno il doppino telefonico in rame che caratterizza il tratto finale (*local loop*) della rete di telecomunicazioni fisse. Con tale termine si intende infatti una famiglia di tecniche trasmissive che consentono di fornire servizi a larga banda, anche se con capacità meno elevata rispetto alla fibra ottica, utilizzando i portanti in rame della rete pubblica di telecomunicazioni. La diffusione delle piattaforme via cavo e x-DSL è connessa dalla costruzione di reti di telecomunicazioni alternative a quella dell'*incumbent* nonché dalle modalità di accesso a quest'ultima da parte degli operatori concorrenti, cd. OLO (attraverso ad esempio l'*umbundling* del *local loop*, ULL).

Da un punto di vista economico, gli operatori via cavo e/o x-DSL si distinguono dai soggetti presenti sulle altre piattaforme televisive in quanto offrono congiuntamente un pacchetto di servizi (cd. *triple play*) composti da telefonia vocale, accesso ad internet a larga banda, e servizi televisivi (soprattutto in modalità a pagamento, sia *pay-tv* che *pay-per-view* e *video-on-demand*).

### 3.3.3 La definizione dei mercati della trasmissione del segnale televisivo

I servizi di trasmissione del segnale televisivo riguardano il trasporto e la diffusione da parte degli operatori di rete del segnale relativo ai contenuti prodotti dai fornitori televi-

<sup>149</sup> In Italia oltre alle condizioni definite dall'AGCom, la Commissione ha imposto, nell'ambito dell'operazione di concentrazione *Newscorp/Tele+*, cit., una serie di misure volte a garantire l'accesso alla piattaforma dell'operatore Sky Italia, sorto a seguito dell'acquisizione di Tele+ da parte del gruppo News Corp.

sivi. Ai fini della definizione merceologica e geografica dei mercati del *broadcasting* è quindi necessario analizzare la composizione e la struttura della domanda e dell'offerta di capacità trasmissiva televisiva sulle varie piattaforme.

Ciò premesso, e con riferimento alla delimitazione merceologica, si rileva quanto segue. L'Italia rappresenta un Paese in cui ha storicamente prevalso la televisione analogica terrestre, mentre le altre piattaforme di diffusione del segnale televisivo si sono ritagliate uno spazio di nicchia (vedi infra). In tal senso, la numerosità delle famiglie che utilizzano le varie piattaforme, ossia il relativo dato di penetrazione, è allo stato attuale assai differente. In virtù del fatto che i fornitori di contenuti domandano capacità trasmissiva agli operatori di rete a seconda della penetrazione che offrono le relative reti televisive, l'attuale configurazione nazionale del *broadcasting* appare di per sé idonea a segmentare il settore in diversi ambiti di mercato<sup>150</sup>.

Inoltre, satellite, cavo e ADSL rappresentano, soprattutto in Italia, il veicolo di diffusione delle trasmissioni televisive a pagamento, che insistono su un diverso mercato del prodotto rispetto alla televisione terrestre in chiaro, basata invece principalmente sulla raccolta pubblicitaria. Le piattaforme trasmissive satellitare, cavo e ADSL presentano dunque rispetto alla televisione terrestre anche un diverso profilo di utenza (per il cavo e l'ADSL ciò vale anche in considerazione del fatto che in tale ambito i servizi televisivi vengono offerti congiuntamente a servizi di telecomunicazioni).

Sussistono quindi elementi, dal lato della domanda, che inducono a segmentare alcuni dei servizi di *broadcasting* a seconda della piattaforma trasmissiva.

Si consideri, inoltre, che la sostituibilità dal lato dell'offerta è assai limitata, se non del tutto inesistente; in considerazione dei vincoli tecnologici e degli elevati costi affondati è infatti assai difficile che un operatore presente in una certa piattaforma tecnologica possa essere incentivato, a fronte di un incremento non transitorio del prezzo del *broadcasting* in un'altra piattaforma, a costruire ex novo una rete sull'altro mezzo trasmissivo.

Sulla base di tali argomentazioni si può concludere che, allo stato attuale della penetrazione delle varie piattaforme televisive, gli operatori di rete presenti sui diversi mezzi trasmissivi offrono ai fornitori di contenuti servizi distinti. In particolare, si individuano i seguenti mercati del *broadcasting*.

---

<sup>150</sup> Ad esempio nel digitale terrestre i contratti di fornitura di capacità trasmissiva legano il prezzo del servizio alla copertura effettiva del *multiplex*, oltre che ad altri fattori (quali il numero di MB e di programmi trasportati dall'operatore di rete).

### *i) Il broadcasting analogico terrestre*

In primo luogo, per quanto detto in merito alla penetrazione delle diverse piattaforme trasmissive, appare basso il grado di sostituibilità esistente tra il *broadcasting* analogico terrestre (anche in termini di singoli *slot* di capacità trasmissiva) e la trasmissione attraverso le altre piattaforme tecnologiche. Ciò anche in considerazione del fatto che in Italia tale attività si configura come un servizio totalmente integrato. Di conseguenza, la trasmissione di capacità trasmissiva in tecnica analogica terrestre costituisce un ambito distinto rispetto a quello delle altre piattaforme televisive.

### *ii) Il mercato nazionale del broadcasting digitale terrestre*

In secondo luogo, il *broadcasting* terrestre risulta sostanzialmente differente a seconda del tipo di tecnica trasmissiva utilizzata: analogica ovvero digitale. Infatti, in Italia, i servizi di *broadcasting* analogico sono caratterizzati dall'autoproduzione degli operatori televisivi; la trasmissione in tecnica digitale, invece, in quanto permette di diffondere su una stessa rete un numero maggiore di programmi, comporta una distinzione di ruoli e funzioni tra l'attività di trasmissione del segnale televisivo e l'offerta di contenuti televisivi. In tale contesto, il proprietario della rete digitale offre l'accesso al proprio *multiplex* ad una pluralità di soggetti (fornitori di contenuti e fornitori di servizi interattivi), sia sottoposti al medesimo controllo sia indipendenti. Il passaggio alla tecnica digitale appare, dunque, idoneo a determinare un sostanziale mutamento nella struttura di mercato, introducendo una possibilità di accesso alle reti da parte dei fornitori di contenuti televisivi. Ciò vuol dire, in sostanza, che i fornitori di contenuti televisivi che, se sprovvisti di una propria rete, non possono operare nelle trasmissioni in tecnica analogica, possono invece entrare nel mercato televisivo per mezzo dell'accesso ai *multiplex* nella disponibilità degli operatori di rete. Dal lato della domanda di capacità trasmissiva, nell'attuale fase di transizione (cd. *switch-over*) la sostituibilità tra *broadcasting* analogico e digitale terrestre è elevata per gli operatori integrati, mentre è nulla per i fornitori di contenuti indipendenti.

Per quanto concerne la distinzione tra il *broadcasting* digitale terrestre e quello sulle altre piattaforme, si evidenziano i seguenti elementi: a) la minore capacità trasmissiva delle reti digitali terrestri rispetto a cavo, satellite e ADSL, in termini sia di programmi trasmessi sia di livello di interattività; b) l'elevata sostituibilità dal lato dell'offerta tra reti analogiche e reti digitali terrestri<sup>151</sup>, nulla rispetto invece agli operatori delle altre piat-

<sup>151</sup> A differenza di altri Paesi, in Italia non è prevista alcuna distinzione nell'allocazione delle bande di frequenza al servizio televisivo analogico e a quello digitale (cd. uso promiscuo della banda frequenziale). Inoltre, da un punto di vista tecnico, impianti utilizzati per le trasmissioni in tecnica analogica possono essere convertiti alla tecnica digitale; tale processo implica, tuttavia, investimenti la cui entità dipende dalla struttura della rete.

taforme trasmissive, c) l'elevato grado di integrazione verticale degli operatori di rete suscettibile di influenzare le modalità di accesso ai *multiplex*, e quindi di delimitare l'ambito merceologico; d) la presenza di contenuti prevalentemente in chiaro, fortemente connessi con la tecnica analogica<sup>152</sup> (attualmente tutti i 21 canali digitali sono trasmessi in chiaro; inoltre la gran parte di essi, 13 pari a più del 60%, sono ritrasmissioni, anche parziali, di programmi analogici<sup>153</sup>); e) in prospettiva, anche la previsione di nuovi servizi a pagamento offerti su tale piattaforma si configura come un servizio aggiuntivo all'offerta in chiaro (fornito in *pay-per-view*) piuttosto che come la predisposizione di un complessivo *bouquet* a pagamento.

Di conseguenza, appaiono emergere elementi, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda di capacità trasmissiva, idonei ad individuare i servizi di *broadcasting* digitale terrestre, come mercato distinto<sup>154</sup>.

### *iii) I mercati nazionali del broadcasting satellitare e via cavo (e ADSL)*

Con riferimento al *broadcasting* via cavo e ADSL ed a quello satellitare, si rileva una diversa diffusione di tali piattaforme presso il consumatore finale<sup>155</sup>. Inoltre, come sopra esposto, a differenza degli operatori satellitari, i soggetti attivi tramite cavo e/o ADSL offrono servizi integrati di telecomunicazioni; ciò potrebbe determinare una differente tipologia di utenza dei contenuti televisivi. Tali elementi potrebbero essere idonei a segmentare la domanda di capacità trasmissiva: cavo e ADSL da un lato, satellite dall'altro.

Tuttavia, occorre altresì considerare che queste piattaforme sono legate alla fornitura di contenuti televisivi a pagamento. In particolare, allo stato attuale, il fornitore di servizi televisivi via cavo, ed in parte anche quelli tramite ADSL, ritrasmettono i programmi offerti dall'operatore *incumbent* nel satellite.

In considerazione di tali elementi nonché dell'attuale stato di evoluzione di queste piattaforme trasmissive non appare utile, in questa sede, pervenire ad una più precisa definizione degli ambiti di mercato relativi al *broadcasting* tramite satellite, cavo e ADSL.

---

<sup>152</sup> Al riguardo vale rilevare che è stata appena costituita dagli attuali principali operatori analogici nazionali (RAI, Fininvest e Telecom Italia) un'associazione denominata DGTVi per promuovere la diffusione della nuova tecnica digitale terrestre tra le famiglie italiane.

<sup>153</sup> Cfr. AGCom, *Relazione ai sensi della legge 24 febbraio 2004, n. 43, di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2004, n. 352, recante "Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249"*, maggio 2004.

<sup>154</sup> In tal senso cfr. caso C/6161, cit., ed anche OFTEL, *Review of competition: broadcasting transmission services*, settembre 2003.

<sup>155</sup> Il *broadcasting* via cavo e via ADSL appaiono poter rappresentare un medesimo ambito di mercato. Si consideri che operatori di rete che agiscono sul cavo, sono attivi anche in tecnica ADSL. Inoltre, i canali offerti nelle due piattaforme sono assai simili, e pertengono in entrambi i casi ad un'offerta di televisione a pagamento.

#### iv) La delimitazione geografica dei mercati del broadcasting

Con riferimento all'ambito geografico di diffusione del segnale, le reti televisive possono essere destinate ad un servizio nazionale o locale (regionale o provinciale), in virtù del bacino di utenza complessivamente raggiunto dal medesimo segnale televisivo. Tale distinzione appare centrale perché, riflettendosi, a valle, nella raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo e nella televisione a pagamento, configura ambiti di mercato distinti.

#### 3.3.4 L'assetto delle reti televisive in Italia

In Italia il settore televisivo si basa sostanzialmente su reti trasmissive di tipo analogico terrestre. Come si evince dalla tabella 3.1, la penetrazione di tale tecnica trasmissiva (84,2%) è quasi il doppio rispetto alla media europea (43%), mentre la diffusione delle altre piattaforme trasmissive è la più bassa in Europa (ad eccezione della Grecia). Ciò è dovuto al basso dato di penetrazione del satellite (15,5% a fronte del 24,2% europeo) e alla marginale diffusione del cavo (0,3% a fronte del 30,3%).

**Tabella 3.1 - Penetrazione delle piattaforme trasmissive tra le famiglie (anno 2003, %)<sup>1</sup>**

| Piattaforma/<br>Paese | Analogico terrestre <sup>(a)</sup> | Digitale terrestre <sup>(b)</sup> | Cavo <sup>(c)</sup> | Satellite <sup>(d)</sup> |
|-----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Italia                | 84,2%                              | 0%                                | 0,3%                | 15,5%                    |
| Francia               | 67,6%                              | 0%                                | 11,9%               | 20,5%                    |
| Germania              | 4,3%                               | 1,1%                              | 56,3%               | 38,3%                    |
| Spagna                | 77,2%                              | 1,4%                              | 7,1%                | 14,3%                    |
| Regno Unito           | 41,6%                              | 11,5%                             | 15,6%               | 31,3%                    |
| Media EU              | 43,0%                              | 2,5%                              | 30,3%               | 24,2%                    |

Fonte: Commissione Europa, Nona relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni, 2004.

(a) Percentuale di famiglie che vedono la televisione unicamente per mezzo della tecnica analogica terrestre.

(b) Percentuale di famiglie che vedono la televisione anche per mezzo della tecnica digitale terrestre.

(c) Percentuale di famiglie che vedono la televisione anche attraverso il cavo.

(d) Percentuale di famiglie che vedono la televisione anche attraverso il satellite.

<sup>1</sup> Non sono disponibili i dati di penetrazione della televisione tramite tecnologie x-DSL, che tuttavia rappresen-

Tali dati evidenziano che

➤ *in Italia è storicamente mancata, e stenta ancora a decollare, una concorrenza interpiattaforma, che negli altri Paesi ha rappresentato un pre-requisito indispensabile per stimolare la concorrenza a valle nei mercati della raccolta pubblicitaria televisiva e della televisione a pagamento (vedi capitolo 2).*

Con riferimento alla configurazione del *broadcasting* satellitare, si evidenzia come in Italia operi un soggetto, Eutelsat, in posizione di assoluta *leadership*. Tuttavia, ciò che in passato ha destato le maggiori preoccupazioni concorrenziali, non è tanto l'effettiva configura-

zione della attività di trasmissione satellitare, quanto piuttosto l'accesso alla piattaforma del soggetto in posizione dominante nella televisione a pagamento da parte dei fornitori di contenuti indipendenti (vedi paragrafo 3.3.2). A livello nazionale, tale problematica è disciplinata da una serie di misure di tipo regolamentare, nonché dalle condizioni imposte dalla Commissione europea nell'ambito dell'operazione di concentrazione Newscorp/Tele+.

Con riguardo poi alle piattaforme trasmissive via cavo e ADSL, l'assetto concorrenziale in tale ambito è imprescindibilmente legato alla costruzione di infrastrutture di telecomunicazioni alternative alla rete di Telecom Italia, nonché alle modalità di accesso a quest'ultima (ed in particolare alle condizioni economiche e tecniche dei servizi di *unbundling* del *local loop*). Al riguardo, l'Autorità ha più volte sottolineato l'opportunità che vengano definiti, con provvedimenti normativi, meccanismi che incentivino gli operatori a sviluppare reti di telecomunicazioni alternative rispetto a quelle dell'*incumbent*<sup>156</sup>. Ciò in considerazione del fatto che soltanto una effettiva concorrenza anche a monte delle infrastrutture può completare il processo di liberalizzazione della fornitura dei servizi di telecomunicazioni fisse, e quindi produrre effetti anche nel collegato settore televisivo, attraverso la predisposizione di servizi di *broadcasting*. Attualmente in tale ambito, operano, oltre a Telecom Italia, OLO (quali Wind e Tiscali) che offrono servizi televisivi (per lo più a pagamento) alla clientela finale attraverso la tecnologia x-DSL; inoltre la società Fastweb, che dispone di una propria rete in fibra ottica diffusa nelle principali città italiane, è allo stato l'unico soggetto attivo nell'offerta di contenuti televisivi via cavo.

Ciò posto, in considerazione della rilevata circostanza che in Italia le reti analogiche e digitali terrestri hanno costituito e continuano a rappresentare, anche in via prospettica, le principali piattaforme tecnologiche per la trasmissione del segnale televisivo e quindi per il mercato della raccolta pubblicitaria su tale mezzo, la presente indagine si è soffermata in particolare sull'analisi dei mercati nazionali del *broadcasting* analogico e digitale terrestre.

#### *i) Le reti televisive analogiche terrestri*

Nel 2003, i tre maggiori operatori (i gruppi RAI, Fininvest e Telecom Italia) hanno fatturato circa 200 milioni di euro per servizi intra-gruppo di *broadcasting* in tecnica analogica: RAI, tramite la controllata RAI WAY, ha fatturato 106 milioni, Elettronica Industriale (gruppo Fininvest) 86 milioni e Telecom Italia oltre 4 milioni<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Cfr. tra l'altro, Segnalazioni AS/241 in tema di "Parità di trattamento interna-esterna da parte degli operatori aventi notevole forza di mercato nella telefonia fissa" del 24 aprile 2002, e AS/263 in tema di "Concessione di diritti di passaggio per l'installazione di reti di telecomunicazioni" del 31 luglio 2003.

<sup>157</sup> Si può stimare, in via approssimativa, che i servizi di *broadcasting* analogico degli altri operatori nazionali siano pari a circa 6 milioni di euro. Inoltre, RAI WAY ha dichiarato di aver fatturato circa 14 milioni di euro per servizi di *broadcasting* analogico a terzi.

Al fine di valutare la posizione dei vari operatori sul *broadcasting* analogico, è tuttavia necessario esaminare le specifiche caratteristiche delle reti televisive nazionali; ciò in considerazione della completa integrazione verticale che caratterizza la tecnica analogica e che rende i dati di fatturato inidonei a fornire un indicatore del valore della disponibilità di capacità trasmissiva in capo ai diversi operatori (per una trattazione della tematica dell'integrazione verticale degli operatori televisivi si rimanda al box 3.5).

Allo stato attuale, esistono 13 reti televisive analogiche considerate nazionali, anche se, come sarà esposto nel proseguo, queste reti presentano differenze tali da essere difficilmente confrontabili. Di esse tre sono in capo a RAI ed altrettante al gruppo Fininvest, mentre le rimanenti otto sono in capo a Telecom Italia (La7 e MTV), di Holland Coordinator & Service Company Italia e TF1 (Sport Italia)<sup>158</sup>, del gruppo Peruzzo (Rete A), del Fondo Convergenza (HSE), di Telemarket (Elefante) e di TBS (Rete Capri).

In Italia, a differenza della maggior parte degli altri Paesi europei in cui lo Stato ha proceduto ad assegnare, attraverso l'attuazione di specifici piani di assegnazione, le frequenze ai vari operatori televisivi nazionali e locali (vedi infra), l'attuale assetto delle reti è il prodotto di un'evoluzione storica non regolata dello spettro frequenziale<sup>159</sup>. L'Italia costituisce un contesto unico in cui, la mancanza di un processo centralizzato di coordinamento e di assegnazione delle frequenze, ha comportato dapprima, durante gli anni '70 e '80, una corsa all'accaparramento di frequenze (cd. "guerra delle frequenze") e, successivamente, una situazione di saturazione e di occupazione di fatto della banda dello spettro frequenziale allocata al servizio radiotelevisivo. Tale processo ha prodotto un assetto caratterizzato dall'esistenza di notevoli problemi sia di congestione dello spettro sia interferenziali, nonché da un elevato livello di concentrazione.

Il cd. censimento degli impianti in esercizio del 1990 (previsto dalla legge n. 223/1990) fornisce una prima rappresentazione della configurazione assunta delle reti televisive nazionali (si veda tabella 3.2). In tale anno RAI e Fininvest disponevano di tre reti televisive nazionali nonché di un numero di frequenze ed impianti, pari a circa a 5.000 ciascuna, di gran lunga superiore a quello degli altri operatori: i circa 2.000 impianti e frequenze rimanenti erano infatti suddivisivi tra gli altri otto operatori televisivi cosiddetti nazionali (le due reti analogiche ex Tele+ trasmettenti in modalità criptata<sup>160</sup>, TMC, Videomusic,

<sup>158</sup> Il gruppo TF1-HCSC possiede anche un'ulteriore rete televisiva terrestre (ex Tele+2), le cui frequenze sono attualmente allocate sia al servizio analogico (Prima Tv; si veda tabella 3.2) sia al servizio digitale terrestre (D-Free, si veda tabella 3.10).

<sup>159</sup> Tale processo, unico in Europa, è stato definito, a livello internazionale, come "*il Far West italiano*" (cfr. BIPE, aprile 2002, pag. 108, cit.).

<sup>160</sup> In realtà la società Tele+ S.r.l. ha disposto, fino al 31 dicembre 1997, di una terza rete trasmettente in modalità criptata (Tele+3), parte dei cui impianti e frequenze (circa 180, al 1990) sono stati assegnati alle

Rete A, Telemarket, Rete Capri e Rete Mia). Tale situazione non è sostanzialmente mutata nel corso degli anni '90, se non per l'assegnazione, da parte del Ministero delle Comunicazioni, di ulteriori impianti e frequenze a favore del servizio pubblico: "Dal 1990 in poi il sistema pubblico e quello privato hanno seguito due sviluppi diversi: le reti nazionali private sono rimaste, di fatto, congelate alla situazione impiantistica del censimento del 1990, in attesa dell'attuazione dei Piani di assegnazione delle frequenze, mentre le reti della concessionaria del servizio pubblico hanno avuto un ulteriore incremento derivante dall'obbligo di copertura stabilito dalle Convenzioni e dai contratti di servizio"<sup>161</sup>.

### BOX 3.5 - L'INTEGRAZIONE VERTICALE DEGLI OPERATORI DI RETE: CONFRONTO INTERNAZIONALE<sup>1</sup>

L'Italia è uno dei pochi paesi in cui gli operatori di rete sono completamente integrati con i soggetti (emittenti televisive e concessionarie) che operano a valle nell'offerta di contenuti e nella raccolta pubblicitaria.

Infatti, nei principali Paesi Europei, alla rigorosa assegnazione delle frequenze si è accompagnata la completa disintegrazione verticale degli operatori televisivi.

Nel Regno Unito i servizi di *broadcasting*, analogico e digitale, sono forniti unicamente da due operatori indipendenti: NTL, che ha nella propria disponibilità 550 siti, e Crown Castle International che opera su circa 1.200 siti (1150 per i servizi analogici e 80 per quelli digitali). Tali operatori sono attivi in differenti aree geografiche del Paese, non vi è quindi sovrapposizione territoriale, e sono stati notificati dall'Autorità di settore (OFCOM) come operatori aventi significativo potere di mercato nel *broadcasting* digitale terrestre (cfr. OFTEL, *Review of competition: broadcasting transmission services*, settembre 2003).

In Francia le trasmissioni delle emittenti televisive nazionali sono curate da un unico operatore di rete anch'esso verticalmente disintegrato, TDF, Telediffusion de France SA. TDF, controllata congiuntamente dai gruppi internazionali CCL, CDC e France Telecom (cfr. decisione della Commissione, Caso n. COMP/M.2925-Charterhouse/CDC/TDF, del 15 novembre 2002); opera unicamente nel *broadcasting* radiotelevisivo e nelle infrastrutture per la radiofonia, la televisione e le telecomunicazioni; trasmette attualmente il segnale di tutte le emittenti televisive analogiche terrestri e ha iniziato la sperimentazione della tecnica digitale terrestre.

In Spagna, nella trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale opera unicamente la società Retevisión, privatizzata nel 1998 ed attualmente controllata dal gruppo Auna; Retevisión ha acquisito, per oltre 500 milioni di euro, anche il ramo d'azienda costituito dalla rete precedentemente in capo al gruppo televisivo di servizio pubblico RTVE.

Tale assetto di mercato caratterizzato dalla disintegrazione verticale degli operatori televisivi è presente anche in molti altri contesti europei (es. Svezia e Finlandia).

In definitiva, a differenza dell'Italia, nella maggior parte dei Paesi europei la pianificazione delle risorse frequenziali si è accompagnata ad una struttura del settore televisivo in cui gli operatori a monte (operatori di rete) ed a valle (fornitori di contenuti e concessionarie di pubblicità) agiscono sulla base di differenti funzioni obiettivo. Tale assetto scongiura i rischi derivanti da possibili comportamenti di leva e di chiusura del mercato, in cui gli operatori utilizzano il potere di mercato acquisito a monte per conquistare quote a valle.

<sup>1</sup> Per una descrizione dei mercati del *broadcasting* nei vari paesi europei si veda BIPE, *Digital Switchover in Broadcasting*, Studio per la Commissione Europea, aprile 2002.

emittenti televisive concessionarie ed autorizzate in ambito nazionale ai sensi del DM 13 agosto 1992, che avevano conseguito reti con copertura inferiore rispetto a quella delle maggiori emittenti. Tali emittenti vennero individuate in TMC, Videomusic e Rete A.

<sup>161</sup> Ministero delle Comunicazioni, Direzione Generale Concessioni e Autorizzazioni; cfr. caso C/6161 cit.

Venendo all'attuale configurazione delle reti analogiche, RAI è il gruppo televisivo che dispone del maggior numero di impianti e frequenze; numero superiore a 6.000<sup>162</sup> - 2.000 circa per ognuna delle tre reti analogiche nazionali (2.064 per Rai 1, 2.023 per Rai 2, e 1.984 per Rai 3) - e pari al 46% delle risorse frequenziali nella disponibilità delle emittenti televisive nazionali.

**Tabella 3.2 - Le reti televisive analogiche nazionali e la ripartizione delle frequenze**

| Proprietà                                     | Rete                  | Impianti/frequenze |                    |                      |               |
|---|-----------------------|--------------------|--------------------|----------------------|---------------|
|   |                       | 1990*              | 1999*              | 2004**<br>n.         | %             |
| RAI   | Rai 1                 | 4.767              | n.d.               | 6.071 <sup>(a)</sup> | 45,8%         |
|   | Rai 2                 | 1.680              | n.d.               | 2.064                |               |
|   | Rai 3                 | 1.657              | n.d.               | 2.023                |               |
|   |                       | 1.430              | n.d.               | 1.984                |               |
| Fininvest/Mediaset                            | Canale 5              | 5.056              | 4.847              | 4.712                | 35,5%         |
|   | Italia 1              | 1.810              | 1.771              | 1.689                |               |
|   | Rete 4                | 1.702              | 1.608              | 1.585                |               |
|   |                       | 1.544              | 1.468              | 1.438                |               |
| Telecom Italia (Cecchi Gori)                  |                       | 889                | 1.073              | 1.106                | 8,3%          |
|   | La7 (TMC)             | 564                | 647                | 704                  |               |
|   | MTV (Videomusic)      | 325                | 426                | 402                  |               |
| Holland Coordinator-TF1(Tele+) <sup>(c)</sup> | 827                   | 833                | 675 <sup>(b)</sup> | 5,1%                 |               |
|   | Sport Italia (Tele+1) | 511                | 509                | 467                  |               |
|   | Prima Tv (Tele+2)     | 316                | 324                | 208                  |               |
| Fondo Convergenza                             | HSE (Rete Mia)        | 324                | 278                | 274                  | 2,1%          |
| Gruppo Peruzzo Editore                        | Rete A                | 131                | 177                | 172                  | 1,3%          |
| Telemarket                                    | Elefante TeleMarket   | 123                | 190                | 188                  | 1,4%          |
| TBS   | Rete Capri            | 135                | 157                | 70 <sup>(d)</sup>    | 0,5%          |
| <b>Totale emittenti nazionali</b>             |                       | <b>12.252</b>      | <b>n.d.</b>        | <b>13.268</b>        | <b>100,0%</b> |

\* Fonte: Ministero delle Comunicazioni.

\*\* Fonte: dati forniti dagli operatori e dal Ministero delle Comunicazioni.

(a) A tale dato vanno aggiunti 197 impianti e frequenze nella disponibilità di RAI ed utilizzati ai fini della diffusione in Friuli Venezia Giulia, Alto Adige e Valle d'Aosta di programmi per le minoranze etniche.

(b) I dati di Prima Tv ed Europa Tv sono depurati da alcuni impianti e frequenze oggetto di contestazione con altre emittenti nazionali.

(c) I titoli abilitativi delle reti Europa Tv e Prima Tv riguardano le trasmissioni terrestri in modalità criptata; Tele+Nero e Tele+Bianco hanno trasmesso in tale modalità fino al 2003; il Ministero delle Comunicazioni, a valle della dismissioni di tali reti alle società Holland Coordinator & Service Company Italia S.p.A. e TF1, ha autorizzato in data 24 dicembre 2003 (Europa Tv) e 9 gennaio 2004 (Prima Tv) le trasmissioni televisive con modalità in chiaro.

(d) Tale dato è relativo agli impianti e frequenze di cui l'emittente ha fornito le caratteristiche radio-elettriche ovvero agli impianti di cui è stato possibile individuare tali caratteristiche dai dati forniti dal Ministero delle Comunicazioni (o anche dai dati dell'ERO).

<sup>162</sup> Tale numero comprende gli impianti e le frequenze complessivamente nella disponibilità di RAI. Al riguardo vale osservare che gli impianti e frequenze televisivi eserciti da RAI per assicurare la fornitura del servizio radiotelevisivo elencati negli allegati al Contratto di servizio approvato con D.P.R. 14 febbraio 2003, risultano, invece, essere in numero di 5.844 di cui 5.649 per le trasmissioni di RAI 1 (1.931), RAI 2 (1887) e RAI 3 (1.831) e 195 per le trasmissioni di programmi televisivi per le minoranze etniche. Sulla base degli stessi dati forniti da RAI esiste, quindi, una differenza pari a 424 unità, tra frequenze nella disponibilità della società e frequenze indicate nel Contratto di Servizio.

La configurazione delle altre reti analogiche nazionali è rimasta sostanzialmente invariata nel corso degli ultimi quindici anni, con un marginale incremento delle risorse trasmissive a favore di alcune delle reti con copertura inferiore a quanto previsto dall'attuale normativa (in particolare La7-TMC, MTV-Videomusic e Rete A): Fininvest dispone di circa 4.700 impianti e frequenze, pari al 35,5%, mentre Telecom Italia, per le due reti La7 ed MTV, ha nella propria disponibilità 1.106 impianti (8,3%); le rimanenti sei reti nazionali raggiungono complessivamente 1.300 impianti e frequenze.

L'attuale assetto del mercato nazionale delle reti analogiche è quindi caratterizzato dalla presenza di due operatori che detengono 6 delle 14 reti attualmente attive, ed oltre l'80% delle risorse destinate al servizio televisivo nazionale (il 57% se si considerano anche le reti digitali e le emittenti locali). Da un punto di vista dinamico, l'assetto di mercato non è sostanzialmente mutato negli ultimi quindici anni, se non per un significativo rafforzamento della posizione di RAI, che nel 1990 disponeva del 39% del totale delle risorse frequenziali, per passare, nel 2004, al 46%.

Il numero di impianti e frequenze nella disponibilità di un operatore televisivo non è tuttavia un indicatore univoco della sua capacità trasmissiva, in quanto ciò che rileva è l'estensione dei bacini di servizio identificati dalle coppie di impianti e frequenze. Al fine della valutazione della posizione degli operatori nelle reti televisive, l'Autorità ha ritenuto opportuno, nell'ambito della presente indagine, di far svolgere al Prof. Antonio Sassano un'analisi di natura tecnica circa la configurazione e gli assetti delle reti analogiche e digitali terrestri (di seguito perizia tecnica AGCM). L'analisi è stata condotta utilizzando metodologie di tipo simulativo, riconosciute sia a livello internazionale (in particolare, dalle organizzazioni ITU, International Telecommunication Union, ed ERO, European Radiocommunication Office) che nazionale (in particolare, l'AGCom ha utilizzato la metodologia e le specifiche modalità di calcolo dei campi elettromagnetici e di valutazione del servizio nella realizzazione dei Piani radio-televisivi in tecnologia analogica e digitale e le ha dettagliatamente specificate nel Libro Bianco sul Digitale Terrestre<sup>163</sup>). Di seguito, verranno riportati i principali risultati derivanti da tale analisi.

Il primo obiettivo dell'analisi è stato quello di valutare le reti televisive dal punto di vista dei bacini di servizio, analizzandone in dettaglio le caratteristiche salienti. Si è quindi proceduto a stimare il bacino di servizio di tutti gli impianti e frequenze appartenenti alle varie reti nazionali, per poi suddividere tali dati in tre categorie: impianti con bacino superiore a 500.000 abitanti (grandi impianti), impianti con bacino compreso tra 15.000 e 500.000 abitanti (medi impianti) e quelli con bacino inferiore a 15.000 abitanti (impianti piccoli o marginali).

---

<sup>163</sup> Cfr. AGCom, *Il Libro Bianco sulla Televisione Digitale Terrestre*, 2000, (<http://www.agcom.it>).

**Tabella 3.3 - Le reti televisive analogiche nazionali: i bacini di servizio (anno 2004)**

| Proprietà                         | Rete         | Bacini di servizio (popolazione potenzialmente servita) |             |                |             |              |             |               |             |
|-----------------------------------|--------------|---|-------------|----------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
|                                   |              | >500.000  |             | 15.000-500.000 |             | <15.000      |             | Totale        |             |
|                                   |              | n.  | %           | n.             | %           | n.           | %           | n.            | %           |
| RAI                               | Rai 1        | 369   | 33,1%       | 2.511          | 46,6%       | 3.191        | 47,1%       | 6.071         | 45,8%       |
|                                   | Rai 2        | 131   |             | 926            |             | 1007         |             | 2.064         |             |
|                                   | Rai 3        | 120   |             | 815            |             | 1088         |             | 2.023         |             |
|                                   | Rai 3        | 118   |             | 770            |             | 1.096        |             | 1.984         |             |
| Fininvest/Mediaset                |              | 279   | 25,0%       | 1.603          | 29,8%       | 2.830        | 41,8%       | 4.712         | 35,5%       |
|                                   | Canale 5     | 100   |             | 568            |             | 1.021        |             | 1.689         |             |
|                                   | Italia 1     | 93  |             | 535            |             | 957          |             | 1.585         |             |
|                                   | Rete 4       | 86  |             | 500            |             | 852          |             | 1.438         |             |
| Telecom Italia                    |              | 171   | 15,3%       | 529            | 9,8%        | 406          | 6,0%        | 1.106         | 8,3%        |
|                                   | La7          | 96  |             | 319            |             | 289          |             | 704           |             |
|                                   | MTV          | 75  |             | 210            |             | 117          |             | 402           |             |
| Holland Coord. - TF1              |              | 98  | 8,8%        | 347            | 6,4%        | 230          | 3,4%        | 675           | 5,1%        |
|                                   | Sport Italia | 70  |             | 230            |             | 167          |             | 467           |             |
|                                   | Prima Tv     | 28  |             | 117            |             | 63           |             | 208           |             |
| Fondo Convergenza                 | HSE          | 77  | 6,9%        | 146            | 2,7%        | 51           | 0,8%        | 274           | 2,1%        |
| Gruppo Peruzzo                    | Rete A       | 57  | 5,1%        | 100            | 1,9%        | 15           | 0,2%        | 172           | 1,3%        |
| Telemarket                        | Elefante     | 39  | 3,5%        | 105            | 2,0%        | 44           | 0,7%        | 188           | 1,4%        |
| TBS                               | Rete Capri   | 26  | 2,3%        | 43             | 0,8%        | 1            | 0,0%        | 70            | 0,5%        |
| <b>Totale emittenti nazionali</b> |              | <b>1.116</b>  | <b>100%</b> | <b>5.384</b>   | <b>100%</b> | <b>6.768</b> | <b>100%</b> | <b>13.268</b> | <b>100%</b> |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

Dai risultati riportati in tabella 3.3, emerge che RAI dispone di un elevato numero di impianti con ampio bacino di servizio (2.880 con bacino di servizio superiore a 15.000 abitanti; di questi 369 con bacino superiore a 500.000 e 2.511 con bacino compreso tra 15.000 e 100.000 abitanti), pari in complesso ad oltre il 47% del totale delle proprie risorse trasmissive. Analogamente, risulta che Fininvest ha nella propria disponibilità circa 1.900 impianti a medio-grande bacino di servizio, pari al 40% degli impianti delle proprie tre reti analogiche. Di conseguenza, anche suddividendo le risorse frequenziali per tipologia di bacino di servizio, la quota dei due maggiori operatori rimane significativamente maggiore rispetto a quella degli altri operatori nazionali: RAI dispone del 33% degli impianti con bacino superiore ai 500.000 abitanti e del 47% degli impianti con bacino compreso tra 15.000 e 500.000 abitanti; per Fininvest questi valori sono rispettivamente pari al 25% e 30%.

Tali risultati implicano una diversa copertura potenziale delle reti televisive nazionali. I relativi dati sono riportati in tabella 3.4. Dall'analisi di tali dati emerge che RAI raggiunge, con ognuna delle tre reti, un livello di copertura potenziale pari a quanto stabilito dal contratto di servizio, ovvero il 99% della popolazione italiana. Le reti Fininvest presentano valori leggermente inferiori, pari a circa il 98% della popolazione e l'87% del territorio nazionale. Nessuna delle altre reti cosiddette nazionali raggiunge, neanche a livelli potenziali, i valori previsti della precedente normativa che disciplinava il servizio analogico nazionale, ovvero l'irradiazione del segnale in un'area geografica che comprenda almeno l'80% del territorio (cfr. articolo 3, comma 5, legge 249/97); tuttavia le due reti di Telecom Italia e Sport Italia presentano livelli piuttosto elevati di copertura potenziale della popolazione. Il divario con le rimanenti cinque reti (HSE, Rete A, Elefante, Rete Capri e Prima Tv) diventa, invece, assai significativo.

**Tabella 3.4 - Le reti televisive analogiche nazionali: la copertura potenziale a qualità almeno pari a 3 del servizio (anno 2004)**

| Rete                 | Copertura potenziale |                 |
|----------------------|----------------------|-----------------|
|                      | Territorio (%)       | Popolazione (%) |
| Rai 1                | 93,8                 | 99,6            |
| Rai 2                | 92,3                 | 99,2            |
| Rai 3                | 89,5                 | 98,6            |
| Canale 5             | 87,6                 | 97,9            |
| Italia 1             | 87,0                 | 97,7            |
| Rete 4               | 85,7                 | 97,6            |
| La7                  | 76,1                 | 93,6            |
| Sport Italia         | 74,3                 | 90,4            |
| MTV                  | 68,8                 | 88,0            |
| Home Shopping Europe | 62,6                 | 83,5            |
| Rete A               | 55,9                 | 80,3            |
| Elefante             | 47,4                 | 63,7            |
| Rete Capri           | 39,8                 | 50,7            |
| Prima Tv             | 44,2                 | 42,8            |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

Ai fini della valutazione del servizio effettivo offerto al pubblico, specialmente in un contesto come quello italiano caratterizzato da un uso non pianificato delle risorse frequenziali, è tuttavia necessario valutare l'interferenza subita dalle reti televisive. Ciò in considerazione del fatto che, non essendoci alcuna assegnazione esclusiva della banda frequenziale ai vari operatori, l'uso condiviso dello spettro elettromagnetico può determinare il decadimento del servizio: l'esistenza di impianti appartenenti a reti differenti che operano alla stessa frequenza in siti vicini (da un punto di vista elettromagnetico) genera interferenza. Tale fenomeno ha, in ultima istanza, l'effetto di ridurre l'effettivo bacino di servizio di un impianto e, quindi, di determinare un incremento del numero di impianti e frequenze necessari per raggiungere un determinato livello di copertura.

In virtù di tali considerazioni, nel descrivere gli elementi di valutazione di una rete televisiva, assume valore la distribuzione delle frequenze complessivamente utilizzate dalle reti analogiche, nazionali e locali, e digitali<sup>164</sup> nelle bande destinate al servizio televisivo (bande I, III, IV e V).

La seguente tabella riassume il posizionamento nella banda frequenziale destinata al servizio televisivo dei maggiori operatori nazionali:

**Tabella 3.5 - La distribuzione delle frequenze degli operatori per banda di frequenza (anno 2004)**

| Bande destinate al servizio Tv<br>Operatori | Banda I    |             | Banda III    |             | Banda IV     |             | Banda V       |             |
|---|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
|   | n.         | %           | n.           | %           | n.           | %           | n.            | %           |
| RAI   | 109        | 77,9%       | 1.508        | 79,1%       | 2.550        | 37,0%       | 2.101         | 20,2%       |
| Fininvest/Mediaset                          | 0          | 0,0%        | 44           | 2,3%        | 1.830        | 26,5%       | 2.838         | 27,2%       |
| Telecom Italia                              | 0          | 0,0%        | 20           | 1,0%        | 332          | 4,8%        | 754           | 7,2%        |
| Altri nazionali                             | 8          | 5,7%        | 51           | 2,7%        | 377          | 5,5%        | 943           | 9,0%        |
| <b>Totale (anche locali e digitali)</b>     | <b>140</b> | <b>100%</b> | <b>1.907</b> | <b>100%</b> | <b>6.895</b> | <b>100%</b> | <b>10.425</b> | <b>100%</b> |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

<sup>164</sup> Infatti, ai fini dell'analisi delle interferenze, è necessario raffrontare la distribuzione delle frequenze di un'emittente rispetto all'utilizzo totale delle frequenze da parte di tutti gli operatori siano essi analogici (nazionali e locali) ovvero digitali.

Dall'analisi dei dati emerge come, per motivi storici, le reti RAI siano in posizione privilegiata rispetto agli altri operatori. In particolare, le frequenze utilizzate dalla RAI in banda I rappresentano il 78% del totale e quelle in banda III raggiungono il 79%; infine anche in banda IV la presenza di RAI è consistente e pari al 37% del totale<sup>165</sup>. Al contrario, la distribuzione delle frequenze delle altre emittenti nazionali è concentrata sulle bande IV e V, laddove vi è un maggior numero di emittenti in esercizio. Ciò determina che in media gli impianti RAI sono sottoposti, specialmente nella banda III, ad un'interferenza significativamente minore rispetto a quella alla quale sono sottoposti gli impianti delle altre emittenti nazionali (Fininvest inclusa).

Considerazione quest'ultima avvalorata dall'analisi della copertura delle reti televisive in presenza di interferenza esterna (si veda tabella 3.6). Da tale analisi emerge infatti come l'effetto dell'interferenza sulla copertura delle reti RAI è piuttosto marginale, anche in presenza di una sovrastima del fenomeno interferenziale<sup>166</sup>: la copertura effettiva delle reti RAI è, in media, pari a circa il 97% della popolazione (86% del territorio).

**Tabella 3.6 - Le reti televisive analogiche nazionali: la copertura effettiva, a qualità almeno pari a 3 del servizio (anno 2004)**

| Rete                 | Copertura effettiva<br>Antenna ITU |                 | Copertura effettiva<br>Antenna commerciale |                 |
|----------------------|------------------------------------|-----------------|--|-----------------|
|                      | Territorio (%)                     | Popolazione (%) | Territorio (%)                             | Popolazione (%) |
| Rai 1                | 90,4                               | 98,6            | 91,5                                       | 99,1            |
| Rai 2                | 85,9                               | 97,0            | 89,7                                       | 98,6            |
| Rai 3                | 79,5                               | 93,6            | 85,3                                       | 97,0            |
| Canale 5             | 62,9                               | 76,4            | 76,9                                       | 91,5            |
| Italia 1             | 62,1                               | 70,8            | 73,5                                       | 86,2            |
| Rete 4               | 57,4                               | 68,2            | 70,2                                       | 82,0            |
| La7                  | 35,4                               | 48,0            | 47,3                                       | 65,1            |
| Sport Italia         | 40,6                               | 54,0            | 51,4                                       | 69,5            |
| MTV                  | 31,9                               | 51,5            | 42,2                                       | 65,1            |
| Home Shopping Europe | 19,6                               | 28,2            | 27,8                                       | 41,9            |
| Rete A               | 16,9                               | 34,3            | 24,5                                       | 47,0            |
| Elefante             | 14,5                               | 22,1            | 20,6                                       | 31,9            |
| Rete Capri           | 11,3                               | 13,5            | 15,7                                       | 24,4            |
| Prima Tv             | 14,7                               | 14,5            | 19,4                                       | 18,5            |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

In particolare, la copertura (o servizio) effettiva è stata calcolata ipotizzando due diverse configurazioni delle antenne riceventi delle famiglie. La prima, cd. Antenna ITU, è la configurazione standard suggerita dai protocolli dell'organismo internazionale di telecomunicazioni International Telecommunication Union. La seconda fa riferimento ad una generica antenna commerciale disponibile sul mercato; tale tecnica di simulazione è stata

<sup>165</sup> Un'analisi più disaggregata consentirebbe di osservare un fenomeno di concentrazione ancora più marcata nei canali iniziali (cd. bassi) della banda IV.

<sup>166</sup> Il servizio delle reti nazionali è stato stimato in presenza dell'interferenza generata dalle emittenti nazionali e locali. Tale analisi fornisce una sovrastima del fenomeno interferenziale, in quanto utilizza dati prodotti dal Ministero delle Comunicazioni che forniscono una rappresentazione attendibile ma sovrastimata dell'interferenza prodotta dall'emittenza locale.

recentemente utilizzata a livello nazionale per la verifica delle coperture televisive da parte dell'Autorità di regolamentazione<sup>167</sup>. I risultati delle simulazioni evidenziano che l'interferenza subita dalle altre emittenti nazionali è significativamente maggiore di quanto rilevato per RAI, cosicché la copertura effettiva di tali reti tende a discostarsi, anche in modo rilevante (fino a 40 punti percentuali), dal dato potenziale: mentre la perdita di copertura della popolazione dovuta alle interferenze derivanti dal segnale di altre emittenti nazionali è dell'ordine dello 0,6% per RAI, tale valore sale, in media, al 25% per le altre reti televisive. Di conseguenza, le tre reti RAI presentano una copertura effettiva significativamente maggiore di quella degli altri operatori.

Tale evidenza, con l'unica eccezione della copertura delle reti Fininvest, è peraltro sostanzialmente confermata dalle coperture rilevate sia dalla società di rilevazione Auditel sia da altri operatori del settore<sup>168</sup>. Lo scostamento per le reti Fininvest tra il valore rilevato e quello previsto dalle simulazioni può essere spiegato in base alle seguenti considerazioni. Le reti Fininvest, come detto, a differenza di quelle RAI, essendo posizionate su bande meno libere sono soggette a forti fenomeni interferenziali; ciò ne determina il decadimento del servizio che rispetto al valore potenziale diminuisce di un valore compreso tra i 6 (Canale 5) ed i 16 (Rete 4) punti percentuali. Tuttavia, diversamente dagli altri operatori televisivi, Fininvest può disporre di un notevole parco frequenze proprie e di altri operatori; il gruppo infatti, tramite la controllata Elettronica Industriale, gestisce non solo le frequenze e gli impianti delle proprie reti analogiche e digitali (pari ad oltre 5.000 unità), ma anche di quelle di altri operatori nazionali (le reti del gruppo

**Tabella 3.7 - Le reti televisive analogiche nazionali: la copertura effettiva, nel caso di coordinamento, a qualità almeno pari a 3 del servizio (anno 2004)**

| Rete         | Coordinamento              |                           | Copertura effettiva<br>(%)<br>prima del coordinamento | Copertura effettiva<br>(%)<br>dopo il coordinamento |
|--------------|----------------------------|---------------------------|---|---|
|              | (n. impianti/<br>in offset | frequenze)<br>ottimizzati |   |   |
| Rai 1        | 1                          | 0                         | 99,1  | 99,1  |
| Rai 2        | 2                          | 1                         | 98,6  | 98,6  |
| Rai 3        | 10                         | 3                         | 97,0  | 97,7  |
| Canale 5     | 41                         | 5                         | 91,5  | 95,5  |
| Italia 1     | 45                         | 17                        | 86,4  | 95,1  |
| Rete 4       | 68                         | 16                        | 82,5  | 94,8  |
| La7          | 112                        | 70                        | 65,2  | 86,6  |
| Sport Italia | 86                         | 26                        | 73,6  | 85,5  |
| MTV          | 113                        | 47                        | 65,6  | 80,2  |
| HSE          | 219                        | 100                       | 43,0  | 75,9  |
| Rete A       | 166                        | 87                        | 48,4  | 72,2  |
| Elefante     | 105                        | 69                        | 32,7  | 58,3  |
| Rete Capri   | 101                        | 65                        | 24,8  | 42,9  |
| Prima TV     | 111                        | 57                        | 18,5  | 37,6  |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

<sup>167</sup> Cfr. AGCom, *Relazione ai sensi della legge 43/2004*, cit..

<sup>168</sup> In particolare è stato svolto un confronto con i dati di copertura effettivamente rilevati da Auditel e da un sito informativo che raccoglie i dati di ricezione (OTGTV, si veda <http://media.supereva.it/otgtv/>).

TF1-HCSC) e locali. Ciò rende possibile l'effettuazione di interventi di coordinamento che aumentano considerevolmente la copertura effettiva delle proprie reti<sup>169</sup>. A conferma di questa ipotesi si illustrano i risultati seguenti.

La tabella 3.7 mostra i risultati delle simulazioni della copertura effettiva (con antenna commerciale) delle reti nazionali ipotizzando l'implementazione di un meccanismo, centralizzato ovvero derivante da accordi bilaterali tra operatori, di coordinamento degli impianti trasmissivi. In particolare si sono utilizzate due forme di compatibilizzazione di impianti interferenti: la prima definita come coordinamento di coppie di impianti "in offset" di precisione (ossia stabilizzazione della frequenza di trasmissione attorno a valori opportunamente concordati che permette l'ampliamento dell'area di servizio sia dell'impianto servente che di quello interferente); la seconda definita "ottimizzata" che prevede un intervento di tipo più strutturale sull'impianto interferente (ossia una riprogettazione dell'antenna che attenui il segnale nella direzione voluta). I risultati evidenziano, in primo luogo, che RAI, essendo posizionata in bande più libere e avendo già ampiamente implementato il coordinamento in "offset" di precisione, non necessita di tali interventi, se non in misura marginale. Al contrario, il coordinamento, qualora attuato, comporterebbe un significativo miglioramento dell'estensione del servizio delle altre reti nazionali: l'incremento di copertura effettiva della popolazione supererebbe in alcuni casi trenta punti percentuali ossia oltre 17 milioni di persone, riequilibrando in tal modo parte del divario di copertura attualmente esistente tra reti, con evidenti effetti benefici sul processo concorrenziale. In definitiva,

➤ *la sola attività di coordinamento, anche detta di compatibilizzazione, delle attuali risorse frequenziali condurrebbe, senza alcun processo di ri-allocazione dello spettro frequenziale, ad un significativo miglioramento del servizio delle attuali reti nazionali, e quindi ad un esito di mercato socialmente più efficiente.*

In terzo luogo, gli ipotizzati interventi coordinamento rendono la copertura effettiva delle reti Fininvest compatibile con quanto dichiarato dalla società e soprattutto con quanto rilevato dagli operatori del settore: le tre reti arrivano a servire circa il 95% della popolazione, a fronte di un livello di servizio che sarebbe inferiore anche di 12 punti percentuali (nel caso di Rete 4) in assenza di tale attività di compatibilizzazione (si veda tabella 3.7). Al riguardo, si consideri che molti degli impianti e frequenze che sono potenzialmente interferenti rispetto alle reti del gruppo risultano essere proprio quelli gestiti dalla controllata Elettronica Industriale (ad esempio gli impianti delle reti del gruppo TF1-HCSC). Di conseguenza, se ne desume che la predetta gestione di un elevato stock frequenziale aumenta il potere di mercato del gruppo Fininvest, in quanto lo rende l'unico operatore, oltre a RAI, a poter effettuare intra-gruppo una serie di interventi di coordinamento, che ne aumentano considerevolmente la capacità trasmissiva.

In definitiva, l'assetto delle reti televisive in tecnica analogica ha determinato una strutturale disparità tra la copertura effettiva dei sei canali di RAI e Fininvest e quella delle altre emittenti cd. nazionali. Tale circostanza si è tradotta inevitabilmente nella concorrenza per gli ascolti, alterando in tal modo le dinamiche competitive nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.

➤ *La posizione detenuta da RAI e Fininvest, a monte, nel broadcasting analogico ha rappresentato uno strumento concorrenziale per conquistare durevolmente quote a valle nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.*

Un ultimo elemento di qualificazione delle reti televisive concerne la possibile sussistenza di capacità trasmissiva non utilizzata. Un primo indicatore è l'efficienza di servizio, ovvero la percentuale del bacino di servizio nella quale un impianto è necessario ai fini della fornitura del servizio televisivo agli utenti finali. Si è quindi proceduto a calcolare tale valore per tutti gli impianti 'non marginali' (ossia quelli con bacino di servizio maggiore di 15.000 abitanti) delle reti nazionali<sup>170</sup>. I risultati sono riportati nella tabella 3.8.

**Tabella 3.8 - L'efficienza delle reti (impianti con bacino superiore a 15.000 abitanti - anno 2004)**

| Operatori          | Impianti (con bacino >15.000) con efficienza <1% |                      |
|--------------------|--|----------------------|
|                    | n.   | % (imp. >15.000 ab.) |
| RAI                | 976  | 33,9%                |
| Fininvest/Mediaset | 374  | 19,9%                |
| Telecom Italia     | 83   | 11,9%                |
| Altri nazionali    | 89   | 8,6%                 |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

Legenda: con il termine "efficienza <1%" si intende la situazione in cui un impianto trasmissivo è necessario, ai fini della fornitura del servizio di una rete televisiva, solo per una percentuale inferiore all'1% del proprio bacino di servizio.

La tabella mostra che 976 impianti non marginali di RAI (su un totale di 2.880), presentano un'efficienza di servizio bassissima, inferiore all'1%, valore quest'ultimo che indica una chiara sotto-utilizzazione (se non addirittura una totale ridondanza) degli impianti medesimi e delle relative frequenze. Si consideri che mentre la percentuale di impianti non marginali con efficienza di servizio minima è pari, per RAI, al 33,9%, tale valore scende al 19,9% per gli impianti del gruppo Mediaset, all'11,9% per le reti di Telecom Italia e all'8,6% per le altre reti nazionali.

<sup>169</sup> Nel 2003, Elettronica Industriale ha fatturato 17,4 milioni di euro per servizi di realizzazione e manutenzione degli impianti televisivi a terzi, di cui 13,4 milioni per servizi a TF1-HSCS e 4 milioni per servizi ad altri operatori (cfr. Bilancio Mediaset, 2003, pagg. 140-141). In virtù di tale attività Elettronica Industriale è l'operatore leader nel cd. mercato nazionale delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo terrestre (cfr. caso C/6161, cit.).

<sup>170</sup> La valutazione circa l'esistenza di capacità trasmissiva inutilizzata assume maggior rilievo per impianti ad ampio bacino di servizio. In questo senso, si è deciso di non considerare l'eventuale esistenza di inefficienze degli impianti marginali.

Tale ultima osservazione impone però un'analisi approfondita delle eventuali ridondanze delle reti televisive. In particolare, l'analisi tecnica ha proceduto ad analizzare, per via simulativa, l'eventuale esistenza di impianti ridondanti nelle reti nazionali, ossia di impianti la cui disattivazione non determina un decadimento né della copertura effettiva delle reti medesime né della qualità del servizio delle stesse. I risultati di tale analisi vengono riportati nella tabella 3.9.

Dall'analisi della tabella si può notare come risultano essere sufficienti 1.200 coppie di impianti/frequenze per raggiungere una copertura effettiva pari ad oltre il 90% della popolazione. Si consideri che il valore teorico stimato dal Piano analogico era di 487 impianti e frequenze. Si può quindi concludere che

➤ *la mancata attività di pianificazione ed assegnazione delle risorse frequenziali, e quindi l'attuale inefficiente allocazione delle frequenze, ha determinato che per raggiungere una copertura effettiva di oltre il 90% della popolazione siano necessari oltre 700 impianti in più rispetto a quelli pianificati dal regolatore; l'assenza di un intervento di pianificazione centralizzata dello spettro frequenziale ha quindi prodotto rilevanti barriere all'ingresso nel settore televisivo. Considerando, come da stime di mercato, un costo medio di un impianto pari a 100.000 euro, ciò si traduce in un incremento dei costi fissi di ingresso di oltre 70 milioni di euro<sup>171</sup>.*

**Tabella 3.9 - L'inefficienza delle reti: reti ridotte ed impianti ridondanti (anno 2004)**

| Rete                 | impianti/frequenze (n.) |                | Copertura effettiva popolazione (%) |              |
|----------------------|-------------------------|----------------|-------------------------------------|--------------|
|                      | totale                  | indispensabili | rete completa                       | rete ridotta |
| Rai 1                | 2.064                   | 1.263          | 99,1                                | 99,1         |
| Rai 2                | 2.023                   | 1.322          | 98,6                                | 98,6         |
| Rai 3                | 1.984                   | 1.372          | 97,0                                | 97,0         |
| Canale 5             | 1.689                   | 1.223          | 91,5                                | 91,5         |
| Italia 1             | 1.585                   | 1.181          | 86,2                                | 86,4         |
| Rete 4               | 1.438                   | 1.074          | 82,0                                | 82,5         |
| La7                  | 703                     | 566            | 65,1                                | 65,2         |
| Sport Italia         | 467                     | 377            | 69,5                                | 73,6         |
| MTV                  | 402                     | 331            | 65,1                                | 65,6         |
| Home Shopping Europe | 274                     | 226            | 41,9                                | 43,0         |
| Rete A               | 172                     | 147            | 47,0                                | 48,4         |
| Elefante             | 188                     | 155            | 31,9                                | 32,7         |
| Rete Capri           | 70                      | 57             | 24,4                                | 24,8         |
| Prima TV             | 207                     | 162            | 18,5                                | 18,5         |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

<sup>171</sup> Il costo degli impianti dipende dal bacino su cui questi fanno servizio, e varia da 50.000 euro, per impianti di piccole dimensioni, fino ad arrivare a 500.000 euro, per gli impianti che devono coprire una percentuale elevata di popolazione. Il dato presentato nel testo è quindi una stima assai prudentiale dei costi degli impianti. Si consideri, inoltre, che a tale stima si devono aggiungere altri costi fissi per la costruzione di una più ampia rete di distribuzione del segnale nonché i maggiori costi variabili di gestione e manutenzione della rete nonché di affitto e gestione delle infrastrutture.

I risultati presentati in tabella 3.9 mostrano inoltre che RAI e Fininvest detengono un notevole ammontare di risorse trasmissive ridondanti che non apportano alcun miglioramento al servizio effettivo delle proprie reti (in termini di percentuale di copertura effettiva nonché di qualità del segnale trasmesso al pubblico): RAI ha oltre 2.100 impianti/frequenze che non sono indispensabili, mentre per Fininvest tale valore supera le 1.200 unità.

In conclusione, l'attuale assetto delle reti analogiche per la trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale è particolarmente concentrato con due operatori che detengono oltre l'80% delle risorse frequenziali destinate all'emittenza nazionale. Ciò in virtù della presenza di elevate barriere all'entrata di carattere economico (quali la presenza di costi fissi di entrata, lo svantaggio informativo del nuovo entrante) e, soprattutto, normativo, che hanno cristallizzato la struttura di mercato, lasciandola sostanzialmente inalterata nel corso degli ultimi quindici anni fa. La struttura del *broadcasting* analogico è caratterizzata quindi dai seguenti elementi:

a) l'integrazione verticale degli operatori di rete a valle nell'offerta di contenuti e nella raccolta pubblicitaria;

b) l'uso inefficiente dello spettro frequenziale allocato al servizio radiotelevisivo;

c) una allocazione non pianificata delle risorse frequenziali che innalza notevolmente i costi di ingresso nel settore televisivo, rendendolo tecnicamente (es. problemi di interferenza) ed economicamente (es. costi affondati per costruire una rete) assai difficoltoso;

d) la presenza di due operatori, RAI e Fininvest, dotati di un significativo potere di mercato che congiuntamente detengono oltre l'80% delle risorse frequenziali destinate all'emittenza nazionale; in particolare:

*i.* RAI possiede tre reti nazionali, ha il maggior numero di frequenze ed impianti, anche di quelli caratterizzati da un ampio bacino di servizio, e dispone di frequenze in bande relativamente meno affollate (soprattutto nella banda III e IV), cosicché le reti del gruppo subiscono meno l'interferenza derivante dalle altre emittenti;

*ii.* Fininvest possiede tre reti nazionali, dispone di uno stock elevato di risorse trasmissive (anche se significativamente inferiore a quello di RAI), e gestisce un numero elevato di frequenze, anche di emittenti, nazionali e locali, non appartenenti al medesimo gruppo;

e) le reti televisive di RAI e Fininvest presentano una elevata copertura effettiva della popolazione, valori significativamente maggiori rispetto a quelli delle altre reti televisive analogiche; tali differenze si ripercuotono inevitabilmente a valle nell'*audience* raggiunta dalle emittenti nonché nella raccolta pubblicitaria (si veda capitolo 2);

f) RAI e Fininvest dispongono infine di un notevole ammontare di capacità trasmissiva in eccesso.

*ii) Il mercato nazionale del broadcasting digitale terrestre*

In Italia, il servizio di *broadcasting* in tecnica digitale è in fase di avvio. Nel 2003, la disponibilità di capacità trasmissiva digitale terrestre è stata ancora piuttosto limitata in virtù del fatto che gli operatori hanno proceduto a creare nuove reti digitali nazionali soltanto nel corso dell'anno.

La futura evoluzione della televisione digitale terrestre dipende dal grado di copertura effettiva della popolazione assicurato da tale modalità trasmissiva e, quindi, dalla creazione di reti digitali nazionali nonché dalla diffusione dei *decoder* tra le famiglie italiane. Al riguardo, la normativa vigente (legge n.112/2004; si veda capitolo 2) prevede che le trasmissioni televisive su frequenze terrestri devono essere irradiate esclusivamente in tecnica digitale entro il 31 dicembre 2006. Entro tale data è quindi previsto il completo passaggio alla tecnica trasmissiva digitale e l'abbandono definitivo della tecnica analogica (cd. *switch-off*).

Al momento, sul mercato nazionale delle reti digitali sono entrati i seguenti operatori analogici: RAI, Telecom Italia, TF1-Holland Coordinator & Service Company Italia (TF1-HCSC) e Fininvest. In particolare, RAI ha costituito due *multiplex*, il primo dei quali trasporta attualmente i tre programmi analogici del gruppo, mentre il secondo i canali tematici RaiSportSat, RaiNews24, RaiUtile, RaiDoc e RaiEdu1 (oltre ad una serie di programmi radiofonici); Telecom Italia ha realizzato un proprio *multiplex* su cui trasporta i propri due programmi analogici (La7 ed MTV); TF1-HCSC opera attraverso un *multiplex* denominato D-Free che ospita 5 programmi: un programma sportivo prodotto dal medesimo gruppo (il canale Sport Italia, diffuso in tecnica analogica), due programmi del gruppo Fininvest (Canale 5 e Italia 1) ed i programmi La Chaine Info e Radio Italia Tv; infine, Fininvest dispone di un proprio *multiplex* e ha già siglato con alcuni fornitori di contenuti contratti per la fornitura di capacità trasmissiva. In particolare, tale *multiplex* trasporta un programma del medesimo gruppo (Rete4) e cinque programmi di operatori terzi: 24 Ore TV, BBC World, Class News, Coming Soon (di Anicaflash), e VJ Tv (di Match Music)<sup>172</sup>. L'attuale ripartizione delle frequenze tra i vari *multiplex* è presentata nella tabella 3.10.

**Tabella 3.10 - Le reti televisive digitali terrestri e la ripartizione delle frequenze (anno 2004)**

| <i>Proprietà</i>            | <i>Multiplex</i> | <i>Impianti/frequenze (n.)</i> |
|-----------------------------|------------------|--------------------------------|
| Fininvest/Mediaset          | Mediaset_Dvb     | 295                            |
| RAI                         | Mux A            | 188                            |
|                             | Mux B            | 106                            |
|                             |                  | 82                             |
| Telecom Italia              | La_7_Dvb         | 121                            |
|                             |                  | 117                            |
| TF1-HCSC                    | D-Free           | 90                             |
|                             |                  | 81                             |
| <b>Totale Reti Digitali</b> |                  | <b>697</b>                     |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

<sup>172</sup> Tali contatti hanno una durata triennale (scadenza alla fine del 2006) ovvero sono annuali con tacito di rinnovo sino al 31 dicembre 2006. I contratti prevedono un contenuto sostanzialmente *standard*: il corrispettivo per gli operatori nazionali è basato su una formula che tiene conto della popolazione potenzialmente coperta dal

Per quanto concerne l'attuale copertura delle reti digitali la tabella 3.11 presenta i risultati dell'analisi in via simulativa condotta dall'Autorità. Attualmente esistono tre *multiplex* che raggiungono una copertura effettiva superiore al 50% della popolazione (le reti di Fininvest, Telecom Italia e TF1-HCSC), mentre le due reti RAI appaiono collocarsi, in termini di servizio effettivo, leggermente al di sotto di tale soglia normativa (cfr. legge n.112/2004). L'analisi concorrenziale del mercato del *broadcasting* digitale terrestre non può tuttavia riferirsi soltanto all'attuale configurazione delle reti televisive che trasmettono in tale tecnica. In considerazione della circostanza che l'adozione del digitale si configura come un passaggio per sostituzione, una disamina prospettica del mercato deve infatti considerare anche l'attuale assetto del *broadcasting* analogico, e come esso possa influenzare i futuri scenari competitivi; ciò alla luce anche dei possibile interventi di natura regolamentare e normativa.

**Tabella 3.11 - Le reti televisive digitali nazionali e la copertura effettiva a qualità almeno pari a 3 del servizio (anno 2004)**

| Proprietà          | Multiplex    | Copertura effettiva<br>Antenna ITU |                 | Copertura effettiva<br>Antenna commerciale |                 |
|--------------------|--------------|------------------------------------|-----------------|--|-----------------|
|                    |              | Territorio (%)                     | Popolazione (%) | Territorio (%)                             | Popolazione (%) |
| Fininvest/Mediaset | Mediaset_Dvb | 30,5                               | 42,1            | 37,8                                       | 56,8            |
| RAI                | Mux A        | 26,3                               | 40,0            | 30,4                                       | 47,3            |
|                    | Mux B        | 16,6                               | 28,8            | 20,1                                       | 33,6            |
| Telecom Italia     | La_7_Dvb     | 27,5                               | 50,4            | 33,9                                       | 56,9            |
| TF1-HCSC           | D-Free       | 28,6                               | 49,1            | 32,9                                       | 52,9            |

Fonte: perizia tecnica AGCM.

### 3.3.5 Conclusioni: analisi prospettica delle dinamiche concorrenziali del mercato nazionale del *broadcasting* digitale terrestre

L'attuale configurazione delle reti analogiche ha costituito un fattore che ha fortemente condizionato l'assetto concorrenziale del settore televisivo. In particolare, dalla presente indagine è emerso come l'assetto del *broadcasting* analogico abbia determinato: a) un strutturale e significativo incremento dei costi di ingresso; b) l'innalzamento di barriere all'entrata di tipo tecnico; c) un netto divario nelle coperture effettive delle reti nazionali dei vari operatori, che ha prodotto d) un impedimento al realizzarsi del libero gioco della concorrenza, a valle, nella competizione nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva.

servizio e della banda utilizzata (2,5Mbit/sec.); è inoltre previsto un meccanismo di incentivazione attraverso sconti. Diverse sono invece le condizioni economiche praticate agli operatori locali, che hanno ceduto al gruppo le proprie frequenze, ai quali viene garantita gratuitamente la capacità trasmissiva fino al 31 dicembre 2005.

In questo quadro il passaggio delle trasmissioni televisive alla modalità digitale terrestre rappresenta un'occasione irripetibile per un ri-assetto del contesto concorrenziale. L'apertura di un nuovo mercato consente infatti nuove possibilità di profitto che forniscono incentivi agli operatori per investire risorse in tutti gli stadi della filiera televisiva: reti ed infrastrutture televisive, fornitura di contenuti e di servizi interattivi, e raccolta pubblicitaria.

Tale passaggio tuttavia non attenua, semmai accentua, la caratteristica intrinseca che connota le frequenze in quanto risorse scarse. Ne consegue che, anche il controllo della rete assume sempre più il carattere di un "collo di bottiglia". Nel digitale terrestre gli operatori di rete si configurano infatti come *gatekeeper* che controllano le modalità di accesso alla fornitura di contenuti televisivi al pubblico. Gli operatori di rete, in particolare quelli dotati di potere di mercato, incidono, attraverso le proprie strategie, sulla numerosità e sulla tipologia degli operatori attivi, a valle, nella fornitura di contenuti televisivi, indirizzando in tal modo gli equilibri competitivi in tale ambito di mercato.

Le potenzialità del digitale, in termini di incremento del numero di programmi trasmessi al pubblico (attraverso la moltiplicazione del segnale), nonché di riduzione dei costi di ingresso (in quanto gli operatori possono entrare direttamente nella fornitura di contenuti senza dover incorrere nei costi fissi di costruzione della rete), rischiano di essere vanificate dall'attuale contesto di mercato. La sopra esposta posizione di rilievo che alcuni operatori di rete detengono nel *broadcasting* analogico unita all'integrazione verticale dei medesimi soggetti sono idonee ad incidere negativamente sulla struttura di incentivi che essi avranno al momento della definizione delle strategie a monte nella trasmissione del segnale; né a questo riguardo possono ritenersi sufficienti norme che regolano l'accesso ai *multiplex* nazionali<sup>173</sup>. Esiste oramai a livello internazionale un consolidato consenso, derivante dall'evidenza dei settori delle *public utilities*, sui limiti connessi al controllo ex-ante delle modalità di accesso alle reti degli *incumbents*. L'Autorità in altri contesti ha più volte sottolineato l'esigenza di addivenire ad una separazione proprietaria delle reti degli operatori *incumbent* verticalmente integrati e/o di stimolare la concorrenza tra reti, favorendo la creazione di infrastrutture alternative a quelle degli operatori storici. Tali considerazioni appaiono meritevoli di considerazione nel settore televisivo in cui, a differenza di altri ambiti indu-

<sup>173</sup> Al riguardo, occorre notare che l'attività di monitoraggio sulle modalità di accesso alla rete televisiva di un operatore dotato di potere di mercato nel *broadcasting* digitale appare assai problematica. Infatti un operatore di rete, verticalmente integrato, può occupare la parte della propria capacità trasmissiva, il 40%, che per legge deve essere destinata a terzi dando l'accesso a fornitori di contenuti di rilevanza culturale che coprono nicchie di mercato e che non rappresentano una forma di pressione concorrenziale a valle nella raccolta pubblicitaria. Tale strategia, pur non essendo in contrasto con il dettato normativo e regolamentare (cfr. Delibera n. 253/04/CONS in tema di "Norme a garanzia dell'accesso dei fornitori di contenuti di particolare valore alle reti per la televisione digitale terrestre"), ha l'effetto di escludere i fornitori di contenuti che rappresentano una minaccia competitiva nei mercati collegati.

striali dove l'assetto industriale è stato dettato da motivi di ordine storico-istituzionale ovvero da giustificazioni di efficienza, l'integrazione verticale e/o la presenza di pochi operatori di rete dominanti non appaiono rappresentare degli esiti di mercato inevitabili. L'Autorità ritiene ancora possibile, ed auspicabile, considerare forme di intervento che incidano sull'integrazione verticale degli operatori e sulla concorrenza tra reti televisive nazionali.

Con riferimento, in particolare, a quest'ultimo aspetto, l'analisi prospettica degli scenari concorrenziali del *broadcasting* digitale terrestre appare legata ai futuri interventi regolamentari e normativi in materia di: a) modalità di transizione allo scenario definito nel Piano digitale (ad esempio in termini di trasferimento di tutti gli impianti nei siti individuati dal regolamentatore e di processi di compatibilizzazione delle reti televisive); b) ri-assegnazione delle frequenze ora destinate alle trasmissioni analogiche e necessarie ai fini della creazione delle reti digitali nazionali (il Piano stima che tale numero debba essere pari a 260 impianti/frequenze); c) ri-assegnazione delle risorse frequenziali "eccedentarie", ossia delle frequenze, che come il Piano prevede, si libereranno a seguito dello *switch-off* nonché di quelle in capo a maggiori operatori e già ridondanti (si veda tabella 3.9); tale punto si distingue dal precedente in quanto risulta evidente che tali ultime risorse potrebbero essere destinate a soggetti differenti rispetto a quelli a cui sono destinate le risorse frequenziali di cui al punto b); d) ri-allocazione delle risorse frequenziali ritenute in eccesso ai fini della fornitura del servizio televisivo ad altri servizi di comunicazione (telecomunicazioni mobili, *wi-fi*, *broadcasting* in mobilità, ecc.) nell'ambito dei limiti imposti a livello internazionale e nazionale, dal Piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale terrestre<sup>174</sup>.

L'Autorità sottolinea come, in ragione dei citati meccanismi di mercato, l'assenza di tali interventi rende assai probabile un esito concorrenziale simile, se non più concentrato, rispetto a quanto realizzatosi nella tecnica analogica, con effetti negativi sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva ed in ultima istanza sul benessere sociale.

In questi mesi l'Autorità si è espressa autorizzando una serie di acquisizioni di impianti

---

<sup>174</sup> In particolare la Commissione ha evidenziato come "...lo *switch-off* della televisione analogica terrestre consentirebbe di liberare centinaia di MHz sulle bande di frequenza VHF e UHF, che potrebbero essere riallocati per vari usi, ad esempio associando le caratteristiche dei servizi convergenti della telefonia mobile e della trasmissione radiotelevisiva terrestre, come la trasmissione dati mobile (*datacasting*)", comunicazione n.SEC(2003)992 cit. pag. 8; ed ancora "Una questione fondamentale per tutti gli Stati membri riguarda la riallocazione del 'dividendo digitale', ossia delle radiofrequenze liberate alla cessazione delle trasmissioni in tecnica analogica. Si possono immaginare vari utilizzi alternativi: un maggior numero di servizi radiotelevisivi di migliore qualità (ricezione portatile, maggior qualità audiovisiva, tra cui schermo panoramico e alta definizione, programmi e servizi aggiuntivi), altri servizi wireless, servizi convergenti, o ancora una combinazione di questi"; pag. 24; in ogni caso "l'obiettivo primario è promuovere un uso efficiente dello spettro radio creando trasparenza riguardo ai costi di opportunità di usi alternativi delle radiofrequenze".

<sup>175</sup> Cfr. da ultimo prov. 13753, caso n.C/6592 – RAI/Rami d'azienda, del 7 settembre 2004.

<sup>176</sup> Cfr. da ultimo prov. 13253, caso n. C/6442 – RTV/Ramo di azienda di Telestars Radiotelevisione di Calabria, del 1° giugno 2004.

e frequenze, che hanno coinvolto i maggiori operatori (RAI<sup>175</sup>, Fininvest<sup>176</sup> e Telecom Italia<sup>177</sup>); tali operazioni sono state effettuate ai fini della costruzione di *multiplex* nazionali e quindi della fornitura dei nuovi servizi in tecnica digitale terrestre (si vedano tabelle 3.10 e 3.11). Nel prendere tali decisioni l'Autorità ha in particolare considerato i seguenti elementi. In primo luogo, si è tenuto conto del contesto istituzionale di riferimento e quindi della previsione del Piano digitale di 18 reti nazionali omogenee (in termini di servizio offerto al pubblico, ovvero di copertura effettiva e qualità del segnale), di cui 12 destinate all'emittenza nazionale e 6 a quella locale; in questo senso, così come rappresentato dagli stessi operatori<sup>178</sup>, si è considerato che a regime e non oltre il 2006, vi sarà un processo di ri-allocazione e ri-assegnazione dello spettro frequenziale connesso con lo spegnimento degli impianti e frequenze usati per le trasmissioni in tecnica analogica. In questo quadro si libereranno notevoli risorse che potranno essere messe a disposizione, attraverso meccanismi di mercato, degli attuali concorrenti dei due *incumbent* nonché di operatori neo entranti.

In secondo luogo, l'Autorità ha valutato la presenza di frequenze disponibili, in capo all'emittenza locale, che possono essere acquistate da operatori neo entranti ai fini della costituzione di nuove reti digitali terrestri.

In terzo luogo, si è considerata la necessità, manifestata dagli operatori e prevista dall'attuale e dalla precedente normativa, di sperimentare e poi offrire i nuovi servizi digitali, senza arrecare danni agli attuali telespettatori che ricevono il segnale analogico. Considerato anche lo stringente vincolo temporale (il 2006), l'Autorità ha ritenuto meritevole di considerazione anche tali esigenze.

L'Autorità evidenzia al riguardo che lo scenario di riferimento è in continuo cambiamento e che le considerazioni sopra esposte sono suscettibili di modificazione. Infatti, allo stato attuale, nonostante manchino circa due anni al completo spegnimento delle trasmissioni analogiche ed alla loro sostituzione con quelle digitali, non è ancora iniziata la fase di attuazione del Piano digitale. Tale circostanza rischia di determinare che la tran-

<sup>177</sup> Cfr. da ultimo prov. 13228, caso n. C/6412 – *La7 Televisioni/Ramo d'azienda di Primantenna*, del 27 maggio 2004.

<sup>178</sup> Nell'ambito del procedimento C/6161, cit., i rappresentanti della società RAI hanno evidenziato come il completo passaggio al digitale terrestre determinerà una significativa riduzione del numero di risorse frequenziali necessarie per irradiare il segnale a livello nazionale; in particolare al paragrafo 196 del prov. 13137 si legge “*Come hanno affermato i rappresentanti di RAI [...] la stessa società è per legge tenuta a restituire le frequenze ridondanti, alla data dello switch-off [...] nella fase transitoria è indispensabile accrescere il numero complessivo di frequenze per poter poi realizzare il Piano e procedere alla restituzione di tali frequenze o di quant'altro previsto dalla normativa vigente [...]. Quando, successivamente allo switch-off previsto per il 2006, il sistema sarà a regime e ci sarà [pertanto] nelle previsioni una disponibilità di frequenze*”.

sizione (cd. *switch-over*) ed il passaggio (cd. *switch-off*) alla nuova tecnica trasmissiva siano guidati da pochi ed integrati operatori dotati di un significativo potere di mercato in tutti gli stadi della filiera del settore televisivo, con ciò rendendo inattuato, così come è avvenuto per la tecnica analogica, il Piano di assegnazione delle frequenze. In considerazione degli evidenziati effetti che l'assenza di un meccanismo centralizzato di pianificazione ed assegnazione delle frequenze ha prodotto sul *broadcasting* analogico (in termini di inefficiente uso dello spettro, di allocazione asimmetrica delle risorse, e soprattutto di alterazione del gioco della concorrenza in tutto il settore televisivo), l'Autorità ribadisce la necessità improcrastinabile dei citati interventi.

Inoltre, la presente indagine ha evidenziato come, anche a causa della mancanza di un processo di coordinamento delle risorse, vi siano alcune aree geografiche in cui stanno diminuendo le risorse frequenziali acquistabili sul mercato ai fini della creazione di nuovi *multiplex*. La tabella 3.12 evidenzia che allo stato attuale esistono alcune province particolarmente importanti, in cui il numero di frequenze disponibili in capo alle emittenti locali ed in grado di offrire un buon servizio (ossia ad un livello di qualità non inferiore a 3) al pubblico sono assai ridotte<sup>179</sup>. Si consideri che in province come Milano, Vicenza, Vercelli, Novara, Biella, Mantova, Lodi e Rovigo, il numero di frequenze in grado di irradiare un *multiplex* ad un livello di qualità accettabile (attualmente nella disponibilità delle emittenti locali o libere) è non superiore a 3. In considerazione del fatto che la costituzione di un *multiplex* nazionale, richiede almeno la disponibilità di frequenze "di qualità" su tutti i capoluoghi di provincia, tale situazione rischia di rendere oneroso l'ingresso di un nuovo concorrente. L'Autorità intende quindi monitorare l'evoluzione del mercato per evitare il crearsi di situazioni che ostacolino l'entrata di nuovi operatori.

L'Autorità sottolinea altresì che l'approfondimento tecnico ha evidenziato come, anche al fine di procedere ad una ordinata e veloce transizione alla configurazione prevista dal Piano digitale, sarebbe utile che l'Autorità di settore procedesse in tempi brevi ad un processo di compatibilizzazione delle attuali risorse frequenziali per rendere meno stringente il rilevato vincolo frequenziale; ciò in quanto aumenterebbe considerevolmente il numero delle frequenze disponibili in grado di offrire servizio di buona qualità al pubblico, rendendo tra l'altro più efficiente l'uso dello spettro frequenziale.

L'Autorità osserva infine che i maggiori operatori analogici sono oramai in grado di assicurare quanto meno il servizio offerto in tecnica analogica anche sulle reti digitali. In questo senso, appare essere venuta meno l'esigenza di offrire i nuovi servizi digitali, senza arrecare danni agli attuali telespettatori che ricevono il segnale analogico.

---

<sup>179</sup> Al riguardo occorre osservare come in Italia la disponibilità di frequenze "libere" (ovvero non utilizzate dalle emittenti nazionali e locali) sia limitata ad alcune aree urbane, meno attrattive dal punto di vista delle emittenti commerciali, in quanto a minor densità abitativa.

**Tabella 3.12 - La disponibilità di frequenze per provincia (a qualità almeno pari a 3):  
reti analogiche (nazionali e locali) e digitali (anno 2004)**

| Provincia     | Reti nazionali (n. frequenze) |              | Totale A+D | Reti locali<br>n. frequenze |
|---------------|-------------------------------|--------------|------------|-----------------------------|
|               | Analogiche (A)                | Digitali (D) |            |                             |
| Torino        | 12                            | 6            | 18         | 14                          |
| Vercelli      | 8                             | 3            | 11         | 3                           |
| Novara        | 8                             | 4            | 12         | 2                           |
| Cuneo         | 10                            | 3            | 13         | 6                           |
| Asti          | 20                            | 4            | 24         | 11                          |
| Alessandria   | 16                            | 5            | 21         | 8                           |
| Biella        | 9                             | 5            | 14         | 3                           |
| Verbania      | 15                            | 0            | 15         | 14                          |
| Aosta         | 25                            | 2            | 27         | 11                          |
| Varese        | 10                            | 3            | 13         | 12                          |
| Como          | 21                            | 4            | 25         | 17                          |
| Sondrio       | 22                            | 1            | 23         | 9                           |
| Milano        | 11                            | 6            | 17         | 3                           |
| Bergamo       | 12                            | 3            | 15         | 5                           |
| Brescia       | 10                            | 2            | 12         | 12                          |
| Pavia         | 13                            | 6            | 19         | 5                           |
| Cremona       | 5                             | 0            | 5          | 6                           |
| Mantova       | 9                             | 1            | 10         | 2                           |
| Lecco         | 18                            | 2            | 20         | 11                          |
| Lodi          | 11                            | 4            | 15         | 3                           |
| Bolzano       | 21                            | 1            | 22         | 7                           |
| Trento        | 22                            | 4            | 26         | 14                          |
| Verona        | 21                            | 3            | 24         | 9                           |
| Vicenza       | 16                            | 2            | 18         | 1                           |
| Belluno       | 21                            | 5            | 26         | 8                           |
| Treviso       | 11                            | 4            | 15         | 4                           |
| Venezia       | 10                            | 4            | 14         | 5                           |
| Padova        | 14                            | 4            | 18         | 14                          |
| Rovigo        | 8                             | 1            | 9          | 3                           |
| Udine         | 18                            | 2            | 20         | 11                          |
| Gorizia       | 17                            | 1            | 18         | 13                          |
| Trieste       | 16                            | 2            | 18         | 15                          |
| Pordenone     | 25                            | 2            | 27         | 15                          |
| Imperia       | 20                            | 6            | 26         | 10                          |
| Savona        | 24                            | 10           | 34         | 8                           |
| Genova        | 27                            | 4            | 31         | 7                           |
| La Spezia     | 11                            | 7            | 18         | 9                           |
| Piacenza      | 8                             | 2            | 10         | 7                           |
| Parma         | 7                             | 0            | 7          | 2                           |
| Reggio Emilia | 11                            | 0            | 11         | 4                           |
| Modena        | 17                            | 3            | 20         | 5                           |
| Bologna       | 24                            | 3            | 27         | 12                          |
| Ferrara       | 14                            | 2            | 16         | 9                           |
| Ravenna       | 15                            | 1            | 16         | 7                           |
| Forlì         | 18                            | 2            | 20         | 16                          |
| Rimini        | 13                            | 1            | 14         | 10                          |
| Carrara       | 9                             | 5            | 14         | 9                           |
| Massa         | 9                             | 3            | 12         | 8                           |
| Lucca         | 17                            | 5            | 22         | 17                          |
| Pistoia       | 20                            | 4            | 24         | 6                           |
| Firenze       | 24                            | 4            | 28         | 5                           |

segue:

|                 |    |   |    |    |
|-----------------|----|---|----|----|
| Livorno         | 12 | 4 | 16 | 16 |
| Pisa            | 14 | 5 | 19 | 11 |
| Arezzo          | 21 | 3 | 24 | 9  |
| Siena           | 23 | 2 | 25 | 7  |
| Grosseto        | 20 | 4 | 24 | 15 |
| Prato           | 21 | 4 | 25 | 3  |
| Perugia         | 18 | 0 | 18 | 5  |
| Terni           | 23 | 1 | 24 | 17 |
| Pesaro          | 23 | 2 | 25 | 7  |
| Ancona          | 24 | 6 | 30 | 10 |
| Macerata        | 13 | 7 | 20 | 6  |
| Ascoli Piceno   | 25 | 5 | 30 | 7  |
| Viterbo         | 21 | 2 | 23 | 11 |
| Rieti           | 13 | 2 | 15 | 9  |
| Roma            | 23 | 5 | 28 | 14 |
| Latina          | 16 | 4 | 20 | 13 |
| Frosinone       | 17 | 2 | 19 | 15 |
| L'Aquila        | 14 | 2 | 16 | 6  |
| Teramo          | 16 | 0 | 16 | 7  |
| Pescara         | 24 | 3 | 27 | 11 |
| Chieti          | 21 | 1 | 22 | 9  |
| Campobasso      | 20 | 0 | 20 | 10 |
| Isernia         | 20 | 0 | 20 | 12 |
| Caserta         | 17 | 3 | 20 | 10 |
| Benevento       | 18 | 3 | 21 | 15 |
| Napoli          | 23 | 6 | 29 | 10 |
| Avellino        | 17 | 3 | 20 | 17 |
| Salerno         | 22 | 4 | 26 | 19 |
| Foggia          | 18 | 3 | 21 | 11 |
| Bari            | 12 | 8 | 20 | 12 |
| Taranto         | 11 | 6 | 17 | 11 |
| Brindisi        | 18 | 5 | 23 | 9  |
| Lecce           | 18 | 7 | 25 | 7  |
| Potenza         | 33 | 6 | 39 | 3  |
| Matera          | 14 | 3 | 17 | 5  |
| Cosenza         | 26 | 5 | 31 | 10 |
| Catanzaro       | 7  | 0 | 7  | 4  |
| Reggio Calabria | 20 | 0 | 20 | 6  |
| Crotone         | 17 | 2 | 19 | 7  |
| Vibo Valentia   | 19 | 3 | 22 | 9  |
| Trapani         | 19 | 4 | 23 | 16 |
| Palermo         | 18 | 8 | 26 | 17 |
| Messina         | 22 | 4 | 26 | 17 |
| Agrigento       | 16 | 3 | 19 | 10 |
| Caltanissetta   | 18 | 6 | 24 | 7  |
| Enna            | 19 | 6 | 25 | 5  |
| Catania         | 23 | 4 | 27 | 13 |
| Ragusa          | 15 | 4 | 19 | 14 |
| Siracusa        | 22 | 5 | 27 | 7  |
| Sassari         | 20 | 3 | 23 | 5  |
| Nuoro           | 19 | 3 | 22 | 2  |
| Cagliari        | 26 | 3 | 29 | 8  |
| Oristano        | 13 | 2 | 15 | 5  |

# 4. Conclusioni

## 4.1 Premessa

---

148

Il settore nazionale della raccolta pubblicitaria, ed in particolare il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, sono caratterizzati da un'elevata concentrazione, che non ha riscontro negli altri Paesi europei, nonché dalla presenza di elevate barriere all'ingresso.

In base a tale presupposto fattuale, l'Autorità ha deciso di aprire la presente indagine conoscitiva<sup>180</sup>. Già in quell'occasione l'Autorità ha rappresentato l'esigenza di analizzare le problematiche concorrenziali del settore nell'ambito di una complessiva valutazione della configurazione della filiera televisiva e pubblicitaria.

L'Autorità ha quindi ritenuto necessario utilizzare un approccio sistemico che ha consentito di valutare il quadro competitivo del settore pubblicitario, ed in particolare del mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo, nell'ambito di uno studio ampio che ha tenuto conto dei principali fattori strutturali che incidono su tali assetti. Sono state attentamente analizzate le interrelazioni tra i mercati pubblicitari, nonché le interconnessioni tra la raccolta pubblicitaria ed il settore televisivo. Ne è emerso uno scenario competitivo in cui sussistono alcuni fattori di natura strutturale che ostacolano il corretto funzionamento del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, impe-

---

<sup>180</sup> Cfr. prov. 12056 del 29 maggio 2003.

dedo il realizzarsi del gioco della concorrenza in tale ambito e più in generale nei settori pubblicitario e televisivo.

Le analisi condotte nella presente indagine conoscitiva consentono di formulare alcune considerazioni conclusive in merito alle maggiori criticità sotto il profilo concorrenziale che ancora persistono nelle varie fasi della filiera pubblicitaria e televisiva.

## 4.2 I fatti stilizzati e le valutazioni concorrenziali

---

L'attuale assetto del settore pubblicitario nazionale è contraddistinto da un grado di sviluppo economico ancora limitato. Il fatturato pubblicitario è tra i più bassi in Europa sia in termini assoluti che relativi. La presente indagine ha evidenziato come il settore sia caratterizzato da un assetto oligopolistico, con due operatori, Fininvest e RAI, che ne controllano la parte maggioritaria; in Europa il livello di concentrazione è significativamente più basso, con una concorrenza allargata a più operatori e con una maggiore osmosi tra i diversi mercati che ne costituiscono la filiera. La struttura concorrenziale dei mercati in Italia appare quindi limitare lo sviluppo economico del settore.

Un'analisi disaggregata dei singoli mercati pubblicitari nazionali ha poi evidenziato l'esistenza di assetti competitivi assai diversi: mentre i mercati della pubblicità su quotidiani, periodici e radio presentano una struttura piuttosto competitiva, quello della raccolta pubblicitaria televisiva è caratterizzato da un assetto particolarmente concentrato in cui Fininvest opera in posizione dominante, e RAI raccoglie la quasi totalità della parte residuale del mercato.

Il differente assetto competitivo dei mercati pubblicitari influenza i margini di profittabilità degli operatori pubblicitari e quindi la capacità di tali soggetti di offrire nuovi prodotti ed incidere sulle scelte dei consumatori: in particolare il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva è contraddistinto, a differenza degli altri mercati pubblicitari, da elevate rendite monopolistiche che non hanno riscontro negli altri Paesi europei.

La struttura concorrenziale dei mercati pubblicitari si lega all'asimmetrica ripartizione degli investimenti pubblicitari tra i mezzi di comunicazione che connota il settore pubblicitario italiano rispetto a quelli esteri. In Italia, infatti, più che altrove, la televisione ha raggiunto una posizione di strutturale e durevole vantaggio rispetto agli altri media.

L'elevato grado di concentrazione del settore pubblicitario e l'asimmetrica ripartizione degli investimenti degli inserzionisti appaiono quindi strettamente connessi alla struttura concorrenziale del mercato televisivo, in ragione del potere di mercato acquisito da Fininvest e RAI.

Al riguardo l'Autorità osserva che la recente eliminazione per via normativa (legge n. 112/2004) di alcuni dei precedenti limiti previsti in materia di concentrazioni di tipo orizzontale e diagonale<sup>181</sup> nel settore dei media e la sostituzione di questi con vincoli assai meno restrittivi, se, da un lato, trova una propria giustificazione teorica nell'utilizzo dei tipici strumenti ex-post di carattere *antitrust*<sup>182</sup>, dall'altro, non può prescindere dal contesto economico ed istituzionale in cui essa si trasla. In particolare, alla luce delle citate caratteristiche del settore, siffatto intervento normativo rischia di estendere il dominio dei mercati pubblicitari da parte dei due maggiori operatori, qualora non fosse accompagnato da un'azione di carattere altrettanto strutturale volta a rimuovere le elevate barriere all'ingresso che ancora oggi caratterizzano il mercato pubblicitario televisivo, e che ne hanno ostacolato e continuano a ritardarne l'instaurarsi di un autentico processo concorrenziale. L'Autorità pur non ritenendo opportuna in linea generale la definizione di limiti ex-ante al fine del raggiungimento di obiettivi di carattere *antitrust*, considera necessario ed urgente accompagnare l'eliminazione dei predetti limiti con un intervento di carattere strutturale volto a rendere realmente contendibile il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.

A tal riguardo, l'indagine ha evidenziato come il funzionamento a filiera del settore televisivo incida sulle dinamiche concorrenziali del mercato della pubblicità televisiva. In particolare, il potere di mercato detenuto da un soggetto nella raccolta pubblicitaria televisiva dipende anche dalla propria posizione concorrenziale nei mercati ad essa collegati (*broadcasting*, rilevazione degli ascolti, ecc.). In tal senso l'indagine ha focalizzato la propria attenzione su tutti i mercati che compongono il settore televisivo, evidenziandone gli aspetti maggiormente problematici da un punto di vista concorrenziale e che più incidono sull'assetto competitivo nella raccolta pubblicitaria.

---

<sup>181</sup> La concentrazione di tipo orizzontale concerne l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in uno stesso mercato (ad esempio l'aggregazione di emittenti televisive in chiaro). La concentrazione di tipo verticale è l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in mercati appartenenti alle diverse fasi della catena produttiva di un bene o servizio (ad esempio l'aggregazione di un'emittente televisiva con un produttore di contenuti cinematografici). La concentrazione definita "diagonale" è l'aggregazione proprietaria di due o più soggetti che operano in mercati orizzontalmente connessi (ad esempio l'aggregazione di un'emittente televisiva con un gruppo editoriale).

<sup>182</sup> Tale valutazione prescinde da considerazioni relative al perseguimento dell'obiettivo del pluralismo interno ed esterno dell'informazione.

#### *4.2.1 Il funzionamento e le problematiche concorrenziali del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo*

Al fine di analizzare le problematiche concorrenziali relative al mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva l'indagine ha quindi tenuto conto delle specifiche caratteristiche del mercato, nonché dei fattori strutturali che ne connotano l'equilibrio in Italia ed all'estero.

La raccolta pubblicitaria televisiva è un mercato composto da due versanti: i gruppi televisivi, da un lato, forniscono, tramite le emittenti, contenuti ai telespettatori, e dall'altro, offrono, attraverso le concessionarie, inserzioni ai clienti pubblicitari. La presenza di due versanti, nonché la circostanza che le interruzioni pubblicitarie televisive rappresentano una disutilità per i telespettatori, costituiscono elementi che contribuiscono a spostare la competizione dai prezzi delle inserzioni ad altri ambiti di scelta: in particolare, la differenziazione orizzontale e verticale del prodotto televisivo nonché le strategie attuate nei mercati collegati.

Il primo elemento che ha contribuito a determinare in Italia il presente assetto è rappresentato dalla

➤ *disponibilità, in un contesto di scarsità della risorsa frequenziale, di tre reti (analogiche terrestri) in capo a ciascuno dei due principali gruppi televisivi.*

Questa situazione, unica in Europa, ha consentito a Fininvest e RAI di attuare strategie di saturazione della parte commercialmente più profittevole dei telespettatori e di investimenti in programmi popolari, che hanno limitato l'entrata e la crescita di nuovi concorrenti.

L'assetto di mercato è stato ulteriormente influenzato da un secondo elemento strutturale che ha inciso sulla definizione dell'equilibrio di mercato, ossia

➤ *la disciplina che regola le condotte, sia nell'offerta di contenuti che nella raccolta pubblicitaria, della società cui è affidato il servizio pubblico radiotelevisivo.*

L'assetto istituzionale in materia di servizio pubblico radiotelevisivo ha da un lato favorito la creazione di un duopolio simmetrico nel versante dei contenuti, mentre dall'altro ha rafforzato gli incentivi dei due operatori *incumbents* ad attuare politiche commerciali accomodanti nella raccolta pubblicitaria televisiva, creando un assetto di mercato in cui opera un *leader*, Fininvest, in posizione dominante.

Due ulteriori elementi di natura strutturale che hanno inciso sulle dinamiche competitive nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva riguardano l'asimmetria

allocazione delle risorse frequenziali, in mancanza di un piano di assegnazione delle frequenze, e l'integrazione verticale dei maggiori operatori nei mercati a monte della trasmissione del segnale televisivo. A differenza degli altri contesti europei,

➤ *l'asimmetrica allocazione delle risorse frequenziali, dovuta alla mancanza di un processo centralizzato di assegnazione delle frequenze radiotelevisive, l'integrazione a monte degli operatori televisivi nel mercato della trasmissione del segnale, nonché il potere di mercato ivi detenuto da Fininvest e RAI hanno determinato una significativa differenziazione delle reti televisive nazionali in termini di capacità trasmissiva, che ha prodotto rilevanti effetti sul gioco della concorrenza nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva.*

L'effetto prodotto da tale contesto istituzionale è stato tanto più significativo, quanto più, in Italia, diversamente che altrove

➤ *vi è una limitata penetrazione delle piattaforme trasmissive alternative a quella terrestre.*

In definitiva, quindi il presidio da parte di Fininvest e RAI del *broadcasting* terrestre nonché la scarsa penetrazione delle altre piattaforme trasmissive hanno considerevolmente limitato le possibilità di accesso al mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria televisiva da parte di nuovi soggetti.

L'indagine ha infine evidenziato l'esistenza di un ulteriore fattore di ostacolo al corretto funzionamento della dinamica concorrenziale nel mercato della pubblicità televisiva; questo riguarda

➤ *la fitta rete di partecipazioni azionarie e di legami di tipo non azionario attraverso cui Fininvest e RAI controllano la società di rilevazione degli ascolti, mentre Fininvest riesce ad esercitare una propria influenza sulle decisioni di alcuni importanti operatori, ed in particolare delle società neo-entranti: Telecom Italia e TFI-HCSC.*

La presenza di tali legami costituisce un significativo ostacolo al libero funzionamento dei meccanismi di mercato in quanto introduce un elemento di coordinamento e di condizionamento delle condotte degli operatori presenti nel settore, soprattutto di società neoentranti che potrebbero altrimenti costituire una minaccia alle posizioni di mercato dei due *incumbents*.

Riassumendo, l'indagine ha evidenziato l'esistenza di fattori di natura strutturale che, influenzando le leve strategiche in capo a Fininvest e RAI, hanno inciso sul potere di mercato dei due *incumbents* e hanno impedito il libero dispiegarsi del gioco della concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Questi fattori riguardano: i)

la disponibilità, in un contesto di scarsità della risorsa frequenziale, di tre reti in capo a ciascuno dei due principali gruppi televisivi; ii) la disciplina del servizio pubblico radio-televisivo; iii) l'allocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi e la mancata attuazione di piani di assegnazione delle frequenze; iv) la scarsa penetrazione di piattaforme trasmissive che possano rappresentare forme alternative di entrata nel mercato pubblicitario televisivo; v) l'elevato grado di integrazione verticale dei maggiori operatori televisivi; vi) la struttura della rilevazione degli ascolti televisivi; nonché vii) l'esistenza di una fitta rete di partecipazioni azionarie e di legami di tipo non azionario tra i maggiori operatori televisivi.

L'Autorità ritiene necessari interventi volti a rimuovere tali vincoli di carattere strutturale, anche in prospettiva della futura evoluzione dei mercati, ed in particolare del prossimo passaggio alla tecnica trasmissiva digitale terrestre. Il riassetto del settore pubblicitario è imprescindibilmente legato alla definizione di un contesto che renda contendibile il mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva, e ciò è, in ultima istanza, connesso all'eliminazione dei citati vincoli che riguardano sia questo ultimo ambito di mercato, sia i mercati ad esso connessi. In sostanza, la definizione di un contesto concorrenziale nel settore pubblicitario deve passare per l'eliminazione di tutte le barriere che ostacolano l'ingresso e l'affermazione di un processo concorrenziale nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo.

L'Autorità intende quindi svolgere alcune considerazioni in merito a tali criticità concorrenziali che falsano il gioco della concorrenza nel settore pubblicitario ed in quello televisivo, per poi delineare i relativi interventi di politica della concorrenza.

#### *i) La disponibilità di tre reti analogiche in capo ai due operatori incumbents*

In Italia, nonostante le numerose sentenze della Corte Costituzionale, la normativa di settore non ha impedito che, in presenza di risorse scarse (le frequenze e le relative reti), un unico soggetto potesse esercire tre emittenti televisive nazionali. Tale situazione risulta unica in Europa, dove a nessun operatore commerciale è stato concesso di diffondere tre canali nazionali in tecnica analogica terrestre.

La disponibilità di un numero elevato e simmetrico di reti televisive in capo a Fininvest e RAI ha prodotto un equilibrio di mercato caratterizzato da una limitata differenziazione tra i due gruppi, con conseguenti inefficienti duplicazioni del prodotto televisivo, nonché da una elevata differenziazione intra-gruppo, consentendo ai due operatori storici di saturare la parte commercialmente più profittevole dei telespettatori (attraverso la predisposizione di un'ampia offerta di canali), e lasciando ai concorrenti nicchie di mercato, e quindi il raggiungimento di quote marginali di ascolto. Inoltre essa ha permesso ai due *incumbents* di ripartire i costi non recuperabili tra più canali e quindi di attuare

strategie di investimenti in programmi popolari: l'entità di tali costi ha rappresentato un forte deterrente all'entrata di nuove imprese. Tali condizioni hanno sostanzialmente limitato l'entrata e la crescita di concorrenti nel mercato a due versanti della pubblicità televisiva.

L'Autorità, anche alla luce della prossima evoluzione del mercato, ritiene indispensabile un ripensamento di una problematica che ha così condizionato il processo concorrenziale dell'intero settore. Occorre al riguardo considerare che è in atto un duplice cambiamento sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta di contenuti televisivi. Dal lato della domanda, si assiste, a livello nazionale ed internazionale, ad una tendenza verso una minore omogenizzazione dei gusti dei telespettatori, idonea ad aprire nuovi segmenti di mercato che potrebbero essere soddisfatti dall'offerta di operatori neoentranti. Dal lato dell'offerta, il passaggio alla tecnica digitale terrestre crea le premesse per l'ingresso di nuovi operatori nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Appare quindi indispensabile evitare che la posizione detenuta da Fininvest e RAI nelle reti televisive analogiche si trasferisca nella tecnica digitale terrestre cosicché i nuovi spazi di mercato siano saturati dall'offerta dei due *incumbents*. Il trasferimento dell'attuale capacità trasmissiva analogica in capo a tali operatori (ossia gli impianti e frequenze che compongono le tre reti analogiche) alla nuova tecnica digitale terrestre consentirebbe infatti a Fininvest e RAI, nonostante gli attuali obblighi regolamentari in materia di accesso alle reti, di presentare un'offerta di programmi televisivi irripetibile sia nella quantità che nella qualità. In sostanza, essa permetterebbe a Fininvest e RAI di realizzare, *mutatis mutandis*, le stesse strategie di saturazione della domanda e di investimenti in contenuti che hanno condizionato la dinamica concorrenziale nel mondo analogico, mantenendo il proprio potere di mercato nelle mutate condizioni tecnologiche e di mercato.

L'Autorità considera quindi necessari interventi che aprano il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva attraverso una ri-allocazione della capacità trasmissiva nella nuova tecnica digitale.

#### *ii) La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo*

La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo incide inevitabilmente sulle dinamiche concorrenziali del mercato televisivo sia nel versante dei contenuti sia, soprattutto, in quello della raccolta pubblicitaria. L'indagine ha evidenziato come, in Italia, gli specifici obblighi che hanno gravato su RAI hanno, da un lato, facilitato la creazione di un duopolio simmetrico nel versante dell'offerta di contenuti televisivi, mentre, dall'altro, hanno sostanzialmente ridotto gli incentivi a competere dei due *incumbent* nella raccolta pubblicitaria, favorendone i comportamenti collusivi, e diminuito le possibilità competitive dei concorrenti.

Infatti, in un contesto in cui i due maggiori operatori possiedono tre reti ciascuno, gli obblighi che gravano in capo alla società di servizio pubblico non hanno evitato, ed anzi hanno favorito, un esito di mercato caratterizzato, nel versante degli ascolti, da un equilibrio concorrenzialmente inefficiente in quanto, come sopra esposto, diminuisce gli spazi di ingresso degli operatori neoentranti e ne aumenta i costi di entrata. D'altra parte, i più stringenti vincoli di affollamento imposti alla società di servizio pubblico hanno limitano considerevolmente le possibilità di RAI di produrre una adeguata pressione concorrenziale nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, assicurando a Fininvest la possibilità di operare in posizione dominante, senza subire la pressione di un vero concorrente.

In questo quadro, è recentemente intervenuta la legge n.112/2004, che, tra l'altro, ha proceduto a ridisciplinare la normativa in materia di servizio pubblico radiotelevisivo.

Al riguardo, l'Autorità ribadisce come siffatta normativa non appare risolvere gli evidenziati problemi concorrenziali, ed anzi appare introdurre ulteriori elementi di distorsione del mercato.

Infatti, la società di servizio pubblico, destinata ad essere quotata sui mercati azionari, dovrà competere, pur con i citati limiti di affollamento, nella raccolta pubblicitaria radiotelevisiva, massimizzando i propri profitti. In considerazione del fatto che il prezzo borsistico di una società è dato dal valore scontato dei profitti attesi futuri, la RAI dovrà necessariamente tendere a massimizzare il valore dei ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria. La contestuale presenza degli obiettivi connessi allo svolgimento per concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo e alla massimizzazione dei profitti in capo ad una medesima società destinata ad essere quotata sul mercato borsistico, dotata peraltro di peculiari regole di corporate *governance* che non garantiscono un controllo stabile da parte degli azionisti delle attività del management, appare non risultare adeguata al perseguimento dei due suddetti obiettivi. Né, a tal fine, la mera separazione contabile appare uno strumento sufficiente a disciplinare il comportamento societario e garantire l'effettiva separazione delle attività dell'azienda regolamentata.

Di conseguenza, la nuova disciplina non appare idonea alla costituzione di un soggetto che possa svolgere in modo efficiente l'attività di servizio pubblico generale e contemporaneamente competere efficacemente con gli altri operatori nel mercato della raccolta pubblicitaria, assicurando un'adeguata pressione concorrenziale nei riguardi dell'altro operatore storico presente nel settore. In definitiva, quindi, l'attuale normativa non sembra in grado di risolvere i problemi concorrenziali sopra rilevati.

### iii) L'allocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi

Un ulteriore elemento che rappresenta, anche in prospettiva, una rilevante barriera all'ingresso nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva concerne la struttura di mercato a monte nella distribuzione degli asset frequenziali necessari per poter irradiare il segnale televisivo. In Italia, il settore televisivo è stato caratterizzato, a differenza degli altri Paesi (e di altri servizi nazionali di comunicazioni), da un'allocazione non pianificata dello spettro frequenziale. La presente indagine ha evidenziato come tale circostanza abbia determinato: a) uno strutturale e significativo incremento dei costi di ingresso nel settore televisivo; b) un innalzamento delle barriere all'entrata di tipo tecnico (derivanti ad esempio da fenomeni interferenziali); c) un netto divario nel numero e nel servizio effettivo delle reti nazionali nella disponibilità degli operatori, che, in ultima istanza, ha prodotto d) un impedimento al realizzarsi del libero gioco della concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Infatti, l'assetto delle reti televisive in tecnica analogica ha determinato una strutturale disparità tra la copertura effettiva dei canali di RAI e Fininvest e quella delle altre emittenti cd. nazionali, che si è tradotta inevitabilmente nella concorrenza per gli ascolti, alterando in tal modo le dinamiche competitive nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.

In tale contesto, appaiono dirimenti per determinare i futuri assetti concorrenziali la tempistica e le modalità di attuazione del Piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale (Piano digitale) già definito dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche AGCom). Allo stato attuale nonostante manchino circa due anni al completo spegnimento delle trasmissioni analogiche ed alla loro sostituzione con quelle digitali, così come prevista dalla vigente normativa in materia, non è ancora iniziata la fase di attuazione del Piano digitale.

Tale circostanza rischia di determinare che la transizione (cd. *switch-over*) ed il passaggio (cd. *switch-off*) alla nuova tecnica trasmissiva siano guidati da pochi ed integrati operatori dotati di un significativo potere di mercato in tutti gli stadi della filiera del settore televisivo, con ciò rendendo inattuato, così come è avvenuto per la tecnica analogica, il Piano di assegnazione delle frequenze. In considerazione degli evidenziati effetti che l'assenza di un meccanismo centralizzato di pianificazione ed assegnazione delle frequenze ha prodotto sul *broadcasting* analogico, l'Autorità sottolinea, anche alla luce di quanto in precedenza rilevato, i rischi concorrenziali connessi all'attuale fase di transizione e afferma l'esigenza di incisivi interventi che determinino una efficace attuazione del Piano digitale. Solo in tal modo il passaggio al digitale terrestre consentirà l'introduzione in Italia di condizioni di mercato concorrenziali nel mercato a due versanti della raccolta pubblicitaria.

#### *iv) La scarsa penetrazione di piattaforme trasmissive alternative*

Un fattore che incide sulle dinamiche competitive del settore televisivo, ed in particolare sulle modalità di ingresso e sulla concorrenza effettiva e potenziale nel mercato della raccolta pubblicitaria su tale mezzo, concerne la presenza di una pluralità di piattaforme trasmissive. In tutti i Paesi europei l'elevata diffusione presso il consumatore finale di apparecchi per la ricezione del segnale televisivo di mezzi trasmissivi alternativi all'etere, quali satellite, cavo e, da ultimo, ADSL, ha rappresentato un presupposto necessario, sia nella televisione in chiaro che in quella a pagamento, per garantire la presenza di più operatori indipendenti ed un maggiore grado di concorrenza tra di essi.

In Italia il settore televisivo si basa invece in maniera preponderante su reti terrestri, che trasmettono, allo stato attuale, in modalità analogica, ed in prospettiva in tecnica digitale. La penetrazione tra le famiglie italiane di piattaforme trasmissive alternative è bassa, nettamente inferiore alla media europea. E' quindi mancata, e stenta ancora a decollare, una concorrenza inter-piattaforma che aumenti gli spazi a disposizione per i fornitori di contenuti televisivi, riduca i costi di ingresso e stimoli la concorrenza nella raccolta pubblicitaria.

#### *v) La struttura verticalmente integrata degli operatori televisivi*

Con riferimento alla concorrenza intra-piattaforma tra le reti televisive terrestri, un elemento di natura strutturale concerne l'elevato grado di integrazione degli operatori, ed in particolare dei due maggiori gruppi televisivi, Fininvest e RAI. Essi infatti operano, con posizioni di assoluto rilievo, in tutti i mercati che compongono la filiera del settore televisivo. Siffatto livello di integrazione è idoneo a produrre, anche in prospettiva, effetti durevoli sulla struttura concorrenziale del settore, in quanto dà la possibilità ai due operatori storici di fare leva sulle posizioni acquisite in un mercato per conquistare quote (ovvero rafforzare la propria posizione) in mercati ad esso collegati.

In particolare, dall'indagine è emerso come Fininvest e RAI hanno potuto sfruttare la posizione di rilievo storicamente detenuta nel *broadcasting* analogico (e nelle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo) per acquisire quote a valle nella concorrenza sugli ascolti e nella raccolta pubblicitaria televisiva.

In questo quadro, il passaggio alla nuova modalità trasmissiva digitale terrestre non attenua, semmai accentua, il carattere di "collo di bottiglia" delle reti televisive (cd. *multiplex*). Nel digitale terrestre gli operatori di rete si configurano come *gatekeeper* che disciplinano l'ingresso, da parte di soggetti indipendenti, nello stadio della fornitura di contenuti televisivi e quindi della raccolta pubblicitaria. L'integrazione verticale di tali operatori è idonea ad incidere negativamente sulla struttura di incentivi che essi hanno al

momento della definizione delle modalità di accesso ai *multiplex*. Di conseguenza, l'Autorità evidenzia che la posizione di rilievo che Fininvest e RAI detengono nel *broadcasting* nonché la loro natura di soggetti verticalmente integrati rischiano di ripercuotersi anche sulle dinamiche concorrenziali del nuovo mercato digitale, vanificandone le potenzialità pro-competitive.

*vi) La rilevazione degli ascolti televisivi*

La rilevazione degli ascolti costituisce un elemento importante ai fini della determinazione della struttura concorrenziale nella raccolta pubblicitaria televisiva. Essa infatti rappresenta la convenzione su cui si regolano gli scambi commerciali tra gli operatori. E' dunque indispensabile che tale convenzione sia condivisa ex-ante da tutti gli operatori e che venga sistematizzata attraverso meccanismi che garantiscano la trasparenza e l'indipendenza della rilevazione.

L'esistenza di dati univoci e condivisi da tutti gli operatori è pertanto un requisito imprescindibile al corretto funzionamento della domanda e dell'offerta di inserzioni pubblicitarie televisive.

In Italia, la rilevazione degli ascolti televisivi è condotta da una società, Auditel, il cui controllo è detenuto dai due principali operatori pubblicitari, RAI e Fininvest. Tale organizzazione del mercato, che risulta difforme da quella degli altri Paesi europei, appare inidonea a fornire i corretti incentivi alle condotte della medesima società, e come tale capace di determinare un esito staticamente e dinamicamente inefficiente, con possibili effetti negativi nel collegato mercato della raccolta pubblicitaria televisiva.

*vii) Le partecipazioni ed i legami di tipo non azionario del gruppo Fininvest*

Un ultimo problema concorrenziale di natura strutturale è rappresentato dall'esistenza di una fitta rete di partecipazioni e di legami di tipo non azionario tra alcuni dei maggiori operatori televisivi. In particolare, Fininvest è risultata detenere partecipazioni indirette in due gruppi neo-entranti, Telecom Italia e TF1-HCSC.

Per quanto riguarda l'analisi degli effetti della partecipazione di Fininvest in Telecom Italia, giova rilevare che la recente letteratura economica ha ampiamente dimostrato come gli "investimenti passivi" in imprese rivali possano determinare significativi effetti anticoncorrenziali. Ciò in virtù della presenza delle due imprese, l'investitore e la società oggetto dell'investimento, sugli stessi mercati rilevanti ovvero su mercati collegati e di un conseguente effetto di coordinamento tra le due società. In altre parole, l'investimento di Fininvest in Telecom Italia attenua, anche in prospettiva, la pressione competitiva nella raccolta pubblicitaria televisiva rappresentata dal secondo gruppo sulle condotte del primo.

In particolare, l'investimento di minoranza in un'impresa che opera su uno o più mercati in cui è attivo l'investitore ha l'effetto di diminuire la concorrenza tra le due parti sui mercati rilevanti, facilitando un esito di coordinamento e di condizionamento delle condotte delle due società. Ciò in considerazione di tre elementi. In primo luogo, l'investitore, in virtù della spesa stanziata, ha un minor incentivo a competere con l'impresa rivale in cui detiene la partecipazione di minoranza nel mercato di riferimento di quest'ultima poiché ciò diminuirebbe il valore della partecipazione medesima. In tale ottica, l'investimento in Telecom Italia, tramite Hopa, modifica la struttura degli incentivi di Fininvest in quanto, a seguito dell'operazione, i profitti del gruppo saranno dati dalla somma dei profitti delle proprie controllate, a cui si aggiunge la parte di pertinenza di Fininvest dei profitti di Telecom Italia. E' quindi chiaro che ogni azione strategica di Fininvest che abbassi il valore dei profitti di Telecom Italia inciderà negativamente anche sui profitti di Fininvest medesima. In considerazione del fatto che la quasi totalità dei profitti del gruppo Telecom Italia deriva dal settore delle telecomunicazioni, l'investimento di Fininvest appare in quest'ottica aver l'obiettivo di entrare indirettamente in un settore collegato.

In secondo luogo, l'investimento di minoranza rappresenta un impegno (cd. *commitment*) che facilita la collusione, tacita o esplicita, sui mercati rilevanti tra le due imprese rivali, in considerazione del fatto che diminuisce l'incentivo dell'investitore ad intraprendere strategie aggressive. In altre parole, l'investimento è un segnale credibile del fatto che l'investitore ha l'intenzione di attuare una politica accomodante nei riguardi dell'impresa partecipata. In definitiva, le partecipazioni di minoranza in imprese rivali rappresentano uno strumento di coordinamento tra società tra loro in concorrenza perché costituiscono un impegno vincolante a non attuare politiche commerciali aggressive. Ritornando al caso in esame, l'investimento del gruppo Fininvest in Telecom Italia, alterando la struttura degli incentivi, rende più facile un comportamento collusivo dei due operatori soprattutto in mercati connessi alle telecomunicazioni, quali il *broadcasting*.

Tale considerazione sembra avvalorata dall'asserito obiettivo di "presidiare il settore delle telecomunicazioni, considerato strategico in vista della transizione al sistema di trasmissione digitale terrestre"<sup>183</sup>, nonché dalla comune partecipazione alla neo-costituita associazione DGTVi, che ha il compito di coordinare la transizione alla nuova piattaforma trasmissiva<sup>184</sup>.

In terzo luogo, infine, gli investimenti passivi, specie in società il cui controllo è detenuto attraverso il possesso di quote azionarie piuttosto modeste, rischiano di avere un effet-

<sup>183</sup> Cfr. Bilancio consolidato al 31 dicembre 2002 del gruppo Fininvest, pagina 23.

<sup>184</sup> A tale associazione partecipano anche gli altri operatori analogici nazionali RAI e TF1-HCSC.

to disciplinante, almeno nei mercati merceologici e geografici in cui esiste una sovrapposizione di attività: l'ingresso, anche indiretto, nella struttura di *governance* potrebbe consentire il monitoraggio dell'azione strategica dell'azienda partecipata da parte dell'investitore. L'ingresso da parte di Fininvest nel capitale del gruppo Telecom Italia appare suscettibile di disciplinare l'azione strategica di quest'ultimo, almeno con specifico riferimento ai mercati del settore televisivo.

Tale ultima argomentazione vale a fortiori per l'influenza esercitata, attraverso legami anche di tipo non azionario (controllo delle reti, accordi sui contenuti, partecipazione azionaria nella concessionaria che cura la raccolta pubblicitaria), da Fininvest su TF1-HCSC, operatore neo-entrato che possiede due reti televisive nazionali, una in tecnica analogica (Sport Italia) e l'altra in digitale terrestre (D-Free).

Il rischio anticompetitivo di dette partecipazioni appare quindi considerevole in considerazione della rilevanza dei mercati interessati che sono in fase di mutamento, in previsione del futuro avvio della tecnica di trasmissione digitale terrestre, della posizione di assoluto rilievo che il gruppo Fininvest detiene nella raccolta pubblicitaria, della struttura particolarmente concentrata che caratterizza i mercati che appartengono alla filiera televisiva, nonché infine del fatto che Telecom Italia e TF1-HCSC appaiono costituire i principali concorrenti a poter esercitare, almeno nel medio-lungo periodo, una pressione competitiva; ciò in considerazione degli asset posseduti da tali operatori: reti televisive analogiche e digitali, infrastrutture per la trasmissione del segnale, contenuti televisivi, risorse economiche e finanziarie.

## 4.3 Possibili interventi di politica della concorrenza

---

Alla luce delle problematiche concorrenziali appena esposte, di seguito si rappresentano alcuni interventi che si ritiene siano necessari al fine del raggiungimento dell'obiettivo di un efficace confronto competitivo nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo. In particolare tali interventi sono volti ad incidere sui rilevati problemi di natura strutturale: la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, la disponibilità di un maggior numero di reti televisivi in capo a Fininvest e RAI connessa con l'allocazione asimmetrica dello spettro frequenziale, la bassa penetrazione delle piattaforme trasmissive alternativa a quella terrestre, l'integrazione verticale dei maggiori operatori di rete, la rilevazione degli ascolti.

#### 4.3.1 Modificazione del regime di servizio pubblico radiotelevisivo

L'analisi della struttura competitiva del settore pubblicitario ha dimostrato la necessità di un ripensamento dell'attuale normativa in materia di servizio pubblico radiotelevisivo. In particolare, appare di interesse il regime britannico in cui prevale una separazione proprietaria tra società di servizio pubblico, finanziata dal canone, ed operatori commerciali, anche pubblici, finanziati dalla raccolta pubblicitaria.

L'Autorità ribadisce una misura volta al perseguimento dell'obiettivo di servizio pubblico generale, nonché all'esigenza di assicurare un'adeguata pressione concorrenziale nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria<sup>185</sup>, e che si concretizzi nella

➤ *separazione proprietaria di RAI, ossia nella creazione di due società distinte:*

- i. la prima con obblighi di servizio pubblico generale finanziata attraverso il canone;
- ii. la seconda, a carattere commerciale, che sostiene le proprie attività attraverso la raccolta pubblicitaria; per quest'ultima sarebbe auspicabile sia il collocamento delle azioni sul mercato borsistico sia la definizione di regole di *corporate governance* che garantiscano un effettivo controllo dell'operato del *management*.

L'Autorità evidenzia l'urgenza di tale intervento; è infatti auspicabile che la misura sia effettuata prima del collocamento in borsa di una quota di minoranza del capitale azionario della società RAI, attualmente previsto non prima della primavera 2005.

#### 4.3.2 Interventi in materia di attuazione del Piano digitale e riallocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi

In una fase di ri-assetto del sistema radiotelevisivo, l'Autorità considera indispensabile per la ridefinizione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva l'attuazione della pianificazione frequenziale in tecnica digitale così come definita dall'Autorità di settore. A tal fine ed in considerazione dei ravvicinati obiettivi recentemente confermati in via normativa, appare auspicabile la tempestiva attuazione di misure di natura strutturale che consentano una rapida ed ordinata transizione allo scenario previsto dal Piano digitale e che garantiscano che le precedenti posizioni detenute nelle reti analogiche (ovvero la disponibilità in capo a Fininvest e RAI di un numero di impianti e frequenze tale da rendere possibile la diffusione di tre reti nazionali, peraltro caratterizzate dalla più ampia copertura effettiva della popolazione) non si trasferiscano al futuro mercato digitale terrestre.

---

<sup>185</sup> Cfr. Segnalazione AS/247, in tema di "Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI", del 19 dicembre 2002.

➤ *In particolare, l'Autorità ritiene utili i seguenti interventi:*

*i. la definizione e l'attuazione delle modalità di transizione allo scenario definito nel Piano digitale, in termini ad esempio di trasferimento degli impianti nei siti individuati dal regolamentatore e soprattutto di processi di compatibilizzazione delle reti televisive;*

*ii. la ri-assegnazione, anche attraverso meccanismi di mercato, delle frequenze ora destinate alle trasmissioni analogiche e necessarie ai fini della creazione dei multiplex nazionali (il Piano stima che tale numero debba essere pari a 260 impianti/frequenze);*

*iii. la ri-assegnazione, anche attraverso meccanismi di mercato, delle risorse frequenziali "eccedentarie", ossia delle frequenze, che come il Piano prevede, si libereranno a seguito dello switch-off nonché di quelle in capo a maggiori operatori e già ridondanti;*

*iv. la ri-allocazione, anche attraverso meccanismi di mercato, delle risorse frequenziali ritenute in eccesso ai fini della fornitura del servizio televisivo ad altri servizi di comunicazione (telecomunicazioni mobili, wi-fi, broadcasting in mobilità, ecc.) nell'ambito dei limiti previsti dagli organismi internazionali e nazionali.*

#### *4.3.3 Interventi a favore della diffusione delle piattaforme trasmissive*

Le misure appena elencate consentono di stimolare una competizione intra-piattaforma tra gli operatori di rete attivi nel digitale terrestre nonché di pervenire ad un uso più efficiente dello spettro frequenziale (piattaforma via etere). L'Autorità considera altresì utili interventi volti a stimolare lo sviluppo di una pluralità di mezzi trasmissivi e quindi a favorire la concorrenza inter-piattaforma tra gli operatori attivi nella pubblicità televisiva.

➤ *A tal fine, appaiono meritevoli di considerazione*

*i. le politiche di incentivazione allo sviluppo di nuove piattaforme trasmissive (quali cavo e ADSL) attraverso meccanismi di unbundling del local loop della rete dell'incumbent delle telecomunicazioni fisse e di riduzione dei costi e dei tempi amministrativi di costruzione delle reti fisiche;*

*ii. gli interventi di incentivazione alla diffusione tra le famiglie italiane di apparecchiature di decodifica del segnale digitale televisivo; allo scopo di realizzare l'obiettivo enunciato, ossia la concorrenza inter-piattaforma, tali interventi dovrebbero salvaguardare il principio della neutralità tecnologica, e quindi non possono limitarsi ad alcuni mezzi trasmissivi, ma devono estendersi a tutte le piattaforme digitali: digitale terrestre, satellite, cavo e x-DSL.*

#### 4.3.4 Interventi in materia di separazione verticale degli operatori di rete

Al fine di impedire che posizioni di potere di mercato si trasferiscano dai mercati a monte della trasmissione del segnale televisivo a quelli a valle della raccolta pubblicitaria (cd. effetto leva), l'Autorità ritiene opportuna l'introduzione di misure di separazione verticale degli operatori di rete.

In particolare, in virtù dell'attuale assetto dei mercati del *broadcasting* analogico e digitale terrestre, l'Autorità ritiene meritevole di considerazione

➤ *la separazione proprietaria, anche tramite una collocazione in borsa, delle società RAI Way e Elettronica Industriale, operatori di rete attualmente facenti capo rispettivamente ai gruppi RAI e Fininvest.*

Tale misura, da un lato, produrrebbe l'auspicato obiettivo di creare, come avviene all'estero, operatori di rete disintegrati verticalmente, con effetti positivi sul processo concorrenziale dell'intera filiera televisiva, dall'altro, assicurerebbe un'efficiente valorizzazione degli *asset* trasmissivi dei due *incumbents* televisivi, con effetti positivi su occupazione, innovazione e crescita.

#### 4.3.5 Ridefinizione dell'assetto proprietario della società di rilevazione degli ascolti televisivi

L'analisi dell'indagine ha infine indicato l'auspicabilità di un intervento volto a ridefinire l'assetto della rilevazione degli ascolti.

D'altra parte il legislatore ha già previsto un assetto della rilevazione degli ascolti televisivi che garantisca l'indipendenza e l'efficienza di un'attività così cruciale ai fini della definizione degli assetti concorrenziali nella raccolta pubblicitaria televisiva<sup>186</sup>.

L'Autorità, in considerazione degli evidenziati rilievi di natura concorrenziale, ritiene auspicabile

➤ *la ridefinizione dell'assetto proprietario della società che conduce la rilevazione degli ascolti, che si concretizzi nella previsione di un soggetto privato indipendente che*

---

<sup>186</sup> In particolare, la legge n. 249/97, così come modificata dalla legge n.112/2004, attribuisce particolari compiti all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in materia di attività di rilevazione degli indici di ascolto. In particolare, essa, attraverso la Commissione per i servizi e i prodotti, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lettera b), punto 11, della normativa succitata, "*cura le rilevazioni degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione; vigila sulla correttezza delle indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effettuando verifiche sulla congruità delle metodologie utilizzate e riscontri sulla veridicità dei dati pubblicati, nonché sui monitoraggi delle trasmissioni televisive e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini; la manipolazione dei dati tramite metodologie consapevolmente errate ovvero tramite la consapevole utilizzazione di dati falsi è punita ai sensi dell'art. 476, primo comma, del codice penale; laddove la rilevazione degli indici di ascolto non risponda a criteri universalistici del campionamento rispetto alla popolazione o ai mezzi interessati, l'Autorità può provvedere ad effettuare le rilevazioni necessarie*".

*abbia quale funzione obiettivo la massimizzazione dei profitti derivanti dalla vendita dei dati sugli ascolti televisivi; ciò assicurerebbe, tra l'altro, l'esistenza di una struttura di incentivi che consenta di cogliere al meglio le opportunità connesse all'evoluzione tecnologica delle modalità di fruizione del prodotto televisivo.*

## 4.4 Considerazioni conclusive

---

L'indagine ha chiarito il funzionamento del settore pubblicitario e di quello televisivo facendo emergere le elencate problematiche di natura strutturale. Esistono altresì alcune tematiche di tipo comportamentale che appaiono assumere particolare importanza per il futuro assetto concorrenziale di tali settori. Al fine di monitorare il funzionamento del mercato in una fase di transizione tecnologica nonché di eliminazione dei precedenti limiti normativi alle concentrazioni orizzontali e diagonali, emergono alcune aree di interesse sulle quali l'Autorità intende focalizzare la propria attenzione.

In primo luogo, a parere dell'Autorità risulta opportuno monitorare le condotte commerciali delle concessionarie di pubblicità con particolare riferimento all'eventuale esistenza di sconti personalizzati e alle modalità di vendita a pacchetto. Tali strategie, se attuate da operatori dotati di potere di mercato, potrebbero essere idonee a produrre effetti durevoli sull'assetto competitivo del settore pubblicitario.

In secondo luogo, l'Autorità evidenzia i rischi concorrenziali derivanti dalla rilevata rete di partecipazioni e di legami non azionari che riguardano i maggiori operatori televisivi. Inoltre la predetta eliminazione, in via normativa, di alcuni vincoli alle concentrazioni conglomerali nel settore dei media rischia di estendere tali effetti anche ai mercati collegati (es. i mercati pubblicitari e quelli editoriali). Tale tematica rappresenta quindi un elemento che concorre a caratterizzare negativamente il contesto concorrenziale del settore.

In terzo luogo, appaiono di grande rilevanza, soprattutto in prospettiva, le problematiche connesse all'accesso sia alle reti degli operatori dotati di potere di mercato nel *broadcasting* sia ai contenuti televisivi, soprattutto a quelli di particolare interesse per i telespettatori (sport in particolare). L'Autorità ritiene che tali tematiche rivestiranno in futuro un'importanza determinante per la configurazione concorrenziale del mercato nazionale della raccolta pubblicitaria televisiva nonché per la diffusione delle nuove tecnologie transmissive (concorrenza tra piattaforme).

Infine, l'Autorità, nell'attesa della completa attuazione del Piano digitale e delle sopra evidenziate misure in tema di ri-allocazione dello spettro frequenziale, continuerà a verificare la disponibilità di frequenze ai fini della costituzione di nuovi *multiplex* nazionali da parte di operatori neo-entranti.

## Provvedimento di apertura dell'indagine\*

---

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 maggio 2003;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. Il mercato italiano della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo è caratterizzato dal più elevato livello di concentrazione in Europa. A fine 2001, la quota dei primi due operatori televisivi nazionali, espressa in termini di *audience share* 2001, era pari a circa il 90%, a fronte del 74% in Francia, del 66% in Germania, del 65% in Gran Bretagna e del 54% in Spagna.

In particolare, in questi ultimi dieci anni si è andata consolidando una struttura di mercato duopolistica, in cui la presenza di elevate barriere all'ingresso ha sostanzialmente

---

\* Provvedimento n. 12056 pubblicato sul Bollettino n. 22/2003.

limitato, se non impedito, il dispiegarsi di una pressione concorrenziale che conducesse ad un esito di mercato meno squilibrato.

2. L'Autorità ha constatato come i mercati appartenenti al comparto televisivo mostrino assetti concorrenziali non soddisfacenti. Ciò è stato espresso da ultimo nella recente segnalazione AS/247, *Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione Italiana*, del 19 dicembre 2002. In particolare, in quella sede, l'Autorità ha evidenziato come l'esistenza di elevate barriere all'entrata abbia *determinato il costituirsi di un mercato fortemente concentrato, poco dinamico e caratterizzato da un basso grado di innovazione.*, con conseguenti effetti negativi sul benessere sociale.

3. In tale contesto di mercato, il passaggio delle trasmissioni televisive terrestri dallo *standard* analogico a quello digitale, previsto per il 2006 dalla legge n. 66/01, costituisce un'opportunità per assicurare una maggiore apertura del settore televisivo, in quanto, a parità di risorse frequenziali, consentirà un incremento della quantità di canali disponibili, aumentando in tal modo il numero di fornitori di contenuti televisivi (ossia di emittenti). Tuttavia, affinché l'introduzione di tale *standard* trasmissivo espliciti i propri effetti sul processo concorrenziale del settore televisivo, determinando un incremento del numero degli operatori televisivi nazionali e una più equilibrata distribuzione delle quote di mercato, risultano di cruciale importanza le modalità ed i tempi con cui il settore televisivo, ed in particolare il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo e quello delle reti per la trasmissione del segnale televisivo, si apriranno al gioco della concorrenza.

4. In considerazione di tali elementi, ed in ragione della rilevanza e complessità della materia, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende procedere ad un'indagine conoscitiva di natura generale nel settore televisivo, con particolare riferimento al mercato a monte delle reti per la trasmissione del segnale televisivo, a quello a valle della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo ed agli altri servizi connessi tra i quali figura il mercato della rilevazione degli indici di ascolto televisivo.

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, a un'indagine conoscitiva riguardante il settore televisivo.

Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Rita Ciccone*

IL PRESIDENTE

*Giuseppe Tesauro*

# Provvedimento di chiusura dell'indagine\*

---

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 novembre 2004;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge citata, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

VISTO il proprio provvedimento del 29 maggio 2003, con il quale l'Autorità ha deciso di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, a un'indagine conoscitiva riguardante il settore televisivo, ed in particolare il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo;

VISTO l'allegato al presente provvedimento, contenente il testo conclusivo dell'indagine;

## DELIBERA

di procedere alla chiusura dell'indagine conoscitiva.

Il presente provvedimento verrà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Rita Ciccone*

IL PRESIDENTE

*Giuseppe Tesaro*

---

\* Provvedimento n. 13770 pubblicato sul Bollettino n. 47/2004.

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

*Redazione*

Ufficio Documentazione e Biblioteca  
Piazza Verdi n. 6/A - 00198 Roma - Tel. (06) 858211

---



---

*Pubblicazioni della  
Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria*  
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

*Direttore Responsabile*

Mauro Masi

*Stampa e diffusione*

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Stabilimento Salario - Roma

---