

1. L'AUTORITÀ E L'INDUSTRIA DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE E DEI MEDIA

I valori in gioco

La libertà di espressione, il pluralismo dell'informazione e dei *media* e, più in generale, il rispetto delle garanzie democratiche e dei diritti fondamentali corrono in parallelo con l'accesso a risorse materiali (frequenze e infrastrutture) e immateriali (contenuti e servizi), esistenti o ancora da costruire sotto la spinta di regole incentivanti che riconoscano la giusta remunerazione agli investimenti nelle reti di nuova generazione, come alle innovazioni prodotte nell'ecosistema digitale. Si tratta di temi che investono le prospettive di sviluppo dell'industria delle comunicazioni e dell'informazione, nonché del sistema Paese: la convergenza accresce esponenzialmente le opportunità non solo economiche, ma anche sociali e culturali, e si riverbera sulla vita quotidiana dell'individuo.

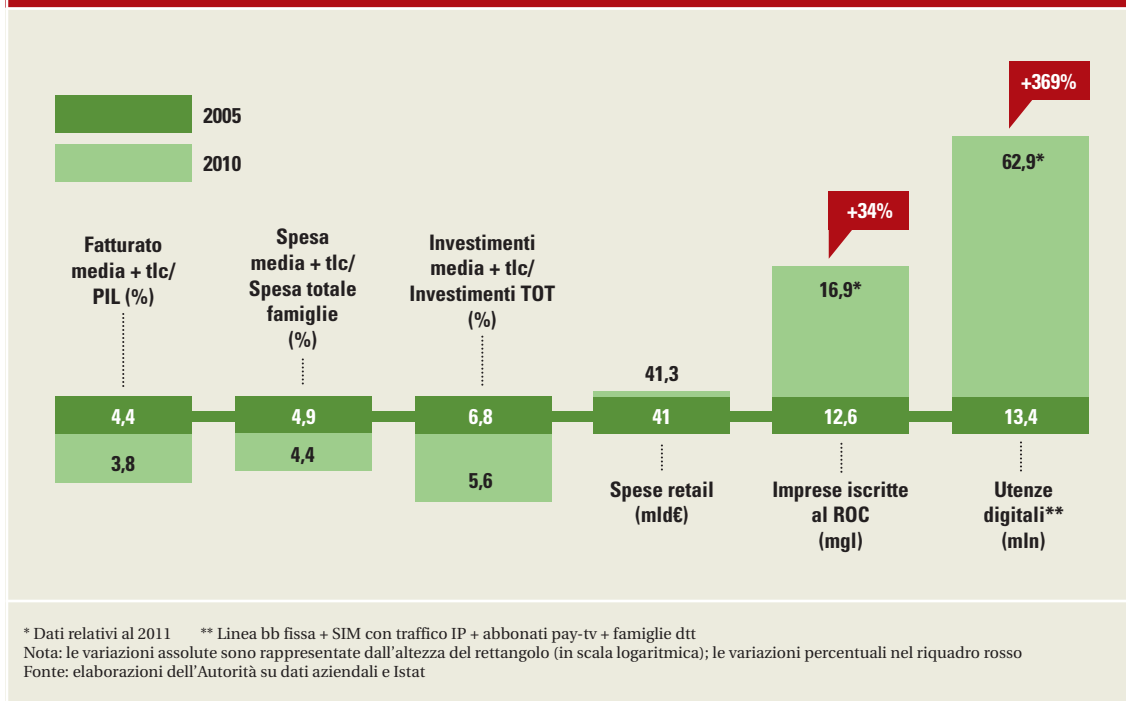
e il ruolo del regolatore,

Al fine di cogliere compiutamente tali opportunità, in presenza di trasformazioni tecnologiche e commerciali rapidissime e di ostacoli al pieno dispiegamento della concorrenza, l'azione regolamentare ha il compito di creare le condizioni affinché il settore assuma una struttura durevolmente concorrenziale, innovativa e pluralista.

L'Autorità ha dunque lavorato, nel solco del ruolo stabilito dall'impianto normativo europeo e nazionale, all'imposizione di regole tecniche sufficientemente dettagliate da garantire certezza nei rapporti e, al contempo, adeguatamente flessibili da assicurare meccanismi di adattamento continuo e dinamico delle norme ai mutamenti del mercato. Attenzione costante è stata posta all'impatto della regolazione sugli utenti e sulle imprese.

nel contesto del mercato.

Le decisioni assunte sono intervenute in un contesto critico: il settore, a fronte di una difficile congiuntura economica, ha sostanzialmente tenuto (Figura 1). Confrontando il 2005 e il 2010, i pesi del fatturato sul PIL e degli investimenti del settore (TLC e media) sugli investimenti complessivi risultano sempre attestati nell'intorno, rispettivamente, del 4% e del 6%; la spesa degli utenti è rimasta costante. In questo contesto, si è assistito all'esplosione dei servizi dati: oggi, le utenze digitali, tra accessi *broadband* e famiglie che fruiscono di servizi televisivi in tecnica digitale, in chiaro e a pagamento, sono 63 milioni contro i 13 milioni contati nel 2005. Inoltre, si registra come il numero delle imprese iscritte al ROC sia cresciuto di 4.000 unità.

Figura 1 – Il settore dei *media* e delle comunicazioni elettroniche

1.1. IL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Dopo l'apertura dei mercati (1998-2005), l'Autorità ha guidato la seconda fase della liberalizzazione.

L'Autorità, nel corso del settennato, ha guidato la seconda fase della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni. Difatti, la situazione ereditata al termine della prima fase di apertura dei mercati (1998-2005) può essere schematicamente riassunta, da un lato, dalla presenza di un certo numero di nuovi operatori di telecomunicazione, favorita dall'introduzione di una serie di strumenti regolamentari a tutela del consumatore e delle imprese che operano nei mercati *retail* avvalendosi dell'infrastruttura messa a disposizione da Telecom Italia; dall'altro lato, dalla duratura concentrazione di elevate quote di risorse, tecniche ed economiche, nella disponibilità dell'*ex monopolista*.

I temi (barriere all'ingresso, pari opportunità tra le imprese, reti NGN),

La seconda fase ha richiesto, innanzitutto, di proseguire l'azione regolamentare – in un settore caratterizzato dal persistere di grandi differenze nel potere negoziale delle imprese – volta a incentivare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, rimuovendo le barriere che si frappongono all'accesso alle reti, e a garantire il corretto funzionamento del mercato.

Al contempo, ha imposto nuovi temi nell'agenda del regolatore. In primo luogo, l'esigenza di vigilare affinché i meccanismi concorrenziali assicurino pari opportunità (*level playing field*) agli *stakeholder*, in un mercato maturo composto da numerosi operatori e da clienti pronti a cambiare fornitore al fine di trarre vantaggio dall'offerta più appropriata ai propri profili di consumo (cd. mercato di sostituzione). In secondo luogo, la necessità di sostenere la realizzazione *ex novo* di reti a banda larga e ultra-larga, attraverso la promozione degli investimenti, da garantire con un ritorno adeguato e commisurato ai rischi effettivamente sostenuti dalle imprese.

Nel complesso, alle tipiche funzioni di *market regulation* finalizzate a garantire la concorrenza e il benessere dei consumatori rimuovendo gli ostacoli nell'accesso alle infrastrutture di rete, si sono aggiunti nuovi compiti di promozione degli investimenti efficienti e sostenibili nelle reti di nuova generazione.

gli strumenti (di prezzo e non) e gli obiettivi (concorrenza, efficienza, innovazione e benessere del consumatore),

Le variabili strumentali utilizzate comprendono le leve dei prezzi e delle condizioni tecniche di fornitura dei servizi, la gestione delle risorse scarse, la vigilanza, la risoluzione delle controversie, fino alla rigorosa applicazione dell'impianto sanzionatorio. L'Autorità ha inteso, dunque, calibrare l'attivazione di ciascun strumento, allo scopo di i) sostenere lo sviluppo del mercato, ii) promuovere l'adozione di comportamenti efficienti da parte delle imprese, iii) in-

centivare l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto nel mercato. In ogni caso, l'obiettivo ultimo è consistito nella massimizzazione del benessere del consumatore.

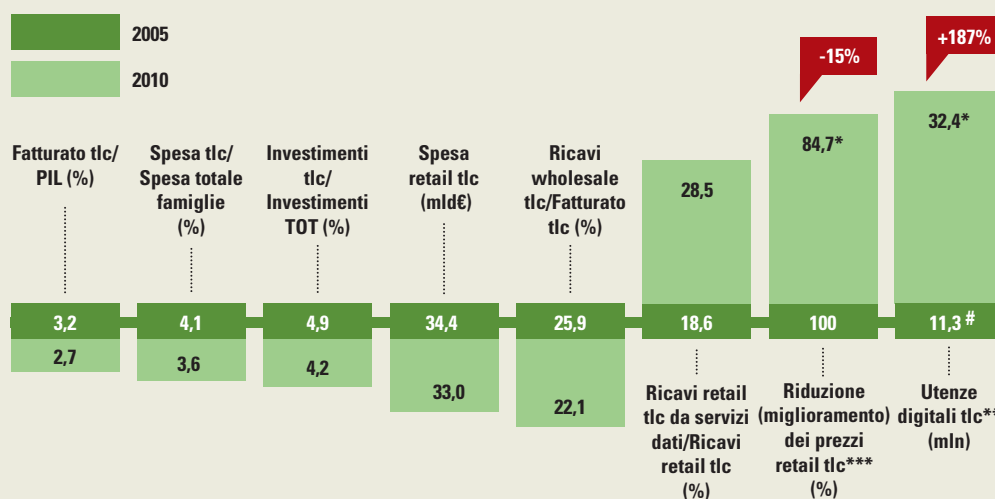
Peraltro, il quadro è stato reso più complesso in ragione delle profonde trasformazioni tecnologiche e dei mutamenti nel contesto economico avvenute nel corso del settennato.

in un settore in evoluzione.

Le mutazioni sono intervenute sia a livello *retail* che *wholesale* (Figura 2). Il peso dei ricavi derivanti dalla fornitura di servizi all'ingrosso sul fatturato complessivo delle imprese si è ridotto, passando dal 26% al 22%. Tale riduzione è strettamente connessa

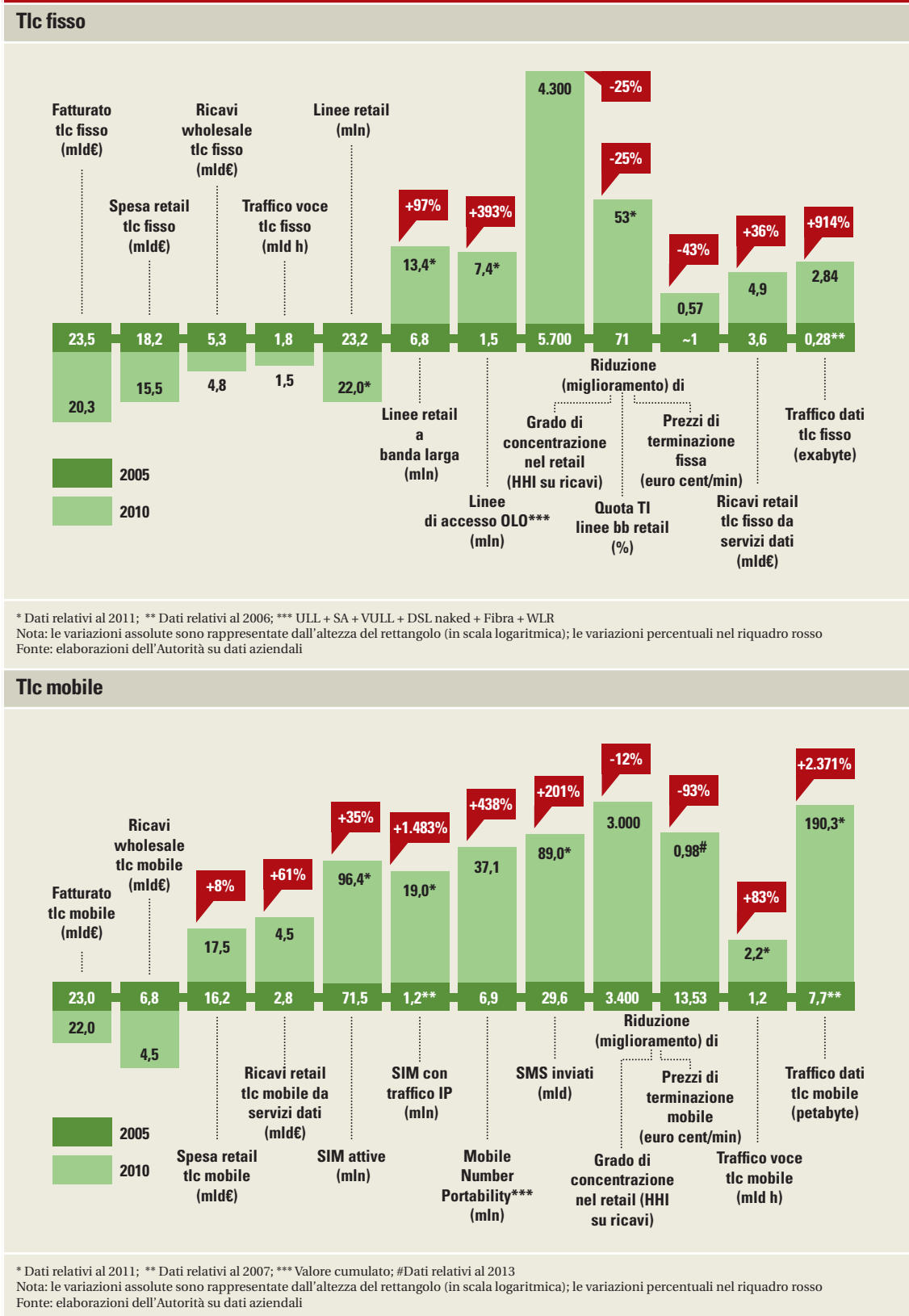
all'azione dell'Autorità, che ha agito sui prezzi di terminazione delle chiamate, sulle reti fisse e mobili, e ha adoperato la leva dei prezzi in relazione ai servizi di accesso (cfr. *infra*). I prezzi dei servizi *retail* sono diminuiti, rispetto al 2005, di 15 punti percentuali. La spesa degli utenti è diminuita (-4%) in misura meno che proporzionale rispetto alla variazione registrata nei prezzi dei servizi finali di comunicazione (-15%), a comprova del fatto che gli italiani utilizzano tali servizi in modo più intenso. In particolare, si è assistito alla rapida e strutturale evoluzione degli accessi alla rete internet: il numero di linee fisse a banda larga e SIM che effettuano traffico dati registra un incremento pari a 21,1 milioni.

Figura 2 – Il settore delle comunicazioni elettroniche (fisso e mobile)



* Dati relativi al 2011; # Dati relativi al 2007; *** Nell'indice tlc Istat (rispetto al 2005); ** Linea bb fissa + SIM con traffico IP
Nota: le variazioni assolute sono rappresentate dall'altezza del rettangolo (in scala logaritmica); le variazioni percentuali nel riquadro rosso
Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati aziendali e Istat

Figura 3 – Le telecomunicazioni fisse e mobile



All'interno di questo processo, sono mutate le modalità di consumo dei servizi di telecomunicazione fissa e mobile (Figura 3). Lo sviluppo della componente dati è stato straordinario sia nel fisso che nel mobile, e ha permesso agli operatori di rete fissa di compensare, almeno in parte, il declino dei ricavi derivanti dalla fornitura di servizi voce tradizionali. Si è contestualmente innescato l'avvio di un processo di sostituzione dei servizi da postazione fissa con quelli in mobilità: l'utilizzo dei servizi di comunicazione mobile è cresciuto nell'ordine di grandezza delle decine di punti percentuali, a fronte di una riduzione nel consumo dei servizi di comunicazione fissa dell'ordine delle unità, come mostrato dall'evoluzione delle linee di rete mobile e fissa, nonché dall'andamento del traffico generato dalla diverse reti.

L'azione dell'Autorità:

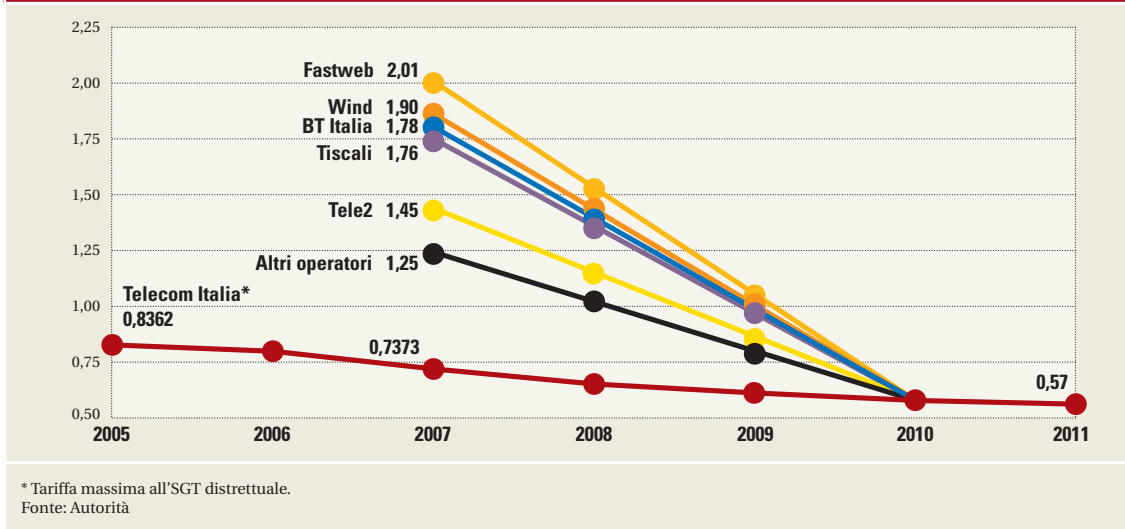
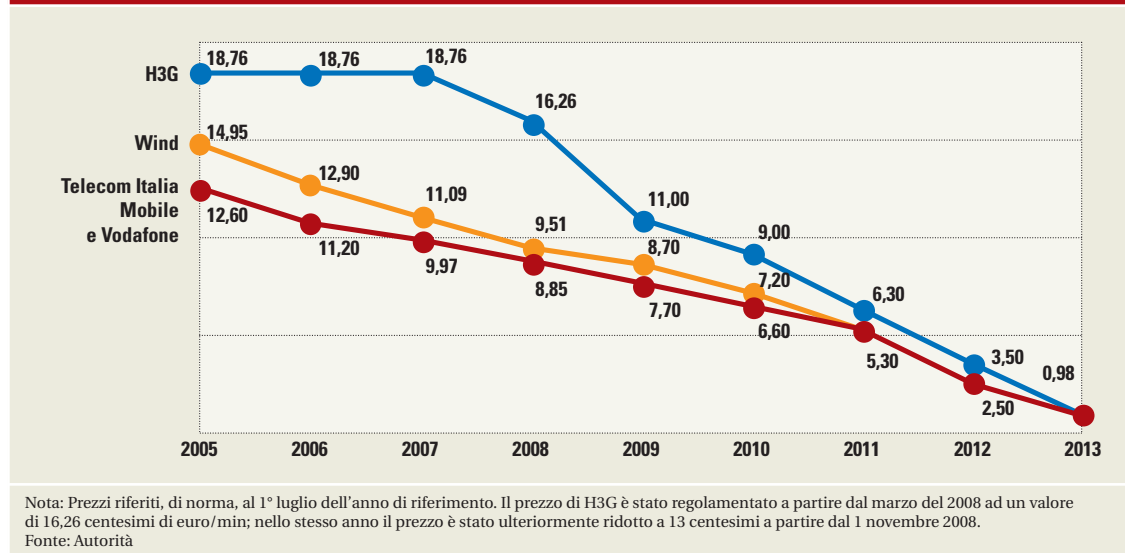
L'insieme di queste tendenze induce ad analizzare il contributo fornito dall'Autorità all'evoluzione dei mercati italiani delle comunicazioni elettroniche.

1) sui prezzi *retail*

Nel periodo dal 2005 al 2011, i prezzi finali dei servizi di telefonia in postazione fissa e in mobilità sono diminuiti, come visto, del 15%, a fronte di un aumento medio dell'indice generalizzato dei prezzi al consumo di circa il 13%. La riduzione dei prezzi registrata nelle statistiche nazionali è, in effetti, necessariamente correlata alle decisioni assunte nel corso del settennato. I prezzi del canone telefonico e dei servizi di telefonia locale, nazionale e verso le utenze mobili forniti da Telecom Italia sono stati sottoposti, fino al 2009, al vincolo di *price cap* (successivamente rimosso in ragione del grado di concorrenza acquisito nel mercato, che ha dunque reso non necessaria la regolamentazione *ex ante* a livello *retail* – cfr. cap. 2.1). In particolare, l'Autorità ha consentito al più di recuperare il tasso di inflazione (ad esempio nel caso dei servizi di accesso per utenti non residenziali) e fissato un tasso di riduzione dei prezzi, esclusa l'inflazione, pari al 7% nel caso dei servizi delle linee affittate a bassa velocità, e al 6% per i prezzi delle chiamate verso rete mobile, per la sola quota di *retention*; i prezzi delle chiamate locali e nazionali sono rimasti invariati in termini nominali e, dunque, sono diminuiti in termini reali.

e *wholesale*;

Nella medesima direzione ha operato, nei mercati all'ingrosso, la riduzione dettata dall'Autorità ai prezzi di terminazione delle chiamate, su rete fissa e su rete mobile. Dal 2010, nessun operatore può esigere più di 0,57 centesimi di euro al minuto nel consentire di raggiungere un utente attestato sulla propria rete fissa: agli inizi del settennato, il valore medio ponderato era compreso nell'intorno di un centesimo (figura 4). Ancora più rilevante è stata la riduzione imposta ai prezzi di terminazione sulle reti mobili, che sono passati da un valore medio ponderato pari a 13,53 centesimi di euro al minuto registrato nel 2005, al valore unico e simmetrico di 0,98 centesimi al minuto che entrerà in vigore nel 2013 (cfr. cap. 2.1) (figura 5).

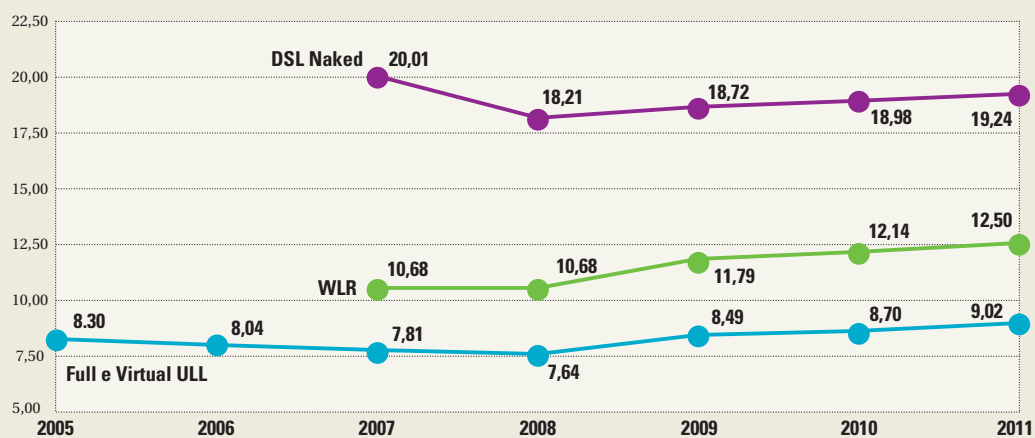
Figura 4 – Prezzi del servizio di terminazione fissa (centesimi di euro al minuto)**Figura 5 – Prezzi del servizio di terminazione mobile (centesimi di euro al minuto)**

2) nell'incentivare la concorrenza tra operatori infrastrutturati e investimenti efficienti in reti NGN;

La leva dei prezzi è stata utilizzata, inoltre, al fine di incentivare lo sviluppo di una concorrenza tra operatori infrastrutturati e investimenti efficienti in materia di reti di nuova generazione, tema – quest'ultimo – che nel corso degli anni è divenuto sempre più attuale e urgente. In tal senso, l'Autorità ha modulato, nel tempo, i prezzi dei servizi di accesso (WLR, *bitstream*, *naked DSL*, *unbundling*) affinché le imprese concorrenti di Telecom Italia fossero incentivate a procedere lungo la cosiddetta scala delle dotazioni infrastrutturali (*ladder of investments*) e a raggiungere livelli di infrastrutturazione sempre maggiori: i prezzi relativi dei diversi servizi intermedi, difatti, sono determinanti nel promuovere la concorrenza basata su reti alternative. Al contempo, la disponibilità di taluni servizi di accesso è stata modulata in ragione del grado di sviluppo del servizio di accesso disaggregato alla rete locale, al fine di evitare che prodotti quali il WLR e alcune forme di *bitstream* risultassero in contrapposizione all'*unbundling*, nel senso che ne ostacolassero lo sviluppo, scoraggiando gli investimenti degli operatori alternativi. Peraltro,

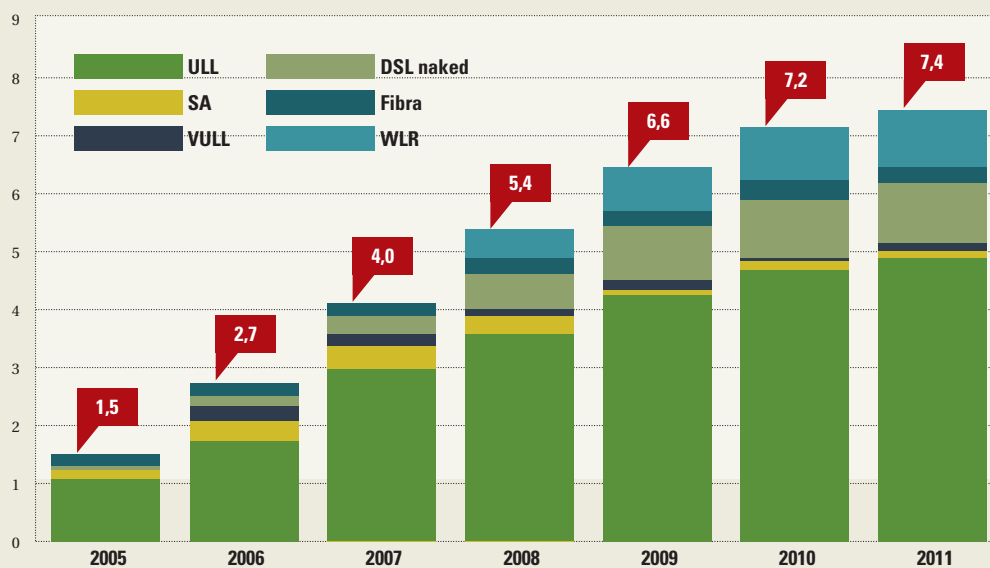
la regolamentazione dei prezzi dei servizi di accesso ha richiesto la ponderazione dei rischi sostenuti dalle imprese, così da garantire un'adeguata remunerazione degli investimenti in reti di nuova generazione, senza pregiudicare la redditività delle reti fondate sull'accesso disaggregato e la continua diminuzione dei prezzi finali. Tali valutazioni sono riflesse nell'andamento dei prezzi regolamentati dei principali servizi di accesso forniti da Telecom Italia, che a partire dal 2009 hanno registrato un aumento (figura 6), in un quadro di garanzia: tali prezzi, infatti, risultano tuttora in linea con la media europea e gli incrementi sono stati consentiti solo previa verifica del raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti dall'Autorità. In questo quadro, le imprese concorrenti di Telecom Italia hanno acquisito, nel periodo in esame, quasi 6 milioni di linee (Figura 7).

Figura 6 – Prezzi dei servizi di accesso regolamentati (canoni mensili, prezzi correnti, euro)



Fonte: Autorità

Figura 7 - Servizi di accesso (milioni di attivazioni)



Fonte: Autorità

3) sulle modalità di fornitura dei servizi intermedi.

Al contempo, l'Autorità ha lavorato al fine di consolidare il grado di concorrenza sviluppato nei diversi mercati delle comunicazioni elettroniche. In tal senso, oltre alla leva dei prezzi, si è fatto ricorso a numerosi strumenti capaci di incidere sulle modalità di fornitura

dei servizi intermedi. In questo ambito, è stata ricercata l'introduzione di una nuova forma di separazione funzionale tra l'unità commerciale dedicata alla commercializzazione dei servizi di accesso e le altre divisioni di Telecom Italia che, all'esito del primo ciclo di analisi di mercato, risultava in possesso di un significativo potere nei quattordici mercati allora ritenuti rilevanti nella telefonia fissa (cfr. cap. 2.1). Gli impegni presentati dall'*incumbent* sono stati accettati e resi obbligatori dall'Autorità, che ha poi monitorato affinché fossero adeguatamente realizzati. Oggi, rappresentano un ulteriore strumento a garanzia dell'effettiva presenza di condizioni non discriminatorie, tra la divisione commerciale di Telecom Italia e gli operatori concorrenti, nella fornitura dei servizi regolamentati da parte di *Open Access*.

La separazione funzionale è stata accompagnata da numerose altre misure tecniche: sono state migliorate le procedure inter-operatore, per esempio la *mobile number portability* e i processi di migrazione dei clienti; è stato garantito l'accesso a tutte le *essential facility*, non solo intese come componenti infrastrutturali, ma anche come accesso a *database* e informazioni di varia natura; l'offerta *wholesale* di Telecom Italia propone una gamma di servizi più ampia e, di recente, è stata pubblicata una specifica offerta in relazione a numerosi servizi di nuova generazione in fibra ottica; è stata adeguata e innovata la metodologia dei test di prezzo utilizzata al fine di garantire la piena replicabilità delle offerte commerciali proposte da Telecom Italia, alla luce delle nuove tipologie di piani tariffari presenti nel mercato, sempre più comunemente basate su pacchetti di servizi di accesso e traffico.

I benefici per il mercato,

L'insieme di queste misure è descritto in dettaglio nel capitolo 2. Vale qui evidenziare, in primo luogo, la trasformazione registrata negli assetti di mercato. Il tasso di concentrazione delle risorse economiche afferenti ai mercati *retail* in postazione fissa, misurato dall'indice *Herfindhal-Hirschmann* (HHI), è diminuito di 1.400 punti, raggiungendo il livello di 4.300 punti. Con specifico riguardo ai servizi a banda larga forniti agli utenti finali, la quota di mercato di Telecom Italia, misurata in termini di linee, è pari al 53%, in diminuzione di diciotto punti percentuali (ossia del 25%) rispetto al 2005. L'indice di concentrazione del mercato dei servizi di comunicazione mobile, misurato in termini di ricavi finali, è ormai prossimo a scendere sotto la soglia dei 3.000 punti (era 3.400 nel 2005). Peraltro, in questi anni, il mercato mobile ha visto l'ingresso di circa quindici operatori virtuali, che hanno contribuito allo sviluppo della concorrenza proponendo nuovi servizi e nuove pratiche commerciali.

per l'Erario,

In secondo luogo, l'Autorità ha contribuito alle procedure di riorganizzazione e di assegnazione dello spettro, che attraverso l'indizione di aste competitive hanno portato complessivamente all'Erario oltre 4 miliardi di euro: 136 milioni con riferimento al Wi-max, 3 miliardi e 945 milioni con riferimento alle bande 800, 1800, e 2600 MHz. A queste risorse devono aggiungersi le somme derivanti dalle attività sanzionatorie in materia di telecomunicazioni (circa 29 milioni di euro), audiovisivo (circa 12 milioni) e comunicazione politica (circa 2,5 milioni), pari, nel complesso, a quasi 45 milioni di euro.

per i consumatori.

In terzo luogo, si rilevano i benefici tratti dai consumatori in termini di prezzi, come visto continuamente in diminuzione, e di qualità, oggetto di regolamentazione specifica. Inoltre, è stato apprestato un sistema di risoluzione alternativa delle controversie che ha consentito, nel periodo dal 2005 a oggi, di veder restituito agli utenti una cifra totale nell'ordine di diverse decine di milioni di euro a seguito di conciliazione, sotto forma di storni, rimborsi e indennizzi (si tratta di oltre 250 mila controversie il cui valore medio è stimabile in oltre 300 euro) (cfr. par. 2.3).

1.2. IL SETTORE DEI MEDIA

Le sfide tecnologiche, di mercato e normative.

La rivoluzione digitale che ha interessato i mercati dell'audiovisivo negli ultimi sette anni ha posto nuove sfide all'Autorità. Mai come nell'ultimo settennato, la stretta connessione tra la libertà di informazione e la concorrenza nei mercati si è manifestata in virtù dello

sviluppo di nuove piattaforme trasmissive, dell'ingresso di nuovi operatori di rete e fornitori di servizi radiotelevisivi, dell'affermazione di nuove modalità di accesso e fruizione dei contenuti audiovisivi. L'Autorità ha dovuto pertanto cimentarsi con il delicato compito di declinare l'esercizio delle funzioni di garanzia del pluralismo informativo, e dei diritti fondamentali connessi, in un contesto radicalmente diverso da quello che si era prospettato all'Autorità nella fase immediatamente successiva alla sua istituzione.

Se, nel 2005, la televisione si confermava il principale mezzo di informazione per una larga fascia di popolazione, la pervasività del "modello internet", la progressiva affermazione delle piattaforme multicanale, lo sviluppo di offerte satellitari e a pagamento sul digitale terrestre, la diffusione dei *decoder* costituivano già alcune delle concrete premesse di un processo di riconfigurazione dell'intero settore audiovisivo. A fronte di tali tendenze, l'Autorità si è in primo luogo dotata di un programma di interventi volto a delineare una chiara strategia di azione per accompagnare i processi in atto: la digitalizzazione delle reti televisive; la trasformazione delle modalità di offerta dei servizi e dei programmi radiotelevisivi; la diffusione di contenuti audiovisivi digitali sulle reti di nuova generazione, che ha reso il tema dell'accesso (a contenuti, servizi e applicazioni) una questione centrale nel corso dell'intero mandato.

Le spinte al cambiamento sono venute non soltanto dall'evoluzione tecnologica e di mercato, ma anche dall'ordinamento giuridico in cui opera l'Autorità. Il quadro legislativo è stato interessato da una riforma organica, entrata in vigore nel 2005 con l'adozione del testo unico sulla radiotelevisione. Successivamente, il confronto dialettico con le istituzioni europee ha comportato diversi aggiustamenti e modifiche all'impianto normativo nazionale, fino all'ultima revisione del 2010 che ha definitivamente recepito gli obiettivi di una regolamentazione tecnologicamente neutrale e convergente, sottesi alla nozione di servizi di *media* audiovisivi. In tale contesto giuridico, il tratto caratterizzante dell'intera consiliatura è stato la ricerca di un ruolo di arbitro tra gli attori istituzionali coinvolti, per l'instaurazione di un dialogo costruttivo attraverso il quale il regolatore si è impegnato a operare nel solco delle indicazioni provenienti dall'Europa, allineando la propria azione alle migliori prassi europee. Ne sono esempio i riscontri positivi in ambito europeo per l'accertamento di una posizione di dominanza congiunta (RAI/RTI) nel mercato dei servizi trasmissivi in tecnica analogica dei contenuti televisivi (cfr. par. 2.1.2); il contributo fondamentale alla sospensione del contenzioso tra il Governo italiano e la Commissione europea circa il rilascio dei diritti d'uso per l'esercizio delle reti televisive digitali in attesa della definitiva attuazione delle nuove procedure in materia approvate dall'Autorità; le proposte in materia di diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica (cfr. par. 2.2.2); la partecipazione attiva al dibattito europeo in materia di neutralità e apertura della rete internet.

L'azione dell'Autorità nel processo di transizione al digitale terrestre:

- lo *switch-off*;
- l'accesso alla capacità trasmissiva;
- la gestione delle frequenze e il Catasto nazionale;
- l'assegnazione dei diritti d'uso.

Questo approccio ha reso possibile, specie in materie in cui vi è un'attribuzione concorrente, un efficace coordinamento in ambito internazionale e nazionale, in particolare con il MISE (Dipartimento delle comunicazioni), ai fini del completamento del processo di transizione al digitale terrestre, portato a conclusione attraverso: (i) la completa attuazione del piano di *switch-off* degli impianti trasmissivi in tecnica analogica nelle 16 aree tecniche identificate; (ii) la revisione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la televisione digitale terrestre e la realizzazione del Catasto nazionale delle frequenze; (iii) la regolamentazione dell'accesso alla capacità trasmissiva da parte dei fornitori

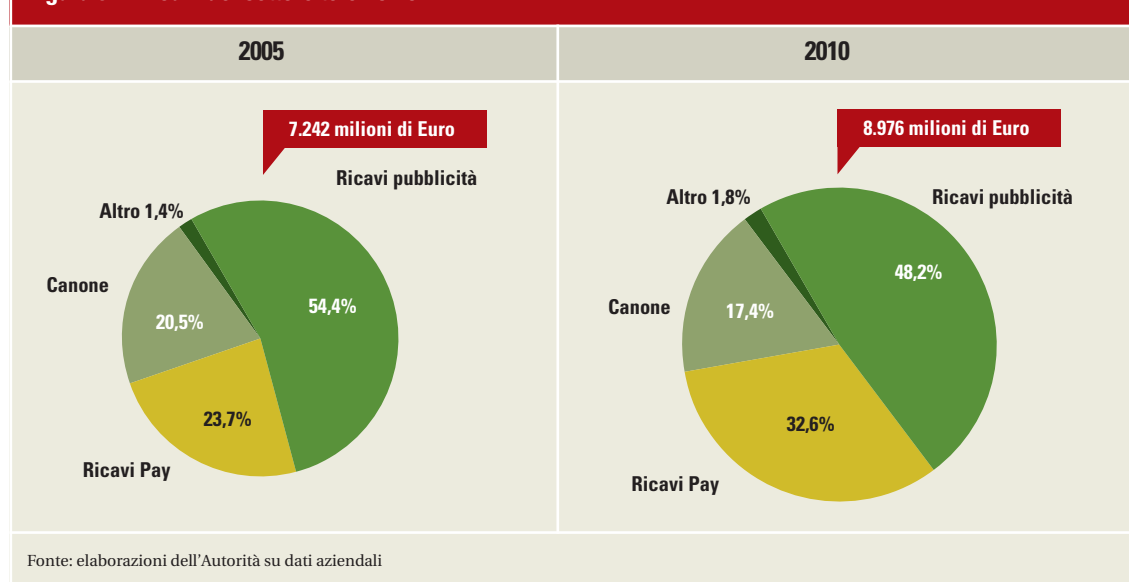
di contenuti indipendenti; (iv) gli interventi adottati in materia di assegnazione dei diritti d'uso (il cd. *beauty contest*). I risultati di questo percorso sono evidenziati dall'ingresso di nuovi operatori di rete e fornitori di

contenuti indipendenti e dal sensibile aumento registrato nel numero di programmi a disposizione dei telespettatori: sono oltre ottanta i canali che formano attualmente l'offerta in chiaro e, per quanto ampia la gamma di programmi nella TV generalista, si registra un *trend* positivo anche nei canali tematici, dallo sport alla storia, ai documentari, alla programmazione per bambini, alle *news all time*. Nel complesso, il lancio di nuove offerte, gratuite e a pagamento, ha notevolmente ampliato le possibilità di scelta che i telespettatori avevano nel 2005 e l'offerta di nuovi prodotti e servizi tende a crescere all'insegna di tre caratteristiche: la convergenza, la personalizzazione, la flessibilità. Il panorama dell'offerta in chiaro è inoltre destinato a un'ulteriore evoluzione, in virtù della distribuzione del dividendo digitale (par. 2.2).

Le modifiche registrate,

L'azione dell'Autorità nel processo di transizione al digitale terrestre ha quindi contribuito al consolidamento delle tendenze in atto negli ultimi sette anni, sostenendo la crescita del mercato televisivo, come dimostra l'andamento dei ricavi: grazie anche all'affermazione del nuovo contesto multipiat-taforma, le imprese hanno beneficiato dello sviluppo di nuove offerte diversificando le entrate. Dopo un periodo di flessione, il comparto televisivo ha ripreso a crescere nel 2010, evidenziando una ripartizione delle risorse tra un maggior numero di soggetti, anche con riguardo alla raccolta pubblicitaria che resta la principale fonte di ricavo (Figura 8), benché l'incremento maggiore sia stato registrato nei ricavi da abbonamento alla *pay-tv*.

Figura 8 – I ricavi del settore televisivo

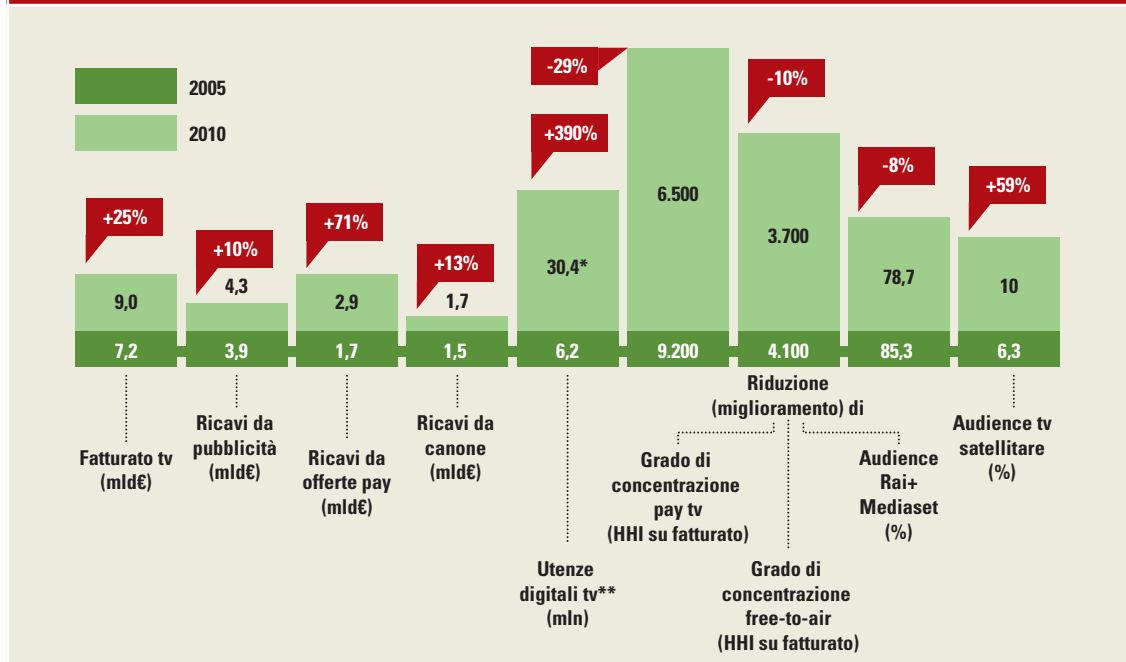


In particolare, dal punto di vista della ripartizione dei ricavi per operatore, nel corso dei sette anni, si è andata affermando la tripartizione delle risorse tra le imprese Mediaset, Sky Italia e Rai, che occupano posizioni comparabili in termini di ricavi complessivi. Più in dettaglio, per quanto riguarda le quote di mercato della tv in chiaro e a pagamento si registra come Rai e Mediaset raccolgano congiuntamente oltre l'80% del fatturato complessivo della tv gratuita, mentre Sky Italia conferma la *leadership* del mercato *pay*, nonostante la crescita del gruppo Mediaset che passa dal 2% nel 2005 al 12% nel 2010.

il grado di concentrazione

In questo quadro, si rileva come gli indici di concentrazione *Herfindahl Hirschman*, nella televisione a pagamento e nella televisione in chiaro, siano risultati in diminuzione nel corso degli anni, benché i relativi valori, nel 2010, si collochino oltre la soglia di 2.500 punti, indicante un alto tasso di concentrazione del mercato (Figura 9).

Figura 9 – Il settore della televisione



* Dati relativi al 2011; ** Abbonati pay-tv + famiglie dtt

Nota: le variazioni assolute sono rappresentate dall'altezza del rettangolo (in scala logaritmica); le variazioni percentuali nel riquadro rosso
Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati aziendali e Istat

e il servizio pubblico.

Avuto specifico riguardo alla concessionaria del servizio pubblico, la posizione della RAI è rimasta sostanzialmente stabile. I ricavi generati dalla riscossione del canone continuano a rappresentare un elemento di criticità in ragione degli elevati livelli di evasione. Nei limiti delle proprie competenze, l'Autorità ha tuttavia tentato di promuovere una riforma della RAI orientata alla valorizzazione del servizio pubblico e delle relative entrate e, in questa prospettiva, ha perseguito finalità di maggiore trasparenza attraverso una ridefinizione di principi e modalità degli obblighi di contabilità. Nella medesima direzione ha operato l'impegno rivolto alla definizione di obblighi ulteriori nel segno della promozione di una migliore qualità dei programmi (cap. 2.2.3).

La qualità dei programmi

La qualità della programmazione rappresenta, infatti, una delle variabili strategiche a disposizione dei *broadcaster* che operano nel nuovo contesto digitale e, di certo, quella principale in possesso della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. La *mission* del servizio pubblico può essere declinata, schematicamente, in ragione di due obiettivi tra loro complementari: la produzione e la diffusione di programmi appartenenti a specifici generi ritenuti socialmente rilevanti e la promozione del loro effettivo ascolto da parte dei telespettatori (cittadini). Solo i programmi dall'elevato profilo qualitativo danno corpo a contenuti di rilevanza sociale e hanno modo di guadagnare l'attenzione di significative porzioni di telespettatori nell'ecosistema digitale, caratterizzato da un ampio numero di programmi, da una pluralità di mezzi di ricezione dei contenuti e dalla diffusione di contenuti a pagamento.

L'Autorità, nei limiti delle proprie competenze, ha dunque sollecitato la produzione di specifiche tipologie di trasmissioni (attraverso, ad esempio, le Linee guida per il contratto di servizio) e monitorato sull'effettiva diffusione di programmi appartenenti ai principali generi di informazione e intrattenimento. Allo stesso tempo, è stata indicata l'opportunità di arricchire l'offerta multimediale, attraverso la promozione di prodotti editoriali specifici e capaci di sfruttare le potenzialità della rete internet. La concessionaria del servi-

zio pubblico ha operato in tale direzione, e le informative trasmesse dalla Rai all'Autorità, come stabilito nel Contratto di servizio, ne danno conto.

Si tratta di temi essenziali – quelli della varietà e della qualità dei contenuti di valore sociale, capaci di attrarre il favore del pubblico sui diversi mezzi di trasmissione – sui quali occorre proseguire il lavoro. La produzione di determinati programmi appartenenti a generi di particolare valore per la comunità, primo obiettivo del servizio pubblico, si basa sul presupposto che tali contenuti producano benefici sociali superiori al mero ritorno economico conseguito dal *broadcaster*: il passaggio dall'analogico al digitale – in virtù dell'incremento dei programmi distribuiti nelle diverse reti trasmissive – impone l'esigenza di definire, in maniera sempre più puntuale, i prodotti meritevoli del sostegno economico, aventi quindi carattere di servizio pubblico. Nel contesto digitale mutano, altresì, le condizioni che sottendono la promozione dell'effettivo ascolto da parte dei telespettatori dei programmi ritenuti socialmente rilevanti, ossia il secondo obiettivo del servizio pubblico. Infatti, l'ampia gamma di servizi offerti riduce, potenzialmente, gli spazi per i programmi di servizio pubblico. In tal senso, centrale è il piano editoriale da definire in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle esigenze culturali, nazionali e locali.

A tal fine, gli schemi di contabilità separata imposti alla RAI, stabilendo la separazione tra servizio pubblico, servizi commerciali e servizi tecnici, fanno chiarezza nella finalizzazione del finanziamento del servizio pubblico. Rappresentano, pertanto, uno strumento essenziale al fine di una sempre più funzionale organizzazione del servizio pubblico.

La concorrenza tra piattaforme

La qualità è, come visto, una variabile strategica anche per i *broadcaster* commerciali della televisione commerciale, gratuita e a pagamento, che informa i meccanismi di concorrenza tra piattaforme. I diversi gruppi editoriali concorrono nell'acquisizione di utenti ai fini della vendita di servizi e spazi pubblicitari alle imprese inserzioniste, nonché nella formazione di una base di abbonati. In tal senso, i contenuti assumono sempre più un ruolo centrale.

Gli indici di ascolto

A fronte della crescente rilevanza assunta dai contenuti, l'azione dell'Autorità si è concentrata, fra l'altro, sulle modalità di rilevazione degli indici di ascolto. In un panorama diversificato, dal punto di vista delle offerte e delle piattaforme trasmissive, una corretta rilevazione costituisce infatti una precondizione per il dispiegarsi della concorrenza e per la tutela del pluralismo. L'azione avviata sin dalle prime riunioni di questo Consiglio, che ha riguardato il sistema di rilevazione dei dati di ascolto e i requisiti delle società di rilevazione, ha quindi colto la centralità della corretta rilevazione dell'*audience* (cap. 2.2.2). In termini materiali, gli ascolti degli operatori storici sono diminuiti dall'85% (2005) al 79% (2010), mentre il comparto satellitare è risultato in costante ascesa e ha raggiunto il 10% nel 2010, guidato dagli ascolti dei canali editi da Sky Italia.

Sul fronte della domanda, il processo di *switch-off* ha comportato la sostituzione delle vecchie modalità di ricezione analogica con quella digitale terrestre che si iscrive in un più generale processo di evoluzione delle modalità di ricezione della televisione in Italia. Il mezzo televisivo, peraltro, si conferma la principale fonte di informazione nel Paese, anche a fronte della crescita esponenziale di servizi e contenuti audiovisivi nell'ecosistema digitale (cfr. cap. 2.2.1). Ciò dimostra l'importanza degli interventi adottati ai fini dell'ampliamento del pluralismo televisivo mediante la messa a gara di cinque nuovi *multiplex* di frequenze televisive per il digitale terrestre (oltre a quello per il DVB-H), resa possibile attraverso una più efficiente pianificazione degli usi delle frequenze.

La *par condicio*

Confermata la pervasività della televisione come principale mezzo di informazione, l'attività nei mercati dell'audiovisivo passa imprescindibilmente per l'intervento a garanzia della correttezza dell'informazione televisiva. Significativa è stata l'evoluzione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme in materia di *par condicio* e sulla completezza dell'informazione anche nella fase immediatamente precedente quella elettorale e referendaria (cfr. cap. 2.2.5). L'Autorità ha inoltre vigilato costantemente sui

comportamenti di qualsiasi operatore televisivo, pubblico o privato, intervenendo – ove necessario – sulle violazioni dei principi del pluralismo e sui comportamenti tenuti dalla RAI in violazione del contratto di servizio o degli indirizzi della Commissione parlamentare di vigilanza. Sono stati adottati puntuali interventi correttivi, secondo un approccio pragmatico teso a seguire l'evoluzione delle modalità e degli strumenti della comunicazione politica.

Lo sviluppo della rete internet

La centralità del mezzo televisivo non può comunque sminuire la portata epocale delle trasformazioni indotte nella società contemporanea dallo sviluppo di internet. La quantità di informazione disponibile sul *web* è in costante aumento ed è veicolata attraverso circuiti inediti, in cui si affermano in maniera prepotente i nuovi attori *over-the-top* come protagonisti di un processo di disintermediazione culturale che accomuna produttori e utenti dei contenuti. In questi anni di nuove sfide, l'Autorità ha avviato una riflessione sul proprio ruolo, non soltanto in rapporto al cd. "pluralismo multimediale", ma anche sui nuovi diritti della rete: dall'accesso a internet come diritto fondamentale, alla ricerca di un punto di equilibrio tra la libertà di espressione attraverso la rete e le altre libertà economiche e diritti della persona costituzionalmente rilevanti esposti a potenziali violazioni.

Nell'attuale contesto di evoluzione tecnologica, l'utente di internet tende infatti a divenire autore di contenuti e tale facoltà risulta ampliata in ragione delle infinite capacità trasmissive che offre la rete. L'Autorità è stata, pertanto, sempre più spesso chiamata a modulare il proprio intervento in rapporto ai suoi destinatari, dall'anonimo fruitore dei contenuti ai minori o, ancora, al soggetto che lucra abusivamente dei contenuti attraverso la commercializzazione non autorizzata (cd. fenomeno della pirateria *on line*). Al contempo, l'Autorità ha calibrato gli interventi in funzione del fatto che i contenuti digitali rappresentano un elemento chiave per lo sviluppo dei mercati delle comunicazioni: la possibilità di trasformare in formato digitale ogni tipo di contenuto, e di diffonderlo tramite una piattaforma convergente e presumibilmente neutrale, quale internet a banda larga e le reti mobili avanzate, aumenta in maniera esponenziale le prospettive culturali per i consumatori e le nuove opportunità di *business* per l'industria, ma anche le garanzie di pluralismo informativo.

1.3. L'ECOSISTEMA DIGITALE

I processi di convergenza

L'azione condotta dall'Autorità nei mercati delle comunicazioni elettroniche e dei *media* è stata volta a favorire i processi di convergenza che contraddistinguono, da tempo, questi settori e che hanno portato all'attuale configurazione multi-rette (con la presenza di reti a banda larga via cavo e *wireless*, delle reti televisive terrestri in tecnica digitale e di quelle satellitari), multi-servizio (ciascuna rete veicola una pluralità di servizi, voce, audio e video) e multi-piattaforma (i servizi di telecomunicazione e i contenuti audiovisivi sono forniti, in misura crescente, in forma congiunta per mezzo di avanzati sistemi tecnologici, spesso fondati sulla rete internet) dell'industria delle comunicazioni e dell'informazione.

e le interazioni tra le comunicazioni elettroniche e i *media*.

Alla luce di tali tendenze, l'Autorità ha esercitato i propri poteri muovendo dal presupposto fattuale che la domanda degli utenti finali – in un contesto convergente – è rivolta verso due tipologie di servizi tra loro complementari, i contenuti e la connettività. Infatti, gli utenti finali acquisiscono, a titolo gratuito oppure a pagamento, informazioni, contenuti, servizi e applicazioni; allo stesso tempo, gli utenti attribuiscono valore alla qualità e alla velocità delle connessioni consentite dalle infrastrutture. Più precisamente, il settore è stato caratterizzato da una continua e crescente correlazione tra lo sviluppo di infrastrutture trasmissive (le comunicazioni elettroniche, cfr. cap. 1.1) e la produzione dei contenuti e dei servizi audiovisivi (i *media*, cfr. cap. 1.2). L'*upgrade* delle infrastrutture di accesso e di trasporto e la realizzazione di contenuti di informazione e intrattenimento hanno influenzato positivamente il benessere degli utenti finali, in quanto legati dalla produzione di esternalità positive: gli incentivi alla produzione di contenuti innovativi sono maggiori al crescere della capacità delle reti e, viceversa, gli investimenti in reti a banda larga e ultra-larga sono incoraggiati dalla disponibilità (e dal consumo) di contenuti avanzati.

L'affermazione di un quadro convergente ha imposto la trasformazione delle forme di intervento tanto nella dimensione verticale di ciascun mercato che compone il settore, quanto nella dimensione orizzontale dell'industria.

La dimensione verticale della regolamentazione

L'azione regolamentare ha presidiato i rapporti tra le imprese nei mercati all'ingrosso (mercati *wholesale*) e tra le imprese e gli utenti finali nei mercati al dettaglio (mercati *retail*), intervenendo sui diversi ambiti di competenza: le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'editoria. Da un lato, la regolamentazione ha inteso, *inter alia*, promuovere l'ingresso nel mercato di imprese efficienti, garantire condizioni equivalenti in circostanze equivalenti in relazione all'accesso a specifici elementi di rete e definire analoghi diritti e obblighi in capo agli operatori, in modo tale da assicurare agli utenti finali informazioni trasparenti, chiarezza circa la qualità dei servizi consumati, opportunità di cambiare fornitore senza sostenere costi indebiti nell'interruzione del rapporto commerciale (*switching practices*). Dall'altro lato, allorché una o più imprese sono state individuate come detentrici di un significativo potere di mercato, sono stati imposti obblighi specifici – definiti in relazione alla natura dei potenziali problemi concorrenziali accertati e proporzionati rispetto alle finalità perseguite – con lo scopo di affermare condizioni di concorrenza effettiva e ripristinare condizioni simmetriche nel gioco concorrenziale.

La dimensione orizzontale della regolamentazione

Le azioni regolamentari in esame sono state declinate, inoltre, tenendo nella massima considerazione la dimensione orizzontale dell'industria, ossia il legame esistente tra le diverse infrastrutture utilizzate per soddisfare i bisogni degli utenti finali. Le decisioni inerenti ai prezzi, alle quantità, alla qualità e alla gamma dei servizi forniti per mezzo di una determinata infrastruttura incidono sull'intero ecosistema digitale. In tal senso, la regolamentazione – che deve essere neutrale rispetto alle reti, alle piattaforme e ai servizi – ha richiesto interventi nel campo della gestione delle risorse scarse (dalle frequenze elettromagnetiche ai piani di numerazione), della tutela del consu-

matore, ad esempio con riferimento alle Carte dei servizi e alla trasparenza delle informazioni, nonché della promozione della concorrenza.

La vigilanza nel nuovo contesto dell'ecosistema digitale

Ulteriori ambiti di intervento investiti dalla nuova configurazione dell'industria sono stati, come visto, la comunicazione politica, la disciplina della raccolta pubblicitaria, le forme di declinazione delle disposizioni inerenti al servizio pubblico radio-televisivo, i sistemi di rilevazione degli indici di ascolto e le forme di pubblica-

zione dei sondaggi, gli aspetti inerenti alla tutela dei minori e degli utenti, nonché degli altri diritti sensibili coinvolti nel consumo di servizi di informazione e intrattenimento. In tali ambiti, la digitalizzazione dei contenuti e la pluralità di mezzi a disposizione per veicolare i prodotti editoriali all'utente finale hanno imposto, in ragione delle novità tecnologiche e di mercato, di aggiornare continuamente le modalità di vigilanza e controllo degli obblighi in capo ai diversi fornitori di contenuti e, *in primis*, agli editori di servizi radiotelevisivi.

L'insieme di queste misure – illustrate nei successivi capitoli – è stato concretizzato attraverso interventi diretti di regolamentazione, vigilanza e controllo, ma anche in attività di impulso all'autoregolamentazione, nonché di promozione del dibattito pubblico sulle nuove sfide poste dall'innovazione tecnologica e dall'evoluzione del mercato.

Le sfide

L'efficacia del processo regolamentare sviluppato nel corso del settennato può essere misurata dal grado di concorrenza maturato nei diversi mercati, dagli strumenti resi disponibili alle imprese e

agli utenti, dal tasso di risposta fornito alle questioni che di volta in volta si sono manifestate nell'industria. La valutazione deve tenere altresì conto delle sfide attualmente presenti nell'industria delle comunicazioni e dell'informazione e, dunque, per il regolatore.

L'evoluzione del settore non è al riparo, infatti, da potenziali ostacoli, strutturali o tecnologici, tali da rallentare lo sviluppo di una concorrenza effettiva e la piena tutela dell'interesse pubblico. I *bottleneck* possono manifestarsi lungo i diversi anelli che compongono la filiera produttiva.

Le reti di accesso rappresentano, tuttora e in prospettiva, un'infrastruttura essenziale difficilmente duplicabile per ragioni tecniche ed economiche. Il regolatore è chiamato a promuovere l'affermazione di una sempre maggiore concorrenza nella tratta di accesso e a incoraggiare investimenti efficienti e sostenibili in materia di infrastrutture. Come documentato da diversi studi (cfr., ad esempio, i risultati delle ricerche condotte nell'ambito del programma ISBUL finanziato dall'Autorità), la realizzazione di reti a banda larga e ultra-larga è un volano per la crescita economica, producendo effetti positivi sul reddito nazionale, sull'occupazione, sulla produttività del lavoro e sulla gamma di servizi offerti, nonché sulla disponibilità ad innovare.

I segnali veicolati sulle diverse reti sono trattati e arricchiti per mezzo di una pluralità di interfacce e piattaforme, che consentono la fornitura di servizi agli utenti finali. I detentori delle piattaforme controllano il cliente nell'accesso ai servizi e ai contenuti (cd. *gatekeeper*). In questo contesto, possono prendere corpo posizioni di forza tali da alterare il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

I contenuti svolgono un ruolo dirimente nel contesto multicanale dell'ecosistema digitale e nel gioco concorrenziale tra le imprese del settore e costituiscono, soprattutto nel caso di eventi *premium* quali le manifestazioni sportive e le opere cinematografiche, un fattore in grado di orientare le scelte dei consumatori. La centralità assunta dai contenuti merita una costante manutenzione delle attività di regolamentazione e vigilanza.

Trasversale è poi il tema degli incentivi all'innovazione e agli investimenti efficienti e sostenibili nel tempo, che rappresenta un ulteriore ambito di applicazione del presidio regolamentare svolto dal *policy maker*.

Infine, l'azione dei diversi *player* investe il consumo di servizi di comunicazione e informazione il cui rilevante impatto sociale – in termini di partecipazione democratica, scambio e condivisione delle informazioni, e affermazione di diritti fondamentali quali la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la libertà della ricerca – impone una vigilanza continua, da aggiornare nelle forme e nei modi al variare delle condizioni sociali, tecnologiche ed economiche.

Si tratta, in ogni caso, di azioni da assumere in funzione delle specifiche condizioni dei singoli settori e che implicano scelte fondate sempre più sul ricorso all'analisi di impatto delle opzioni regolatorie, in coerenza con gli obiettivi fondamentali della strategia europea di *Better Regulation*, e orientate alla garanzia di processi decisionali informati ai principi di democrazia e buona amministrazione.

Verso un quadro normativo unitario delle comunicazioni e dei *media* digitali

Strumenti sviluppati nel corso del presente mandato e che si configurano a supporto della nuova stagione regolamentare che si apre in questi periodi. Le esperienze di questi anni si sono mosse sui piani paralleli dettati dalle norme riguardanti le comunicazioni elettroniche e i servizi *media* audiovisivi e radiofonici, sperimentando le connessioni e i numerosi punti di contatto tra i due ambiti di intervento. Sulla scorta dei risultati conseguiti e dei passi effettuati nei processi di convergenza, appare matura la costruzione, nel prossimo futuro, di un quadro normativo unitario per le comunicazioni e i *media* digitali.

Strumenti sviluppati nel corso del presente mandato e che si configurano a supporto della nuova stagione regolamentare che si apre in questi periodi. Le esperienze di questi anni si sono mosse sui piani paralleli dettati dalle norme riguardanti le comunicazioni elettroniche e i servizi *media* audiovisivi e radiofonici, sperimentando le connessioni e i numerosi punti di contatto tra i due ambiti di intervento. Sulla scorta dei risultati conseguiti e dei passi effettuati nei processi di convergenza, appare matura la costruzione, nel prossimo futuro, di un quadro normativo unitario per le comunicazioni e i *media* digitali.