

## **IC23 - SETTORE TELEVISIVO**

*Provvedimento n. 13770*

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 Tesaurò*

### **CONCLUSIONI DELL'INDAGINE**

#### **I. PREMESSA**

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>1</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, impedendo 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.

#### **II. 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.

---

<sup>1</sup> [Cfr. prov. 12056 del 29 maggio 2003.]

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>2</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>3</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 tale riguardo, l'indagine ha evidenziato come l'organizzazione dell'intera 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.

### **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.

Quanto ai fattori di natura strutturale che hanno contribuito a determinare in Italia il presente assetto, un primo elemento 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.

---

<sup>2</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>3</sup> [Tale valutazione prescinde da considerazioni relative al perseguimento dell'obiettivo del pluralismo interno ed esterno dell'informazione.]

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'asimmetrica 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, da un lato, Fininvest e RAI controllano la società di rilevazione degli ascolti e, dall'altro, Fininvest riesce ad esercitare una propria influenza sulle decisioni di alcuni importanti operatori, ed in particolare delle società neoentranti: 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*.

Riassumendo, l'indagine ha evidenziato l'esistenza nei diversi mercati del settore televisivo di fattori di natura strutturale che, influenzando le leve strategiche in capo a Fininvest e RAI, nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, hanno inciso sul potere di mercato dei due *incumbents* e hanno impedito il libero dispiegarsi del gioco della concorrenza in tale ultimo mercato. 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 radiotelevisivo; 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 intragruppo, consentendo ai due operatori storici di saturare la parte commercialmente più profittabile 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 riallocazione 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 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 limitato 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 c.d. 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 previsto dalla vigente normativa in materia, non è ancora iniziata la fase di attuazione del Piano digitale.

Tale circostanza rischia di determinare che la transizione (c.d. *switch-over*) ed il passaggio (c.d. *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 interpiattaforma 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 intrapiattaforma 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 procompetitive.

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 neoentranti, 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>4</sup>, nonché dalla comune partecipazione alla neocostituita associazione DGTVi, che ha il compito di coordinare la transizione alla nuova piattaforma trasmissiva<sup>5</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 effetto 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.

---

<sup>4</sup> [Cfr. *Bilancio consolidato al 31 dicembre 2002 del gruppo Fininvest*, pagina 23.]

<sup>5</sup> [A tale associazione partecipano anche gli altri operatori analogici nazionali RAI e TF1-HCSC. ]

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 neentrato 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 gli unici 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.

### **III. 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 nel settore televisivo: la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, la disponibilità di un maggior numero di reti televisive in capo a Fininvest e RAI connessa all'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.

#### **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>6</sup>, e che si concretizzi nella separazione proprietaria di RAI, ossia nella creazione di due società distinte:

la prima con obblighi di servizio pubblico generale finanziata attraverso il canone;

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.

#### **3.2 Interventi in materia di attuazione del Piano digitale e riallocazione dello spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi**

In una fase di riassetto 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.

In particolare, l'Autorità ritiene utili i seguenti interventi:

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;

la riassegnazione, 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);

la riassegnazione, 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;

---

<sup>6</sup> [Cfr. Segnalazione AS/247, in tema di "Assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI", del 19 dicembre 2002. ]

la riallocazione, 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.

### **3.3 Interventi a favore della diffusione delle piattaforme trasmissive**

Le misure appena elencate consentono di stimolare una competizione intrapiattaforma 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 interpiattaforma tra gli operatori attivi nella pubblicità televisiva.

A tal fine, appaiono meritevoli di considerazione

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;

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 interpiattaforma, 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.

### **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.

### **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>7</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 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.

## **IV. 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.

---

<sup>7</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".]

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 conglomerati 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 trasmissive (concorrenza tra piattaforme).

Infine, l'Autorità, nell'attesa della completa attuazione del Piano digitale e delle sopra evidenziate misure in tema di riallocazione dello spettro frequenziale, continuerà a verificare la disponibilità di frequenze ai fini della costituzione di nuovi *multiplex* nazionali da parte di operatori neoentranti.