ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXVII**
n. **14**

RELAZIONE

DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI SULL'ACCERTAMENTO EFFETTUATO IN MERITO ALLA COMPLESSIVA OFFERTA DEI PROGRAMMI TELEVISIVI DIGITALI TERRESTRI

(Articolo 1 del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2004, n. 43, e articolo 25 della legge 3 maggio 2004, n. 112)

Presentata dal Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

(CHELI)

Trasmessa alla Presidenza il 27 maggio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il Presidente

Roma, 27 MAG. 2004

Prot. n. U1893/04/RM

TRANSITO DEL
27 MAG. 2004
CAMERA DEI DEPUTATI
SEGRETERIA DEL PRESIDENTE

Ill.mo
Presidente della Camera dei Deputati
On. Pier Ferdinando Casini

Signor Presidente,

in base a quanto disposto dal Decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2004, n.43, questa Autorità ha svolto un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri accertando contestualmente, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato, la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri, la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili, nonché l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche.

Degli esiti dell'accertamento effettuato si dà conto nella relazione che si trasmette alla S.V., per l'inoltro alle competenti Commissioni, secondo quanto disposto dalla medesima legge, nonché dalla legge 3 maggio 2004, n. 112.

Seguirà, tempestivamente, l'invio della relazione tecnica e della lista degli atti dell' accertamento allegate alla relazione.

Con i saluti più vivi e cordiali

CAMERA DEI DEPUTATI
ARRIVO 27 Maggio 2004
Prot: 2004/0017150/GEN/TN

IL PRESIDENTE
Enzo Cheli

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il Presidente

Roma, 27 MAG. 2004

Prot. n. U1898/04/RM

SENATO DELLA REPUBBLICA
GABINETTO DEL PRESIDENTE
27 MAG. 2004
Prot. N. .....
Cat. .....

Ill.mo
Presidente del Senato della
Repubblica
Sen. Marcello Pera

Signor Presidente,

in base a quanto disposto dal Decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2004, n.43, questa Autorità ha svolto un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri accertando contestualmente, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato, la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri, la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili, nonché l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche.

Degli esiti dell'accertamento effettuato si dà conto nella relazione che si trasmette alla S.V., per l'inoltro alle competenti Commissioni, secondo quanto disposto dalla medesima legge, nonché dalla legge 3 maggio 2004, n. 112.

Seguirà, tempestivamente, l'invio della relazione tecnica e della lista degli atti dell' accertamento allegate alla relazione.

Con i saluti più vivi e cordiali

IL PRESIDENTE
Enzo Cheli

Cheli

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 6

1. L'ACCERTAMENTO SVOLTO

1.1. La copertura delle reti digitali terrestri ..... » 8

1.2. La presenza dei decoder a prezzi accessibili ..... » 16

1.3. L'offerta dei programmi ..... » 23

2. RISULTANZE DELL'ACCERTAMENTO ..... » 25

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE ..... » 29

PREMESSA

1. La legge 24 febbraio 2004, n. 43, di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, recante "Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249", prevede, all'art. 1, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, entro il 30 aprile 2004, svolga un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri allo scopo di "accertare contestualmente, anche tenendo in conto delle tendenze in atto nel mercato:

a) la quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri che non deve comunque essere inferiore al 50 per cento;
b) la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili;
c) l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche."

2. Nell'attività di accertamento l'Autorità si è avvalsa dei propri Uffici nonché, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 13, della legge n. 249/97, dell'attività di supporto svolta dal Nucleo della Guardia di Finanza per la tutela della radiodiffusione e l'editoria e dagli organi centrali e periferici del Ministero delle comunicazioni attivati con le modalità previste dall'accordo che le due Amministrazioni hanno stipulato il 28 gennaio 2003.

3. L'impostazione dell'attività di accertamento ha visto l'Autorità impegnata, in primo luogo, nell'individuazione delle metodologie di analisi che sono state di volta in volta illustrate all'interno dei singoli capitoli in cui è suddivisa la relazione tecnica allegata. Tuttavia, è opportuno anticipare alcune questioni preliminari.

4. Sulla base del disposto normativo, l'analisi complessiva deve essere svolta al 30 aprile 2004 ma, avuto riguardo al criterio "dinamico" indicato dal legislatore con l'espressione "*...tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato*", si è ritenuto opportuno valutare il *trend* dei mercati interessati e quindi acquisire i relativi dati in maniera diacronica alla data del 31 dicembre 2003, del 30 aprile 2004 nonchè le proiezioni per i periodi successivi.

5. In secondo luogo è stato circoscritto l'oggetto dell'analisi complessiva prendendo a riferimento le reti televisive digitali terrestri. La legge n. 43/04 fa riferimento infatti al regime transitorio della legge n. 249/97 dettato per le emittenti nazionali destinatarie di concessione per la radiodiffusione su frequenze terrestri. Del resto, analogamente, anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 466 del 20 novembre 2002, che rappresenta il presupposto per l'intervento legislativo in questione, fa riferimento alle reti di radiodiffusione su frequenze terrestri. Questa interpretazione è conforme anche a quanto emerso dall'esame dei lavori della 8^ Commissione del Senato conclusi in data 22 gennaio 2004, nonché dalle relazioni illustrative dei testi S. 2674 e C. 4654, con cui il decreto-legge è stato presentato rispettivamente al Senato ed alla Camera per la conversione in legge. In tutte le relazioni esaminate, infatti, il continuo utilizzo di espressioni e termini quali "assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale" e "programmi irradiati", non può che far considerare il provvedimento riferito esclusivamente ai programmi digitali diffusi su frequenze terrestri. Pertanto, per offerta di "programmi televisivi digitali terrestri" si è ritenuto di dover considerare quelli trasmessi su reti radiodiffusive terrestri. Per quanto riguarda, in particolare l'offerta digitale terrestre questa, alla data dell'accertamento, appare significativa solo per le reti nazionali. Di conseguenza l'accertamento svolto ha avuto ad oggetto le reti di radiodiffusione terrestre a copertura nazionale.

6. Tuttavia, a fini di completezza dell'analisi del quadro di riferimento, ed in particolare avuto riguardo allo sviluppo tecnologico, l'Autorità ha ritenuto opportuno acquisire altresì i necessari elementi cognitivi relativi ai programmi digitali diffusi via cavo, a mezzo fibra ottica o linea xDSL, riportandoli nelle osservazioni conclusive e nella relazione tecnica allegata. A tale proposito, si è notato come per le reti su cavo, anche se le potenzialità associate a questo mezzo trasmissivo appaiono elevate, il servizio di "video-adsl" sia ancora nella fase di lancio commerciale e l'attuale copertura del servizio di televisione su cavo/fibra risulti ancora circoscritta ad alcune aree urbane.

1. L'ACCERTAMENTO SVOLTO

1.1 LA COPERTURA DELLE RETI DIGITALI TERRESTRI

7. La stima delle coperture realizzate dalle reti digitali radiodiffusive si basa sulla conoscenza delle caratteristiche degli impianti trasmittenti. A tal fine sono stati richiesti agli operatori dati puntuali sugli impianti di diffusione ed è stata effettuata un'analisi critica delle informazioni. Relativamente ai dati forniti, l'Autorità ha effettuato un'attività di controllo, con la collaborazione degli Ispettorati del Ministero delle comunicazioni, che ha interessato tre aspetti:

a) la corrispondenza tra le caratteristiche degli impianti fornite dalle emittenti e quelle risultanti dai relativi atti autorizzatori;
b) lo stato di effettiva attivazione degli impianti;
c) le reali condizioni di esercizio degli impianti.

8. Sono state effettuate, parimenti con la collaborazione degli Ispettorati del Ministero delle comunicazioni, verifiche di effettiva ricezione dei programmi digitali diffusi su un campione di punti del territorio nelle aree nominalmente servite dagli impianti digitali.

9. Le attività suddette hanno altresì consentito una verifica, a campione, sull'effettiva operatività delle reti e sui dati forniti in merito alle reti stesse. Per quanto riguarda la verifica del dato sulla popolazione complessivamente coperta, parallelamente alle attività suddette, l'Autorità ha proceduto, sulla base dei dati forniti dalle emittenti sugli impianti digitali di diffusione, ad una valutazione mediante opportuni mezzi di calcolo della copertura delle reti digitali.

10. L'accertamento sulla "copertura" delle reti digitali terrestri ha determinato, in primo luogo, la necessità di realizzare un'analisi interpretativa del termine tecnico "copertura", nonché l'individuazione dell'ambito dell'accertamento sia sotto il profilo temporale, sia con riferimento all'ambito oggettivo e soggettivo dello stesso.

11. Per quanto riguarda il profilo temporale, il carattere diacronico dell'accertamento, è dovuto al riferimento, presente nella legge, alle "tendenze in atto nel mercato". Tale analisi dinamica necessita di accertamenti in tempi diversi per la richiesta valutazione tendenziale. Quindi, sebbene la rilevazione al 30 aprile 2004 rappresenti il momento centrale dell'accertamento, si è ritenuto necessario, ai fini della valutazione dinamica, analizzare, nell'arco temporale di circa dodici mesi, l'evoluzione della copertura. A tal fine, sono stati studiati e valutati tre scenari di copertura, il primo riferito alla data del 31 dicembre 2003, il secondo alla data del 30 aprile 2004, e l'ultimo (basato solo su dati prospettici e quindi meno affidabili), che rappresenta una ragionevole proiezione della situazione al 31 dicembre 2004, sulla base di quanto dichiarato dalle emittenti.

12. Riguardo all'ambito oggettivo e soggettivo, l'accertamento della copertura richiesto dalla disposizione di legge, non appare riferirsi ad una specifica rete (da notare che la legge non usa locuzioni come "ciascuna rete" o "almeno una rete"), ma piuttosto all'insieme delle reti digitali così come si evince dalla lettera della norma. In tale prospettiva quello che rileva, ai fini dell'accertamento, è la distribuzione cumulativa del numero delle reti "ricevibili" dalla popolazione nazionale, ovvero quanta popolazione sia in grado di ricevere almeno un multiplex (un multiplex è un blocco di diffusione contenente uno o più programmi), almeno due multiplex e così via. L'accertamento, comunque, non può prescindere dal calcolo della copertura di ciascuna rete digitale quale dato di partenza per la valutazione complessiva.

13. Sotto il profilo ermeneutico, dall'esame delle fonti internazionali di riferimento (Raccomandazione ITU 573-3 "Radiocommunication vocabulary") si possono derivare tre diverse definizioni del termine copertura:

1) *interference free coverage area, i.e., that limited solely by natural or artificial noise* (area di copertura "in assenza di interferenze", cioè limitata soltanto dal rumore di fondo naturale o artificiale);
2) *nominal coverage area: it is defined, when establishing a frequency plan by taking into account the foreseen transmitters* (area di copertura "nominale", cioè definita in caso di elaborazione di un piano di frequenze, tenendo conto dei trasmettitori previsti dal piano);

3) *actual coverage area, i.e., with allowance made for the noise and interference which exists in practice* (area di copertura "effettiva", cioè ottenuta applicando i margini per il rumore e per l'interferenza esistenti in concreto).

14. Dagli atti parlamentari si rileva che, in sede di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, il termine originariamente utilizzato, cioè di popolazione "raggiunta" è stato sostituito con quello di popolazione "coperta". Il Ministero delle comunicazioni ha, su richiesta dell'Autorità, chiarito che il termine "copertura" si intende corrispondente alla definizione 1), mentre con il termine "servizio" si associa, nella prassi ministeriale, un significato che in linea di massima corrisponde alla definizione 3). E' stato evidenziato che tale prassi interpretativa non ha costituito oggetto di contestazione.

15. Nel presente accertamento non è stato considerato il significato 2), relativo alla copertura valutata in sede di elaborazione di un piano nazionale di assegnazione delle frequenze e raggiungibile in condizioni di piena attuazione del piano stesso. Tale situazione non risponde all'attuale utilizzo delle radiofrequenze che avviene non in applicazione dei piani elaborati.

16. La definizione 1), nel seguito indicata come "copertura potenziale", è quella che in maniera più oggettiva (ovvero non dipendente da fattori esterni alla rete dell'operatore) esprime la potenzialità della rete e quindi rappresenta un criterio di valutazione oggettivo dal lato dell'offerta dell'operatore di rete.

17. D'altra parte la definizione 3), di seguito indicata come "copertura effettiva", risulta un criterio più vicino alle condizioni di reale ricevibilità del servizio, sebbene la sua determinazione sia più affetta da incertezza a causa della difficoltà di caratterizzare le condizioni interferenziali con sufficiente livello di dettaglio sul territorio anche per il loro carattere di mutevolezza nel tempo. La copertura effettiva rappresenta comunque anch'essa, per quanto caratterizzabile e conoscibile, un dato potenziale (prescindendo dall'effettivo puntamento dell'antenna ricevente dell'utente).

18. Per quanto riguarda le metodologie utilizzate, nel fare riferimento a *standard* di calcolo e di misura accettati in sede internazionale, la verifica poteva essere effettuata o con misure di campo per il rilevamento dei segnali e della relativa qualità di ricezione oppure con dei metodi di simulazione, od ancora con l'utilizzo di entrambe le possibilità. Per un rilevamento della copertura attraverso misure di campo, era necessario effettuare una campagna di misure estesa nel tempo e nello spazio, adottando le metodologie standardizzate in sede internazionale (CEPT, UIT). Tale procedura avrebbe richiesto tempi del tutto incompatibili con i termini imposti dalla legge n. 43/04. Inoltre, nella situazione evolutiva del quadro complessivo di esercizio della radiodiffusione televisiva, il rilevamento della situazione *ex tunc* (al 31 dicembre 2003) era materialmente impossibile e, in aggiunta, i risultati ottenuti a un dato momento della campagna di misure e in determinate località non sarebbero stati integrabili, in quanto non stabili nel tempo per la stessa succitata motivazione, con altri risultati ottenuti in tempi successivi in altre località. Si è proceduto quindi ad utilizzare il metodo simulativo, confrontando di volta in volta i risultati del calcolo con rilevazioni a campione.

19. Il metodo simulativo impiegato è basato sull'utilizzo di un modello matematico del comportamento della rete diffusiva. Tale modello caratterizza l'impianto di diffusione, la propagazione del segnale, l'effetto dell'orografia, il sistema di ricezione d'utente e, infine, stima i valori dei parametri che consentono di stabilire la qualità della ricezione in un punto del territorio nazionale.

20. Si è proceduto *in primis* ad individuare gli estremi superiori ed inferiori della copertura.

21. Il limite superiore è stato dedotto valutando la copertura di ciascuna rete in un ambiente privo di interferenze esterne alla rete stessa e calcolando successivamente il complesso delle coperture delle singole reti. Questo limite rappresenta il massimo realizzabile in condizioni ideali di assenza di interferenze esterne alla rete e quindi un limite non superabile nella pratica (copertura potenziale).

22. Il limite inferiore è stato dedotto in presenza di interferenze causate dalle altre reti televisive operanti sul territorio nazionale, analogiche e digitali (copertura effettiva), caratterizzando la situazione interferenziale in senso cautelativo. A tal fine, si sono utilizzati quindi i dati disponibili presso il Ministero delle comunicazioni relativamente agli impianti analogici, depurando le registrazioni soltanto di quei dati per i quali si è potuto accertare che il relativo impianto non fosse più operativo in tecnica analogica. Per i casi dubbi, i dati sono stati invece mantenuti giungendo ad una caratterizzazione delle interferenze complessivamente cautelativa, nel senso che il contributo interferenziale è da ritenersi in una situazione reale, mediamente, sempre inferiore a quello ipotizzato (tale congettura è peraltro supportata dai risultati delle misure). Inoltre, il simulatore utilizzato per i calcoli delle coperture è stato impostato adottando i parametri standardizzati in sede internazionale e scegliendo, in caso di possibili opzioni nel caratterizzare i parametri, i valori più cautelativi. Le coperture "effettive" calcolate per le singole reti sono state quindi combinate per ottenere la copertura complessivamente realizzata, che rappresenta con sufficiente affidabilità, per quanto detto, un valore sicuramente non superiore alla reale copertura delle reti digitali.

23. Nella realtà, si può ragionevolmente assumere che il valore atteso della copertura effettiva realizzato dalle nuove reti digitali sarà situato all'interno dell'intervallo fra i due limiti succitati.

24. In merito ai requisiti di qualità previsti dagli *standard* internazionali, la copertura è stata ottenuta per i due valori di qualità definiti in ambito internazionale: buona (*location probability* 95%) e accettabile (*location probability* 70%). Si ritiene che, nella fase attuale di transizione, il dato ottenuto con "qualità accettabile" sia più aderente ad una valutazione complessiva del servizio. Nel seguito sono riportati i dati che fanno riferimento ad una "qualità accettabile". Nella relazione tecnica sono anche riportati i dati relativi alla "qualità buona".

25. La tabella n. 1 riporta i risultati relativi alla copertura cumulativa rilevata al 31 dicembre 2003, ottenuta considerando il numero complessivo di impianti di diffusione a quella data stimato pari a 284.

Tabella n. 1

Percentuale di popolazione servita da almeno N *multiplex* al 31.12.2003 con qualità "accettabile"			
Numero MUX	Numero totale impianti	Copertura potenziale	Copertura effettiva
almeno 1	**284**	85,8	72,7
almeno 2		73,3	47,6
almeno 3		59,1	25,5
almeno 4		36,2	7,3
più di 4		11,0	0,7

26. La tabella n. 2 riporta i risultati di copertura cumulativa rilevata al 30 aprile 2004, relativa ad un numero di impianti di diffusione pari a 392, escludendo quei *multiplex* che trasmettono solo un programma analogico digitalizzato.

Tabella n. 2

Percentuale di popolazione servita da almeno N *multiplex* al 30.04.2004 con qualità "accettabile"			
Numero MUX	Numero totale impianti	Copertura potenziale	Copertura effettiva
almeno 1	**392**	87,6	78,0
almeno 2		77,4	56,5
almeno 3		66,3	36,0
almeno 4		53,7	18,7
più di 4		37,2	7,0

27. Nella tabella n. 3, infine, si riporta, in via indicativa, una proiezione della copertura al 31 dicembre 2004, stimata sulla base dei dati forniti dagli operatori (dati proiettivi e quindi non completamente verificabili), ottenuta con un numero complessivo di impianti di diffusione pari a 836, in assenza di interferenze esterne. Nella relazione tecnica viene anche presentata una valutazione presuntiva della copertura calcolata tenendo conto delle interferenze generate dalle reti digitali.

Tabella n. 3

Stima della percentuale di popolazione servita da almeno N *multiplex* al 31.12.2004 con qualità "accettabile"		
Numero *MUX*	**Stima della copertura potenziale**	**Numero totale impianti dichiarati**
almeno 1	91,6	**836**
almeno 2	84,6	
almeno 3	77,2	
almeno 4	65,8	
più di 4	48,2	

28. I dati riportati nelle tabelle 1 e 2, relativi al 31 dicembre 2003 e al 30 aprile 2004, mostrano uno scarto apprezzabile tra l'intervallo minimo e massimo (potenziale-effettiva) di copertura complessiva delle reti digitali. Ciò è dovuto a due ragioni: da un lato, il dato sulla copertura potenziale è un valore che non considera gli effetti delle interferenze, dall'altro lato il dato sulla copertura effettiva potrebbe essere eccessivamente cautelativo, in quanto basato su un modello interferenziale peggiorativo della situazione reale. Qualora si voglia ridurre il margine fra valore minimo e massimo, nell'ottica di voler ottenere una stima più precisa della copertura effettiva, si può, in via pratica, considerare come valore massimo dell'intervallo, la copertura ottenuta tenendo conto solo delle interferenze dovute alle reti analogiche nazionali, interferenze che possono valutarsi su dati maggiormente affidabili rispetto a quelli relativi alle reti locali. La copertura così calcolata fornisce un valore inferiore a quella potenziale, ma d'altra parte comunque con buona probabilità non superabile nella realtà (non essendo considerate le interferenze degli impianti analogici locali).

29. In modo analogo, al fine di migliorare l'approssimazione dell'estremo inferiore, sono state formulate alcune ipotesi per rendere meno conservativo il calcolo interferenziale ed è stato assunto un modello dell'antenna ricevente più vicino a quello reale (rispetto al modello semplificato standard adottato dall'ITU per gli esercizi di pianificazione). La tabella n. 4 riporta la copertura complessiva al 30 aprile 2004, ottenuta a seguito dei suddetti affinamenti. Il dato minimo così ottenuto ha peraltro

mostrato un buon accordo con le misure in campo degli Ispettorati territoriali e con le misure fornite dalle emittenti.

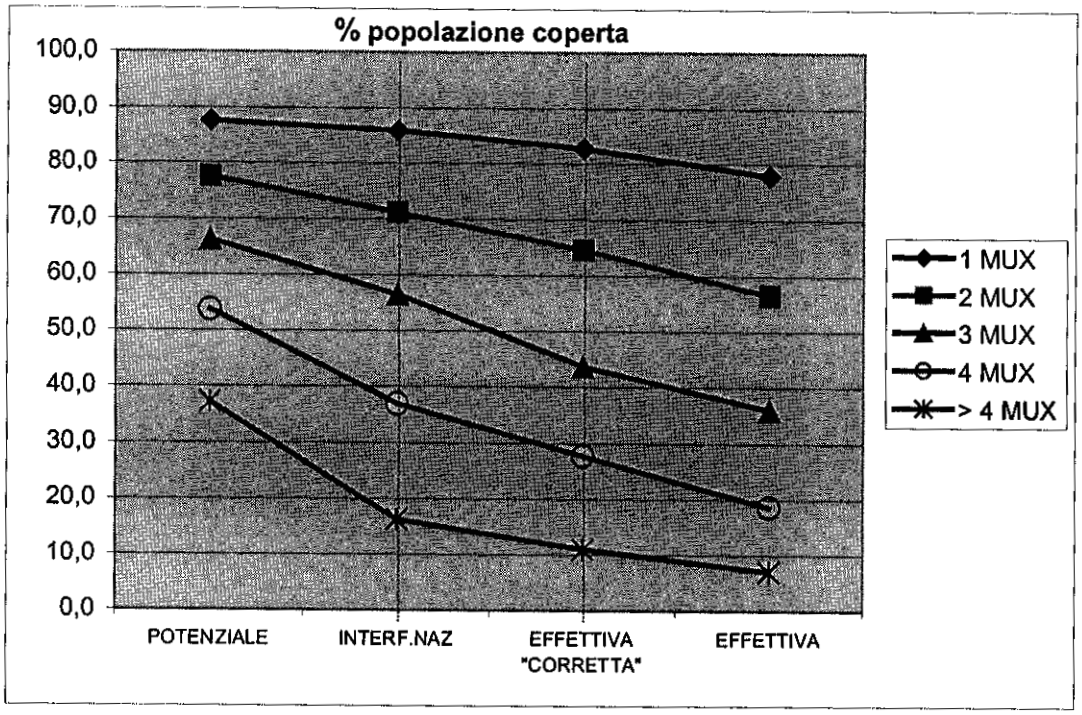
Tabella n. 4

Percentuale di popolazione servita da almeno N *multiplex* al 30.04.2004 con qualità "accettabile"		
Numero MUX	Copertura con interferenze digitali e analogiche solo nazionali	Copertura effettiva "corretta" *(*)*
almeno 1	85,9	82,8
almeno 2	71,2	64,6
almeno 3	56,5	43,7
almeno 4	37,0	27,8
più di 4	16,3	10,9

(*) Interferenze al 10% del tempo e antenna ricevente di tipo commerciale

30. Una sintesi delle risultanze relative agli scenari analizzati al 30 aprile 2004 è riportata nella figura n. 1:

Figura n. 1



In sintesi, i risultati presentati nel grafico confermano una marcata riduzione della copertura effettiva rispetto ai valori potenziali, a causa delle interferenze delle reti analogiche nazionali e locali. Se si immagina di disaggregare i contributi interferenziali, considerando prima le interferenze nazionali e poi quelle locali, va tenuto presente che quest'ultimo valore di copertura risente della maggiore incertezza del dato sugli impianti locali che comporta generalmente una sovrastima dell'interferenza. Per tale motivo, il dato sulla copertura effettiva (comprensivo di tutte le interferenze) va letto come un valore approssimato per difetto della copertura reale delle reti digitali. I due valori intermedi, rappresentati rispettivamente dalla copertura con interferenze analogiche solo nazionali e dalla copertura effettiva "corretta" forniscono l'intervallo entro cui è ragionevole attendere che si trovi il valore atteso della copertura effettiva "reale".

31. Sulla base di queste ultime considerazioni, l'illustrazione sopra riportata evidenzia che la copertura effettiva del 50% della popolazione, con ragionevole margine, al 30 aprile 2004, sarebbe di almeno due multiplex. Fermo restando che la copertura potenziale, per il 60% della popolazione, è pari ad almeno tre multiplex.

32. In relazione allo scenario dopo il 30 aprile 2004, si è ritenuto di accertare esclusivamente il dato potenziale e il dato con interferenze solo tra reti digitali, in quanto è presumibile che lo scenario sia soggetto a sensibili mutamenti a causa della conversione di impianti da analogici a digitali e dei dati necessariamente provvisori sulle caratteristiche degli impianti digitali da attivare entro la fine dell'anno corrente. Il dato di copertura in presenza delle interferenze analogiche è estrapolabile in maniera qualitativa dal confronto con i dati precedenti. Dall'analisi delle tendenze in atto risulta che dovrebbe aumentare in misura apprezzabile la popolazione che è in grado di ricevere più di un multiplex.

1.2 LA PRESENZA DEI DECODER A PREZZI ACCESSIBILI

33. L'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge n. 352/03 dispone che l'Autorità, entro il 30 aprile 2004, svolga un accertamento avente ad oggetto "*la presenza sul mercato*

nazionale di decoder a prezzi accessibili". Risulta evidente dall'esame del dato letterale come entrambi i parametri di riferimento afferiscano a caratteristiche dal lato dell'offerta, anche se, nel caso dell'accessibilità, assumono rilievo anche profili dal lato della domanda (le diverse condizioni di reddito rispetto a cui considerare tale accessibilità).

34. Il mercato analizzato è il mercato nazionale della distribuzione al dettaglio che può pertanto essere qualificato come il "*mercato rilevante*" dell'accertamento in oggetto.

35. La "*presenza sul mercato*" è stata accertata attraverso la reperibilità del decoder nei negozi, misurabile con la numerosità di punti vendita ove è assicurata la disponibilità del prodotto. Inoltre, sono stati considerati altri profili dal lato dell'offerta, soprattutto tenendo conto della dimensione prospettica, che hanno riguardato il numero delle imprese che intendono impegnarsi nella produzione/distribuzione di decoder per il mercato italiano, la gamma di modelli in circolazione, la dinamica dei prezzi attesa. Al tempo stesso si è tenuto conto della distribuzione geografica del prodotto verificando quale sia la presenza del decoder presso i negozi, con riferimento alle diverse aree in cui si articola il territorio nazionale (Nord, Centro Sud e Isole).

36. Il secondo obiettivo dell'accertamento riguarda l'accessibilità del prezzo dei decoder. Si deve, in primo luogo, sottolineare la novità, nel panorama scientifico, dell'applicazione del concetto di accessibilità ad un bene quale il decoder per la televisione digitale terrestre. In secondo luogo appare di tutta evidenza, sempre dall'esame del dato letterale, che la legge richiede di limitare l'analisi dell'accessibilità del prezzo al solo acquisto del decodificatore, senza considerare altri eventuali *"switching costs"* dovuti all'aggiornamento tecnologico (ad esempio, i costi connessi ad adattamenti degli impianti di ricezione), né eventuali spese legate all'uso dei servizi interattivi (costi di connessione alle reti telefoniche, innanzitutto).

37. Sempre con riguardo al profilo dell'accessibilità, l'analisi condotta ha preliminarmente provveduto ad un semplice ed immediato confronto tra il costo di un decoder (del tipo cosiddetto "interattivo", ovvero che consente l'interattività sia per il

tramite di un collegamento remoto o in modalità locale, o del cosiddetto "zapper", modello più semplice senza interattività) e quello di prodotti ad alta tecnologia di largo consumo assimilabili sotto il profilo delle caratteristiche di funzione: videoregistratore, televisore, lettore DVD, telefono cellulare. Per questi beni si sono, pertanto, confrontati i prezzi medi registrati sul mercato. Tali prezzi medi sono stati rapportati al reddito medio delle dieci classi di reddito in cui si articolano le famiglie italiane, così da fornire anche una misura dell'incidenza di queste spese in relazione alle disponibilità economiche delle famiglie stesse.

38. In secondo luogo, si è proceduto ad un confronto più articolato, dove, calcolata l'incidenza che la spesa per l'acquisto di un decoder ("zapper" ed "interattivo") rappresenterebbe in termini di reddito annuo per le famiglie italiane, la si è raffrontata a quella che le stesse famiglie sostengono per acquistare alcune tipologie di beni assimilabili. Si tratta di spese, registrate annualmente dall'ISTAT, relative all'acquisto di:

a) radio, TV, hifi, VCR;
b) apparecchi telefonici;
c) abbonamenti a radio, TV, pay tv, internet;
d) dischi, cassette, videocassette;
e) giornali e riviste;
f) servizi telefonici.

39. Dal punto di vista metodologico, la misurazione dell'incidenza della spesa del decoder rispetto al reddito familiare avviene raffrontando i prezzi minimi e massimi delle due tipologie di decoder ("interattivo" e "zapper"), nonché quelli medi (ottenuti dalla semplice media aritmetica tra i due valori anzidetti), al livello di reddito annuo delle varie classi di reddito delle famiglie italiane. In relazione alle dieci classi di reddito, nel commento dei risultati verrà data maggiore enfasi ai riscontri empirici ottenuti per la classe di reddito più "povera" (primo decile della distribuzione), la quale approssima (per difetto) l'insieme di famiglie che l'Istat ha recentemente considerato sotto la "soglia di povertà" (11%).

40. Da ultimo, al fine di valutare le possibili dinamiche di diffusione del decoder digitale terrestre, si è fatto ricorso ad un modello economico (Bass model), che ha trovato larga applicazione sia nella letteratura, sia nella pratica di mercato, con riferimento ai prodotti ad alta tecnologia. I risultati di tale modello dipendono dalle ipotesi che si assumono in particolare circa:

a) la percentuale di "innovatori" presente all'interno della platea dei consumatori;
b) il ritmo del processo di emulazione che conduce altri consumatori a seguire l'esempio degli innovatori;
c) il tasso di discesa dei prezzi dovuto anche alle economie di scala.

41. Per quanto riguarda le fonti statistiche e, più in generale, le informazioni necessarie alla quantificazione degli indicatori precedentemente descritti, sia per la presenza sia per l'accessibilità, l'Autorità si è avvalsa fondamentalmente dei dati raccolti presso le imprese (produttori, distributori, negozi al dettaglio), nonché di alcune fonti istituzionali (Ministero delle Comunicazioni, ISTAT, Banca d'Italia). In particolare, si sottolinea che le rilevazioni sul grado di presenza nei negozi derivano dagli accertamenti eseguiti a campione dalla Guardia di Finanza a metà febbraio e a metà aprile 2004. Tali dati campionari sono stati poi elaborati dall'Autorità utilizzando metodi statistici per ricavare le stime dei risultati richiesti.

42. Con riferimento alla situazione ad aprile 2004, i principali risultati possono quindi essere riassunti come segue.

43. I *punti vendita* dove è possibile reperire un decoder sono circa 7.400 (circa 5.400 del settore elettronica di consumo, cui vanno sommati circa 2.000 punti vendita dichiarati dalle Poste Italiane). Inoltre, è stata accertata la possibilità per gli utenti di acquisire i decoder anche attraverso canali alternativi di vendita come le televendite e le vendite attraverso Internet.

44. A fine aprile, secondo i dati forniti dai costruttori, i decoder *immessi sul mercato* risultavano essere circa 290.000.

45. Nel corso dei mesi è poi aumentato il numero di imprese che si sono impegnate nella produzione di decoder, come pure si è ampliata la disponibilità di modelli di decoder presenti sul mercato, sia di tipo "interattivo", sia di tipo "zapper".

46. I *prezzi* dei decoder subiscono, nei primi mesi del 2004, una leggera discesa, più evidente per i modelli interattivi.

47. In termini di presenza sul mercato nazionale, intesa come disponibilità nei negozi di almeno una delle due tipologie di decoder al momento della rilevazione, si registra che il decoder è risultato presente nel 70,3% dei casi (come si evince dalla tabella n. 5). A questo risultato si perviene attraverso l'utilizzo di un campione che tiene conto sia della numerosità dei punti vendita, sia del fatturato medio delle due catene di distribuzione presso cui è stata svolta la rilevazione della Guardia di Finanza (negozi indipendenti e negozi appartenenti alla grande distribuzione). In altri termini, i risultati ottenuti per il singolo negozio del campione utilizzato, sono associati al peso che quel negozio riveste rispetto all'universo di riferimento (totale dei punti vendita) e, al tempo stesso, si dà un diverso peso ai negozi appartenenti alla grande distribuzione rispetto a quelli indipendenti, così da tenere conto del fatto che, nella distribuzione di beni di consumo elettronici, la prima tipologia di negozi rappresenta i 2/3 del totale del fatturato.

Tabella n. 5

	Presenza dei decoder nei punti vendita			**ITALIA**
	Nord	**Centro**	**Sud ed isole**	
Zapper	42,0%	39,9%	36,9%	**39,8%**
interattivi	66,2%	59,1%	54,8%	**61,0%**
almeno un tipo	73,2%	69,0%	67,3%	**70,3%**
entrambi i tipi	35,0%	30,0%	24,5%	**30,4%**

48. Se si passa poi a definizioni più "ampie" del concetto di presenza, definizioni cioè che includano anche i decoder ordinati (che quindi saranno presenti a breve) nonché

anche quelli venduti (che cioè sono stati presenti in passato presso il punto vendita), si ottengono valori più elevati: rispettivamente, 73,9% e 76,9%.

49. In termini di distribuzione territoriale, si osserva una qualche difformità a livello regionale, mentre le differenze per macro-area risultano decisamente più contenute. In tal senso, si può concludere che la presenza sul territorio nazionale dei decoder per la televisione digitale terrestre risulta piuttosto omogenea, considerato che il Nord Italia registra il 73,2%, il Centro il 69% ed il Sud Italia il 67,2%.

50. Per quanto riguarda l'accessibilità del prezzo, in primo luogo si è fatto ricorso ad un principio generale di ragionevolezza, comparando la diffusione di beni che hanno un prezzo ed un contenuto simile. Si è visto così che, con riferimento ai prezzi medi registrati sul mercato, il costo di un decoder – attorno a 150-155 euro (sia per lo "zapper" di prezzo medio, sia per il cosiddetto "interattivo" con agevolazione statale) – risulta sostanzialmente equivalente a quello di un videoregistratore (150 euro), bene che ha una diffusione presso le famiglie pari al 76%; a quello di un lettore DVD (156 euro ed una diffusione del 20% presso le famiglie, ma in decisa e rapida crescita); a quello di un telefono cellulare (125 euro ed una penetrazione del 92,5% della popolazione italiana). La spesa per l'acquisto di un televisore a colori di prezzo medio (370 euro ed una diffusione presso il 99,6% delle famiglie italiane) risulta invece decisamente superiore.

51. In aggiunta al criterio della comparazione, si è proceduto ad una valutazione (statica) dell'incidenza del costo del decoder sul reddito delle famiglie, ed in particolare della famiglia media, collegando, in tal senso, il concetto di accessibilità al 50% della popolazione.

52. In termini di incidenza sul reddito annuo, si osserva che per la media (delle dieci classi di reddito) la percentuale varia tra lo 0,50 e lo 0,61%, se si considera uno "zapper" ovvero un decoder "interattivo", con il prezzo ridotto per il contributo statale, mentre si colloca tra 0,72 e 1,08% per un decoder "interattivo" a "prezzo pieno". Tali

valori sono sostanzialmente allineati con quelli registrati per l'acquisto delle tipologie di beni di largo consumo considerati al punto 38.

53. In sintesi, considerando le diverse classi di reddito, si osserva che per la classe di reddito più "povera", l'incidenza dello "zapper" (e del decoder "interattivo" con il contributo statale) vale tra il 2,14 ed il 2,60% del reddito annuo; quella dell'"interattivo" (senza il sussidio statale) tra il 3,06 e il 4,59%. Mentre per la classe più "ricca", lo "zapper" pesa lo 0,19-0,23% e l'"interattivo" (senza sussidio statale) lo 0,27-0,41%. I risultati appaiono indicare che, almeno per la classe "povera" di reddito, l'acquisto di un decoder possa rappresentare una decisione di spesa alquanto impegnativa e rilevante.

54. In conclusione, entrambe le misurazioni effettuate circa l'accessibilità del prezzo dei decoder indicano che la stragrande maggioranza delle famiglie italiane appare nelle condizioni di sostenere l'acquisto del decoder ("zapper" od "interattivo"), come effettivamente accaduto in passato per beni e servizi analoghi (il televisore, in primo luogo).

55. Da ultimo, ai fini di valutare le tendenze di mercato, si è proceduto, come anticipato, anche ad una valutazione della possibile dinamica della penetrazione del decoder presso le famiglie italiane, utilizzando a questo scopo la curva di diffusione che deriva dall'applicazione del metodo di stima noto in letteratura come "Modello di Bass".

56. I risultati dimostrano che al variare delle ipotesi in relazione alla riduzione dei prezzi del decoder, alla propensione all'innovazione, alla tendenza all'emulazione da parte del consumatore italiano ed in assenza di incentivi all'acquisto, il superamento della penetrazione del 50% della popolazione (famiglie) avviene già nel corso del 2006, in uno scenario "ottimistico", mentre si colloca nel 2007 per lo scenario "neutrale" e ad inizio 2008 per lo scenario "prudenziale". Qualora, poi, si considerino tassi di penetrazione della televisione digitale terrestre più elevati, prossimi cioè al 95%-100%, questi verrebbero raggiunti a metà del 2007, nello scenario "ottimistico", ed in corrispondenza di un prezzo del decoder sceso a 60 euro, mentre bisognerebbe arrivare

a fine 2008 nel caso dello scenario "neutrale" ed a fine 2009 per lo scenario "prudenziale".

1.3 L'OFFERTA DEI PROGRAMMI

57. L'articolo 1, comma 1, lett. c), del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 2004, n. 43, dispone che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni svolga, entro il 30 aprile 2004, un esame della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri allo scopo di accertare, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato, l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche.

58. L'oggetto dell'analisi richiesta all'Autorità è dunque espressamente circoscritto al novero dei soli programmi televisivi[1] terrestri trasmessi con tecnica digitale, i quali, facendo riferimento alla definizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), del Regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale (di seguito "Regolamento DTT") approvato dal Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera n. 435/01/CONS[2], vanno intesi come "*...l'insieme dei contenuti, predisposto dal fornitore di contenuti, destinati alla fruizione del pubblico mediante radiodiffusione televisiva e caratterizzati da un unico marchio*".

59. Anche per la valutazione dell'effettiva offerta di programmi televisivi terrestri trasmessi con tecnica digitale si è tenuto conto, ai sensi della legge n. 43/04, delle "tendenze in atto nel mercato". A tale proposito, si è provveduto ad effettuare la suddetta valutazione in due distinti momenti, il primo riferito alla data del 31 dicembre 2003, il secondo al mese di aprile 2004.

60. Per quanto riguarda il primo scenario al 31 dicembre 2003, non è ovviamente stato possibile procedere a verifica o monitoraggio, e ci si è quindi avvalsi delle informazioni

[1] Vanno esclusi, pertanto, i programmi "dati"

[2] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 6 dicembre 2001, n. 284, suppl. ord. n. 259

trasmesse dalle emittenti tra febbraio e marzo 2004. Dai dati forniti è emerso che, al 31 dicembre 2003, sulle frequenze digitali terrestri erano trasmessi 14 programmi a carattere nazionale (RAI 1, RAI 2, RAI 3, RAI Notizie 24, RAI Sport Sat, RAI Edu 1, Rete 4, BBC World, 24 Ore TV, Coming Soon, Class News, Veejay TV, La 7, MTV Italia), di cui 6 ripetizioni in *simulcast* di programmi già diffusi su frequenze analogiche (RAI 1, RAI 2, RAI 3, Rete 4, La 7, MTV Italia).

61. Non sono stati inseriti nel computo al 31 dicembre 2003 i due canali denominati "Rai Doc" e "Rai Utile" che, alla data *de qua*, non trasmettevano ancora un vero e proprio palinsesto, essendo il loro progetto ancora in fase di approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione RAI. Nel computo non sono stati altresì considerati i programmi che avevano una diffusione locale.

62. Per quanto riguarda il secondo scenario, riferito al 30 aprile 2004, le relative risultanze derivano dagli accertamenti e dal monitoraggio effettuati nel mese di aprile 2004, anche attraverso le strutture degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni. Le verifiche effettuate indicano che l'offerta di programmi digitali alla fine del mese di aprile 2004 comprende 21 palinsesti di emittenti nazionali (RAI 1, RAI 2, RAI 3, RAI Notizie 24, RAI Sport Sat, RAI Edu 1, RAI Utile, RAI Doc, Rete 4, BBC World, 24 Ore TV, Coming Soon, Class News, Veejay TV, La 7, MTV Italia, Canale 5, Italia 1, La Chaine Info, Radio Italia TV, Sport Italia) di cui 9 ripetizioni di trasmissioni diffuse su frequenze analogiche (RAI 1, RAI 2, RAI 3, Rete 4, Canale 5, Italia 1, La 7, MTV Italia, Sport Italia), 2 palinsesti trasmessi per una frazione di tempo sulle reti analogiche nazionali (RAI Notizie 24, RAI Edu 1), 2 palinsesti ripetuti per una frazione di tempo e localmente sulle reti analogiche (24 Ore TV, Coming Soon), 8 palinsesti ripetizione di programmi diffusi via satellite (RAI Notizie 24, RAI Sport Sat, RAI Edu 1, BBC World, 24 Ore TV, Coming Soon, Class News, La Chaine Info), 2 palinsesti tematici di nuova creazione, "RAI Doc", "RAI Utile" (ancora in fase di predisposizione), ed i nuovi palinsesti musicali RadioItalia TV e Veejay TV, trasmessi rispettivamente sul multiplex denominato D-FREE e sul multiplex di RTI. Rispetto ai 14 palinsesti nazionali diffusi alla fine del 2003 il numero di palinsesti nazionali è passato a 21. Le verifiche

effettuate al 30 aprile 2004 evidenziano che i programmi digitali trasmessi presentano un limitato numero di contenuti interattivi dalle caratteristiche ancora in fase di elaborazione.

2. RISULTANZE DELL'ACCERTAMENTO

63. L'accertamento condotto ha come presupposto i parametri indicati dalla legge. La legge prevede altresì che, all'esito dell'accertamento dei fatti, l'Autorità valuti se le condizioni indicate (dalla legge stessa) al fine della sussistenza di un'effettiva offerta basata sulla televisione digitale terrestre, si siano verificate o meno.

64. La valutazione delle risultanze da parte dell'Autorità è quindi di natura convenzionale, sulla base di una stretta interpretazione della legge, sussistendo in materia di pluralismo e di limiti al possesso di risorse tecniche di settore la stretta riserva del legislatore nell'indicare i parametri qualificanti.

65. Il presupposto convenzionale della valutazione dei dati accertati, implica che il giudizio finale è strettamente correlato ai criteri già posti dalla legge e consistenti nella:

a) quota di popolazione coperta dalle nuove reti digitali terrestri;
b) presenza sul mercato di decoder a prezzi accessibili;
c) effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi dalle reti analogiche.

da valutarsi nel loro complesso e tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato.

66. Per quanto riguarda il criterio a), si è già illustrato che il dato letterale richiede una valutazione complessiva della copertura delle nuove reti digitali.

67. In merito alla effettiva operatività delle reti digitali, a livello generale è stata riscontrata con le strutture del Ministero delle comunicazioni, sul campione esaminato, l'effettiva attivazione degli impianti dichiarati dalle emittenti e una sostanziale coincidenza con le caratteristiche di emissione dichiarate e con i relativi atti autorizzatori. Si è provveduto, comunque, ad effettuare una valutazione indipendente della copertura giacché i metodi di stima utilizzati dalle emittenti non presentano le

necessarie caratteristiche di omogeneità ed esaustività, e non sono spesso corredati dalla necessaria precisione descrittiva.

68. Rispetto alla copertura potenziale, definizione del termine "copertura" in linea con la prassi interpretativa nazionale (che opera una netta distinzione fra i termini "copertura" e "servizio"), risulta dagli accertamenti dei dati e dalle elaborazioni su di essi svolte, che l'87,6% della popolazione, alla data dell'accertamento, era in grado di ricevere almeno un multiplex digitale. Anche a considerare la copertura effettiva, il limite inferiore della copertura è, alla data dell'accertamento, pari al 78%. Si può pertanto concludere che il criterio del 50% di copertura da parte dell'insieme delle reti digitali era soddisfatto in entrambi i casi. Per ciò che concerne le tendenze in atto nel mercato si è riscontrato, dai dati dichiarati dalle emittenti, che il numero di impianti operanti in tecnica digitale sul territorio dovrebbe raddoppiare entro il 31 dicembre 2004 con un presumibile aumento della copertura potenziale a 4 multiplex ricevuti da almeno il 50% della popolazione.

69. Per quanto riguarda la presenza sul mercato nazionale di decoder a prezzi accessibili, difformemente da quanto previsto per la copertura, la legge non fornisce una precisa indicazione quantitativa della misurazione della presenza sul mercato. In assenza di una precisa specificazione e di altri riferimenti normativi utili all'interpretazione, può ritenersi ragionevole che, in analogia con il criterio sulla copertura, la presenza possa ritenersi soddisfacente quando, in almeno il 50% dei punti vendita distribuiti sul territorio, sia possibile acquistare un decoder.

70. Dall'accertamento condotto, risulta che la presenza dei decoder (intesa come disponibilità nei negozi, al momento della rilevazione, di una delle due tipologie di decoder) è pari a poco più del 70% dei punti vendita, in base all'accezione più restrittiva del concetto di presenza. Tale percentuale si innalza fino a superare il 75% dei punti vendita, qualora si acceda a definizioni meno restrittive del concetto di presenza dei decoder nei negozi (includendo cioè i decoder ordinati e quelli già venduti).

71. Per quanto concerne l'accessibilità del prezzo, anche in questo caso la legge non fornisce indicazioni quantitative relativamente alla valutazione degli accertamenti in fatto. Non appaiono, altresì, sussistere elementi interpretativi ricavabili da altri atti normativi, né studi di riferimento che possano fornire un utile *benchmarking*. Si è perciò proceduto, in via preliminare, ad una valutazione di ragionevolezza, raffrontando il costo medio di un decoder (che è sostanzialmente equivalente qualora si consideri il modello di base "zapper" oppure il decoder "interattivo" che si avvalga del sussidio di 150 euro previsto dalla legge Finanziaria) con quello di singoli beni ad alta tecnologia e di largo consumo (videoregistratore, lettore DVD, telefono cellulare, televisore). L'evidenza empirica attesta che la spesa per il decoder è sostanzialmente comparabile a quella che le famiglie italiane hanno sostenuto e sostengono per prodotti "analoghi". Qualora, poi, si passi a raffronti più "sofisticati", che considerano l'incidenza rispetto al reddito delle famiglie italiane e di raffronto con classi di spesa comparabili, le risultanze non mutano significativamente, almeno con riferimento alla stragrande maggioranza della popolazione italiana. Un problema residuale di accessibilità, nell'immediato quantomeno, potrebbe porsi per quella quota di popolazione che risulta al di sotto della cosiddetta "soglia di povertà" (sostanzialmente il 10% della popolazione).

72. Più puntualmente, si può sostenere che il rapporto fra incidenza dei prezzi attuali e livelli di reddito che caratterizzano fino al 90% della popolazione segnala livelli di spesa sostenibili, per cui il prezzo non appare suscettibile di essere considerato una importante barriera all'adozione della nuova tecnologia.

73. Per quanto attiene ai programmi che, in virtù di una interpretazione letterale della norma, comprendono esclusivamente quelli televisivi, anche in questo caso la legge non offre parametri quantitativi, ma sotto il profilo qualitativo il carattere dell'"effettività" richiede che le trasmissioni non abbiano carattere di estemporaneità, ma rappresentino una vera offerta di palinsesti televisivi sul territorio nazionale. Requisito addizionale e necessario ai fini dell'accertamento della sussistenza delle condizioni indicate dalla legge, è rappresentato dalla diffusione di programmi anche diversi da quelli ricevibili per il tramite delle reti analogiche. Si rileva che la legge, oltre al requisito dell'effettività, che deve tradursi nell'unico criterio accertabile in fatto, ovvero la

presenza continuativa di uno o più programmi diversi da quelli ricevibili dalle reti analogiche, non richiede all'Autorità l'apprezzamento di altri parametri di tipo qualitativo.

74. Sotto il profilo quindi della mera presenza dei programmi, l'indagine si risolve nell'accertamento della presenza di palinsesti diffusi in via continuativa sulle reti digitali.

75. Relativamente poco complessa risulta la valutazione della presenza di programmi anche diversi da quelli analogici perché, anche in questo caso, l'accertamento si risolve in una rilevazione della presenza di palinsesti diversi da quelli emessi dalle reti analogiche. Ai fini della valutazione dell'esistenza di programmi diversi, dall'esame del dato letterale della legge non possono escludersi, secondo il principio d'interpretazione che *ubi lex voluit dixit,* i programmi ripetizione di quelli emessi via satellite. Alla data dell'accertamento risultavano 8 programmi trasmessi dalle reti digitali diversi da quelli ricevibili sulle reti analogiche (RAI Sport Sat, RAI Utile, RAI Doc, BBC World, Class News, Veejay TV, La Chaine Info, Radio Italia TV), 2 palinsesti trasmessi per una limitata frazione di tempo sulle reti analogiche nazionali (RAI Notizie 24, RAI Edu 1) e 2 palinsesti ripetuti per una limitata frazione di tempo e localmente sulle reti analogiche (24 Ore TV, Coming Soon). Non possono invece essere considerati diversi da quelli emessi sulle reti analogiche quei programmi che trasmessi in *simulcast* sono arricchiti, in tecnica digitale, da alcune embrionali forme di interattività. Non rilevano altresì, per le ragioni indicate in premessa, i programmi diffusi solamente in alcune aree locali.

76. In conclusione la connotazione dei risultati secondo i criteri di legge, implica ovviamente che gli stessi sono strettamente correlati alla formulazione di tali criteri. Pertanto la valutazione complessiva relativa ai tre criteri previsti dalla legge, quali parametri dell'accertamento svolto, porta a concludere che le condizioni indicate dalla legge si sono verificate.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

77. La presente relazione al Governo ed alle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è richiesta dalla legge 24 febbraio 2004, n. 43, di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352, recante "Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249", al fine di dare conto dell'accertamento effettuato. La legge n. 43/04 ha come dichiarata motivazione la definitiva cessazione del regime transitorio di cui alla legge n. 249/97. Il regime transitorio era quello previsto dall'articolo 3, della legge n. 249/97 ed in particolare dai commi 6, 7, 9 e 11. Tale regime si sostanziava nel consentire alle reti terrestri eccedenti i limiti stabiliti dalla legge stessa di continuare ad irradiare in tecnica analogica fino al concretizzarsi delle condizioni di cui all'articolo 3, comma 7 (congruo ed effettivo sviluppo dell'utenza dei programmi cavo-satellite). Contestualmente alla cessazione delle trasmissioni in tecnica analogica delle predette emittenti, la terza rete della Concessionaria pubblica, a norma dell'articolo 3, comma 9, avrebbe dovuto essere privata della raccolta di risorse pubblicitarie.

78. L'Autorità, con delibera n. 346/01/CONS aveva stabilito la data del 31 dicembre 2003 quale termine - ancorché rivedibile - per l'attuazione delle misure previste dalla legge n. 249/97. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 466 del novembre 2002, nel pronunciarsi sul ricorso in via incidentale sulla legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 7, ha censurato l'assenza nella legge di un termine, finale, certo e non prorogabile (entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo), stabilendo che tale termine, ritenuto congruo, non dovesse oltrepassare il 31 dicembre 2003, secondo quanto già indicato dall'Autorità con la richiamata delibera n. 346/01/CONS.

79. Nella motivazione della sentenza n. 466, la Corte ha altresì indicato come la data del 31 dicembre 2003 offrisse margini temporali all'intervento del legislatore per determinare le modalità della definitiva cessazione del regime transitorio e che la decisione assunta non pregiudicava "*il diverso futuro assetto che potrebbe derivare dallo sviluppo della*

tecnica di trasmissione digitale terrestre, con conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili".

80. La legge "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione", approvata il 2 dicembre 2003, che si faceva carico con una nuova disciplina della fase transitoria delle indicazioni della Corte, è stata rinviata dal Presidente della Repubblica all'esame delle Camere il 15 dicembre 2003. Nella motivazione contenuta nel messaggio Presidenziale, veniva evidenziato come *"per poter considerare maturate le condizioni del diverso futuro assetto derivante dall'espansione della tecnica di trasmissione digitale terrestre e, quindi, per poter giudicare superabile il limite temporale fissato nel dispositivo, deve necessariamente ricorrere la condizione che sia intervenuto un effettivo arricchimento del pluralismo derivante da tale espansione".* In particolare il Presidente della Repubblica riteneva che, il termine temporale fissato nella legge al 31 dicembre 2004 per compiere gli accertamenti delle tre condizioni previste dalla legge stessa, non fosse compatibile con quello indicato dalla Corte. Inoltre, il Capo dello Stato rilevava l'assenza di poteri di sanzione riconosciuti all'Autorità.

81. A seguito del rinvio alle Camere della citata legge, nelle more dell'esame da parte delle stesse dei contenuti del messaggio presidenziale, il Governo adottava un decreto legge (decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 352) che, riproducendo sostanzialmente i tre criteri contenuti nel terzo comma dell'articolo 25 della legge rinviata, fissava la data dell'accertamento al 30 aprile 2004 e stabiliva altresì che, nel caso l'Autorità avesse accertato l'insussistenza delle condizioni di cui all'art. 1, comma 1, dello stesso decreto, avrebbero dovuto applicarsi le sanzioni previste dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 249/97. Il decreto-legge è stato successivamente convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2004, n. 43, come più volte richiamato in questa relazione.

82. La legge n. 43 si inserisce dunque nel contesto storico che ha caratterizzato le vicende dell'emittenza radiotelevisiva del nostro Paese: lo stato di incertezza e precarietà della regolamentazione dell'accesso ai mezzi tecnici, ove situazioni di fatto hanno spesso prevalso sulle situazioni di diritto. Le radici di quella che può essere considerata una

singolarità a livello europeo, derivano da un panorama televisivo nazionale tradizionalmente caratterizzato dalla disponibilità di un'unica risorsa tecnologica: la radiodiffusione terrestre in tecnica analogica. Tale anomalia nella struttura tecnologica fondante il sistema nazionale è particolarmente evidente rispetto ad altre realtà, quali i paesi del Nord Europa, dove già negli anni Ottanta, la diffusione di servizi televisivi via cavo aveva raggiunto un tasso di penetrazione di oltre l'80% della popolazione.

83. Per tali ragioni, la regolazione dell'accesso alle risorse frequenziali terrestri è stato uno degli elementi più controversi del dibattito politico nazionale. Sull'accesso alle radiofrequenze, e più in generale, sulla raccolta delle risorse nel settore televisivo, è intervenuta più volte la Corte Costituzionale. La Corte ha, da sempre, ravvisato la necessità di una rigida disciplina "antitrust" sull'accesso alle risorse tecniche ed economiche del settore televisivo, quale garanzia della piena attuazione della libertà di informazione prevista dalla Costituzione. Tale intendimento ha trovato una incompleta declinazione negli interventi normativi che si sono susseguiti. La Corte ha altresì ribadito che la necessaria rigidità di tale disciplina potesse trovare nella legge stessa un maggior grado di flessibilità solo all'esito del progresso tecnologico e, quindi, dell'effettiva moltiplicazione delle opportunità di sviluppo dei servizi di comunicazione di massa. In termini di evoluzione del mercato, dalla sentenza della Corte n. 420 del 1994 alla fine degli anni Novanta, non si è però registrata nessuna evoluzione tecnologica significativa. L'avvento della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni non ha interessato il settore televisivo, che ha sostanzialmente mantenuto l'assetto precedente anche a causa, alla fine dello scorso decennio, del fallimento nel nostro Paese delle iniziative relative all'avvio della televisione via cavo. Il panorama televisivo nazionale ha però cominciato ad evolversi dall'inizio del 2000 sotto la spinta della diffusione di massa della televisione digitale satellitare.

84. L'avvento delle tecnologie digitali ha infatti permesso un aumento delle risorse esistenti in termini di numero dei programmi. Tali tecnologie hanno così permesso la nascita di palinsesti articolati in più programmi e segmentati per aree di interesse, per fasce d'età e per orari di programmazione, ovvero la cosiddetta offerta "multicanale". Il numero delle famiglie in grado di accedere a tale offerta è cresciuto sensibilmente anche

in seguito alla diffusione della televisione via satellite, in chiaro e a pagamento. L'altra, più recente, innovazione tecnologica riguarda l'offerta di programmi digitali televisivi diffusi via cavo, e, quindi, la nascita di un'altra piattaforma tecnologica basata su tecniche innovative. L'avvento di un nuovo operatore con una offerta tecnologica fortemente innovativa ha permesso lo sviluppo di un'offerta integrata (video, voce e dati) in continua evoluzione. Si è anche assistito, a partire dallo scorso anno, all'avvio delle comunicazioni mobili di terza generazione (UMTS) che permettono la fruizione di contenuti multimediali sui terminali mobili, aggiungendo quindi la dimensione della mobilità all'interazione con i mezzi avanzati di comunicazione di massa.

85. In questo scenario si inseriscono le recenti rilevanti novità tecnologiche, con l'avvento di due nuove piattaforme alternative in grado di facilitare lo sviluppo della televisione digitale del futuro:

a) l'avvio della televisione digitale terrestre, che è l'oggetto principale della presente relazione;

b) il lancio commerciale del cosiddetto sistema "video su ADSL", che consente ad una percentuale rilevante delle famiglie raggiunte dal servizio telefonico di fruire, mediante lo stesso mezzo, di un sistema a larga banda inclusivo della ricezione dei canali televisivi. Tale evoluzione tecnologica, unitamente all'offerta in fibra ottica, consentirà probabilmente di superare il dato storico relativo all'assenza di sistemi di televisione via cavo nel nostro paese.

86. L'avvio delle trasmissioni in tecnica digitale su frequenze terrestri si è finalmente concretizzato nel nostro paese, sia pure con un certo ritardo rispetto ad altri paesi europei, ed a quasi tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 66/01 che aveva tratteggiato la disciplina di avvio della televisione digitale. Ciò nonostante si è registrato nei primi mesi del 2004, un avvio della televisione digitale terrestre che ha visto la contemporanea offerta di programmi da parte di 4 diversi operatori di rete con oltre 200.000 famiglie che finora hanno adottato il sistema. Si è dunque assistito ad un improvviso e deciso recupero del ritardo iniziale che oggi vede l'Italia come la realtà più dinamica in questo settore, dopo il Regno Unito ed i paesi del Nord Europa.

87. Dall'esame delle vicende sopra richiamate, questa accelerazione è stata probabilmente più dettata da una "emergenza" legata al contesto normativo che da un impulso derivante da una domanda di mercato. Per tale ragione la velocità di sviluppo della televisione digitale nel contesto nazionale appare ancora di difficile determinazione per il sussistere di alcuni fattori di incertezza.

88. In tale quadro il positivo accertamento da parte dell'Autorità delle condizioni fissate dalla legge, con il conseguente superamento del regime transitorio, ha comunque evidenziato alcuni elementi di criticità in merito allo sviluppo delle reti digitali terrestri che sono qui di seguito segnalati:

a) il numero di trasmettitori in tecnica digitale è, allo stato, una percentuale ancora modesta di tutti gli impianti operanti sul territorio mentre permangono i problemi derivanti da una situazione sbilanciata e disordinata di utilizzo delle risorse scarse rappresentate dalle frequenze televisive;

b) la programmazione rimane ancora largamente al di sotto delle potenzialità del mezzo digitale, con il conseguente rischio che non vi sia sufficiente interesse da parte delle famiglie all'adozione della tecnologia digitale terrestre. Alcuni operatori di rete non hanno provveduto a tutt'oggi a stipulare contratti con fornitori di contenuti indipendenti, lasciando quindi capacità trasmissiva inutilizzata. I vantaggi della trasmissione interattiva sono ancora largamente inespressi, come d'altra parte l'auspicata associazione fra programmi televisivi e contenuti interattivi appare poco più che sperimentale;

c) la Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, unico soggetto ad aver beneficiato di una assegnazione, da parte dello Stato, di frequenze per le trasmissioni in tecnica digitale, potrà sicuramente svolgere un ruolo più incisivo nel processo di avvio della televisione digitale, mediante la realizzazione di reti a copertura estesa sul territorio e, soprattutto, attraverso investimenti significativi in una nuova programmazione (quale, ad esempio, la realizzazione di un quarto canale generalista) specificatamente dedicata alla televisione digitale terrestre. A tal fine, anche considerando le rilevanti novelle normative intervenute con la legge n. 112/04, si segnala che potrebbe essere utile considerare una revisione dell'attuale contratto di servizio stipulato con il

Ministero delle comunicazioni, nel senso di prevedere un maggior impegno nelle trasmissioni digitali;

d) gli incentivi statali all'acquisto del decoder stanno svolgendo un ruolo determinante. La legge n. 112/04 prevede, all'art. 21, comma 7, che una quota dei proventi derivanti dalle operazioni di collocamento sul mercato della RAI-Radiotelevisione italiana siano destinati all'acquisto e alla locazione finanziaria necessaria per favorire la diffusione nelle famiglie italiane di apparecchi utilizzabili per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale. In merito ai tempi di effettiva attuazione di queste previsioni normative, permangono incertezze legate alla complessità delle operazioni relative alla collocazione sul mercato della RAI Spa. Un ulteriore elemento, emerso dall'accertamento, che si ritiene di dover segnalare, riguarda la necessità, nello stabilire incentivi all'acquisto, di una maggiore attenzione nei confronti delle famiglie meno abbienti in analogia con i meccanismi di accessibilità delle tariffe telefoniche previsti dall'art. 59, del decreto legislativo n. 259/03, Codice delle comunicazioni elettroniche.

89. Per quanto concerne il ruolo dell'Autorità, al fine di favorire lo sviluppo della televisione digitale terrestre, si segnala che un obbiettivo prioritario risulta l'esercizio delle nuove competenze assegnate dalla legge n. 112/04. Appare, in primo luogo, necessario completare la regolamentazione di dettaglio della televisione digitale terrestre, a partire dall'adozione dei provvedimenti a garanzia dei fornitori di contenuti indipendenti, così come previsto dall'articolo 29 del regolamento n. 435/01/CONS, richiamato dall'articolo 23, comma 6, della legge n. 112/04. Dovrà essere altresì definito il programma di attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze, secondo quanto stabilito dall'articolo 22, comma 1, della legge n. 112/04, anche al fine di consentire al Ministero delle comunicazioni di autorizzare le necessarie modificazioni tecnico operative di cui al comma 10 dello stesso articolo.

90. Per quanto concerne i compiti della Concessionaria radiotelevisiva, in particolare secondo quanto previsto all'articolo 17, comma 2, della legge n. 112/04, l'Autorità eserciterà il nuovo compito di verifica ai sensi della legge stessa nell'ottica di garantire

l'impegno della Concessionaria pubblica nell'effettivo sviluppo della televisione digitale terrestre.

91. In merito ai nuovi limiti all'utilizzo delle risorse tecniche, la legge n. 112/04, riproducendo all'articolo 25 le norme contenute nella legge n. 43/04, ha previsto che in caso di positivo accertamento del verificarsi delle condizioni di cui al comma 3 (ovvero quelle poste nella legge n. 43/04), si dovranno applicare, fino alla completa attuazione del piano di assegnazione delle frequenze, nuovi limiti "antitrust" di tipo "misto", che considerano cioè come base di calcolo tutti i programmi trasmessi in tecnica digitale o analogica purchè superino la copertura del 50% della popolazione. A seguito della conclusione in senso positivo dell'accertamento delle condizioni previste dalla legge, il rispetto dei nuovi limiti "antitrust" da parte dei soggetti operanti sul mercato andrà dunque verificato dall'Autorità ai sensi di quanto previsto dagli articoli 14 e 15 della legge stessa. Dell'attività di verifica dei nuovi limiti e delle eventuali determinazioni di competenza, verranno informati gli Organi Costituzionali ai quali la presente relazione è inviata.

92. Occorre infine notare che, se la strozzatura relativa all'utilizzo dei mezzi televisivi è superabile alla luce dei nuovi sviluppi nel campo della televisione digitale, ciò non implica automaticamente una più equilibrata distribuzione delle risorse nel settore dei mezzi di comunicazione di massa, ed in particolare per quanto riguarda la disponibilità dei mezzi tecnici e delle piattaforme e la raccolta delle risorse economiche.

93. Continuano ad apparire, quindi, di piena attualità i problemi della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse economiche per consentire un equilibrato sviluppo del sistema anche con l'ingresso di nuovi soggetti. Rimane infine da verificare l'effettiva realizzazione del principio di neutralità tecnologica fra le varie piattaforme, affinché non si operino indebite discriminazioni da parte di fornitori di contenuti con rilevante potere di mercato, mediante accordi di esclusiva od altre privative commerciali che favoriscano indebitamente alcune piattaforme tecnologiche a danno di altre e quindi, in ultima analisi, a detrimento del grado di concorrenza e di pluralismo. In quest'ottica, l'Autorità intende attuare quanto previsto dall' articolo 14 della legge n.

112/04 al fine di valutare, nei singoli mercati che compongono il settore integrato delle comunicazioni, il grado di pluralismo e di concorrenzialità, adottando gli opportuni rimedi al fine di abbassare le barriere all'ingresso.

94. In conclusione, nella presente relazione si è dato conto del verificarsi delle condizioni poste dalla legge n. 43/04 quale presupposto per la definitiva cessazione del regime transitorio previsto dalla legge n. 249/97. Ciò nondimeno un giudizio positivo dell'Autorità in ordine al superamento delle tradizionali strozzature tecniche ed economiche del sistema televisivo italiano non può prescindere dalla rimozione delle criticità e dall'avverarsi delle condizioni, ivi compreso lo sviluppo significativo della domanda, in grado di rendere effettiva la diffusione del digitale terrestre. Per tale motivo, in queste considerazioni, l'Autorità ha ritenuto di dover segnalare le azioni positive ancora necessarie affinché l'avvio promettente della televisione digitale terrestre si tramuti in un reale cambiamento del grado di concorrenzialità del mercato televisivo ed in un effettivo ampliamento del pluralismo culturale, politico ed informativo.

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-27-14
€ 0,68