

ASTRID PAPER 112

(versione provvisoria, maggio 2026)

Per una riforma del servizio pubblico radiotelevisivo

Fernando Bruno, Vincenzo Lobianco e Antonio Perrucci

1. Premessa

Il presente paper intende preliminarmente fornire una sommaria descrizione de:

- i. il contesto tecnologico in cui si muovono i diversi attori del mercato televisivo e le opportunità, per il servizio pubblico radiotelevisivo, connesse ad un suo utilizzo ottimale;
- ii. gli scenari competitivi e le principali dinamiche di mercato con le quali il servizio pubblico deve misurarsi per sostenere il confronto con vecchi e nuovi attori;
- iii. i macro-dati fondamentali del bilancio RAI in rapporto ai trend principali del mercato televisivo italiano (ricavi, raccolta pubblicitaria, audience).

Sulla base dei dati che illustreremo e delle riflessioni sui profili tecnologici/infrastrutturali e di mercato che ne discendono, si rappresentano alcuni punti di vista e una serie di proposte auspicabilmente utili alla predisposizione di un progetto organico di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo che, come suggerito da Enzo Cheli in sede di prima riunione del gruppo, è articolato lungo quattro direttrici: i) la missione; ii) la governance; iii) la programmazione dei contenuti; iv) il finanziamento.

Le proposte, come si avrà modo di constatare, sono connotate da un certo grado di “radicalità”, con l’obiettivo di stimolare un vivace confronto all’interno del gruppo di lavoro che verrà avviato. Peraltro, non abbiamo difficoltà a riconoscere che questa radicalità è il portato di una certa insofferenza per il ritardo con cui il tema della riforma del servizio pubblico radiotelevisivo viene (sperabilmente) affrontato e risolto. Sono, infatti, quasi venti anni che l’area progressista, ed Astrid, avanzano proposte in tal senso.

Nel maggio del 2007, il ministro delle Comunicazioni, Paolo Gentiloni, presenta in Parlamento il ddl 1588 del maggio 2007.

Sette anni dopo, nel novembre 2014, Astrid pubblica una ricerca coordinata da Enzo Cheli, “Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance della RAI”.

Più di recente, nel 2023, per i tipi de il Mulino, esce il volume Astrid “La televisione del futuro. Le prospettive del mercato televisivo nella transizione digitale” – a cura degli scriventi e di Augusto Preta - che affronta anche il tema della riforma del sistema televisivo.

Sono questi i riferimenti da cui parte l’analisi e le proposte del paper.

2. Il contesto tecnologico e le opportunità per il servizio pubblico radiotelevisivo

2.1 Premessa

L’attuale contesto tecnologico e le preferenze degli utenti vedono la sempre maggior importanza della distribuzione dei contenuti audiovisivi attraverso lo streaming sulla rete internet, sia per i palinsesti della televisione lineare sia per la Tv on demand.

L’osservatorio AGCOM¹ rileva una diminuzione del 15% degli spettatori medi giornalieri della TV lineare, ossia le trasmissioni in diretta su un palinsesto predefinito trasmesse dal digitale terrestre (DTT, Digital Terrestrial Television) e dal satellite nazionale nel periodo 2021-2025, con circa 7,87 milioni di spettatori medi nel mese di settembre 2025. Con riferimento al solo *prime time* (20:30-22:30), la riduzione degli spettatori medi risulta più marcata nello stesso periodo (2021-2025) e pari al 16,3% con un valore assoluto di spettatori pari a 18,7 milioni, sempre nel mese di settembre 2025.

La valutazione degli analoghi dati per le piattaforme di TV in streaming risulta più complessa in quanto occorre considerare sia le piattaforme a pagamento sia quelle gratuite. Inoltre, nella rilevazione si dovrebbe tenere conto degli accessi effettuati da tutti i dispositivi che consentono la visione dei contenuti delle

¹ Osservatorio AGCOM n. 4/25

piattaforme in streaming: personal computer, tablet, smartphone, dispositivi esterni all'apparecchio televisivo (Set Top Box - STB) e TV connesse. Queste ultime si collegano direttamente alla rete internet per l'accesso ai servizi in streaming delle piattaforme. Tuttavia, i dati proposti dall'Osservatorio AGCOM non includono le TV connesse e i STB e attestano - dal 2021 al 2025 - la sostanziale stabilità degli utenti sia delle piattaforme gratuite che di quelle a pagamento, con circa 38 milioni di spettatori per i servizi video on demand (VOD) gratuiti e 18,7 milioni per i servizi a pagamento.

Considerato che il numero delle TV connesse, secondo una rilevazione Auditel² del dicembre 2025, risulta essere superiore al 50% del parco TV totale - circa 44 milioni di apparecchi - nelle prime case, il numero complessivo degli spettatori della TV in streaming registrerà valori sicuramente superiori a quelli sopra indicati.

Ciò nonostante, il digitale terrestre si conferma ancora il principale mezzo di diffusione dei contenuti lineari per la TV generalista e per i canali tematici distribuiti dai principali broadcasters, per l'accesso da parte della popolazione a informazione, intrattenimento ed eventi sportivi.

Con riferimento al sistema nazionale del digitale terrestre, si rileva quanto segue. Nel 2022, è stato completato il riassetto del sistema di trasmissione della TV DTT, imposto dalla cessione agli operatori mobili di alcune bande di frequenza precedentemente in uso alla televisione. Il processo, denominato "*refarming della banda a 700 MHz*" ha comportato la riduzione delle frequenze assegnate alla TV e il "compattamento" di tutti i canali televisivi in 14 blocchi di trasmissione³ (i c.d. Multiplex o Mux): 11 blocchi sono assegnati ai canali televisivi nazionali e 2 ai canali locali. Questi blocchi sono trasmessi con la tecnologia digitale di prima generazione, denominata DVB-T. Un blocco viene trasmesso dalla Rai⁴ con la tecnologia di seconda generazione DVB-T2, che

² Report dotazioni tecnologiche delle famiglie italiane – dicembre 2025 - www.auditel.it/ascolti/

³ Prima del 2022 i blocchi di trasmissione utilizzati dalla tv erano 40, con il riassetto 12 blocchi sono stati ceduti agli operatori mobili e dei restanti 28 blocchi ne sono utilizzabili solo 14 per i vincoli del coordinamento internazionale con i paesi europei confinanti con l'Italia o vicini (Albania, Montenegro, Grecia, Spagna) e alcuni paesi del nord Africa (Libia, Tunisia, Algeria)

⁴ Il Contratto di Servizio con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il periodo 2023-2028 impegnava la Rai a diffondere un multiplex nazionale nello standard DVB-T2 entro il 1° settembre 2024.

permette di trasmettere più canali in un unico blocco rispetto al DVB-T oppure lo stesso numero di canali con una migliore qualità di visione (alta definizione, HD, o ultra alta definizione, UHD/4K)

In totale, sono distribuiti, attraverso il digitale terrestre, 127 canali nazionali, di cui circa la metà in alta definizione (High Definition, HD), e circa 300 canali locali, la maggior parte dei quali con qualità in Standard Definition (SD).

Solo la Rai ha attivato un blocco di trasmissione in DVB-T2, sul quale trasmette alcuni canali (Rai Storia HD, Rai Scuola HD e Rai Radio 2 Visual) ricevibili solo su questo multiplex e i canali Rai 1, 2 e 3 ricevibili, tuttavia, anche su un secondo blocco della Rai in DVB-T. Il multiplex DVB-T2 ospita anche un canale in risoluzione 4K, sul quale ultimamente la Rai ha trasmesso le Olimpiadi invernali e il Festival di Sanremo in ultra alta definizione.

Il completamento del passaggio al DVB-T2 per tutto il sistema televisivo in digitale terrestre⁵ - previsto proprio per il 2022 - è stato rinviato a causa della ancora non completa diffusione di ricevitori (TV e Set Top Box esterni) in grado di ricevere la tecnologia di seconda generazione. Se fosse stato effettuato nel 2022, il passaggio avrebbe comportato la riduzione degli ascolti attraverso la televisione digitale terrestre. Secondo le ultime rilevazioni Auditel⁶ (dicembre 2025), il numero di ricevitori nazionali nelle prime case compatibili con il DVB-T2 è pari a circa il 75% del parco delle TV nelle prime case⁷.

Stante la situazione dei televisori in grado di ricevere la tecnologia di seconda generazione, non è stato ancora deciso da parte dei competenti organi se e quando avverrà la completa migrazione del sistema televisivo italiano dal DVB-T a DVB-T2. Tuttavia, il sistema ha trovato un proprio equilibrio anche mantenendo in esercizio la sola tecnologia DVB di prima generazione (tranne il multiplex DVB-T2 della Rai), considerando che la maggior parte delle emittenti in onda prima del riassetto ha continuato l'attività anche dopo il 2022.

⁵ Legge di bilancio 2018, artt. 1026-1048.

⁶ Report dotazioni tecnologiche delle famiglie italiane – dicembre 2025 - www.auditel.it/ascolti/

⁷ Si evidenzia che le TV compatibili con il DVB-T2 sono nella quasi totalità TV collegabili alla rete internet o smart TV che, oltre al DTT, sono in grado di ricevere la tv via satellite e soprattutto accedere alle varie piattaforme OTT disponibili su internet.

Occorre però osservare che il rinvio della migrazione alla seconda generazione DVB-T2 sta producendo un impatto negativo sulla capacità concorrenziale della TV digitale terrestre rispetto alle piattaforme in streaming.

Infatti, con la riduzione dei blocchi di frequenza a disposizione della TV e la mancata transizione al DVB-T2, gli operatori televisivi sul digitale terrestre di prima generazione non hanno a disposizione le risorse frequenziali necessarie per trasmettere in alta definizione tutti i canali televisivi in onda prima del 2022 e per tale motivo i canali HD sono solo una frazione del totale dei canali trasmessi sul digitale terrestre e non sono presenti canali in ultra alta definizione.

Le piattaforme in streaming, al contrario, trasmettono tutti i propri contenuti in alta definizione e in molti casi anche in 4K. Non avendo completato la migrazione al DVB-T2 e considerato anche il significativo numero delle TV connesse a internet, la competizione tra il DTT e le piattaforme OTT risulta quindi difficile, attesa anche le disponibilità finanziarie di queste ultime che consentono loro l'accesso a vastissime library di intrattenimento e ultimamente anche a eventi sportivi di grande risonanza.

Riguardo alle prospettive future sulle assegnazioni delle frequenze TV nella banda ancora disponibili (470-695 MHz o sub-700 MHz), al momento la scadenza delle autorizzazioni è prevista al 2032. Nel 2031, si terrà la Conferenza Mondiale delle Radio Comunicazioni che deciderà una eventuale assegnazione di tutta la banda di frequenza (o almeno di una sua parte) attualmente in uso da parte della televisione ai servizi mobili. Pertanto, è ipotizzabile che tutte le frequenze attualmente in uso per le TV potranno essere mantenute per qualche ulteriore anno (2035-2040) rispetto alla scadenza attuale delle autorizzazioni, prima di completare la migrazione verso la rete internet. In Spagna, paese comparabile all'Italia per l'importanza che assume il DTT per la diffusione dei contenuti televisivi, le frequenze TV sono state prorogate – per decisione governativa - al 2040.

Questo renderebbe meno urgente affrontare il processo di migrazione dalla TV attualmente sul digitale terrestre verso la rete internet. Tuttavia, la pressione concorrenziale delle piattaforme in streaming contribuirà a ridurre gli ascolti del DTT, in particolare da parte delle nuove generazioni e degli utenti cosiddetti “alto spendenti”, riducendone l'audience e concentrandola sulle persone in età avanzata e con problemi di natura economica e sociale nell'accesso alla rete.

Relativamente alla distribuzione della TV via satellite, le due le piattaforme più diffuse in Italia (Sky e TivuSat) hanno un'utenza che da qualche anno è costante o in diminuzione.

A fronte di ciò, Sky ha ridotto il numero di blocchi di frequenza (transponder) satellitari utilizzati e sta promuovendo l'accesso on-line alla sua programmazione con propri prodotti (televisori e Set Top Box) e con la disponibilità della sua applicazione per l'accesso alla piattaforma per la maggior parte dei sistemi operativi dei televisori e dei dispositivi di visione.

TivuSat è la piattaforma satellitare dei maggiori broadcasters nazionali e rende disponibili 130 canali, di cui oltre 70 in HD e alcuni in 4K. La piattaforma diffonde i canali del digitale terrestre dei principali broadcasters nazionali, ai quali si aggiungono un canale Rai e alcuni canali internazionali trasmessi in 4K, nonché la trasmissione integrale dei canali regionali della RAI. I programmi sono criptati e ricevibili attraverso una smart card distribuita gratuitamente insieme al dispositivo di accesso.

Ad oggi, non sono disponibili dati aggiornati sul numero di abbonati alle due piattaforme satellitari. Gli ultimi dati disponibili⁸ riportano, al 2022, un numero di abbonati di Sky (via satellite) inferiore ai 4 milioni e un numero di utenti di TivuSat (tessere smart card attivate) di circa 4,6 milioni.

Relativamente alla radiodiffusione, si registra una convivenza della piattaforma analogica in FM con la radio digitale (Digital Audio Broadcasting - DAB+) e lo streaming internet. L'ascolto della radio in mobilità è realizzato principalmente con l'autoradio, in FM o in digitale (nel 2018 il ricevitore DAB+ è stato reso obbligatorio per le nuove autovetture) con un numero di utenti medi giornalieri di 27,9 milioni⁹. Lo smartphone, via streaming internet per la quasi totalità¹⁰, riporta un numero di utenti di 4,4 milioni. Relativamente all'ascolto in postazione fissa, il dispositivo più utilizzato è il classico apparecchio radio (10,8 milioni), seguito dalle radio connesse a internet, anche dette smart speaker (2,07 milioni), personal computer (1,23 milioni) e il televisore digitale terrestre (1,11 milioni di utenti). I dati complessivi forniscono un numero di utenti medi giornalieri pari a circa 45 milioni, secondo la rilevazione Audiradio.

⁸ Astrid – La televisione del futuro, Cap. 1 – il Mulio, 2023.

⁹ Rilevazione Audiradio, I semestre 2025

¹⁰ La maggior parte degli smartphone recenti non è più dotata del ricevitore in FM, stante anche il solo utilizzo di auricolari bluetooth che non hanno quindi l'antenna radio fornita dagli auricolari a filo.

2.2 Profili di sviluppo tecnologico RAI

2.2.1 La rete di trasmissione in digitale terrestre e satellite

Da svariati anni, sono in corso trattative per la fusione delle due principali società per la trasmissione dei segnali TV (c.d. Tower Companies) RaiWay e EI Towers.

RaiWay si occupa di gestire la rete dei trasmettitori televisivi che la Rai aveva sviluppato sin dalla sua creazione, garantendo le caratteristiche di copertura e qualità di servizio stabilite dal Contratto di Servizio Pubblico. Inoltre, RaiWay offre servizi di trasmissione anche alle emittenti locali, in diverse aree regionali.

EI Tower trasmette i canali delle emittenti di Mediaset e di alcuni operatori nazionali e, al pari di RaiWay, diffonde i canali di emittenti locali, in alcune aree regionali.

Laddove si realizzasse la fusione delle due aziende, non è tuttavia ancora definita quale potrebbe essere la governance della nuova società unica anche se, per decisione governativa¹¹ del 2022, è stato stabilito che la Rai non potrà scendere al di sotto del 30% della percentuale societaria in RaiWay “...*come effetto di una o più operazioni straordinarie, incluse una o più operazioni di fusione ...*”

Ciò detto, è necessario che la Rai, con RaiWay ed eventualmente nel futuro con la creazione della nuova società, possa contare sulla fornitura di servizi di trasmissione che garantiscano il soddisfacimento dei requisiti richiesti dal Contratto di servizio pubblico, a prezzi ragionevoli e orientati ai costi, per la diffusione dei propri contenuti televisivi e dei servizi radiofonici. Relativamente a questi ultimi, la copertura del DAB+ deve essere completata e migliorata, in particolare lungo le direttrici autostradali e, nei limiti del possibile, all'interno delle abitazioni (copertura *indoor*).

Qualora se ne configurassero le condizioni, la Rai dovrebbe promuovere l'uso delle tecnologie in DVB-T2, assicurandosi che il fornitore dei servizi di trasmissione (RaiWay o la nuova società) sia pronto a offrire il servizio.

¹¹ dPCM 17 febbraio 2022 “Disciplina di riduzione della partecipazione di Rai SpA in RaiWay SpA”

Rai dovrebbe altresì garantire il mantenimento della posizione nella piattaforma TivuSat, che consente di coprire le aree territoriali non servite in maniera adeguata dal DTT, per assicurare l'universalità del servizio, sia nella situazione attuale di pieno controllo di RaiWay sia in prospettiva con la nuova società delle torri.

2.2.2 La transizione al digitale sulla rete internet

Con la cessione delle frequenze TV al mobile, la completa transizione allo streaming, non è da più considerarsi un evento a breve termine. Al momento, si può prevedere un orizzonte temporale di almeno dieci anni e, pertanto, i broadcasters nazionali e locali potranno contare sul DTT per la diffusione dei propri contenuti per un periodo che potrebbe arrivare al 2035, se non oltre.

Tuttavia, l'ascolto della TV via internet continua a crescere soprattutto tra le generazioni più giovani e la popolazione attiva (non in pensione); pertanto, i broadcasters che operano nel DTT devono attentamente considerare l'uso di questo mezzo tecnico, soprattutto per far fronte alla concorrenza delle piattaforme OTT.

Sarebbe quindi necessario che la Rai mantenesse la propria presenza e visibilità nella TV via streaming tanto per i servizi lineari quanto per la Video On Demand, così da poter competere con le piattaforme OTT.

Relativamente ai servizi, la Rai dovrebbe mantenere e aggiornare le proprie piattaforme RaiPlay e RaiPlaySound, migliorarne la fruibilità e rendendo le stesse accessibili, attraverso lo sviluppo delle appropriate applicazioni su tutti i dispositivi di ricezione, quali ad esempio le TV connesse, i set top box, gli smartphone e tablet.

A livello dei contenuti, Rai dovrebbe sviluppare nel miglior modo possibile la propria offerta, valorizzando al meglio gli archivi e la library e completare la trasformazione del proprio processo di produzione ed elaborazione dei contenuti con le tecnologie digitali e l'IA. Inoltre, dovrebbe valutare il miglioramento degli algoritmi di gestione dell'accesso da parte degli utenti per promuovere i propri contenuti, anche attraverso l'uso di tecnologie di intelligenza artificiale.

2.2.3 Lo sviluppo dell'infrastruttura digitale

La Rai da tempo ha reso nota l'intenzione di sviluppare una propria CDN (Content Delivery Network), ossia l'infrastruttura che consente la distribuzione

di contenuti via streaming con requisiti di qualità e affidabilità che possano replicare la distribuzione via DTT. In particolare, senza una rete CDN opportunamente dimensionata, non è possibile trasmettere – a 12 milioni di famiglie - in tempo reale¹² e senza blocchi o ritardi contenuti di interesse per un’audience di massa, quali per esempio le partite della nazionale di calcio o il Festival di Sanremo.

Non sono, tuttavia, noti né lo stato di attuazione del progetto di costituzione della rete CDN di Rai, né l’eventuale suo utilizzo per la trasmissione di propri contenuti. L’infrastruttura, che dovrebbe comprendere una rete di 19 centri regionali (edge data center) collegati con la rete in fibra ottica proprietaria, è in capo a RaiWay. Risulta, tuttavia, che la Rai continua ancora ad acquisire servizi di CDN offerti da società specializzate nel settore. Inoltre, recentemente, la Rai ha reso noto un progetto di investimento di circa 400 milioni di euro per la creazione di un Data Center di livello Hyperscale, nelle vicinanze di Roma.

Alla luce di quanto precede, si ritiene essenziale che Rai possa contare attualmente e in via prospettica su un’infrastruttura digitale che offra servizi di CDN di elevata qualità ed affidabilità per la distribuzione in streaming dei propri contenuti, in particolare di quelli in real time a distribuzione massiva (informazione ed eventi artistici, sportivi, culturali) che connotano il proprio ruolo di emittente di servizio pubblico.

Nella posizione di proprietaria di una rete CDN, la Rai dovrebbe inoltre promuovere la costituzione di una rete CDN nazionale “pubblica”, in grado di diffondere tutti i contenuti al momento distribuiti con il digitale terrestre. Alla CDN pubblica potrebbero accedere tutte le emittenti presenti sul DTT che potranno rendere disponibili i programmi lineari distribuiti in tempo reale replicati in HD e anche 4K, nonché le library dei broadcasters.

Le finalità sono molteplici. Innanzitutto, semplificare il processo di transizione alla rete internet per tutte le emittenti nazionali e locali, abituando gli utenti ad accedere allo streaming. Inoltre, attraverso la CDN e la capacità trasmissiva di internet, si potrà favorire la concorrenza del digitale terrestre con

¹² La mancanza di una rete CDN adeguata ha generato i noti problemi di ricezione (blocco del segnale e apparizione della “rotella”) quanto la società DAZN, nella stagione 2021-22, ha iniziato a trasmettere su internet il campionato di calcio di serie A, sostituendosi a SKY che allora trasmetteva le partite sulla TV satellitare. Grazie alle proteste degli utenti e l’intervento di AGCOM la situazione è successivamente migliorata.

gli OTT, offrendo una pluralità di contenuti con qualità analoga a quella delle piattaforme.

3 Lo scenario competitivo e le sfide di mercato per il servizio pubblico radiotelevisivo

I dati più recenti sui mercati europei dell'audiovisivo, resi disponibili dall'Osservatorio Europeo sull'Audiovisivo¹³ e relativi ai 100 operatori maggiori (Top 100), confermano sostanzialmente le dinamiche illustrate nel volume a cura di F. Bruno ed altri¹⁴.

In sintesi, l'evoluzione recente (2024) dell'industria audiovisiva europea evidenzia che, nei 41 mercati europei annualmente esaminati dall'Osservatorio:

- i) i gruppi con sede in Europa, pur registrando un ulteriore calo rispetto agli anni precedenti (-11 punti percentuali rispetto al 2016), generano ancora il 56% dei ricavi complessivi della Top 100;
- ii) i servizi offerti dai c.d. "pure OTT" sono arrivati al 22% dei ricavi audiovisivi della Top 100, con un incremento significativo rispetto al 2016 (+ 18 punti percentuali), confermando il peso crescente dello streaming e dei modelli digital-first;
- iii) nei segmenti non tradizionali – in particolare SVOD e pubblicità video OTT – l'89% dei ricavi è controllato da operatori non europei, prevalentemente statunitensi;
- iv) al contrario, nei mercati più maturi come pay TV e pubblicità televisiva, i gruppi europei mantengono una posizione dominante, con circa il 75% dei ricavi.

Si delinea, quindi, un mercato a due velocità: stabile e ancora con una posizione di forza degli operatori europei nei comparti tradizionali, più competitivo nei servizi digitali, con una chiara leadership delle imprese statunitensi.

Sotto il profilo degli assetti di mercato, si conferma una elevata concentrazione (in termini di ricavi). In particolare:

¹³ European Audiovisual Observatory, Top players in the European AV industry. Concentration, statute, origin and profile, January 2026.

¹⁴ Fernando Bruno, Vincenzo Lobianco, Antonio Perrucci, Augusto Preta, La televisione del futuro. Le prospettive del mercato televisivo nella transizione digitale, il Mulino, 2023.

- i. ai primi dieci gruppi va una quota rilevante dei ricavi complessivi (50%), a testimoniare il vantaggio competitivo garantito dalla scala operativa e dalla presenza multi-territoriale;
- ii. Comcast, grazie alle attività europee di Sky, si conferma il primo gruppo audiovisivo in Europa (14,9%);
- iii. seguono altre due grandi piattaforme digitali statunitensi, ossia Netflix (10,9%) e YouTube (9,6%), che dominano – rispettivamente – il mercato pay e quello pubblicitario;
- iv. i gruppi europei, anche se sono presenti in numero elevato nella graduatoria, non riescono ad eguagliare il peso economico dei grandi player globali.

Infine, con riferimento alle forme di finanziamento, si osserva che:

- i. il segmento del finanziamento pubblico permane appannaggio dei principali servizi pubblici radiotelevisivi europei, con una concentrazione delle risorse da parte di un ristretto numero di operatori nazionali. Peraltro, il comparto continua a svolgere un ruolo chiave nel sostegno alla produzione audiovisiva locale;
- ii. il mercato della pay TV resta altamente concentrato, con una trentina di operatori che generano oltre il 90% dei ricavi complessivi. In questo contesto, il leader indiscusso rimane Sky, affiancato da grandi gruppi telco europei che integrano offerte televisive e servizi di connettività;
- iii. lo streaming in abbonamento (SVOD) si afferma come il segmento più dinamico e (relativamente) competitivo. A Netflix va quasi il 40% dei ricavi, confermandosi leader del mercato. In generale, questo segmento risulta egemonizzato da operatori “pure OTT”, in larga parte extra-europei;
- iv. da ultimo, la pubblicità televisiva tradizionale resta concentrata tra broadcaster nazionali e grandi gruppi europei. Tuttavia, la crescita più significativa si registra nella pubblicità video online, trainata dalle piattaforme OTT e dai servizi di video-sharing, che attraggono una quota crescente degli investimenti pubblicitari.

In questo contesto, si è registrata anche una accentuazione della tendenza al consolidamento, mediante operazioni di fusione e acquisizione, che tuttavia non modifica in modo apprezzabile il grado di concentrazione. Il processo ha

interessato soprattutto i grandi gruppi globali, mentre i player europei hanno adottato strategie più selettive e focalizzate su ambiti specifici. Nel 2024, le operazioni (una quindicina quelle rilevate dall'Osservatorio) hanno mirato soprattutto al rafforzamento della scala, all'integrazione verticale e al posizionamento nel digitale, con particolare attenzione a streaming e pubblicità online.

Per quanto riguarda l'Italia, la fonte di riferimento è ITMedia¹⁵, il cui rapporto di fine 2025, può essere sintetizzato come segue:

- i) nel 2025, il mercato televisivo italiano ha registrato una performance inferiore a quella dell'anno precedente (+ 2,2% rispetto a + 4,6%);
- ii) il segmento più dinamico è risultato quello della pubblicità non lineare/online;
- iii) è proseguita la migrazione della tv lineare verso i servizi di video streaming a banda larga;
- iv) ha rallentato la sostituzione di abbonamenti alla pay tv lineare con offerte meno costose di video streaming (SVOD), ossia decelera il fenomeno noto come cord cutting che ha segnato il decennio passato.

ITMedia fornisce anche una previsione per il biennio 2026-2027, dalla quale emerge che:

- i) il mercato continuerà una lenta crescita, che lo porterà a superare la barriera dei 9 miliardi di euro, raggiungendo 9,37 miliardi nel 2027, con un incremento del 4,4% rispetto al 2025;
- ii) i primi tre operatori (Sky, MFE e RAI) scenderanno per la prima volta al di sotto dei 2/3 dei ricavi complessivi, a testimoniare una – più moderata, ma costante – riduzione del grado di concentrazione del mercato;
- iii) una crescita continua, ma meno rapida, riguarderà anche la broadband TV, che arriverà a poco meno dei 2/3 delle famiglie italiane nel 2027;

¹⁵ Il Mercato Televisivo in Italia 2025-2027, XIX Rapporto ITMedia Consulting, dicembre 2025.

iv) il digitale terrestre proseguirà la sua inevitabile discesa, tuttavia meno accentuata, mentre la piattaforma satellitare registrerà una sostanziale stabilità, grazie al contributo dei ricavi di TivùSat che compenseranno la contrazione degli introiti da abbonamenti.

In conclusione, secondo il Rapporto ITMedia emerge come “i consumatori italiani oggi guardino la televisione con un maggiore consapevolezza dei diversi modelli di offerta, lineari e non lineari, in un contesto – l’ecosistema digitale – sempre più ampio, complesso ed interdipendente”.

4 Il mercato televisivo italiano e i numeri di RAI

A scorrere velocemente i bilanci RAI degli ultimi quindici-venti anni si sarebbe tentati di dire che tutto va come sempre, e che in fondo, se le cose stanno così, forse non serve arrovellarsi su riforme e mutamenti di rotta.

L’azienda, che nel 2010 aveva circa diecimila dipendenti, ora ne ha all’incirca undicimila.

I ricavi sono poco meno di allora (erano 2,8 miliardi di euro nel 2010 e sono 2,6 nel bilancio 2024, dopo essere scesi a 2,4 nel 2019). All’interno dei ricavi, le entrate da canone sono stabili appena sopra l’1,9 miliardi e quelle da pubblicità scendono nel quindicennio da circa 900 milioni a circa 750 milioni, con una flessione che rispecchia grosso modo la flessione complessiva del relativo mercato pubblicitario nello stesso periodo.

I costi seguono una dinamica analoga (erano 2,65 miliardi di euro nel 2010 e sono 2,45 quindici anni dopo).

Peraltro, questa relativa staticità trova conferma nella dinamica dei macrodati globali riferiti al mercato televisivo italiano nel suo complesso. Questo mercato (i dati sono tratti dalle Relazioni Agcom), che vale in termini di ricavi 8,8 miliardi di euro nel 2024, quindici anni prima valeva poco meno, ossia 8,6 miliardi. Qui semmai, sostanzialmente assestati i ricavi da canone di RAI (appena sopra gli 1,9 miliardi nell’arco del quindicennio considerato), è evidente la differenza nella proporzione tra ricavi pubblicitari (che calano nel quindicennio da 3,7 miliardi a meno di 3,2 miliardi) e ricavi da pay (che salgono nel quindicennio da meno di 3 miliardi a 3,7 miliardi).

Persino le audience raccontano qualcosa di diverso rispetto alla previsione che la piattaforma broadcast free to air fosse destinata a cedere presto il passo alle

nuove piattaforme trasmissive, nel senso che per quanto l'offerta si sia moltiplicata e l'audience televisiva lineare abbia ovviamente ceduto numeri e ricavi ad altri operatori e a differenti modalità di fruizione, nondimeno non abbiamo ancora davanti quello scenario così radicalmente mutato che pure si era immaginato e descritto anni addietro. Certo, nel 2009 secondo i dati Agcom (cfr. Relazione annuale 2010, pag. 80), la quota di ascolto di RAI era del 41,4% e quella di RTI del 39,3%, e quell'80% di pubblico costituiva una platea stabile di oltre 25 milioni di persone. Oggi, Rai e Mediaset si spartiscono "solo" il 73% dell'audience televisiva (peraltro, con Mediaset che – sia pur di poco - ha sorpassato RAI nel corso dell'anno passato) e quella platea ha ceduto per strada oltre 6 milioni di spettatori, cioè un quarto della quota di quindici anni fa.

Per essere più precisi, dieci anni fa il complesso dei programmi RAI annoverava oltre 9 milioni di spettatori auditel nel *prime time* serale, oggi sono 6,7 milioni, con un calo del 20%.

Alla luce dei dati illustrati, persino una lettura statica e di mera difesa dell'esistente potrebbe trovare una qualche giustificazione. Ma solo a condizione che ci si prefigga la difesa dell'esistente (gli ascolti, gli organigrammi, i dipendenti) nel breve-medio periodo, e magari continuando a pensare che il nodo della sfida sia nella gara di audience con il gruppo Mediaset e il duello serale del *prime time*, e non già la sfida competitiva con i nuovi scenari di mercato e la risposta di lungo periodo da dare ai processi di innovazione e a quanto ne discende in termini di mutamento dei gusti e delle abitudini di fruizione da parte del pubblico.

Se invece si vuole davvero ragionare in termini di rilancio del servizio pubblico radiotelevisivo nel nuovo contesto tecnologico e di mercato come abbiamo inteso sommariamente descriverlo in premessa, allora il discorso cambia, e anche radicalmente, perché nello stato in cui si trova, di pesante dipendenza dalla politica e dal governo di turno, di governance sostanzialmente paralizzata, di capacità di innovazione ridotta, di risorse sempre meno adeguate agli obiettivi di sviluppo, l'azienda RAI va fatalmente a deperire ed impoverirsi.

Come anzidetto, la presente riflessione (e le proposte che ne discendono) si articola lungo quattro direttrici: mission, governance, programmazione e finanziamento. Tali direttrici si ispirano ai contenuti del ddl Gentiloni del 2007 (AS 1588), alle Linee Guida che ne furono l'antecedente immediato e al successivo paper Astrid del 2014 che intese rifare un punto della situazione ed aggiornare la lettura di sette anni prima.

5 Spunti per una proposta di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo

5.1 Missione e Linee guida per il servizio pubblico radiotelevisivo

“Il rispetto e la promozione dell’indipendenza del mezzo e della qualità del servizio continuano a rappresentare – pur nell’evoluzione più recente del quadro delle comunicazioni elettroniche e dei media audiovisivi - la bussola elementare su cui orientare ogni ipotesi di riforma di un servizio pubblico radiotelevisivo che aspiri a svolgere la sua missione entro la cornice di un regime democratico” (Enzo Cheli, Introduzione al paper Astrid 2014).

Nel delineare missione e linee guida del servizio pubblico radiotelevisivo non sapremmo dire di meglio di quanto appena riportato. Di seguito, e in estrema sintesi, le direttrici su cui sarebbe necessario muoversi:

- i. Riservare i compiti di indirizzo e direzione del servizio pubblico al Parlamento, attraverso un sistema di maggioranze qualificate, idoneo ad escludere che siano surrettiziamente i governi pro tempore ad esercitare tale compito di indirizzo. Si tratta, peraltro, di dare compiuta attuazione ai principi enunciati in materia dall’ordinamento UE ed in particolare dal recente European Media Freedom Act (EMFA).
- ii. Recidere – in tal modo - il legame storico tra servizio pubblico radiotelevisivo e sistema dei partiti, così da valorizzare l’autonomia del mezzo e favorire un pluralismo effettivo, espressione non già di meccanismi spartitori, ma di reale indipendenza.
- iii. Rafforzare la stabilità e l’efficienza organizzativa del servizio pubblico, attraverso una governance rinnovata che sia espressione e diretta conseguenza della effettiva indipendenza dal sistema dei partiti e dalle sue logiche spartitorie.

- iv. Distinguere il servizio pubblico dall'emittenza privata sul terreno della qualità dei palinsesti, delle conduzioni e di ogni singolo prodotto.
- v. Per tale via, attraverso una sistematica verifica ex ante della qualità anche nella forma di monitoraggio del gradimento da parte del pubblico, assicurare che l'intero palinsesto abbia natura, vocazione e contenuti di servizio pubblico.
- vi. Essere protagonista dei processi di innovazione in una rinnovata logica di servizio pubblico, assicurando l'universalità dell'accesso e della fruibilità del mezzo in tutte le sue declinazioni tecnologiche.

5.2 Ordinamento, organizzazione e governance del servizio pubblico radiotelevisivo

In tema di governance del servizio pubblico radiotelevisivo, il modello prospettato nel ddl 1588 del maggio 2007 presentato in Parlamento da Gentiloni quale ministro delle comunicazioni, e quel suo naturale sviluppo (con alcune novità sostanziali, tuttavia) costituito dal paper Astrid del 2014, costituiscono ancora un riferimento essenziale.

Nel rimandare a tali documenti, se ne richiamano le principali proposizioni:

- i. restituire al Parlamento la sovranità sugli indirizzi (in ossequio alla giurisprudenza costituzionale e all'ordinamento UE), escludendo il Governo da ogni forma di controllo sugli organi direttivi dell'azienda; ciò comporta l'abrogazione dell'articolo 63, commi 9 e ss. TUSMAR e la profonda revisione dei meccanismi di nomina del board RAI (cfr. i successivi punti iv e v);
- ii. rivedere e razionalizzare l'attuale sovrapposizione di competenze tra Parlamento, Governo e Agcom, attraverso un lavoro di restituzione a ciascuna Istituzione delle proprie prerogative "naturali";
- iii. riformare profondamente la Commissione parlamentare di vigilanza esaltandone in particolare i compiti di indirizzo, in osservanza di un principio normativo molto chiaro del TUSMAR il cui art. 62, comma 1 attribuisce ad Agcom la verifica sull'assolvimento dei compiti di servizio

pubblico (dunque in buona sostanza la vigilanza). Naturalmente la soluzione ottimale è la modifica per via legislativa dei compiti della Commissione (fermi alle indicazioni della legge istitutiva del 1975). In altri termini, si tratta di restituire alla Commissione un compito di indirizzo che si è perso nel tempo (riservando contestualmente ad Agcom e solo ad essa la vigilanza e anche la regolamentazione, ivi compreso il regolamento par condicio), e di non rassegnarsi a vedere la Commissione ridotta a mero consesso che si occupa di pareri e indicazioni sulle nomine, peraltro in uno stato di paralisi da oltre un anno, come sappiamo. Si è anche valutata in subordine l'ipotesi della sua abolizione (come proposto nel Paper Astrid 2014) con la devoluzione dei suoi compiti alle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia;

- iv. azzerare il vincolo societario tra Governo e Azienda e assicurare effettiva indipendenza a RAI attraverso l'interposizione di una Fondazione, titolare del pacchetto di azioni di RAI SpA, quale garante dell'autonomia dell'Azienda dai poteri politici ed economici (si noti che il paper Astrid del 2014 modifica radicalmente i criteri di designazione del board della Fondazione ed è a questi – e non già a quelli del ddl Gentiloni – che si fa riferimento).
- v. prevedere un Consiglio di Amministrazione dell'azienda, nominato dal Consiglio della Fondazione, con rigidi criteri di eleggibilità ed incompatibilità;
- vi. sottrarre al Ministero il compito di redigere il Contratto di servizio (comunque denominato) da affidare al Consiglio della Fondazione, tenuto conto degli indirizzi generali impartiti dal Parlamento e della cornice negoziata col Governo in sede di Convenzione pluriennale.

Nelle riunioni preliminari in Astrid, in preparazione del presente documento, il tema governance è stato sviluppato in particolare con riferimento ai criteri di nomina del board della Fondazione (posto che nessuno ha messo in discussione la perdurante validità del modello "Fondazione" indicato al precedente punto iv).

Ferma la validità del criterio di nomina di ciascuno dei membri del board da parte di singole personalità istituzionali, il dibattito si è sviluppato piuttosto sui soggetti cui attribuire tale potere. Ad esempio, rispetto al modello illustrato nel paper Astrid del 2014, si è osservato come la nomina dei Presidenti di Camera e

Senato non risponda più, come in passato, a criteri di equilibrata distribuzione parlamentare, ma sia piuttosto espressione della maggioranza pro-tempore. Al contrario, si è convenuto circa la perdurante validità del potere di nomina in capo ai presidenti Agcom e Agcm. Non sono state sollevate obiezioni sull'idea che il Presidente della Fondazione sia nominato "motu proprio" dal Presidente della Repubblica. Il tema resta da sviluppare ed affinare.

Quanto al resto, ossia criteri di eleggibilità, requisiti, selezione comparativa dei candidati in base a procedure pubbliche e trasparenti, la validità del modello ipotizzato nel paper Astrid del 2014 ha trovato piena conferma. Si riporta di seguito, letteralmente, il paragrafo 3.4 del paper:

La proprietà delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe essere trasferita dallo Stato – nello specifico dal Ministero dell'economia - ad una nuova Fondazione istituita per legge, su un modello non distante da quello inglese. Questo è il primo, ineludibile passaggio se si vuole rompere la contiguità tra potere politico (e maggioranza di governo, in primis) e servizio pubblico radiotelevisivo.

La Fondazione dovrebbe essere retta da un Consiglio di non meno di 5 e non più di 10 persone scelte sulla base di rigorosi requisiti professionali e di comprovata indipendenza, stabiliti per legge.

Il sistema di nomina del Consiglio della Fondazione dovrebbe come minimo prevedere:

- ✓ *chiari e qualificati requisiti di eleggibilità, di ordine morale e professionale;*
- ✓ *criteri pubblici e trasparenti di presentazione delle candidature e di designazione;*
- ✓ *forte responsabilizzazione ad altissimo livello sul potere di nomina, da attribuire a singole figure istituzionali, previa audizioni parlamentari;*
- ✓ *poteri di revoca in capo al Parlamento, limitati a casi eccezionali tassativamente identificati dalla legge.*

Il cambio di passo rispetto ad oggi dovrebbe essere assicurato da un lato dai requisiti professionali (oggi aggirati dalla generica formula della riconosciuta competenza) e da un sistema di selezione (attraverso pubbliche

audizioni parlamentari) in grado di consentire una selezione comparativa, dall'altro da una forte responsabilizzazione personale e/o istituzionale nei criteri di nomina, in quanto tale ragionevolmente sganciata da meccanismi collegiali di lottizzazione o reciproca interdizione. Le Presidenze delle Camere dovrebbero garantire il rigore del procedimento (in pratica si tratterebbe di un rafforzamento del sistema di nomina del Consiglio di Amministrazione in vigore tra il 1993 e il 2004).

Il Presidente dovrebbe essere designato liberamente dal Presidente della Repubblica tra persone in possesso dei requisiti di legge. Gli altri consiglieri (in numero complessivo di sei) verrebbero designati con il seguente procedimento:

- presentazione di candidature da parte di tutti gli interessati;*
- verifica dei requisiti dei candidati da parte dei Presidenti delle Camere;*
- ove i candidati ammissibili siano più di 30 (o 20) selezione di una rosa di 30 (o 20 candidati) da parte dei Presidenti delle due Camere;*
- audizione individuale dei singoli candidati compresi nella rosa da parte delle due Commissioni competenti di Camera e Senato; le audizioni dovrebbero essere pubbliche, avere finalità meramente informative, con la facoltà dei parlamentari di porre questioni alle quali il candidato è tenuto a dare immediate risposte;*
- designazione di due consiglieri da parte del Presidente del Senato, due da parte del Presidente della Camera, uno da parte del Presidente dell'AGCom, uno da parte del Presidente dell'AGCM.*

La durata del mandato del Presidente e dei consiglieri dovrebbe essere di 5 anni, con esclusione della rieleggibilità. Le stesse persone dovrebbero essere assoggettate ad incompatibilità stringenti per tutta la durata del mandato e per i due anni successivi.

En passant si segnala che non si fa qui cenno alla figura dell'amministratore delegato in quanto tra le proposte contenute nel ddl Gentiloni e ribadite nel paper Astrid del 2014, questa è l'unica che ha avuto un seguito legislativo. Naturalmente, si intende in questa sede un AD nominato da un Consiglio espressione di una nuova governance (la Fondazione), e quindi non più espressione, come oggi, della maggioranza di governo.

5.3 Palinsesti, programmi, conduzioni. Per una programmazione di effettivo servizio pubblico

Per cogliere appieno quanto questo tema sia storicamente al centro della sensibilità di Astrid, vale forse la pena estrapolare alcuni passaggi dal paper del 2014.

“Anzitutto dobbiamo immaginare una televisione non prigioniera dell’auditel, e che guadagna quindi ascoltatori attraverso la fiducia nella qualità dei propri prodotti anziché attraverso la loro spettacolarizzazione (...). Appare in ogni caso necessario che la Rai riorienti la sua programmazione verso le caratteristiche di servizio pubblico rinunciando ad inseguire le emittenti private sul loro terreno di elezione (...). Ciò non significa che il servizio pubblico non possa trasmettere anche programmi di intrattenimento. Anzi, in prospettiva si potrebbe pensare di specializzare le tre reti RAI rispetto ai diversi contenuti della missione, dedicandone una all’informazione, una alla formazione ed una all’intrattenimento, purché caratterizzato da quella “qualità” (...). Occorre un’attività ex ante di indirizzo della Rai verso il raggiungimento degli obiettivi di qualità”

Questo espresso richiamo al paper Astrid del 2014 serve soprattutto a restituire la continuità di pensiero e di proposte tra le comuni riflessioni del passato e quanto si dirà a breve. Le proposte che seguono sono offerte in forma necessariamente sommaria al solo scopo di stimolare il dibattito e muovere ulteriori passi in avanti nella storica riflessione di Astrid.

Nessuna delle proposte che seguono ha la possibilità – di per sé - di essere risolutiva dei problemi che affliggono il servizio pubblico radiotelevisivo. Sussiste evidentemente un legame tra la riqualificazione dell’offerta in funzione di una sua più marcata caratterizzazione di servizio pubblico (produzioni, palinsesto, conduzioni) e quanto si dirà nei punti successivi a proposito della necessità di prevedere un graduale processo di affrancamento dalla sudditanza al mero dato dell’audience; di riformare la nozione di gradimento e le relative indagini; di aumentare il gettito da canone; di rivedere il sistema attuale di finanziamento (senza negare le ragioni del sistema misto, ma novellando i vincoli in materia pubblicitaria).

Di seguito alcune proposte di lavoro in materia di programmazione e offerta dei contenuti.

- i. L'intero palinsesto RAI dovrebbe acquisire natura e connotati di servizio pubblico. Ciò comporta una rigorosa selezione dei contenuti e dell'offerta complessiva (ispirata ai principi già ora vigenti nell'ordinamento, quando individua i parametri minimi di servizio pubblico), nonché una rinnovata vocazione di servizio pubblico nei giornalisti (per l'offerta informativa) e nei conduttori (per l'intrattenimento e i programmi di approfondimento).

Nel paper Astrid del 2014, tali misure sono più sobriamente indicate in termini di esigenza di assicurare “equilibrio nei commenti e originalità nei linguaggi” e di necessità di impedire “lo strapotere divistico dei conduttori di *talk-show*”. Qualcosa, a ben vedere, che già postula l'idea che ogni prodotto Rai debba essere “vestito” da servizio pubblico.

- ii. Ciò comporterebbe, per naturale conseguenza, un progressivo sganciamento della Rai dalla sudditanza verso gli indici di ascolto che, con gradualità, dovrebbe portare il servizio pubblico fuori dalla logica dell'Auditel. Si tratta di un processo che richiederebbe necessariamente l'intervento dell'Autorità di regolazione di settore, al fine di ritagliare al servizio pubblico una sorta di area franca all'interno della disciplina in materia di rilevazione degli indici di ascolto. Il processo potrebbe avere una evoluzione nel tempo: sia in senso, per così dire, “orizzontale”, cioè con riferimento al palinsesto giornaliero, ossia sottraendo progressivamente alla “gara” dell'audience alcune tipologie di programmi o specifiche fasce orarie quotidiane più marcatamente di servizio pubblico; sia in senso, per così dire, “verticale”, ossia con riferimento alla scansione temporale della pubblicazione dei dati di audience, escludendo il servizio pubblico dalla “gara” minuto per minuto e giorno per giorno, con dati di audience rilasciati con cadenze diverse rispetto allo standard abituale (tipo audience media settimanale e/o mensile, anche per singole fasce orarie naturalmente).

È solo un'ipotesi, la cui fattibilità tecnica e giuridica, allo stato dell'ordinamento e della regolamentazione vigente in materia di rilevazione e pubblicazione dei dati di ascolto, sarebbe tutta da verificare, posto che una richiesta di segretezza dei propri dati di audience pure oggetto di rilevazione non è prevista dall'attuale modello Auditel (l'attuale modello lascia liberi gli operatori

di aderire o meno al sistema di rilevazione, ma una volta dentro al sistema delle rilevazioni, il dato rilevato è comunque oggetto di pubblicazione). Non sembra esercizio inutile, tuttavia - onde evitare che il ricorrente refrain sulla necessità di svincolare il servizio pubblico dalla sudditanza ai dati di ascolto resti un vuoto proponimento - provare a mettere in campo alcune ipotesi concrete da studiare e approfondire col concorso delle migliori risorse professionali disponibili.

In definitiva, si tratterebbe di immaginare un sistema di rilevazione in cui il servizio pubblico si lascia misurare, ma non in stretta competizione con gli altri soggetti, essendo diversa la sua mission (peraltro – sia detto *en passant* - la storica gara col principale concorrente nell'ultimo biennio sembra al momento persa. I dati aggregati di audience del primo quadrimestre del 2026 confermano e consolidano, infatti, il sorpasso di Mediaset sia nel giorno medio che nel prime time).

Peraltro, a guardare nel dettaglio i dati auditel 2024 e la sintesi che se ne fa nella Relazione RAI al bilancio 2024 (cfr. pp. 33-34), si scopre che lo share medio dei tre programmi più seguiti del genere cultura del palinsesto RAI hanno numeri attorno al 22%, non lontano quindi dal 24% che fa segnare mediamente ogni sera il programma di punta di Rai 1, ossia *Affari tuoi* (ovviamente stiamo parlando di share, le audience sono diverse, ma questo dipende dall'orario di trasmissione). Questo per dire che una RAI svincolata dalla schiavitù degli ascolti e dalla sfida di ogni sera con la concorrenza, potrebbe lentamente abituare il proprio pubblico a qualcosa di più dei pacchi dell'imbonitore di turno. Ovviamente, per farlo occorre saper rischiare, e serve tempo (ossia non pretendere il successo immediato), e poi – naturalmente - servono investimenti e idee. L'alternativa è la rincorsa al concorrente, che dura (al ribasso) da oltre un quarto di secolo, ma che poco o nulla ha a che fare con il servizio pubblico. Dire che *Affari tuoi* (i pacchi per intenderci), costituisca servizio pubblico...questa sì che è una eresia.

- iii. Contestualmente alla messa in campo di questo processo, il servizio pubblico dovrebbe dotarsi di **un sistema terzo e autorevole di valutazione ex ante della qualità**, attraverso un adeguato sistema campionario di rilevazione ed a mezzo di indagini periodiche di gradimento tra i cittadini,

utilizzando a tal fine anche la propria piattaforma streaming ed i social per una verifica puntuale e sistematica di tale gradimento.

In tal senso, il ruolo dell'attuale **Qualitel**, quale parametro di misurazione ex post, sarebbe secondario e ancillare rispetto al ruolo di indirizzo di un indice idoneo a misurare ex ante la domanda di servizio pubblico da parte degli utenti (quali generi, quale offerta informativa, ecc.).

Naturalmente, la selezione di contenuti e palinsesti unicamente in funzione dell'obiettivo di servizio pubblico, ove correttamente individuati, non significa affatto rinunciare ad audience importanti¹⁶.

Certo, i Centri Media, peraltro per lo più controllati da soggetti esteri, guardano preferibilmente alle audience (tipicamente un target esclusivamente demografico) quando si tratta di collocare pubblicità su mezzi per definizione generalisti come una tv broadcast free to air. Tuttavia, ciò che i pubblicitari definiscono “targeting avanzato”, ossia il processo di identificazione dei diversi pubblici attraverso le tipiche tracce digitali (preferenze di navigazione, cronologie, e tutto il corredo noto di marketer digitali) potrebbe essere facilmente offerto da un servizio pubblico in grado, attraverso proprie indagini di gradimento distribuite per cluster di rispondenti (non solo età e sesso, ma anche interessi, preferenze, propensioni di spesa, titolo di studio), di identificare e “brandizzare” i propri pubblici. Segmentare il pubblico ed imparare a conoscerlo nelle sue propensioni di consumo è la prima strategia di ogni centro media. Il ricorso all'IA per analizzare il contesto (quale programma, con quale pubblico) in cui il contenuto viene offerto all'utente costituisce ormai pratica diffusa. In tal senso, offrire platee di pubblico che si esprimono sul gradimento dei programmi è qualcosa di sicuro interesse per gli investitori pubblicitari.

- iv. Come si ipotizza già nel paper del 2014, si potrebbe infine pensare che le più recenti evoluzioni del mercato media e il mutamento radicale delle abitudini di consumo, suggeriscano che si è giunti ad un punto di tendenziale declino dei canali generalisti. Sarebbe una rivoluzione, ma non

¹⁶ Cosa poi potrebbe fare di più e di meglio una RAI a trazione integrale da servizio pubblico è sintetizzato in tre o quattro esempi nel capitolo XIV del libro Astrid Il Mulino del 2023, ai cui contenuti si rimanda.

è una eresia, immaginare in tal senso quattro grandi reti Rai (la quarta anche come sommatoria di un surplus di mini-canali specializzati con audience piuttosto insignificanti) dedicate a quattro grandi aree di offerta. A mero titolo di esempio le quattro aree suddette potrebbero così essere ripartite: informazione e approfondimento informativo; cinema e fiction; intrattenimento e sport; cultura e società.

5.4 Il finanziamento. Le risorse: canone, pubblicità e separazione contabile

Fin qui si è provato ad immaginare una RAI e un servizio pubblico radiotelevisivo radicalmente riformati nella mission (tutto ciò che si produce, si acquista e si trasmette deve avere natura, contenuti e finalità di servizio pubblico), nella governance (esclusione del Governo pro tempore da ogni forma di controllo sugli organi direttivi dell'azienda e piena restituzione delle attività di indirizzo al Parlamento) e nell'offerta (fino a ipotizzare la fine della programmazione generalista e la fuoriuscita dalla competizione sugli ascolti) .

A queste novità radicali dovrebbe corrispondere, quasi per naturale conseguenza, una profonda riforma dei meccanismi di finanziamento e di tenuta contabile.

In estrema sintesi, al riguardo, le proposte sono le seguenti:

- i. Prevedere un aumento del gettito del canone dell'ordine del 20-30% rispetto all'attuale raccolta pari a circa 1,9 miliardi di euro; si tratterebbe in pratica di assicurare al servizio pubblico nuove risorse per un valore di circa 380- 550 milioni di euro (non tali, comunque, da coprire integralmente gli attuali ricavi pubblicitari che ammontano a circa 750 milioni di euro);
- ii. abrogazione dei tetti pubblicitari speciali e apposizione di nuovi vincoli normativi di tipo qualitativo alla trasmissione di pubblicità: divieto in determinate fasce orarie, divieto di interruzione dei programmi;
- iii. abrogazione degli obblighi normativi di separazione contabile.

Di seguito, e più nel dettaglio, le singole proposte.

Il canone. Sulla base dei presupposti di riforma enunciati (qualità, equilibrio, alterità e differenza) si può sostenere una riforma del canone (attualmente fissato

a 90 euro per famiglia) che vada nella direzione di un tendenziale aumento del gettito (del 20-30%), il che significherebbe un aumento del canone di 18-27 euro annui per abbonato.

Quanto al canone speciale riscosso da aziende, circoli, associazioni, fissato attualmente a 203 euro, esso dovrebbe aumentare in proporzione.

Naturalmente l'aumento del gettito che ragionevolmente si determinerebbe all'esito di una manovra siffatta, si giustificherebbe (e sarebbe proponibile) unicamente a valle della realizzazione di una riforma dell'azienda nella direzione che abbiamo provato a indicare. In sostanza, l'aumento del canone si giustificherebbero solo dinanzi ad un'azienda profondamente rinnovata nella sua governance, nella sua organizzazione e nella sua offerta.

Peraltro, maggiori risorse da canone significherebbero una più forte presenza sul mercato dei diritti sportivi (che sono sicuramente prodotti di servizio pubblico, come segnala il grande recente successo televisivo delle olimpiadi invernali) e una più incisiva capacità di investimento nella produzione e nell'acquisto di contenuti di qualità (cinema e serie tv in primis).

La pubblicità. Sulla base degli stessi presupposti, che ridefiniscono la natura stessa di RAI facendone un soggetto altro rispetto agli (attuali) competitor, si può immaginare un'azienda che continui a raccogliere risorse anche sul mercato pubblicitario.

Le ragioni alla base del sistema di finanziamento misto e della sua persistente validità sono state oggetto di analisi nel capitolo XIV del volume Astrid-Il Mulino del 2023, cui si rimanda. Peraltro, ipotizzare l'abbandono della raccolta pubblicitaria, determinerebbe una perdita di 750 milioni di euro, il che comporterebbe (solo per coprire il disavanzo che si verrebbe a creare) un aumento del canone ben superiore a quello qui ipotizzato. Senza, peraltro, che a detto aumento conseguano risorse aggiuntive idonee a finanziare un nuovo servizio pubblico del tipo di quello descritto in questa sede. In altri termini, l'ipotesi di abbandonare totalmente la raccolta pubblicitaria appare irrealistica, se non al prezzo di condannare il servizio pubblico ad uno stato di minorità, e di rendere inconseguibile qualsiasi progetto di riforma.

Al contrario, dinanzi a un progetto di riforma che ridisegna profondamente la natura e la vocazione di servizio pubblico della RAI, e a fronte di un mercato radicalmente diverso dal passato, in cui si fronteggiano sulle diverse piattaforme trasmissive una molteplicità di soggetti vecchi e nuovi, si può anche immaginare

di compiere un ulteriore passo avanti. Un servizio pubblico con obblighi stringenti di qualità (e conseguenti vincoli nella programmazione e nelle conduzioni) e progressivamente sottratto alla logica dell'Auditel, quindi fondamentale altro rispetto a tutti gli (attuali) concorrenti, dovrebbe poter raccogliere liberamente pubblicità semplicemente sulla base del gradimento degli investitori, quindi senza più i tetti orari più stringenti (concepiti da un ordinamento vecchio di mezzo secolo) che assolvono alla sola funzione di non far competere l'azienda pubblica sul mercato pubblicitario. Semmai i vincoli alla raccolta pubblicitaria dovrebbero essere non già quelli orari, ma piuttosto quelli più propri di un servizio pubblico, con fasce orarie di divieto assoluto (ad esempio quella pomeridiana riservata ai minori) e divieto di interruzione dei programmi (tornando allo spirito originario e dimenticato della direttiva tv senza frontiere che stabiliva che la pubblicità si effettua tra un programma e l'altro). Magari con deroghe per i programmi di intrattenimento di durata superiore ad una certa soglia oraria e con la facoltà di interrompere la trasmissione di eventi sportivi nelle pause regolamentari.

In breve, con riguardo alla raccolta pubblicitaria non si tratta di ipotizzare un aumento dei ricavi, ma di immaginare una diversa qualità anche della programmazione pubblicitaria, capace di distinguere il servizio pubblico anche sotto tale profilo (se poi, per tale via, gli spazi pubblicitari offerti diventano più pregiati e costosi, tanto da ingenerare nuovi ricavi, tanto meglio).

La separazione contabile. Conseguenziale al progetto e in coerenza con esso, si configura il superamento (con opportuna modifica legislativa) dell'attuale modello di separazione contabile.

Si tratta di un modello che non funziona per le ragioni ampiamente illustrate nel capitolo XIV del volume Astrid Il Mulino, cui ancora si rimanda.

La sua ratio è – come noto – quella di impedire il sussidio incrociato, ovvero il finanziamento col canone di programmi non di servizio pubblico. La realtà racconta l'opposto, se si vanno a guardare i bilanci dell'azienda: sempre più sono i ricavi da pubblicità che concorrono a finanziare la programmazione di servizio pubblico e non il contrario.

Si aggiunga che, nella cornice di una riforma quale quella ipotizzata, ossia di una RAI sganciata dalla gara delle audience, con un rigoroso controllo ex ante della qualità e una programmazione integralmente di servizio pubblico - il che naturalmente richiede contenuti e conduzioni appropriate e dunque un mutamento

di rotta dei palinsesti – la separazione contabile non avrebbe più alcuna ragion d’essere.

6. Considerazioni finali

La proposta di riforma che abbiamo inteso definire - per quanto ragionevole nei suoi presupposti e salda nelle sue finalità – ha una sua consapevole e voluta radicalità (di cui abbiamo fornito ragione in premessa).

Nel lasciare alla discussione collegiale il compito di dire quanto essa sia praticabile, o anche solo opportuna, sia però consentito osservare che questa sua “radicalità” è anche “figlia naturale” della drammaticità senza precedenti, dal dopoguerra ad oggi, della situazione geopolitica globale e della idea stessa di Europa che i nostri padri hanno inteso costruire.

Non è questa la sede per un approfondimento del genere (e comunque, per chi volesse, le Parti Terza e Quarta del volume *Astrid Il Mulino*, sono dense di richiami e collegamenti tra la situazione politica generale e il nostro ambito specialistico), tuttavia – per intenderci con una battuta – non sfugge a nessuno quanto sia oggi più che mai necessaria una lettura profonda di questi fenomeni da parte di servizi pubblici radiotelevisivi realmente tali.

Disporre o meno - nei drammatici frangenti dello scorcio di terzo millennio che stiamo vivendo - di una informazione, di una offerta di contenuti, di un palinsesto che abbiano davvero l’architettura e l’ispirazione di un servizio pubblico, non è cosa da poco.

A dicembre del 2020, nell’inaugurare l’ampio programma di riforme che sarebbe poi sfociato nello *European Media Freedom Act* (assieme all’ampia disciplina del digitale, tra cui si citano il *Digital Markets Act*, il *Digital Services Act*, l’*Artificial Intelligence Act*) la Commissione Europea, nell’incipit del Piano d’azione per la democrazia europea, scriveva “*la democrazia non può essere data per scontata*”. Forse non si immaginava, allora, quanto questo ammonimento sarebbe divenuto drammaticamente attuale. Non è questo il tempo dei tatticismi. Vale per chi deve trovare la misura giusta nelle scelte di politica generale, e vale anche – *si parva licet* – per chi si candida a dire la sua in settori specialistici e apparentemente distanti dal cuore dei problemi del pianeta.

Se, dunque, si vuole tornare a parlare di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo, riteniamo sia questo il momento, purché lo si faccia al passo e all’altezza dei drammatici problemi di tenuta del diritto internazionale e degli ordinamenti democratici che costituiscono la vera sfida, oggi, per il futuro della

nostra democrazia. Entro questa cornice, e solo entro questa cornice, trova ragione e fondamento la radicalità delle proposte formulate in questa sede.

GLOSSARIO TECNICO

Streaming: tecnologia per la trasmissione di contenuti audio e video sulla rete internet. La trasmissione è realizzata attraverso dispositivi della rete: switch, server e Internet Exchange Point. Sono anche utilizzati protocolli specifici e applicazioni software dal lato rete e dal lato utente per consentire la fluidità della trasmissione e superare i ritardi della rete. Per maggiori dettagli si veda il cap. 4 della prima parte del già citato volume Astrid “La televisione del futuro. Le prospettive del mercato televisivo nella transizione digitale”

DTT: Digital Terrestrial Television; il sistema televisivo che, utilizzando le reti di diffusione e i ripetitori terrestri, trasmette il segnale TV in tecnica digitale, sostituendo così la televisione analogica. In Italia la transizione al digitale terrestre è stata attuata negli anni 2008-2010.

DVB-T, DVB-T2: Digital Video Broadcasting-Television; è lo standard tecnico europeo utilizzato per la trasmissione televisiva digitale trasmessa via etere e ricevuta tramite le normali antenne TV. Consente di trasmettere un maggior numero di programmi in una data banda di frequenza. Il DVB-T2 costituisce l'evoluzione del DVB-T che garantisce la trasmissione di un numero superiore di programmi e una migliore qualità di copertura.

Multiplex, mux: tecnica di trasmissione del segnale televisivo digitale attraverso il quale più canali televisivi, radiofonici o di dati, vengono diffusi nella medesima frequenza. Nella televisione analogica ciascuna frequenza (canali 5-12 della banda VHF e 21-69 della banda UHF) consentiva la trasmissione di un solo programma televisivo. Con la transizione alla tecnica digitale, ciascuna frequenza consente la trasmissione di un numero di canali che dipende dalla banda disponibile (in Italia 8 MHz), dalla qualità di visione richiesta (SD, HD o 4K), dallo standard tecnico adottato (DVB-T o T2) e dalla configurazione di trasmissione predisposta dal broadcaster.

SD, HD, 4K: indica i differenti livelli di definizione video e in ultima analisi di qualità di immagine offerti dai fornitori di servizi di televisione digitale, indipendentemente dalla rete di distribuzione (DTT, satellite, Internet). La qualità

SD o Standard Definition è analoga a quella fornita dalla TV analogica e ha un numero di pixel pari a 720x576 (c.a. 400.000 pixel). Lo standard HD offre, nella versione Full HD, un numero di pixel (1920x 1080) circa 5 volte superiore (c.a. 2 milioni di pixel). Lo standard 4K offre, a sua volta, un numero di pixel (3840x2160) 4 volte superiore di pixel (c.a. 8 milioni). Il termine 4K indica in maniera approssimata il numero di pixel su di una linea orizzontale (3840).

Refarming della Banda TV: indica il processo attraverso il quale alcune bande di frequenza utilizzate per la trasmissione televisiva vengono cedute alle comunicazioni mobili. Questo implica che i programmi trasmessi dalle TV nelle bande di frequenza cedute al mobile siano interrotti o riallocati in bande ancora in uso per la diffusione TV. In Italia, il primo refarming è stato attuato nel 2011-2013 quando la banda a 800 MHz (canali 61-69 della TV) fu acquisita dagli operatori mobili per l'avvio del servizio 4G (LTE). Gli operatori televisivi che allora utilizzavano i canali 61-69 (operatori locali) furono incentivati a sospendere le trasmissioni o a ricollocarsi nelle frequenze inferiori (canali 21-60), grazie alla maggiore capacità offerta dalla tecnica digitale. Nel 2022, è stato completato il secondo refarming che ha coinvolto la banda 700 MHz (canali 49-60), con le frequenze assegnate a 3 operatori mobili (TIM, Vodafone, Iliad).

VOD: Video On Demand; sistema che permette agli utenti di selezionare e guardare contenuti video (film, serie TV, programmi) in streaming tramite Internet, quando desiderano, senza orari prestabiliti, consentendo altresì di mettere in pausa il programma o di ri-iniziarlo. Quando è richiesto un abbonamento per la fruizione di contenuti VOD, si utilizza anche l'acronimo SVOD (Subscription VOD).

OTT: Over The Top; è il termine utilizzato per indicare le piattaforme di distribuzione in streaming di contenuti video/audio, di norma a pagamento, sulla rete internet. Il termine indica che la piattaforma opera esternamente alla rete internet, immettendo i contenuti a livello più alto della rete, senza partecipare alla realizzazione e gestione della rete stessa. Gli operatori OTT offrono servizi VOD e SVOD e anche trasmissioni di eventi in tempo reale, quali per esempio concerti o eventi sportivi.

CDN: Content Delivery Network; rete di server distribuiti geograficamente collegati al sistema centrale di una piattaforma di distribuzione di contenuti video e audio (ma immagini o files) attraverso una rete ad alta velocità. Ciascun server si trova di norma in prossimità del gruppo di utenti a cui offre servizio, in maniera da ridurre il tempo di transito di segnali sulla rete e diminuire la probabilità di congestione, riducendo quindi le situazioni in cui la visione di un contenuto in streaming si blocca. Un server di una rete CDN può essere paragonato a un ripetitore della rete televisiva che serve una determinata area territoriale.

Data center, Hyperscale. Il data center rappresenta la concentrazione di apparecchiature informatiche (computer, server di memorizzazione dati, switch, etc) realizzata in un'unica postazione da un fornitore di servizi ICT per offrire una capacità elaborativa massiva e la memorizzazione di contenuti (video, audio, immagini, files, documenti) da archiviare e distribuire sulla rete. Quando il numero delle apparecchiature installate in un centro supera determinate soglie (di norma espresse in termini di consumo elettrico), il Data Center viene denominato Hyperscale.

Edge data center: sono i centri dati più prossimi agli utenti, al confine (edge) della rete. Per la loro vicinanza ai terminali riceventi garantiscono i più ridotti tempi di risposta (latenza) della rete, necessaria in applicazioni *mission critical* in cui sono richieste reazioni in tempo reale e anche in applicazioni di entertainment come i giochi on line.

TV connesse (smart TV): apparecchi televisivi che si collegano direttamente a internet per l'accesso ai servizi in streaming offerti dalle piattaforme OTT. Di norma, le TV connesse offrono una qualità di immagine HD e anche 4K.

Set Top Box (STB): dispositivi di ricezione della trasmissione televisiva DTT, satellitare o internet che consentono la visione di programmi anche da televisori di vecchia generazione o alle TV non connesse. Gli STB, in particolare quelli per il DTT e la TV satellitare, hanno un alloggiamento per l'inserimento di

una smart card che consente la visione di programmi criptati, per i quali è richiesta una registrazione (TiVu Sat) o un abbonamento a pagamento.

Transponder satellitare: il sistema tecnico attraverso il quale un gruppo di programmi è trasmesso dal satellite su di una stessa frequenza. È analogo al multiplexer utilizzato nella DTT.

DAB, DAB+: sistema di trasmissione della radio in digitale che si affianca (ma allo stato non sostituisce) le trasmissioni analogiche in modulazione di frequenza (FM). Lo standard DAB (e la sua evoluzione DAB+ utilizzata in Italia) è quindi analoga al DVB-T/T2 e opera sulle frequenze VHF precedentemente utilizzate dalla televisione.

Smart speaker: dispositivi di ascolto radio che si collegano autonomamente alla rete internet (di norma con il wi-fi) per l'accesso ai contenuti audio (radio, podcast, etc) trasmessi in streaming. In un unico contenitore, sono racchiusi l'apparecchiatura di accesso alla rete e l'altoparlante per la diffusione del suono. Spesso, attraverso un microfono, consentono di accedere agli assistenti virtuali offerti dai principali giganti della rete (Google, Amazon, Apple etc).