



ASTRID PAPER

112

Per una riforma del servizio pubblico radiotelevisivo

di Fernando Bruno, Vincenzo Lobianco, Antonio Perrucci,

Augusto Preta

SETTEMBRE 2026

1. INTRODUZIONE.....	2
2. IL CONTESTO TECNOLOGICO E LE OPPORTUNITÀ PER IL SERVIZIO PUBBLICO.....	5
2.1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO.....	5
2.2. PROFILI DI SVILUPPO TECNOLOGICO RAI	10
2.2.1. LA RETE DI TRASMISSIONE IN DIGITALE TERRESTRE E SATELLITE	10
2.2.2. LA TRANSIZIONE AL DIGITALE SULLA RETE INTERNET	11
2.2.3. LO SVILUPPO DELL'INFRASTRUTTURA DIGITALE	12
3. LO SCENARIO COMPETITIVO E LE SFIDE DEL MERCATO PER IL SERVIZIO PUBBLICO ...	14
3.1. LA DIMENSIONE EUROPEA	14
3.2. IL MERCATO ITALIANO	17
3.3. AUDIENCE TELEVISIVA E TRASFORMAZIONE DEI CONSUMI	19
3.4. IL POSIZIONAMENTO DI RAI.....	20
4. I SERVIZI PUBBLICI RADIOTELEVISIVI ALLA PROVA DEL FUTURO	23
5. LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SERVIZIO PUBBLICO	27
5.1. MISSIONE E LINEE GUIDA	27
5.2. LA GOVERNANCE	28
5.3. OFFERTA EDITORIALE, AUDIENCE E VALORE PUBBLICO NELL'ECOSISTEMA DIGITALE.....	32
5.4. IL FINANZIAMENTO E LE RISORSE.....	35
6. CONSIDERAZIONI FINALI	39
GLOSSARIO TECNICO	41

PER UNA RIFORMA DEL SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO¹

1. Introduzione

Il presente paper si inserisce a pieno titolo nel quadro delle iniziative che da circa 20 anni Astrid promuove sul tema della riforma del servizio pubblico radiotelevisivo².

Richiamare le iniziative assunte in passato serve a dire due cose: la prima è che Astrid è storicamente protagonista del dibattito sulla riforma del sistema radiotelevisivo pubblico. La seconda, meno lusinghiera, è che di questo tema si parla ininterrottamente da almeno due decenni. In Parlamento sono decine le proposte e i disegni di legge depositati nel tempo. Solo in quest'ultima legislatura se ne contano undici presentati in Senato e otto alla Camera. E la domanda inevitabile è: ha senso continuare a parlarne, ancora nel 2026?

Sì! Ha senso – a nostro giudizio - e per diverse ragioni.

- ✓ Perché esiste un testo unificato di riforma del servizio pubblico radiotelevisivo presentato di recente dal Governo (Ddl S 1570), su cui si è riaperto e riaccessò il dibattito.
- ✓ Perché Camera e Senato di fatto non esercitano da tempo le proprie prerogative di indirizzo e vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo, quale conseguenza della paralisi che impedisce da circa un anno e mezzo alla Commissione parlamentare competente di fare il proprio lavoro, e ora, da ultimo, con le dimissioni di tutti i suoi membri, una circostanza che sancisce la definitiva presa d'atto di un gravissimo stato di crisi.
- ✓ Perché, quale conseguenza di tutto ciò, da quasi due anni l'azienda non riesce a dotarsi di un Presidente.
- ✓ Perché, nell'aprile del 2026, tali circostanze hanno indotto persino il Presidente della Repubblica a stigmatizzare lo stato di fatto dichiarando che

¹ Il presente documento è frutto di un lavoro collegiale. Quanto a Fernando Bruno lo scritto riflette unicamente l'opinione dell'autore e come tale si configura anche ai sensi dell'art. 15, comma 4, del Codice etico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

² Ne richiamiamo i passaggi essenziali: nel maggio del 2007, il ministro delle Comunicazioni, Paolo Gentiloni, presenta in Parlamento il ddl 1588, le cui Linee Guida sono illustrate e dibattute in Astrid poche settimane prima. Sette anni dopo, nel novembre 2014, Astrid pubblica una ricerca coordinata da Enzo Cheli dal titolo Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo e della governance 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 - che affronta anche il tema della riforma del servizio pubblico radiotelevisivo.

“non è accettabile che, dopo un anno e mezzo, al servizio pubblico manchi ancora l’assetto dei propri organi amministrativi e la Commissione di vigilanza non sia in grado di esercitare i suoi compiti”.

- ✓ Perché l’azienda nel frattempo tira a campare, galleggiando su una legacy che non potrà tuttavia costituire una rendita di posizione ab aeterno. E intanto, dal 2024, ha perso la leadership della audience, con un divario dal competitor storico che a distanza di due anni sembra allargarsi e assumere carattere strutturale.
- ✓ Perché, infine, senza un’adeguata riforma, si rischia evidentemente la procedura di infrazione con l’UE atteso che l’EMFA (European Media Freedom Act) pienamente applicabile nei paesi membri dall’8 agosto 2025, prevede l’obbligo per gli Stati membri di dotarsi di “garanzie giuridiche efficaci per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico in tutta l’Unione, senza che siano influenzati da interessi governativi, politici, economici o privati “ (considerando 31) e impone agli Stati membri di provvedere “affinché i fornitori di media di servizio pubblico siano indipendenti dal punto di vista editoriale e funzionale” (articolo 5).

A tal fine, il nostro paper intende preliminarmente fornire una descrizione:

- ✓ **del contesto tecnologico** in cui si muovono i diversi attori del mercato televisivo e delle opportunità che si offrono ad un servizio pubblico radiotelevisivo che sappia utilizzarlo al meglio;
- ✓ **degli scenari competitivi** e delle principali dinamiche di mercato con le quali il servizio pubblico deve misurarsi per sostenere il confronto con vecchi e nuovi attori;
- ✓ **del posizionamento Rai** in rapporto ai principali trend del mercato televisivo italiano (ricavi, raccolta pubblicitaria, audience).

Potremmo aggiungere che proprio a partire dalla attuale cornice tecnologica e di mercato, quale descriviamo nelle pagine che seguono, il problema dell’indipendenza, lungi dal configurarsi unicamente nei termini di requisito burocratico formale idoneo a corrispondere ai deliberati di un regolamento europeo, appare quale condizione irrinunciabile per sopravvivere.

Solo lontano dal governo di turno e dalla corte dei partiti – di tutti i partiti - il servizio pubblico radiotelevisivo può giocare infatti le sue residue possibilità di interrompere il declino e resistere (almeno resistere) allo spirito del tempo incarnato dal trionfo delle grandi piattaforme globali e dal prepotente dilagare dell’intelligenza artificiale.

Conseguentemente, sulla base delle evidenze che illustreremo e delle riflessioni sui profili tecnologici/infrastrutturali e di mercato che ne discendono, si formuleranno una serie di proposte 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 di lavoro ASTRID, è articolato lungo quattro direttrici, approfondite nel cap. 5:

- i) Missione;
- ii) Governance;
- iii) Offerta editoriale;
- iv) Finanziamento.

Le proposte, come si avrà modo di constatare, sono connotate da un certo grado di “radicalità”, funzionale a stimolare il dibattito; in tal senso, questo approccio ha prodotto un primo esito positivo nell’ambito del seminario dello scorso 22 giugno.

Per parte nostra, non abbiamo difficoltà a riconoscere che questa radicalità è anche il portato di una certa insofferenza per il modo estemporaneo con cui il tema della riforma del servizio pubblico radiotelevisivo viene abitualmente affrontato e per la diffusa indisponibilità a portare realmente avanti un progetto di riforma organico pure tante volte delineato.

L'alternativa è difendere l'esistente, trincerarsi nelle posizioni acquisite e provare ancora a vivacchiare per qualche anno, prima che la piena travolga la nozione stessa di servizio pubblico.

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

2.1. Il quadro di riferimento

L'attuale contesto tecnologico, sempre più *digital oriented*, e le scelte di consumo degli utenti che ne discendono, conferiscono crescente centralità alla distribuzione dei contenuti audiovisivi attraverso lo streaming sulla rete internet, sia per i palinsesti della televisione lineare sia per la Tv on demand.

A livello globale, il settore audiovisivo sta attraversando infatti una fase di profonda trasformazione, caratterizzata dal progressivo spostamento dei consumi verso le piattaforme digitali, dalla crescente centralità delle connected TV e dall'integrazione tra modelli basati sugli abbonamenti e modelli finanziati dalla pubblicità. Parallelamente, la competizione non si svolge più esclusivamente tra broadcaster e servizi di streaming tradizionali, ma coinvolge un ecosistema molto più ampio che comprende piattaforme video, social media, gaming e creator economy, in una vera e propria "economia dell'attenzione" nella quale il tempo degli utenti rappresenta la risorsa più scarsa e contendibile.

Anche il mercato italiano si muove lungo queste direttrici evolutive, pur presentando caratteristiche specifiche che ne rendono l'evoluzione più graduale rispetto ad altri Paesi. La persistente rilevanza della televisione lineare, il ruolo ancora centrale del digitale terrestre e una diffusione dello streaming meno avanzata rispetto ai mercati più maturi fanno sì che i processi di trasformazione assumano, infatti, nel nostro Paese forme e tempi peculiari, come risulterà più chiaramente dall'analisi dei dati illustrati nelle pagine che seguono. Nondimeno, secondo AGCOM³ nel periodo 2021-2025 si è comunque registrata in Italia una diminuzione dell'audience della TV lineare (ossia dei programmi trasmessi in diretta, sulla base di un palinsesto predefinito, via digitale terrestre e via satellite nazionale⁴) dell'ordine del 20%, da 10 milioni a circa 8 milioni di spettatori nel giorno medio.

Una analoga, puntuale valutazione del dato di audience 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 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

³ AGCOM, Relazione Annuale 2026

⁴ Report dotazioni tecnologiche delle famiglie italiane – dicembre 2025 - www.auditel.it/ascolti/

connesse e i STB e attestano - dal 2021 al 2025 - la sostanziale stabilità degli utenti sia delle piattaforme gratuite sia 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 Auditel⁵ del dicembre 2025, risulta essere nelle prime case superiore al 50% del parco TV totale - circa 44 milioni di apparecchi - 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 trasmissione⁶ (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 da Rai⁷ con la tecnologia di seconda generazione DVB-T2, che 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 e circa 300 canali locali, la maggior parte dei quali con qualità in Standard Definition (SD).

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 unicamente su questo multiplex, nonché i canali Rai 1, 2 e 3 ricevibili anche su un secondo blocco in DVB-T. Il multiplex DVB-T2 ospita anche un canale in risoluzione 4K, sul quale

⁶ 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)

⁷ Il Contratto di Servizio con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il periodo 2023-2028 impegnava Rai a diffondere un multiplex nazionale nello standard DVB-T2 entro il 1° settembre 2024.

ultimamente 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 terrestre⁸ - previsto proprio per il 2022 - è stato rinviato a causa della non ancora completa diffusione di apparecchi (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 una significativa riduzione degli ascolti attraverso la televisione digitale terrestre. Secondo le ultime rilevazioni Auditel⁹ (dicembre 2025), nelle prime case il numero di ricevitori compatibili con il DVB-T2 è pari a circa il 75% del relativo parco TV¹⁰.

Stante questa situazione di insufficiente diffusione dei televisori in grado di ricevere la tecnologia di seconda generazione, non è stata ancora assunta alcuna decisione in ordine alla data in cui dovrà essere effettuata 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 di Rai), atteso che la maggior parte delle emittenti operative prima del riassetto ha comunque proseguito l'attività anche dopo il 2022.

Occorre nondimeno osservare che il rinvio della migrazione alla seconda generazione DVB-T2 sta ovviamente 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 - certamente sul piano della qualità della visione, ma anche sotto il profilo della varietà dell'offerta - in considerazione delle disponibilità finanziarie di queste ultime che consentono loro

⁸ Legge di bilancio 2018, artt. 1026-1048.

⁹ Report dotazioni tecnologiche delle famiglie italiane – dicembre 2025 - www.auditel.it/ascolti/

¹⁰ 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.

la produzione diretta di contenuti e 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 ivi riveste il DTT per la diffusione dei contenuti televisivi, le frequenze TV sono state prorogate – per decisione governativa - al 2040.

Una analoga determinazione renderebbe evidentemente meno urgente affrontare il processo di migrazione in questione. Tuttavia, la pressione concorrenziale delle piattaforme in streaming continuerà fatalmente a penalizzare gli ascolti del DTT, in particolare tra le nuove generazioni e gli utenti cosiddetti “alto spendenti”, riducendone l'audience complessiva e concentrandola su target marginali quali le persone in età avanzata e/o con problemi di natura economica e socio-culturale 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 (Televisore 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 di Rai. I programmi sono criptati e ricevibili attraverso una smart card distribuita gratuitamente insieme al dispositivo di accesso.

Ad oggi, non sono disponibili dati ufficiali aggiornati sul numero di famiglie che accedono alle due principali piattaforme satellitari. ITMedia Consulting¹¹ stima tuttavia che, alla fine del 2025, il numero complessivo degli utenti si attestasse intorno a 5,8 milioni di famiglie, quasi equamente ripartite tra Sky e TivùSat. Tale dato è il risultato di dinamiche profondamente differenziate: da un lato, una marcata contrazione degli abbonati satellitari di Sky nell'ultimo decennio; dall'altro, una crescita moderata ma costante di TivùSat, particolarmente negli ultimi anni.

La contrazione della piattaforma satellitare di Sky riflette la trasformazione strutturale del mercato audiovisivo italiano e internazionale. Sky, che nel 2011 contava oltre 5 milioni di abbonati integralmente satellitari e che nel 2019 aveva raggiunto circa 5,2 milioni di clienti, includendo anche l'offerta sul digitale terrestre, ha progressivamente risentito di tre fenomeni distinti: la chiusura delle offerte pay sul digitale terrestre; il crescente fenomeno del *cord cutting* (letteralmente “tagliare la corda”) a favore dei servizi di streaming; la migrazione di una parte degli abbonati verso i servizi broadband proprietari del gruppo, in particolare Sky WiFi e NOW.

Tra questi fattori, il più rilevante appare il secondo. Negli ultimi dieci anni, infatti, il mercato italiano ha registrato la crescita di circa 15 milioni di sottoscrizioni ai servizi di streaming a pagamento, mentre gli abbonati alla piattaforma satellitare Sky si sono progressivamente ridotti fino a circa 3 milioni alla fine del 2024. Il declino degli abbonati via satellite costituisce pertanto una delle manifestazioni più evidenti della transizione del mercato audiovisivo, a partire da quello a pagamento, verso modelli di distribuzione basati sulla banda larga e sullo streaming.

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 (fonte Audiradio) in mobilità è realizzato principalmente con l'autoradio, in FM o in digitale (a partire dal 1° Gennaio 2020, con il CCE - direttiva (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018) il ricevitore DAB+ è stato reso obbligatorio per le nuove autovetture) con un numero di utenti medi giornalieri di 27,9 milioni. Lo smartphone, via streaming internet per la quasi totalità¹², 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).

¹¹ *Il mercato televisivo in Italia:2025-2027*, Rapporto ITMedia Consulting, Dicembre 2025.

¹² 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.

di utenti). I dati complessivi forniscono un numero di utenti medi giornalieri pari a circa 45 milioni, secondo la rilevazione Audiradio.

Recentemente, a livello nazionale quest'obbligo è stato aggiornato imponendo anche alle auto senza autoradio (tipicamente vetture elettriche importate dall'Estremo Oriente) o connesse a internet di dotarsi di un ricevitore FM/ DAB+. La norma, contenuta in una revisione del CCCE come recepito in sede nazionale, è stata approvata dalla Commissione Europea il 15 maggio 2026.

2.2. Profili di sviluppo tecnologico Rai

2.2.1. La rete di trasmissione in digitale terrestre e satellite

Rai Way, società quotata sul mercato azionario fin dal 2014, ma la cui maggioranza (c.a. il 65%) è tuttora in capo a Rai, si occupa di gestire la rete dei trasmettitori televisivi che Rai aveva sviluppato sin dalla sua creazione, garantendo le caratteristiche di copertura e qualità di servizio stabilite dal Contratto di Servizio Pubblico. Inoltre, Rai Way offre servizi di trasmissione anche alle emittenti locali, in diverse aree regionali. Si tratta in sostanza un c.d. Tower Operator, al pari di p.e. Inwit o Cellnex, che tuttavia opera quasi esclusivamente nel segmento della trasmissione dei segnali televisivi, a differenza dei due operatori precedentemente menzionati che operano nei servizi per le comunicazioni mobili. La rete di Rai Way è pertanto costituita per la maggior parte di siti e torri adatti alla diffusione televisiva (torri HTHP, High Tower High Power).

La configurazione di Rai Way è simile a quella di EI Towers, spin off nato dalla rete di trasmissione di Mediaset il cui azionariato è per il 60% del fondo F2I e per il 40% di MFE. EI Towers trasmette i canali delle emittenti di Mediaset e di alcuni operatori nazionali e, al pari di Rai Way, diffonde i canali di emittenti locali, in alcune aree regionali.

In considerazione della mission comune delle due società e alla luce delle prospettive del digitale terrestre illustrate nelle pagine che precedono, per oltre un decennio sono state condotte trattative per una fusione tra Rai Way e EI Tower che tuttavia si sono concluse recentemente con un nulla di fatto, atteso che il MoU per la fusione, più volte prorogato, è definitivamente scaduto il 30 giugno 2026.

Di conseguenza Rai Way, in assenza di evoluzioni future del suo assetto societario, continuerà a offrire servizi di trasmissione a Rai e agli operatori locali nella sua attuale configurazione. Rai Way ha inoltre cominciato a operare nella diffusione dei segnali sulla rete internet, attraverso la costituzione di una rete di data center (19) collegati alla fibra ottica di proprietà della stessa azienda. Rai Way ha inoltre annunciato un

grande investimento (ca 400 milioni di euro) per la creazione di un Hyperscaler Data Center a Pomezia. Anche se non sono stati indicati gli effettivi tempi di realizzazione dell'impianto.

Ciò detto, non sembrano ancora chiare le prospettive di evoluzione di Rai Way, se rimarrà una società a sé stante, se sarà inglobata in Rai o se potrà essere coinvolta in una fusione con altre società del settore. A tale ultimo riguardo, vale osservare che, in caso di fusione con altre società, un Dpcm del 2022¹³ ha stabilito che Rai non potrà scendere al di sotto del 30% della partecipazione in Rai Way *“..come effetto di una o più operazioni straordinarie, incluse una o più operazioni di fusione ...”*.

Il tema del futuro di Rai Way, per quanto in larga misura estraneo ai contenuti e alle finalità del presente documento, resta comunque tema di grande interesse, alla luce della transizione al digitale e delle potenzialità dell'azienda.

Tanto premesso, appare necessario che Rai, con Rai Way ed eventualmente nel futuro con altre 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+ dovrà 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, Rai dovrebbe in particolare promuovere l'uso delle tecnologie in DVB-T2, assicurando che il fornitore dei servizi di trasmissione (Rai Way o la nuova società) sia pronto a offrire detto servizio.

Rai dovrebbe altresì garantire il mantenimento della propria posizione nella piattaforma TivuSat, che consente di coprire le aree territoriali non servite in maniera adeguata dal DTT, allo scopo di assicurare l'universalità del servizio, sia nella situazione attuale di pieno controllo di Rai Way, sia in una diversa prospettiva futura.

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 più da 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.

¹³ dPCM 17 febbraio 2022 “Disciplina di riduzione della partecipazione di Rai SpA in Rai Way SpA”

Tuttavia, come anzidetto, 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 dovranno attentamente considerare l'uso di questo mezzo tecnico, soprattutto per far fronte alla concorrenza delle piattaforme OTT.

Sarebbe quindi necessario, come illustrato in dettaglio nel capitolo 5, che Rai mantenesse e sviluppasse 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, Rai dovrebbe mantenere e aggiornare le proprie piattaforme Rai Play e Rai Play Sound, 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 i tablet.

A livello dei contenuti e dei processi produttivi, Rai dovrebbe accompagnare la propria evoluzione verso una piena trasformazione digitale, che non riguarda soltanto le modalità di distribuzione dei programmi, ma l'intera filiera di realizzazione dei contenuti e la gestione della relativa catena del valore. Ciò implica la progressiva integrazione delle tecnologie digitali nei processi di ideazione, produzione, archiviazione, catalogazione, distribuzione e valorizzazione dei contenuti, nonché una più efficace utilizzazione del patrimonio rappresentato dagli archivi storici e dalla propria library (Rai Teche).

In tale contesto, l'intelligenza artificiale è destinata ad assumere un ruolo sempre più rilevante. Le applicazioni dell'IA riguardano già oggi l'automazione di attività editoriali e produttive, la gestione e l'arricchimento dei metadati, la ricerca e indicizzazione dei contenuti negli archivi, la personalizzazione dell'offerta, il miglioramento dei sistemi di raccomandazione e l'ottimizzazione dei processi pubblicitari e distributivi.

Per un operatore di servizio pubblico, la sfida non consiste soltanto nell'adottare queste tecnologie, ma nel farlo secondo criteri di trasparenza, affidabilità, pluralismo e tutela degli utenti. Rai dovrebbe pertanto dotarsi di una strategia organica sull'intelligenza artificiale che ne favorisca l'utilizzo come fattore di innovazione, efficienza e miglioramento del servizio, preservando al tempo stesso il controllo editoriale sui contenuti e la piena responsabilità sulle scelte editoriali.

2.2.3. Lo sviluppo dell'infrastruttura digitale

Rai ha da tempo 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 in grado di replicare la distribuzione via DTT. Al riguardo, va sottolineato che, senza una rete CDN opportunamente dimensionata, non è possibile trasmettere – a 12 milioni di famiglie, in tempo reale¹⁴ e senza blocchi o ritardi - contenuti di interesse per un’audience di massa, quali ad 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 Rai Way. Risulta, tuttavia, che Rai continua ancora ad acquisire servizi di CDN offerti da società del settore. Si aggiunga che Rai ha recentemente reso noto un progetto che prevederebbe un 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, 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 di un progetto siffatto sono duplici: semplificare il processo di transizione alla rete internet per tutte le emittenti nazionali e locali, abituando gli utenti a familiarizzare con lo streaming, nonché favorire, attraverso la CDN e la capacità trasmissiva di internet, la concorrenza del digitale terrestre con gli OTT, offrendo una pluralità di contenuti con qualità analoga a quella delle piattaforme.

¹⁴ 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.

3. Lo scenario competitivo e le sfide del mercato per il servizio pubblico

3.1. La dimensione europea

Il mercato audiovisivo europeo si trova oggi al centro di una fase di profonda trasformazione. Dopo oltre un decennio caratterizzato dalla rapida crescita dei servizi di streaming, in abbonamento (SVOD, modello Netflix), il settore è entrato in una fase più matura, nella quale la competizione non si misura più soltanto sulla capacità di attrarre nuovi abbonati, ma sempre più sulla capacità di mantenere l'attenzione degli utenti e di monetizzarla attraverso modelli di business diversificati. In questo contesto, la pubblicità è tornata ad assumere un ruolo centrale nelle strategie dei principali operatori internazionali, determinando una tendenziale e progressiva convergenza tra modelli tradizionalmente distinti quali televisione in chiaro, pay TV e piattaforme streaming.

Parallelamente, la competizione si è ampliata ben oltre il perimetro tradizionale del settore televisivo. I broadcaster e le piattaforme di video on demand si confrontano oggi con un ecosistema molto più ampio che comprende piattaforme video online, social media, servizi di video-sharing, gaming e creator economy. L'oggetto della competizione non è più esclusivamente il contenuto audiovisivo, ma il tempo di fruizione degli utenti e la capacità di raccogliere dati, sviluppare relazioni dirette con il pubblico e valorizzarle sul mercato pubblicitario.

In Europa, tali dinamiche si accompagnano a un crescente processo di consolidamento industriale, determinato dalla necessità di raggiungere dimensioni adeguate a sostenere gli investimenti in contenuti, tecnologia, dati e raccolta pubblicitaria. La ricerca della scala è diventata uno dei principali fattori competitivi del settore e si manifesta sia attraverso operazioni di fusione e acquisizione, sia mediante nuove forme di collaborazione tra operatori nazionali e piattaforme globali.

Al tempo stesso, l'Europa sta dimostrando una significativa capacità di adattamento al nuovo contesto competitivo. I principali broadcaster europei hanno accelerato la propria trasformazione digitale, sviluppando piattaforme streaming proprietarie che hanno raggiunto una posizione rilevante nei rispettivi mercati nazionali. Esperienze come Joyn (MFE/Mediaset) in Germania, RTL+ nei Paesi di lingua tedesca, TF1+ in Francia e Movistar+ in Spagna dimostrano come gli operatori tradizionali possano continuare a svolgere un ruolo centrale anche nell'ecosistema digitale.

I risultati ottenuti da queste iniziative confermano inoltre che, anche nell'era dello streaming globale, i contenuti locali (intendendo per tali sia quelli a radicamento nazionale e/o regionale, sia, in minor misura, quelli più propriamente locali) mantengono un loro specifico valore competitivo. Informazione nazionale, sport,

intrattenimento locale, fiction e produzioni originali radicate nei singoli mercati nazionali, o ancor più in specifici territori e realtà locali, continuano infatti a rappresentare uno dei principali elementi di differenziazione rispetto alle piattaforme globali. Questa disponibilità di contenuti locali, unita alla forza dei brand editoriali e alle consolidate relazioni con pubblico e investitori pubblicitari, costituisce ancora oggi uno dei maggiori vantaggi competitivi degli operatori europei.

Proprio la rilevanza di siffatti contenuti “locali” ha favorito l'emergere di nuove forme di collaborazione tra broadcaster e piattaforme globali, secondo modelli che combinano elementi di concorrenza e cooperazione. Cresce infatti il numero di accordi che prevedono integrazione distributiva, condivisione dei contenuti, collaborazione pubblicitaria e sviluppo di ecosistemi comuni, in una logica di crescente co-opetition. In tale contesto si collocano, tra gli altri, gli accordi sviluppati tra Rai e Disney+, le partnership tra broadcaster e streamer in diversi mercati europei e, soprattutto, il recente accordo tra Netflix e TF1, che rappresenta una delle forme più avanzate di integrazione oggi osservabili nel settore, estendendosi oltre il tradizionale licensing dei contenuti e coinvolgendo audience, distribuzione e processi di monetizzazione.

In questo scenario, anche i servizi pubblici radiotelevisivi sono chiamati a ridefinire il proprio ruolo e posizionamento strategico, conciliando le primarie finalità di interesse generale con la necessità di operare in un mercato sempre più competitivo, globale e guidato dall'innovazione tecnologica.

I dati più recenti sui mercati europei, resi disponibili dall'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo, relativi ai primi 100 operatori (Top 100), confermano queste dinamiche e le tendenze già evidenziate nel volume in precedenza citato¹⁵.

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 100¹⁶.

Nello specifico:

- ✓ 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*;

¹⁵ Fernando Bruno, Vincenzo Lobianco, Antonio Perrucci, Augusto Preta, *La televisione del futuro. Le prospettive del mercato televisivo nella transizione digitale*, il Mulino, 2023.

¹⁶ Questi e i successivi dati sono tratti dall'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo e in particolare del Rapporto *Key Players*, pubblicato nel Gennaio 2026

- ✓ nei segmenti non tradizionali – in particolare SVOD e pubblicità video OTT – l'89% dei ricavi è controllato da operatori non europei, prevalentemente statunitensi;
- ✓ 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:

- ✓ 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;
- ✓ Comcast, grazie alle attività europee di Sky, si conferma il primo gruppo audiovisivo in Europa (14,9%);
- ✓ seguono altre due grandi piattaforme digitali statunitensi, ossia Netflix (10,9%) e YouTube (9,6%), che dominano – rispettivamente – il mercato pay e quello pubblicitario;
- ✓ 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:

- ✓ il segmento del finanziamento pubblico (canone) permane naturalmente appannaggio dei principali servizi pubblici radiotelevisivi europei, con una concentrazione delle risorse in capo a un ristretto numero di operatori nazionali. Peraltro, il comparto continua a svolgere un ruolo chiave nel sostegno alla produzione audiovisiva locale;
- ✓ 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;
- ✓ 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;

- ✓ 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.

3.2. Il mercato italiano

Per quanto riguarda l'Italia, i dati più recenti pubblicati dall'AGCOM confermano l'evoluzione generale.

Tabella 1: Evoluzione del mercato televisivo 2021-2025

(milioni di €)	2021	2025	Var. %
TV in chiaro	4.829	4.924	+2,0
TV a pagamento	3.192	4.009	+25,6
Totale mercato TV	8.022	8.933	+11,4

Fonte: Agcom

Nel periodo 2021-2025 il mercato televisivo è cresciuto da 8,0 a 8,9 miliardi di euro (+11,4%), ma tale crescita è stata guidata quasi esclusivamente dalla televisione a pagamento, i cui ricavi sono aumentati del 25,6% (da 3,2 a 4,0 miliardi di euro), mentre la televisione in chiaro è rimasta sostanzialmente stabile (+2%, da 4,8 a 4,9 miliardi).

Tabella 2 - Trasformazione mercato Pay TV (online su totale a pagamento)

Anno	Quota online (%)
2021	34,6
2022	47,7
2023	53,6
2024	55,7
2025	59,4

Fonte: Agcom

Parallelamente, le offerte distribuite via Internet hanno assunto un ruolo sempre più importante nel mercato audiovisivo: in soli 4 anni la loro incidenza sul totale dei ricavi della televisione a pagamento è passata da circa un terzo a quasi tre quinti del mercato

(34,6% nel 2021, 59,4% nel 2025), evidenziando il progressivo spostamento dei consumi e dei modelli di business verso la broadband TV e lo streaming.

La struttura del mercato appare inoltre caratterizzata da una crescente diversificazione degli operatori. Nel 2025 Rai si conferma il principale operatore televisivo italiano, con una quota pari al 26,6% dei ricavi complessivi del settore, seguita da Sky Italia (22,0%) e da MFE-MediaForEurope (18,5%). Risulta tuttavia particolarmente significativa la crescita delle piattaforme online, che rappresentano il 23,3% del mercato complessivo, confermando la progressiva ridefinizione degli equilibri competitivi tradizionali.

Al tempo stesso, il mercato italiano continua a distinguersi per una configurazione relativamente più stabile rispetto ad altri Paesi europei. Nel 2021 Rai (30,1%), Sky Italia (28,3%) e Mediaset (20,5%) concentravano complessivamente circa il 79% dei ricavi del settore televisivo, mentre le piattaforme online si attestavano al 10,7% del mercato. Nel 2025 la quota aggregata dei tre principali operatori è scesa al 67,1%, mentre quella delle piattaforme online è più che raddoppiata, raggiungendo il 23,3%.

Tabella 3 - Ripartizione del mercato TV in Italia per operatore (% su totale)

Operatore	2021	2025	Var. p.p.
Rai	30,1%	26,6%	-3,5
Sky Italia	28,3%	22,0%	-6,3
MFE-Mediaset	20,5%	18,5%	-2,0
Primi tre	78,9%	67,1%	-11,8
Piattaforme online	10,7%	23,3%	+12,6
Altri operatori	10,4%	9,6%	-0,8

Fonte: Agcom

Si tratta di un cambiamento significativo, che evidenzia la crescente affermazione dello streaming e dei modelli digitali anche nel mercato italiano. Tuttavia, diversamente da quanto osservato in numerosi altri Paesi europei, la trasformazione non ha determinato una rapida perdita di centralità dei principali broadcaster.

Rai, Sky e MFE, nonostante la significativa perdita di quote di mercato, continuano infatti a rappresentare i due terzi del settore televisivo nazionale, confermando come l'Italia stia seguendo le principali direttrici evolutive del settore audiovisivo europeo, ma con tempi e modalità più gradualità. La persistente rilevanza della televisione lineare, del digitale terrestre e dei principali operatori nazionali continua, infatti, a caratterizzare l'evoluzione del mercato italiano.

3.3. Audience televisiva e trasformazione dei consumi

Anche sul versante degli ascolti emergono segnali di trasformazione strutturale. L'audience televisiva media giornaliera è diminuita da circa 10 milioni di spettatori nel 2021 a poco più di 8 milioni nel 2025 (-19,8%), evidenziando il progressivo spostamento dei consumi audiovisivi verso modalità di fruizione non lineari e multiplatforma.

Tabella 4 - Evoluzione delle audience televisive (2021-2025)

Indicatore	2021	2025
Audience media giornaliera (000)	10.062	8.014
Rai (%)	39,2	35,8
Mediaset (%)	34,7	37,5
Warner Bros. Discovery (%)	8,1	9,1
Sky Italia (%)	6,8	7,6

Fonte: elaborazioni su dati AGCOM.

La riduzione degli ascolti interessa l'intero sistema televisivo, ma si accompagna anche a una modificazione degli equilibri competitivi. Pur confermandosi uno dei principali attori del mercato audiovisivo nazionale, Rai ha visto diminuire la propria quota di ascolto dal 39,2% al 35,8%, mentre Mediaset è passata dal 34,7% al 37,5%, sottraendo a Rai una storica leadership. Nello stesso periodo sia Warner Bros. Discovery sia Sky hanno consolidato la propria presenza, beneficiando della crescente frammentazione delle audience e dell'ampliamento dell'offerta audiovisiva.

Tali dinamiche riflettono un cambiamento più generale nelle modalità di consumo dei contenuti. La televisione lineare continua a mantenere un ruolo centrale nel panorama mediatico italiano, ma deve confrontarsi con la crescente diffusione dello streaming, delle piattaforme video online e delle forme di consumo on demand, che contribuiscono a redistribuire il tempo di fruizione degli utenti tra una pluralità crescente di operatori e servizi.

Il fenomeno interessa anche l'informazione televisiva tradizionale, che registra una progressiva erosione delle audience rispetto ai livelli osservati all'inizio del decennio.

L'andamento delle principali testate evidenzia una riduzione generalizzata delle audience, particolarmente marcata per le reti generaliste tradizionali. Fa eccezione il TG La7, che nel periodo considerato registra una crescita degli ascolti.

Tabella 5 - Audience media dei principali telegiornali (edizione serale, migliaia di spettatori)

Testata	2021	2025	Var. %
TG1	5.126	4.187	-18,3
TG2	1.563	843	-46,1
TG3	2.093	1.646	-21,4
TGR	2.780	2.143	-22,9
TG5	4.022	3.393	-15,6
Studio Aperto	712	538	-24,4
TG4	710	496	-30%
TG La7	1.094	1.259	+15,1

Fonte: elaborazioni su dati AGCOM.

Nel complesso, i dati confermano come anche l'informazione televisiva sia coinvolta nei processi di frammentazione dell'audience e di trasformazione delle abitudini di consumo che interessano l'intero ecosistema audiovisivo.

3.4. Il posizionamento di Rai

I dati illustrati nelle pagine precedenti consentono di inquadrare più correttamente la posizione di Rai nel contesto competitivo attuale. Da un lato, l'azienda continua a rappresentare il principale operatore televisivo italiano per ricavi, con una quota di mercato pari al 26,6%; dall'altro, essa opera in un settore caratterizzato – come anzidetto- dalla crescente diffusione dello streaming, dall'espansione delle piattaforme digitali e dalla progressiva frammentazione delle audience.

Il bilancio consolidato 2025 dell'azienda presenta alcuni segnali confortanti. L'esercizio si è chiuso con un utile netto pari a circa 9,3 milioni di euro, il primo risultato positivo degli ultimi anni, raggiunto grazie al contenimento dei costi e al miglioramento dell'equilibrio economico aziendale. Si tratta, tuttavia, di un risultato quantitativamente limitato rispetto alle dimensioni complessive del Gruppo e non sufficiente, da solo, a rappresentare un indicatore della capacità dell'azienda di affrontare le sfide strategiche poste dalla trasformazione del mercato audiovisivo, tanto più laddove si osservi che tale risultato riguarda per l'appunto il bilancio consolidato, che ricomprende notoriamente ricavi di terzi e in particolare i ricavi di Rai Way, e che il bilancio aziendale strettamente inteso, ossia riferito alla Rai, evidenzia una perdita stimabile attorno ai 20 milioni di euro.

Un'analisi di più lungo periodo mostra, peraltro, come Rai, a fronte di ricavi complessivi prossimi ai 2,8 miliardi di euro nel 2010, dopo avere toccato un minimo di 2,4 miliardi nel 2019, si attesti intorno ai 2,6 miliardi negli anni più recenti. Tale andamento potrebbe indurre a ritenere che l'azienda abbia mantenuto una sostanziale stabilità delle proprie risorse. In realtà, una lettura in termini reali restituisce un quadro significativamente diverso.

Tenendo conto dell'inflazione cumulata nel periodo, i 2,8 miliardi di euro del 2010 corrisponderebbero oggi a circa 3,7 miliardi di euro. Ne consegue che le risorse effettivamente disponibili per Rai hanno registrato una riduzione dell'ordine del 25% in termini di potere d'acquisto, evidenziando una progressiva erosione della capacità economica dell'azienda nel corso degli ultimi tre lustri.

All'interno di tale tendenza, si osserva inoltre una significativa modifica della composizione dei ricavi. Le entrate derivanti dal canone sono rimaste sostanzialmente stabili, mentre la raccolta pubblicitaria si è progressivamente ridotta, passando da circa 900 milioni di euro a poco più di 600 milioni nel 2025, riflettendo la crescente migrazione degli investimenti pubblicitari verso altri operatori e, in particolare, verso le piattaforme digitali e l'advertising online.

Alla luce del quadro delineato, appare evidente come le risorse oggi disponibili risultino meno adeguate rispetto al passato a sostenere gli investimenti necessari per affrontare le trasformazioni tecnologiche, industriali e competitive del settore audiovisivo. La questione non riguarda soltanto l'equilibrio economico dell'azienda, ma la capacità del servizio pubblico di disporre di risorse stabili e sufficienti per assolvere efficacemente la propria missione in un contesto profondamente mutato.

Al contempo, sotto il profilo occupazionale, emerge una significativa singolarità. A fronte di circa 10.000 dipendenti all'inizio del decennio scorso, il perimetro occupazionale del Gruppo è oggi nell'ordine degli 11.000 addetti. Si tratta di un dato in controtendenza rispetto alle dinamiche prevalenti altrove (per intenderci dal 2010 ad oggi i dipendenti di France Television sono scesi da circa 11mila a meno di 9mila, e quanto alla BBC un importante piano di efficientamento è in corso e andrà avanti per tutto il prossimo biennio). La singolarità e la criticità di questo dato vengono in piena luce ove si rifletta in particolare sui processi di trasformazione organizzativa e di conseguente efficientamento della produzione richiesti a un grande operatore di servizio pubblico in una fase di profondo cambiamento tecnologico e di mercato.

Quadro economico e finanziario, audience, modello organizzativo. Ogni dato (e ogni criticità) richiede dunque di essere letto alla luce dell'evoluzione della posizione competitiva di Rai e della sua capacità di mantenersi all'altezza delle nuove sfide tecnologiche e di mercato.

Come si è visto, nel 2025 l'azienda mantiene la leadership del mercato televisivo italiano in termini di ricavi, ma la sua quota si è progressivamente ridotta in un contesto caratterizzato dalla crescita degli operatori digitali e dello streaming. Tale dinamica emerge con ancora maggiore evidenza sul versante degli ascolti. Nel 2021 Rai deteneva il 39,2% dell'audience televisiva complessiva; nel 2025 la quota è scesa al 35,8%, mentre Mediaset è passata dal 34,7% al 37,5%, superando per la prima volta il servizio pubblico, diventando il primo gruppo televisivo in termini di ascolti.

Più in generale, il mutamento delle abitudini di consumo si riflette nella riduzione dell'audience televisiva complessiva passata – come si è già ricordato - da oltre 10 milioni di spettatori medi giornalieri nel 2021 a circa 8 milioni nel 2025. Anche l'offerta informativa tradizionale ha risentito di tali trasformazioni, con una progressiva riduzione delle audience dei principali telegiornali rispetto ai livelli registrati all'inizio del decennio.

Alla luce di questi elementi, il tema centrale non appare tanto quello della sostenibilità economica nel breve periodo o della competizione con Mediaset per la leadership degli ascolti, quanto piuttosto quello del **ruolo e del posizionamento strategico di Rai nel nuovo ecosistema audiovisivo**.

La vera sfida consiste oggi nel rafforzare la propria presenza nell'ecosistema digitale, valorizzare il patrimonio di contenuti e archivi, sviluppare nuove modalità di relazione con il pubblico e soprattutto competere efficacemente in un contesto anche di medio-lungo periodo, nel quale il ruolo del servizio pubblico, come si approfondirà nei paragrafi che seguono, richiede risorse, competenze e capacità di innovazione adeguate alle sfide poste dalla digitalizzazione, dalle piattaforme globali e dall'intelligenza artificiale, ben oltre quelle attualmente disponibili.

Se si volesse dunque davvero ragionare in termini di rilancio del servizio pubblico radiotelevisivo, nel nuovo contesto digitale, la trasformazione dovrebbe essere radicale, 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 è destinata fatalmente a deperire ed impoverirsi, perdendo quell'essenziale rapporto di autorevolezza e fiducia con il proprio pubblico che deve contraddistinguere un servizio pubblico anche nell'era digitale.

Soprattutto, una Rai ancora condizionata da logiche di appartenenza politica, da assetti di governance instabili e da persistenti veti incrociati rischia di trovarsi in una posizione di crescente debolezza rispetto ai grandi operatori globali e alle sfide poste dall'intelligenza artificiale.

4. I servizi pubblici radiotelevisivi alla prova del futuro

Proprio quest'ultima sfida, a ben vedere, dovrebbe costituire la spinta decisiva a riformare il servizio pubblico per restituire ai cittadini un bene comune capace di fare da argine alle derive più devastanti cui assisteremo nei prossimi anni. L'intera opera creativa sarà messa profondamente in discussione nei prossimi anni: il cinema, la musica, l'arte, e naturalmente l'informazione, dovranno guardarsi da costruzioni generative non umane sempre più verosimili e più accattivanti, e dove sarà sempre più difficile individuare il confine tra opera dell'uomo e opera della macchina.

Attorno a questa rivoluzione si coalizzeranno forze capaci di gettare nella competizione economie di scala inarrivabili e immense capacità di calcolo, ma troveranno fatalmente spazio anche interessi opachi, di natura economica e politica, interessi già ampiamente dispiegati e all'opera. In simbiosi con questi processi si consolideranno nuove macchine globali del consenso. Le proteste, le iniziative e la diffusa preoccupazione che abbiamo visto già sollevarsi tra i protagonisti del mondo dell'informazione, dello spettacolo e dell'intrattenimento sono nulla a confronto di ciò che ancora vedremo. Il deep fake sarà sempre più perfezionato, sempre meno folkloristico e macchiettistico, e sempre più strumento su scala globale di orientamento delle pubbliche opinioni. Il cybercrime è fatalmente destinato a diventare uno dei business più lucrosi dei prossimi anni.

Non si tratta di demonizzare processi per altro verso densi di virtualità positive, e comunque inarrestabili nelle loro dinamiche di fondo, ma semplicemente di alzare la soglia della consapevolezza, di coltivare il senso critico, di affinare la capacità, all'occorrenza, di sottrarsi al *mainstream*.

Siamo un paese in cui ampie fasce di popolazione (circa sei milioni di cittadini secondo ISTAT) vivono a ridosso della soglia di povertà. Ogni anno, in aggiunta, collezioniamo statistiche che raccontano l'espandersi di fenomeni quali l'analfabetismo funzionale, il deficit di cultura digitale, l'abbandono dell'obbligo scolastico, il calo degli indici di lettura e dei consumi culturali. Si tratta di fenomeni che investono trasversalmente il tessuto civile del paese ben al di là degli strati di popolazione più poveri. A fronte di questi fenomeni persiste, peraltro, una difficoltà ad utilizzare in modo efficace ed ottimale le risorse a disposizione (in primis quelle del PNRR) per formazione, scuola e cultura.

L'effetto combinato di queste dinamiche lascia drammaticamente sguarnito un pezzo di paese di fronte alla pervasività insidiosa delle tecnologie digitali in ragione dell'abuso crescente che ne viene fatto per scopi commerciali, ma sempre più – anche – per finalità di ordine politico e sociale. Che si tratti di sistemi di condizionamento

dell'informazione, di violazione della privacy, di truffe digitali, di manipolazione emotiva attraverso tecniche ormai stranne (*framing, echo chambers, fake news*), tutto concorre a consolidare uno stato di fragilità ed esposizione crescente a dinamiche le cui finalità sono la messa in discussione dei valori fondanti dei nostri ordinamenti: dignità della persona, pluralismo e correttezza dell'informazione, privacy, esercizio dei diritti di cittadinanza.

La crescente preoccupazione delle istituzioni comunitarie per lo stato di salute e il destino stesso della democrazia in Europa affonda le sue radici in questo stato delle cose.

A tali preoccupazioni si aggiunge una trasformazione strutturale dei meccanismi di accesso all'informazione. Il pluralismo non dipende infatti più soltanto dalla disponibilità di una pluralità di fonti informative, ma anche dalla loro effettiva capacità di raggiungere i cittadini all'interno di ecosistemi digitali sempre più intermediati da algoritmi, piattaforme e sistemi di raccomandazione. In un contesto nel quale una quota crescente del consumo informativo avviene attraverso motori di ricerca, social network e piattaforme video, il rischio non è soltanto la concentrazione dell'offerta, ma la progressiva perdita di visibilità delle fonti editoriali affidabili e professionali, con inevitabili conseguenze sulla qualità del dibattito pubblico e sulla formazione dell'opinione dei cittadini.

Un servizio pubblico radiotelevisivo non è evidentemente argine sufficiente rispetto al dilagare di questi fenomeni. Sottovalutarne tuttavia il ruolo e la funzione sarebbe un errore. Tanto più se fosse possibile immaginare in Europa una nuova stagione di collaborazione tra i servizi pubblici radiotelevisivi, capace di andare ben oltre le tradizionali iniziative di cooperazione editoriale e di scambio di contenuti.

Le trasformazioni del mercato audiovisivo richiedono infatti una capacità di investimento, innovazione tecnologica e sviluppo di piattaforme digitali che difficilmente i singoli operatori nazionali possono sostenere autonomamente. In un contesto caratterizzato dalla crescente scala dei grandi operatori globali, la cooperazione tra i servizi pubblici europei potrebbe rappresentare una delle principali leve per preservare pluralismo, produzione culturale locale e autonomia editoriale.

Ciò potrebbe tradursi nello sviluppo di piattaforme comuni per la distribuzione e la valorizzazione dei contenuti, nella condivisione di competenze tecnologiche, nell'utilizzo congiunto di strumenti di intelligenza artificiale sviluppati secondo criteri trasparenti ed europei, nello scambio di cataloghi e nella realizzazione di produzioni e investimenti comuni. Esperienze storiche come ARTE, nata oltre trent'anni fa dalla collaborazione tra Francia e Germania e progressivamente divenuta un riferimento

culturale europeo, dimostrano che percorsi di integrazione di questo tipo non solo sono possibili, ma possono produrre risultati significativi.

In una fase nella quale broadcaster e piattaforme globali stanno sviluppando forme sempre più avanzate di collaborazione, come dimostra il recente accordo tra TF1 e Netflix, anche i servizi pubblici europei sono chiamati a superare logiche esclusivamente nazionali e a costruire forme nuove di cooperazione industriale e tecnologica. L'obiettivo non dovrebbe essere quello di contrapporsi ai grandi operatori globali, bensì di acquisire una massa critica sufficiente per negoziare, collaborare e competere in condizioni meno squilibrate all'interno del nuovo ecosistema audiovisivo internazionale.

Una "Europa dei servizi pubblici" capace di mettere a fattor comune contenuti, competenze, dati, tecnologie e investimenti rappresenterebbe non soltanto una risposta industriale alle sfide del mercato, ma anche uno strumento di rafforzamento della sovranità culturale e informativa europea nell'era delle piattaforme globali e dell'intelligenza artificiale.

Tale cooperazione appare ancor più necessaria in una fase in cui il valore economico e sociale dei media dipende sempre meno dalle audience tradizionali e sempre più dalla capacità di competere nel cosiddetto mercato dell'attenzione. Come si è visto nei capitoli precedenti, la competizione non coinvolge più soltanto broadcaster e piattaforme audiovisive, ma un ecosistema molto più ampio che comprende social media, piattaforme video, servizi di streaming, gaming e creator economy.

In questo contesto, le metriche storiche della televisione lineare non sono più sufficienti a descrivere il rapporto tra cittadini e contenuti: assumono crescente rilievo il tempo di fruizione, il coinvolgimento degli utenti, la capacità di costruire relazioni continuative con il pubblico e di mantenere visibili contenuti e fonti informative all'interno di ambienti digitali governati da algoritmi e sistemi di raccomandazione. Anche per i servizi pubblici radiotelevisivi diventa pertanto essenziale sviluppare nuove capacità di analisi, misurazione e comprensione dei comportamenti digitali dei cittadini, senza rinunciare ai principi di qualità, pluralismo e universalità che ne costituiscono la missione.

Una cornice particolarmente rilevante per affrontare queste sfide è oggi rappresentata dall'*European Media Freedom Act* (EMFA), che riconosce esplicitamente il ruolo strategico dei media di servizio pubblico per la tutela del pluralismo, della libertà editoriale e della coesione democratica dell'Unione Europea. In particolare, l'articolo 5 del Regolamento richiama gli Stati membri alla necessità di garantire ai servizi pubblici un finanziamento adeguato, stabile e prevedibile e di assicurare l'indipendenza dei processi di governance e delle decisioni editoriali.

Le sfide poste dall'intelligenza artificiale rafforzano ulteriormente l'attualità di tali principi. Nei prossimi anni l'IA influenzerà profondamente la produzione dei contenuti, l'organizzazione delle redazioni, la distribuzione dell'informazione e i sistemi di raccomandazione utilizzati dalle piattaforme digitali. Accanto alle opportunità in termini di efficienza, accessibilità e innovazione, emergono rischi significativi legati alla generazione automatica di contenuti, alla disinformazione, ai deepfake, all'opacità degli algoritmi e alla crescente concentrazione delle capacità tecnologiche in un numero limitato di soggetti globali.

In questo contesto, i servizi pubblici radiotelevisivi possono svolgere una funzione particolarmente rilevante non soltanto come produttori di contenuti affidabili, ma anche come soggetti in grado di promuovere trasparenza, alfabetizzazione digitale, verifica delle informazioni e utilizzo responsabile delle tecnologie di intelligenza artificiale. La sfida non consiste semplicemente nell'adottare queste tecnologie, ma nel contribuire a definirne modalità di utilizzo coerenti con i valori europei di pluralismo, inclusione, responsabilità editoriale e tutela dei diritti fondamentali.

Il valore del servizio pubblico non sta solo nella produzione di contenuti affidabili, ma anche nella capacità di contribuire alla formazione di un'opinione pubblica informata e consapevole, condizione essenziale per l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e del diritto all'informazione sanciti dall'articolo 21 della Costituzione.

Inutile sottolineare quanto bisogno avremmo, entro il contesto descritto e in funzione dell'auspicabile proiezione europea di cui si è detto, di un servizio pubblico radiotelevisivo indipendente, autorevole, professionale, la cui governance abbia reale capacità strategico-decisionale; il cui finanziamento sia stabile e adeguato ai compiti; il cui management e i cui giornalisti siano sottratti alla logica della fedeltà al referente politico di turno. Un servizio pubblico differente, libero, coesivo; capace di distinguersi per qualità, autorevolezza, indipendenza editoriale e capacità di innovazione; riconoscibile in quanto tale nell'informazione, nei contenuti culturali e formativi, nell'utilizzo responsabile delle tecnologie digitali e nella relazione con il pubblico. In sintesi, espressione di valore pubblico.

Perché ciò fosse, un cittadino dovrebbe poter riconoscere il valore del servizio pubblico indipendentemente dal canale, dalla piattaforma o dal dispositivo utilizzato per accedere ai contenuti. La differenza, infatti, non dovrebbe emergere soltanto nei programmi trasmessi in televisione, ma nell'intera esperienza editoriale e digitale offerta dal servizio pubblico.

Compito affatto facile, anzi compito arditissimo *sic stantibus*. Ma niente meno di questo serve, anche solo per provare a resistere alle derive inarrestabili dei processi di innovazione in corso.

5. La proposta di riforma del servizio pubblico

Nell'introduzione al paper Astrid 2014 dedicato alla riforma del servizio pubblico radiotelevisivo Enzo Cheli così scriveva *“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”*.

Argomentando di missione e linee guida di un servizio pubblico radiotelevisivo, queste parole mantengono una straordinaria attualità e una immutata forza. “Bussola elementare” è una definizione su cui tutti dovremmo riflettere.

Riecheggiando ed aggiornando quanto quel lontano lavoro maturato in Astrid contiene, si possono agevolmente mettere in fila i requisiti essenziali e irrinunciabili di un servizio pubblico radiotelevisivo propriamente detto. Il tutto è drammaticamente distante dalla situazione attuale.

5.1. Missione e Linee guida

La missione del servizio pubblico radiotelevisivo trova fondamento nei principi costituzionali e negli indirizzi fondativi dell'Unione europea. Il suo esercizio da parte di Rai postula in primis uno statuto di effettiva indipendenza da ogni potere politico o economico.

Ciò che segue è un elenco di azioni-obiettivo il cui conseguimento appare a tal fine ineludibile:

- 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, assicurando in tal modo 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. La soluzione duale – ossia l'interposizione di un soggetto terzo indipendente, Fondazione o Consiglio di sorveglianza che dir si voglia, titolare del pacchetto di controllo dell'azienda e dei poteri di nomina del suo board - costituisce, sulla base dei precedenti a disposizione, un modello di riferimento.
- iv. Salvaguardare la distinguibilità del servizio pubblico radiotelevisivo rispetto ai contenuti offerti dall'insieme di tutti gli altri operatori del settore, assicurando la qualità e l'affidabilità dell'informazione, la valorizzazione della cultura e della produzione nazionale ed europea, la promozione del pluralismo, l'innovazione digitale e una complessiva offerta di contenuti, diffusa su tutte le piattaforme di distribuzione, coerente con la missione di servizio pubblico.
 - v. Promuovere l'alfabetizzazione digitale e la formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole, contrastando la diffusione della disinformazione e dei contenuti manipolativi attraverso un'offerta editoriale fondata su autorevolezza, verificabilità delle fonti e responsabilità sociale.
 - vi. Per tale via, attraverso una sistematica indagine ex ante della qualità e del gradimento attesi da parte del pubblico, assicurare che l'intera offerta editoriale del servizio pubblico, indipendentemente dalle modalità di distribuzione utilizzate, mantenga natura, vocazione e finalità coerenti con la missione di servizio pubblico e contribuisca al rafforzamento del pluralismo informativo, della coesione sociale e della cittadinanza digitale
 - vii. 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.
 - viii. Assicurare stabilità del quadro finanziario e certezza delle risorse. Solo entro siffatta cornice, la dismissione di asset non strategici può ambire a costituire misura di razionalizzazione ed efficienza, e non già occasione per fare cassa e fronteggiare emergenze di bilancio.

5.2. La Governance

Sul fronte della Governance, le soluzioni esaminate e discusse in questi mesi in ASTRID possono così essere sintetizzate:

- 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. Per farlo, serve innanzitutto un puntuale lavoro di riscrittura dell'ordinamento, a partire dall'abrogazione dell'articolo 63, commi 9 e ss. del Testo Unico dei servizi di

media audiovisivi (di seguito TUSMA) e dalla riscrittura dei meccanismi di nomina del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico (cfr. al riguardo i successivi punti iv e v);

- ii. **rivedere e razionalizzare l'attuale sovrapposizione di competenze tra Parlamento, Governo e Agcom.** A tale scopo, occorre un puntuale e meticoloso lavoro di restituzione a ciascuna Istituzione delle proprie prerogative “naturali”: le policy strategiche (di settore) e solo quelle al governo pro tempore; gli indirizzi al Parlamento; la regolamentazione e la vigilanza all'Autorità di settore;
- iii. **riformare profondamente la Commissione parlamentare di vigilanza** esaltandone i compiti di indirizzo, il che richiede il pieno e corretto ripristino di un principio normativo molto chiaro del TUSMA il cui art. 62, comma 1, attribuisce ad AGCOM (e solo ad essa, sostanzialmente) la verifica sull'assolvimento dei compiti di servizio pubblico (dunque in buona sostanza la vigilanza a trecentosessanta gradi). Naturalmente la soluzione ottimale sarebbe la modifica per via legislativa dei compiti della Commissione parlamentare, fermi alle indicazioni della legge istitutiva del 1975. Si tratta di restituire alla Commissione un precipuo compito di indirizzo che si è sostanzialmente smarrito, sottraendola al tempo stesso al ruolo di mero consesso che si occupa per lo più di tenere audizioni o di formulare pareri e indicazioni sulle nomine. Non si tratta, a ben vedere, di ridurre i poteri della Commissione, ma al contrario di rafforzarne la centralità quale sede istituzionale deputata a definire gli indirizzi del servizio pubblico. Il modello, in altri termini, sarebbe il seguente: il Tusma (e il contratto di servizio più in dettaglio) elenca gli obiettivi del servizio pubblico e AGCOM vigila che siano correttamente applicati, ma chi determina la direzione strategica, ossia come in concreto si declinano le decine e decine di obblighi del servizio pubblico, è la Commissione attraverso i suoi indirizzi che dovrebbero diventare la costante e l'asse della propria attività (si veda al riguardo l'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo dell'11 marzo 2003, che costituisce un modello di come debba esercitarsi l'attività di indirizzo del Parlamento sul servizio pubblico radiotelevisivo).
- iv. **azzerare il vincolo societario tra Governo e Azienda** e assicurare effettiva indipendenza a Rai attraverso l'interposizione di una Fondazione (o comunque di un soggetto terzo), cui trasferire la titolarità del pacchetto di azioni di Rai SpA, attualmente detenuto dal Ministero dell'economia. Per tale via la Fondazione diverrebbe custode e garante dell'autonomia dell'Azienda dai poteri politici ed economici. Non si può non ricordare, al riguardo, che proprio la circostanza di essere titolare del pacchetto di controllo ha

recentemente indotto il ministro Giorgetti a rilasciare ad AdnKronos (comprensibilmente dal suo punto di vista) la seguente dichiarazione a proposito dei poteri di nomina del governo in seno al CdA Rai: “*il potere di proposta del ministero non si ritiene ulteriormente comprimibile, se non al prezzo di compromettere, innanzitutto, la coerenza con l’assetto azionario e le funzionalità connesse al ruolo e alle responsabilità dell’azionista*”. Sic stantibus non si può dar torto al ministro. E nondimeno tale situazione fotografa platealmente l’inconciliabilità dell’attuale assetto azionario Rai rispetto all’ordinamento UE e l’impossibilità di conseguire una reale ed effettiva indipendenza del servizio pubblico se non attraverso una scelta in direzione del sistema duale di governance. Il fatto che altrove in UE (emblematico il caso della Slovacchia, ma anche il recentissimo *autodafè* della tv pubblica ungherese) si insista a sostenere la legittimità dei poteri di intervento del governo pro tempore sugli assetti e la governance del servizio pubblico radiotelevisivo, espone gli Stati membri al rischio di procedure di infrazione, attesa l’inconciliabilità tra questa pretesa e l’ordinamento comunitario;

- v. **prevedere un Consiglio di Amministrazione dell’azienda, nominato dal Consiglio della Fondazione**, con rigidi criteri di eleggibilità ed incompatibilità;
- vi. **sottrarre al governo pro tempore, per il tramite del suo ministero competente, 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. Non ci sarebbe alcuna ragione, infatti, che siffatta competenza residuasse in capo al Governo, non più azionista dell’azienda. Si tratta, peraltro, della soluzione scelta a suo tempo con l’articolo 9 del ddl 1588/2007, un atto parlamentare che - presentato in Senato il 22 maggio 2007 e pur mai tradotto in legge – ha pur sempre superato il vaglio giuridico formale degli uffici tecnici del Governo e del Quirinale.

Naturalmente creare i presupposti di un servizio pubblico effettivamente indipendente dall’influenza dei partiti e del governo di turno comporta una riflessione attenta sui criteri di nomina del board della Fondazione.

La discussione collegiale in seno alla Fondazione Astrid nelle settimane precedenti alla predisposizione di questa nuova versione del *position paper 2026* sulla riforma del servizio pubblico si è soffermata su due possibili soluzioni.

La prima soluzione è quella già privilegiata in passato dal ddl 1588 e dal *paper* del 2014 che riserva la nomina di ciascuno dei membri del board della Fondazione a singole personalità istituzionali, sul presupposto che l’intuitus personae affidato a singole

figure costituisca di per sé garanzia di qualità della nomina, naturalmente entro la cornice di inderogabili requisiti di eleggibilità stabiliti dalla legge.

La seconda opzione è quella della integrale parlamentarizzazione della nomina dei singoli membri del board della Fondazione sulla base di due criteri inderogabili: l'elezione a maggioranza ultra-qualificata (tendenzialmente i 2/3 dell'organo elettivo) e una durata del board della Fondazione che, in quanto temporalmente asimmetrica rispetto a quella della legislatura, assicuri una "coincidenza imperfetta" tra la durata dell'uno e dell'altra. Tale seconda opzione è fondata in particolare sul convincimento che, non esistendo figure istituzionali in assoluto aliene da legami con il Parlamento e il sistema dei partiti, tanto vale affidarsi a quello stesso sistema, ma attraverso meccanismi che impongano soluzioni concertate e condivise, sulla base di stringenti criteri di candidabilità ed eleggibilità.

Si tratta, in definitiva, di trovare la soluzione che meglio appaia rispondere alla finalità generale: sganciare il servizio pubblico radiotelevisivo dall'ingerenza del sistema dei partiti. A tal fine, quale che sia l'opzione privilegiata, trova conferma la necessità di ancorare la procedura di elezione a meccanismi di selezione comparativa dei candidati in base a procedure pubbliche e trasparenti. In tal senso, la validità del modello ipotizzato nel *paper Astrid* del 2014 appare ancora pienamente soddisfacente richiedendo "*chiari e qualificati requisiti di eleggibilità, di ordine morale e professionale, e criteri pubblici e trasparenti di presentazione delle candidature e di designazione*". Si tratta, in sostanza, di andare oltre la generica e abusata formula della "riconosciuta competenza" e prevedere un sistema di selezione che, attraverso pubbliche audizioni parlamentari, consenta una valutazione comparativa rigorosa e trasparente.

Quanto al Presidente della Fondazione, l'idea di affidare la sua nomina a un motu proprio del Presidente della Repubblica – idea lungamente presa in esame negli approfondimenti e negli studi di Astrid di questi anni e che in certa misura ricalca il modello BBC in cui tale nomina costituisce prerogativa della Corona, ancorché su raccomandazione del Governo – non ha trovato consensi unanimi.

È emersa in particolare, nella riflessione collegiale, la consapevolezza delle criticità connesse all'applicazione dell'articolo 89 Cost., in particolare con riguardo al regime di "irresponsabilità" degli atti del Presidente e all'esercizio della prerogativa di controfirma attribuita al ministro competente, nonché all'articolata e non uniforme dottrina in materia. Tuttavia, sul presupposto che alcuni atti del Presidente sono esenti da controfirma, e la materia presenta taluni limitati margini interpretativi connessi alla sinteticità della formula costituzionale, il tema è ancora suscettibile di approfondimento ed affinamento. L'alternativa resterebbe – come già previsto nel

ddl 1588 – attribuire la nomina del Presidente della Fondazione al collegio medesimo, ragionevolmente – in tal caso - con voto a maggioranza qualificata.

Nella riflessione sviluppata in seno alla Fondazione Astrid è emersa inoltre, da più parti, l'osservazione che un AD 'plenipotenziario' quale quello attuale potrebbe risultare difficilmente compatibile con un modello di governance più equilibrato e distribuito, quale quello emerso nel corso della discussione.

5.3. Offerta editoriale, audience e valore pubblico nell'ecosistema digitale

Per cogliere appieno quanto questo tema sia storicamente al centro della sensibilità della Fondazione 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 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 di Rai verso il raggiungimento degli obiettivi di qualità”

Questo espresso richiamo 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 costituiscono poco più che spunti di riflessione, qualcosa che possa stimolare il dibattito e permettere di muovere ulteriori passi in avanti nel seno di una riflessione condivisa e consolidata nel tempo.

Nessuna di tali proposte 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 (contenuti, informazione, servizi digitali, modalità di distribuzione e relazione con il pubblico) 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 ipotesi di lavoro:

- i. L'intera offerta Rai dovrebbe acquisire natura e connotati di servizio pubblico. Ciò comporta una rigorosa selezione dei contenuti e dell'offerta complessiva, indipendentemente dalla piattaforma di distribuzione utilizzata, ispirata ai principi già vigenti nell'ordinamento in materia di servizio pubblico. Tale impostazione richiede una rinnovata vocazione di servizio pubblico non soltanto nei giornalisti e nei conduttori, ma nell'intera filiera editoriale, produttiva e digitale dell'azienda.

Nel *paper Astrid* del 2014 tali esigenze erano già richiamate attraverso il riferimento alla necessità di assicurare "equilibrio nei commenti e originalità nei linguaggi" e di contrastare "lo strapotere divistico dei conduttori di talk show". Oggi tali indicazioni possono essere reinterpretate alla luce del nuovo ecosistema digitale, nel quale ogni contenuto e ogni servizio offerto da Rai dovrebbe risultare chiaramente riconducibile alla missione del servizio pubblico, sia sulle reti tradizionali sia sulle piattaforme online.

- ii. Ciò comporterebbe, per naturale conseguenza, un progressivo sganciamento di Rai dalla sudditanza verso gli indici di ascolto, che dovrebbe condurre il servizio pubblico oltre la mera logica dell'Auditel e delle metriche tradizionali della televisione lineare. Si tratta di un processo che potrebbe richiedere l'intervento dell'Autorità di regolazione di settore al fine di individuare modalità di misurazione più coerenti con la missione del servizio pubblico.

La crescente diffusione dei servizi digitali e dei consumi non lineari suggerisce infatti l'opportunità di affiancare ai tradizionali dati di audience, indicatori capaci di misurare il reale coinvolgimento dei cittadini, la qualità della relazione instaurata con il pubblico, il contributo alla coesione sociale e la capacità di raggiungere le diverse componenti della popolazione.

In tale prospettiva, la questione non è rinunciare in assoluto alla misurazione delle performance, bensì superare l'identificazione univoca tra qualità e audience, impedendo in tal modo che il successo del servizio pubblico finisca per dipendere dalla mera competizione sugli ascolti. Il tema potrebbe essere riformulato nei seguenti termini: è possibile valutare il servizio pubblico anche con criteri che tengano conto della sua specifica missione e del contributo offerto alla crescita e alla coesione della collettività, anziché esclusivamente attraverso il confronto competitivo con gli operatori commerciali?

- iii. Contestualmente alla messa in campo di questo processo, il servizio pubblico dovrebbe dotarsi di un sistema terzo e autorevole di valutazione ex ante e continuativa della qualità, attraverso rilevazioni campionarie e periodiche indagini di gradimento tra i cittadini, utilizzando a tal fine anche le proprie piattaforme digitali e di streaming.

- iv. La valutazione della qualità dovrebbe includere indicatori relativi al contributo fornito alla qualità dell'informazione, alla coesione sociale, all'inclusione culturale e all'alfabetizzazione digitale dei cittadini. In tale contesto, il ruolo dell'attuale *Qualitel* potrebbe evolvere da semplice strumento di misurazione ex post a componente di un sistema più ampio di valutazione del valore pubblico generato dall'offerta Rai.

Come si è già osservato, le più recenti evoluzioni del mercato audiovisivo evidenziano infatti come la competizione si sviluppi sempre meno sul terreno delle audience tradizionali e sempre più nell'ambito della cosiddetta economia dell'attenzione, nella quale assumono crescente rilievo il tempo di fruizione, il livello di coinvolgimento degli utenti e la capacità di costruire relazioni durature con il pubblico.

In tale prospettiva, anche i sistemi di rilevazione e misurazione dovrebbero evolvere per riflettere la crescente complessità dell'ecosistema digitale. Come recentemente evidenziato dall'AGCOM¹⁷, l'effettiva misurazione del consumo audiovisivo e informativo richiede metodologie capaci di considerare la molteplicità delle piattaforme, dei dispositivi e delle modalità di fruizione oggi disponibili, superando una dipendenza eccessiva da dati proprietari prodotti e controllati dai grandi operatori digitali. Accanto agli indicatori tradizionali di ascolto, assumono pertanto crescente rilevanza metriche capaci di misurare il tempo effettivamente dedicato ai contenuti, il grado di coinvolgimento degli utenti, la capacità di raggiungere pubblici differenti e il contributo offerto alla formazione di un'opinione pubblica informata. Per il servizio pubblico, la valutazione del successo non dovrebbe quindi limitarsi alla dimensione quantitativa delle audience, ma includere anche indicatori di qualità, fiducia, inclusione, impatto sociale e contributo al pluralismo informativo.

La disponibilità di dati aggregati e di strumenti avanzati di analisi, compreso il ricorso all'intelligenza artificiale, potrebbe inoltre consentire una migliore comprensione dei bisogni informativi, culturali e formativi dei cittadini, contribuendo al perseguimento degli obiettivi propri del servizio pubblico.

Le più recenti evoluzioni del mercato audiovisivo e il mutamento delle abitudini di consumo suggeriscono infine anche la necessità di superare una visione prevalentemente centrata sui canali televisivi tradizionali, valorizzando invece una logica editoriale orientata ai contenuti, alle funzioni e alle diverse modalità di fruizione del pubblico.

Più che sulla moltiplicazione dei canali o sulla difesa di modelli distributivi consolidati, il servizio pubblico dovrebbe concentrarsi sulla costruzione di un ecosistema integrato, capace di offrire contenuti informativi, culturali,

¹⁷ AGCOM, Delibera N. 87/26/CONS del 25 marzo 2026

educativi, sportivi e di intrattenimento attraverso le diverse piattaforme disponibili, a partire da Rai Play.

In tale prospettiva, la specializzazione dell'offerta potrebbe essere organizzata per grandi aree editoriali e di missione, favorendo una più efficace valorizzazione dei contenuti e una più chiara riconoscibilità dell'identità del servizio pubblico nell'ambiente digitale.

5.4. Il finanziamento e le risorse

Fin qui si è provato ad immaginare una Rai e un servizio pubblico radiotelevisivo profondamente riformati nella missione (tutto ciò che si produce, si acquista e si distribuisce deve avere natura, contenuti e finalità di servizio pubblico), nella governance (con l'esclusione del Governo *pro tempore* da ogni forma di controllo sugli organi direttivi dell'azienda e la piena restituzione delle attività di indirizzo al Parlamento) e nell'offerta (sempre più orientata a un ecosistema multiplatforma e meno dipendente dalla sola competizione sugli ascolti).

Le trasformazioni illustrate nelle pagine precedenti rendono evidente come il perseguimento della missione di servizio pubblico richieda risorse adeguate alle nuove responsabilità che l'azienda è chiamata ad assumere. L'esigenza di un rafforzamento della base economico-finanziaria, che tenga anche conto della perdita di valore reale dell'azienda sul mercato negli ultimi 15 anni, (cfr. cap. 4), non deriva soltanto dalla necessità di sostenere l'evoluzione tecnologica di Rai, ma trova ragione nella tendenziale e progressiva espansione delle funzioni di interesse generale che il servizio pubblico è necessariamente chiamato a svolgere nel nuovo contesto digitale.

Rai opera, infatti, in un contesto in cui il canone italiano con i suoi 90 euro annui, si colloca a un livello significativamente inferiore rispetto ai principali sistemi europei fondati sul finanziamento diretto del servizio pubblico: circa 210 euro annui nel Regno Unito e 220,32 euro in Germania (in Francia, invece, il canone audiovisivo è stato abolito e sostituito nel 2022 da altre forme di finanziamento pubblico)

Il contrasto alla disinformazione, la promozione del pluralismo, l'alfabetizzazione digitale, lo sviluppo di strumenti affidabili di informazione e verifica delle fonti, gli investimenti nelle piattaforme digitali, nei contenuti premium, nella valorizzazione degli archivi, nelle tecnologie innovative e nelle competenze legate all'intelligenza artificiale richiedono, inevitabilmente, risorse significativamente superiori a quelle oggi disponibili.

In assenza di un rafforzamento della capacità finanziaria dell'azienda, qualsiasi progetto di riforma rischierebbe di rimanere privo degli strumenti necessari per la

propria concreta realizzazione. A queste trasformazioni dovrebbe pertanto corrispondere una revisione dei meccanismi di finanziamento e contabili, coerente con la nuova missione affidata al servizio pubblico, sopra ricordata.

In estrema sintesi, al riguardo, si possono immaginare i seguenti scenari:

- i. Rafforzare e diversificare il sistema di finanziamento del servizio pubblico attraverso un incremento graduale del gettito da canone, accompagnato da meccanismi che ne garantiscano la certezza, la prevedibilità e la conservazione del valore reale nel tempo, nonché attraverso lo sviluppo di ulteriori fonti di entrata coerenti con la missione del servizio pubblico e con le opportunità offerte dall'ecosistema digitale.
- ii. Ridefinire il rapporto tra servizio pubblico e pubblicità mediante l'introduzione di più stringenti criteri qualitativi in materia di comunicazione commerciale, tutela dei minori, contrasto alla promozione del gioco d'azzardo e delle scommesse e limitazione delle interruzioni pubblicitarie.
- iii. Superare il vincolo normativo della separazione contabile.

Di seguito, e più nel dettaglio, una illustrazione punto per punto.

Il finanziamento

Sulla base dei presupposti di riforma enunciati (autonomia, qualità, equilibrio, alterità) e a riforma realizzata, si può sostenere una revisione del sistema di finanziamento del servizio pubblico, rafforzandone gradualmente le risorse disponibili.

In tale prospettiva, si può ipotizzare nel breve-medio termine un aumento del gettito da canone del 25% rispetto all'attuale raccolta, pari a circa 1,8 miliardi di euro. Ciò comporterebbe un incremento delle risorse di circa 450 milioni di euro ai valori attuali e si tradurrebbe in un aumento del canone ordinario di circa 22-23 euro l'anno per famiglia. Quanto al canone speciale riscosso da aziende, circoli e associazioni, attualmente pari a 203 euro, dovrebbe essere adeguato in misura proporzionale.

Una simile ipotesi risulterebbe tuttavia sostenibile e politicamente praticabile soltanto a valle di una profonda riforma dell'azienda e della sua missione. In altri termini, l'incremento del canone potrebbe trovare giustificazione esclusivamente nel quadro di una Rai rinnovata nella governance, nell'organizzazione, nell'offerta editoriale e nelle modalità di adempimento delle proprie funzioni di servizio pubblico.

Contestualmente, appare necessario garantire maggiore certezza e stabilità al sistema di finanziamento, superando la logica degli interventi episodici e delle determinazioni annuali. Le risorse destinate al servizio pubblico dovrebbero essere definite su base

pluriennale e accompagnate da meccanismi automatici di aggiornamento collegati all'inflazione o ad altri indicatori oggettivi, così da preservarne nel tempo il valore reale e assicurare all'azienda adeguate capacità di programmazione e investimento.

Maggiori risorse da canone consentirebbero alla Rai di rafforzare la propria funzione di riferimento nazionale dell'informazione indipendente e verificata, accrescendo la capacità di contrastare la disinformazione, promuovere il pluralismo, sviluppare strumenti innovativi di verifica delle fonti e sostenere programmi di alfabetizzazione mediale e digitale. Consentirebbero inoltre di accelerare la trasformazione tecnologica dell'azienda attraverso investimenti nelle piattaforme digitali, nelle infrastrutture di distribuzione dei contenuti, nell'utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e nella valorizzazione del patrimonio audiovisivo nazionale ed europeo.

Su queste basi, la Rai potrebbe altresì rafforzare la propria presenza sul mercato dei diritti sportivi e audiovisivi e consolidare l'offerta culturale, educativa e di intrattenimento di qualità coerente con la missione del servizio pubblico. Accanto alle forme tradizionali di finanziamento, Rai è altresì chiamata a sviluppare nuove modalità di valorizzazione economica dei propri asset culturali, tecnologici e digitali, compatibili con la propria missione e con i principi di indipendenza editoriale.

In tale prospettiva andrebbero valorizzate le opportunità offerte dall'ecosistema digitale attraverso una più efficace gestione e monetizzazione degli archivi, la distribuzione internazionale di contenuti e format, la valorizzazione della proprietà intellettuale e dei diritti, la partecipazione a programmi europei di innovazione e ricerca, nonché la realizzazione di servizi digitali ad elevato valore aggiunto per cittadini, istituzioni, scuole, università e imprese culturali.

La pubblicità

Sulla base degli stessi presupposti, che ridefiniscono la natura stessa di Rai facendone un soggetto altro rispetto ai concorrenti (attuali e futuri), si può immaginare un'azienda che continui a raccogliere risorse anche sul mercato pubblicitario.

D'altra parte, ipotizzare l'abbandono della raccolta pubblicitaria determinerebbe per il servizio pubblico radiotelevisivo una perdita di circa 650 milioni di euro annui. Ciò richiederebbe un aumento del canone ben superiore a quello prospettato in questa sede, senza tuttavia garantire risorse aggiuntive sufficienti a sostenere il percorso di innovazione e trasformazione delineato nelle pagine precedenti. L'ipotesi di una completa rinuncia alla pubblicità appare poco realistica e rischierebbe di indebolire significativamente la capacità competitiva e progettuale del servizio pubblico.

Più coerente appare invece il mantenimento di un sistema di finanziamento fondato sull'apporto fondamentale del canone e complementare della pubblicità, all'interno

di un contesto profondamente mutato rispetto al passato. In un mercato caratterizzato dalla crescente presenza di piattaforme globali, servizi digitali e nuovi modelli di fruizione, il tema non è tanto quello di eliminare la pubblicità dal servizio pubblico, quanto piuttosto quello di assicurarne la coerenza con la missione editoriale e con gli obiettivi di valore pubblico.

In tale prospettiva, la permanenza della pubblicità all'interno del servizio pubblico dovrebbe essere accompagnata da un rafforzamento dei criteri qualitativi che ne disciplinano l'utilizzo. Si potrebbe in particolare prevedere il divieto assoluto di trasmettere messaggi pubblicitari nelle fasce dedicate ai minori, il divieto di promozione del gioco d'azzardo e delle scommesse, comprese le forme di comunicazione commerciale suscettibili di aggirarne indirettamente le finalità, nonché una più rigorosa disciplina delle interruzioni pubblicitarie, limitandole alle sole situazioni compatibili con l'integrità editoriale dei programmi e delle dirette.

Un intervento siffatto, di irrigidimento di taluni vincoli qualitativi, comporterebbe conseguentemente l'abolizione dei più stringenti limiti all'affollamento pubblicitario orario finora imposti al servizio pubblico radiotelevisivo dall'ordinamento nazionale.

La separazione contabile

Conseguenziale al progetto di riforma e coerente con i presupposti fin qui delineati, si può ipotizzare il superamento, mediante le opportune modifiche legislative, dell'attuale modello di separazione contabile. Si tratta infatti di un sistema che sembra aver smarrito la propria funzione originaria, dando luogo, come già osservato nel volume *La televisione del futuro*, ad una sorta di compensazione inversa¹⁸.

La ratio della separazione contabile è, come noto, quella di impedire che le risorse derivanti dal canone finanzino attività prive dei requisiti propri del servizio pubblico. Nella pratica, tuttavia, l'esame dei bilanci dell'azienda suggerisce una dinamica differente, nella quale sono spesso i ricavi commerciali, e in particolare quelli pubblicitari, a concorrere al finanziamento delle attività di servizio pubblico.

Inoltre, nell'ambito di una riforma che rafforzi l'identità e la missione del servizio pubblico, introduca criteri più rigorosi di valutazione della qualità e riduca la dipendenza dalle sole logiche dell'audience, la distinzione tra attività di servizio pubblico e attività commerciali risulterebbe significativamente meno rilevante rispetto all'attuale impostazione. In tale prospettiva, la permanenza dell'attuale sistema di separazione contabile merita quanto meno una riflessione critica alla luce dell'evoluzione del mercato audiovisivo e della stessa missione attribuita a Rai.

¹⁸ *La televisione del futuro*, op. cit, pag.609

6. Considerazioni finali

Nel lasciare al dibattito e in particolare al confronto con gli stakeholder il compito di verificare la praticabilità delle proposte contenute nel presente documento, sia tuttavia consentito osservare come l'ipotesi di riforma che si è voluto delineare 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 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 e l'Artificial Intelligence Act), la Commissione Europea, nell'incipit del Piano d'azione per la democrazia europea, scriveva che *«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.

Le trasformazioni tecnologiche e industriali descritte nelle pagine precedenti contribuiscono a rendere ancora più urgente questa riflessione. La crescente centralità delle piattaforme globali, l'affermarsi dell'economia dell'attenzione, la diffusione dell'intelligenza artificiale e il ruolo sempre più rilevante degli algoritmi nella selezione, distribuzione e visibilità dei contenuti stanno modificando profondamente il rapporto tra cittadini, informazione e spazio pubblico.

In questo contesto, il tema del servizio pubblico non riguarda più soltanto l'assetto della televisione nazionale o la disciplina di un singolo operatore, ma investe la capacità dell'Europa di accompagnare lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e della transizione digitale salvaguardando il pluralismo, la qualità dell'informazione,

l'autonomia culturale e la stessa formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole.

Il servizio pubblico è chiamato pertanto **non a resistere all'innovazione, ma a esserne protagonista, contribuendo a orientarne lo sviluppo nell'interesse generale e assicurando che le opportunità offerte dalle nuove tecnologie si traducano in maggiore conoscenza, inclusione, partecipazione democratica e libertà di espressione**, in coerenza con i principi sanciti dall'articolo 21 della Costituzione.

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, si comprendono il senso e la portata delle proposte formulate in questa sede.

GLOSSARIO TECNICO

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 disposizione (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).

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”*

VOD - Video On Demand): sistema che permette agli utenti di selezionare e guardare contenuti video in streaming quando desiderano, senza vincoli di palinsesto.

SVOD - Subscription Video On Demand: modello basato su un abbonamento periodico che consente l'accesso a un catalogo di contenuti.

TVOD - Transactional Video On Demand: modello basato sul pagamento per la visione o il noleggio del singolo contenuto.

AVOD - Advertising Video On Demand: modello che consente l'accesso gratuito ai contenuti, finanziato attraverso la pubblicità.

BVOD - Broadcaster Video On Demand: servizio di video on demand fornito da un'emittente televisiva tradizionale attraverso una propria piattaforma digitale, che consente la fruizione di contenuti live, catch-up e on demand via Internet.

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.

Smart TV: televisore dotato di sistema operativo e connessione a Internet che consente l'accesso diretto a servizi e applicazioni digitali, quali piattaforme di streaming video, servizi on demand, browser web e altre applicazioni interattive.

Connected TV - CTV: televisore connesso a Internet, direttamente (tramite Smart TV) oppure mediante dispositivi esterni quali set-top box, decoder, console per videogiochi o streaming device. Il termine è utilizzato soprattutto per identificare l'ambiente di fruizione dei contenuti audiovisivi distribuiti via Internet.

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.