Senato della Repubblica

8^ Commissione Lavori Pubblici, Comunicazioni

Presidente Sen. Luigi Grillo

Audizione

del Presidente Corrado Calabrò

Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Mercoledì 6 ottobre 2010

ore 15.00

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

mai come questa volta l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata sottoposta a un fuoco di fila di richieste e di contestazioni su alcuni dei temi che formano oggetto di questa audizione, della quale vi ringrazio.

Esporrò con doveroso riguardo a questo Consesso, massimo organo di rappresentanza della volontà popolare, quello che abbiamo fatto e stiamo facendo per essere in sintonia con le istanze avanzate.

Ma non mi sottrarrò al dovere di fare un quadro veritiero della situazione normativa e di fatto da tener presente. E' ad esso che va riferita la vostra valutazione; non alle artificiose, inveritiere esposizioni che ne sono state fatte nel corso di una campagna di opinioni martellante.

Piano nazionale di assegnazione delle frequenze

Siamo il secondo Paese europeo, dopo il Regno Unito, per numero di emittenti televisive e il Paese d'Europa con (di gran lunga) il maggior numero di emittenti televisive locali.

Ebbene, quando nel giugno 2006 ci presentammo a Ginevra per la ripartizione del radiospettro in sede europea, sapete quante frequenze analogiche risultavano utilizzate in Italia?

Zero, zero frequenze.

Di fatto ne utilizzavamo 24.000, ma nessun Governo si era curato di comunicarlo all'Unione internazionale delle telecomunicazioni di Ginevra.

A gran fatica abbiamo ottenuto 3943 frequenze per la conversione dall'analogico al digitale.

E' questo il punto di partenza.

L'occultamento della realtà italiana era la proiezione all'estero dell'aporia esistente in Italia tra situazione di fatto e principi di diritto, che ha visto l'occupazione di fatto delle frequenze, sommariamente ratificata dall'allora Ministero delle poste e telecomunicazioni. Situazione di caos, questa, che metteva tutti sullo stesso piano: imprese televisive nazionali

e locali che rappresentano una risorsa per il Paese e opportunisti che occupano lo spettro con monoscopi o programmi ripetuti.

La Corte di giustizia UE, la Commissione europea e, in Italia, la Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato hanno censurato il sistema di regole (o forse sarebbe meglio dire l'assenza di regole) che ha caratterizzato il regime analogico.

Per questo il Parlamento, con recenti interventi legislativi (mi riferisco da ultimo alla legge n. 88 del 2009, che legificando la nostra delibera 181 del 2009, ha auspicabilmente chiuso il contenzioso comunitario), ha inteso segnare una svolta nel momento del passaggio al sistema digitale[1].

Un Paese membro dell' Unione Europea non può non avere un piano delle frequenze. Il piano delle frequenze è un compito assegnato a questa Autorità dal diritto comunitario e dal diritto interno.

Un provvedimento di pianificazione generale era necessario, e non più rinviabile da noi, per chiudere la procedura di infrazione comunitaria, aperta nei confronti dello Stato italiano, per conferire certezza a tutto il sistema - nazionale e locale - e per dare risposte alle esigenze attuali e ai futuri sviluppi.

Ma l'impresa era particolarmente improba, sia in relazione alla sfrenata situazione di partenza, sia perché la coperta era corta: 3943 frequenze.

I precedenti piani delle frequenze in Italia sono stati adottati per poi essere messi in soffitta o congelati. Arrivati dopo decenni di Far West dell'etere, erano talmente dissimili dalla situazione esistente da non essere praticamente attuabili.

E' stata questa Autorità, nel 2006, di concerto col Ministero delle comunicazioni, ad iniziare a fare chiarezza sulla reale situazione esistente, istituendo il catasto delle frequenze. Un presupposto, questo, indispensabile per il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive digitali, adottato dall'Autorità con la delibera n. 300/10/CONS del 15 giugno scorso.

Ben conscia della pesante eredità del passato, l'Autorità questa volta ha adottato il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive digitali attraverso una delibera

[1] La recente novella del Testo Unico della radiotelevisione (ad opera del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44) ha sostanzialmente confermato l'impianto normativo previgente.

cornice che è flessibile, ma che al contempo fissa alcuni principi generali inderogabili, fra cui il più importante è l'uso il più possibile esteso della tecnica isofrequenziale che garantisce il risparmio delle frequenze.

All'approvazione del Piano non siamo arrivati *ex abrupto* ma seguendo un approccio pragmatico mediante una serie di atti di pianificazione pilota in Sardegna, Valle d'Aosta, Piemonte Occidentale, Trentino Alto Adige, Lazio, Campania.

Il percorso è stato inoltre concordato nei dettagli con la Commissione europea. La stessa Commissione ce ne ha dato atto, evidenziando come "per la prima volta" in Italia le frequenze televisive sono state pianificate[2].

Gli obiettivi dell'atto di pianificazione sono stabiliti dalla legge.

L'articolo 42 del Testo unico della radiotelevisione prevede che l'Autorità adotti il piano delle frequenze "*garantendo su tutto il territorio nazionale un uso efficiente e pluralistico della risorsa radioelettrica, una uniforme copertura, una razionale distribuzione delle risorse tra soggetti operanti in ambito nazionale e locale….* ***suddividendo le risorse in relazione alla tipologia del servizio e prevedendo di norma per l'emittenza nazionale reti isofrequenziali"***.

Il primo obbiettivo fissato dalla legge è dunque quello dell'uso efficiente e pluralistico del radio spettro. Il secondo è la copertura uniforme del territorio nazionale. Il terzo è la riserva di un terzo della capacità trasmissiva (non delle frequenze) a favore dell' emittenza locale.

Il piano delle frequenze, sulla scorta di quanto disposto dalla delibera 181, prevede 16 reti, con copertura approssimativamente pari all'80% del territorio, da destinare alla conversione delle reti nazionali analogiche e digitali esistenti (circa il 30% delle frequenze disponibili), 5 reti da destinare al *beauty contest* per cinque nuovi multiplex nazionali (come da accordi con la Commissione europea) e 4 reti da destinare ai servizi innovativi (DVB-H e DVB-T2 per la RAI).

Si tratta complessivamente di circa il 50% delle risorse frequenziali, destinate all'emittenza nazionale.

Il rimanente 50% è destinato in larga parte all'emittenza locale.

[2] Decisione della Commissione europea del 20 luglio 2010 (Caso N. COMP/M.2876)

Alle locali viene dunque riservato ben più di un terzo della capacità trasmissiva prevista come riserva di legge dal testo unico della radiotelevisione: sono assegnate all' emittenza locale oltre il 30% delle frequenze pianificabili in ciascuna area tecnica. Ci saranno almeno 13 reti regionali, eventualmente decomponibili, oltre a un congruo numero di reti sub-regionali. Per ogni rete sono irradiabili 6 programmi (mentre solo 1 era irradiabile in tecnica analogica).

Le televisioni locali potranno beneficiare su quasi tutto il territorio nazionale di un miglior fattore moltiplicativo dall'analogico al digitale di 1:6, contro il rapporto 1:4 che si applica a Rai, Mediaset e quello ancora inferiore che si applica a Telecom (a Rai, Mediaset e Telecom, nel passaggio dall'analogico al digitale, è stata applicata la cura dimagrante di un multiplex).

Abbiamo grande considerazione per le televisioni locali, le quali assolvono a un compito importante per il pluralismo informativo, per l'informazione e il rapporto specifico col territorio, per la formazione di nuove leve di tecnici e professionisti della comunicazione.

E' per questo che, diversamente da quanto da più parti affermato, il Piano tiene nel massimo conto le esigenze del settore delle emittenti locali. Queste non solo vedono salvaguardata la loro programmazione ma, in alcuni casi, potranno addirittura avere difficoltà a realizzare e irradiare 6 programmi al posto di uno.

D'altra parte, il Piano ha la necessaria flessibilità per adattarsi alle situazioni concrete che via via emergono in sede di pianificazione delle aree tecniche.

La delibera, peraltro, non entra nel dettaglio della pianificazione territoriale. Questo dettaglio deve scaturire progressivamente da un confronto ampio e sincero con tutti gli operatori del settore. Le risposte da dare sul territorio si devono adattare alla situazione di mercato locale, all'orografia e ai confini delle varie aree geografiche.

Non solo: ove necessario la delibera cornice già adottata può essere modificata per tener conto di giustificate esigenze. Le frequenze del Piano nazionale sono rivedibili alla luce delle pianificazioni delle singole aree tecniche e dell'evoluzione delle trattative del coordinamento internazionale delle frequenze. Il nuovo approccio alla pianificazione quindi non è un approccio dirigista ma flessibile e rispettoso del dialogo con le varie componenti

del territorio. In una data area territoriale il piano esiste nella sua forma definitiva solo quando la delibera di pianificazione di dettaglio è adottata; ed anche in questo caso non sono da escludere aggiustamenti durante la successiva fase di attuazione.

E' infatti espressamente previsto che la pianificazione delle reti locali continui ad essere effettuata con il metodo dei tavoli tecnici e del confronto formale e sostanziale con le amministrazioni locali, specialmente quelle regionali (che devono dare parere sull' ubicazione dei siti). Questo metodo è già sperimentato con successo nelle Regioni già digitalizzate.

Un primo esempio della proficuità di tale metodo è offerto dalla pianificazione dell'area tecnica 3 (Lombardia e Piemonte orientale), approvata dall'Autorità il 16 settembre scorso[3], nella quale si è tenuto conto, nella misura massima possibile, delle istanze rappresentate dalle emittenti locali. A fronte delle giustificate esigenze manifestate, l'Autorità ha apportato alcuni aggiustamenti alla delibera di pianificazione generale[4].

Confidiamo quindi che nell'ambito dei lavori ai tavoli tecnici che vedranno come protagonisti i rappresentanti delle emittenti locali di quell'area si trovi rapidamente una sintesi delle diverse istanze e si arrivi così a definire in pieno accordo la struttura delle loro reti.

Come ho ricordato, la legge prevede che vi sia una razionale distribuzione delle frequenze tra settore nazionale e settore locale e un uso efficiente e pluralistico della risorsa radioelettrica. L'efficienza e il pluralismo comportano che sia pianificato il maggior numero di frequenze per soddisfare il più alto numero di soggetti e la razionalità comporta che si tenga conto delle diverse "performance" delle frequenze nell'allocazione delle stesse tra settore locale e settore nazionale.

Il fatto di riservare alle reti nazionali frequenze coordinate o coordinabili su ampie aree geografiche è una scelta obbligata se si vuole rispettare il criterio – non derogabile – di pianificare reti di copertura tra loro equivalente, comprese quelle che saranno oggetto del *beauty contest.* Il numero delle reti nazionali è stabilito dalla delibera 181 e l'Autorità non può apportare alcuna modifica all'assetto concorrenziale previsto da tale delibera, che è entrata a far parte stabilmente dell'ordinamento normativo primario.

[3] Delibera n. 475/10/CONS

[4] Il canale 59, originariamente destinato all'emittenza nazionale, è stato riservato alle emittenti locali, mettendo a disposizione un'ulteriore frequenza (il canale 46).

Per le emittenti locali le coperture sono in generale migliori delle attuali, soprattutto per le emittenti che operano in ambito regionale, ed è, in ogni caso, tendenzialmente assicurato il mantenimento del bacino di irradiazione ex analogico. Ciascuna di loro può diventare operatore di rete: è un'opportunità che non ha eguali in Europa e che l'Autorità – come dicevo - ha voluto assicurare per mantenere il patrimonio di cultura locale e di pluralismo che le emittenti rappresentano. Senza contare che, applicando il piano, le emittenti potranno finalmente trasmettere senza interferenze.

In materia di coordinamento su scala nazionale rilevano primariamente – com'è naturale - le reti nazionali, che devono essere coordinate simultaneamente con tutti i Paesi confinanti. Ma non per questo vengono trascurate le situazioni locali; per esse eventuali fenomeni interferenziali di confine vanno discussi bilateralmente e caso per caso con i singoli Paesi confinanti. E' quello che, appunto, sta facendo il Ministero dello sviluppo economico.

Nel dialogo con i Paesi confinanti il piano è uno strumento fondamentale. Perché senza un metodo di pianificazione i dialoghi e i negoziati sono impossibili. Le delegazioni dei Paesi confinanti infatti non intendono trattare sui singoli impianti ma vogliono un accordo complessivo che può scaturire solo dal coordinamento dei rispettivi piani di assegnazione.

Nel concreto, la valutazione della situazione interferenziale relativa ai singoli casi ha trovato e troverà una risposta nei tavoli tecnici. Esistono situazioni dove, stante la situazione orografica (soprattutto nel Nord-Est d' Italia), occorre una valutazione più puntuale e accurata, postazione per postazione, della struttura delle reti. Si tratta di un lavoro che svolgeremo nelle prossime settimane insieme alle emittenti locali. I risultati ottenuti in Lombardia sono incoraggianti. Siamo fiduciosi di trovare, con la partecipazione dei soggetti interessati, soluzioni altrettanto soddisfacenti per il Veneto e il Friuli, per le quali ci sono buone prospettive di poter assegnare alle emittenti locali i canali da loro richiesti, dopo che il Ministro Romani mi ha informato di avere la ragionevole convinzione di poter coordinare in tempi brevi con lo Stato sloveno ulteriori due canali da considerare utilmente nel tavolo tecnico di imminente convocazione.

Spero quindi di aver finalmente chiarito che il piano è un processo in divenire, partecipato ed è strumento negoziale ai tavoli internazionali. Al tavolo di negoziato con i

Paesi confinanti con il Nord-est saranno correttamente rappresentate tutte le esigenze nazionali e locali.

Per il tramite del coordinamento Corecom abbiamo tenuto informate del processo di pianificazione e delle ultime positive evoluzioni la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Consigli Regionali, le quali hanno chiesto ora l'apertura di un tavolo congiunto con il Ministro Romani e l'Autorità: è un'iniziativa che mira a mantenere un canale permanente di confronto fra Istituzioni nazionali e territoriali coinvolte nel processo di *switch-off*.

Il passaggio dall'analogico al digitale è un passaggio epocale: si tratta di un processo tecnologico globale[5] che sta determinando una serie di profondi mutamenti nelle dinamiche del settore televisivo. Nel nostro Paese il cittadini coinvolti nel processo di digitalizzazione sono stati circa 14 milioni nel 2009, mentre nel 2010 si stima che circa **23 milioni di persone** passeranno al digitale, raggiungendo il 70% della popolazione.

Ma il Piano guarda doverosamente anche oltre il 2012 e si prefigge – analogamente ai piani dei principali Paesi europei - un risultato strategico di lungo periodo che ha avuto il plauso della Commissaria Kroes.

Le comunicazioni mobili hanno bisogno di frequenze per lo sviluppo di nuovi servizi e per garantire la qualità di una rete sulla quale il traffico è esponenzialmente crescente.

Il problema in Italia è più difficile per tre ragioni: scarsità delle frequenze assegnateci; maggior numero di emittenti televisive, in specie locali; maggiore utilizzazione dei telefoni cellulari.

Non si può non destinare alle telecomunicazioni una parte delle frequenze contemplate nel Piano, se non si vuole compromettere lo sviluppo del settore, con riflessi, in definitiva, anche sull'audiovisivo[6].

Sia pure con maggiore difficoltà che negli altri Paesi europei, la tutela dei diritti delle emittenti è compatibile con la ineludibile liberazione di banda per il cosiddetto dividendo digitale esterno. A cominciare dai 72 Mhz liberabili sulla pregiata banda 800 (le frequenze da 61 a 69 utilizzate dalla televisione) che al più tardi entro il 2015 – e forse già entro il

[5] La digitalizzazione delle reti nel mondo conta ormai più di 533 milioni di utenti.
[6] Gli sviluppi più recenti del mercato televisivo, come la trasmissione in alta definizione, la televisione in mobilità e la *web tv*, necessitano infatti di più frequenze e di una banda più ampia e stabile.

2013, secondo l'ultima proposta della Commissione al Parlamento europeo[7] - dovrà essere destinata in tutta Europa alla larga banda mobile.

Stiamo lavorando per liberare anche altre frequenze, ad esempio a 1.800 e 2.600 MHz, per aumentare la capacità dei sistemi di terza generazione e avviare il *deployment* delle reti di quarta generazione (LTE) ed altri usi come il WiMax ed il WiFi esteso.

Il percorso è quello delle aste, che devono svolgersi il più presto possibile. È già avvenuto in Germania: lì le aste sono già partite, con un buon risultato - detto per inciso - per le casse dello Stato[8]. Altri Paesi si stanno preparando, come la Gran Bretagna e la Francia. Ed anche la Spagna ha annunciato i suoi piani. L'Italia non può perdere il passo.

L'Agcom si sta mobilitando per raggiungere questo obiettivo nel 2011. Per conciliare la situazione bloccata che c'è da noi con l'esigenza indifferibile di mettere all'asta le frequenze non utilizzate – le frequenze sono un bene scarso e prezioso che non può essere lasciato inutilizzato – le aste potrebbero essere bandite anche con differimento della disponibilità dello spettro; le risorse derivanti possono essere utilizzate in parte per compensare emittenti televisive che abbiano ceduto frequenze – come affermato anche dal Ministro Romani – e in parte per gli investimenti nella banda larga fissa e mobile.

Sono tasselli di un mosaico complesso. Un mosaico che si deve risolvere con coerenza di sistema. Le frequenze oggi sono tutte occupate dalla televisione. Occorre chiarezza nelle regole e ragionevole fermezza nell' applicarle per evitare che le frequenze siano occupate a danno della collettività. Ma le regole da sole non bastano: occorrono al tempo stesso incentivi alla liberazione dello spettro se si vuole procedere alla liberazione delle frequenze e a bandire le aste. Si tratta di un primo passo doveroso per un Paese che vuole davvero pensare digitale; vale a dire pensare anche al futuro, ai nostri figli.

Banda larga

Uno sviluppo differenziato

[7] Anche grazie alla nostra presidenza, il gruppo per le politiche dello spettro (RSPG) ha dato impulso alle iniziative della Commissione di individuare una data limite (2015, con proposta di anticipazione al 2013) per le gare per l'assegnazione di frequenze agli operatori mobili.

[8] In Germania le aste hanno raggiunto un valore di 4,4 miliardi di euro per la porzione di spettro da assegnare alle telecomunicazioni.

L'Italia sta sperimentando un andamento del tutto peculiare per quanto attiene allo sviluppo dell'alta velocità trasmissiva: grande sviluppo per il traffico dati in mobilità, preoccupante ristagno per la rete fissa.

Il comparto mobile è interessato da uno sviluppo unico in Europa. Il primato acquisito da tempo in Europa per il tasso di penetrazione del telefono cellulare (146%, circa una sim e mezza in media per abitante), si sta trasferendo anche sulla larga banda per il trasferimento dati.

Vantiamo il dato più elevato di penetrazione degli apparecchi idonei a ricevere e trasmettere dati in mobilità (dagli smartphone - penetrazione pari a circa il 30% sul totale dei telefonini – alle chiavette USB) e il più alto sviluppo della banda larga mobile, alla pari con il Regno Unito (quasi il 7% della popolazione rispetto ad una media Europea del 5%). Il traffico a banda larga per dispositivi mobili è raddoppiato in un anno (giungendo a 24.700 terabyte nel primo trimestre del 2010).

Uno sviluppo spettacolare e rapidissimo che, nella mia ultima relazione al Parlamento in luglio, mi ha portato a dare un segnale di allerta: se non interveniamo rapidamente la nostra rete mobile rischia il collasso. E' quello che è successo a New York e Londra, dove la rete mobile risente periodicamente di un eccesso di congestione che ne interrompe o rallenta fortemente il traffico; è quello che si comincia ad avvertire anche da noi, nelle principali zone di concentrazione. Del resto le trasformazioni della tecnologia indicano un sempre maggiore ruolo delle tecnologie mobili per un accesso ubiquitario alla rete che ridisegnerà le nostre case, le nostre città, le nostre relazioni, le transazioni energetiche e i trasporti[9].

La banda larga fissa invece fatica a svilupparsi.

La Cina è in testa alla classifica mondiale per il tasso di crescita delle connessioni a banda larga; Brasile, Russia, Giappone e Corea incalzano, con percentuali di sviluppo non confrontabili a quelle dell'Italia, che, anche in Europa, è superata – per numero di connessioni – da Germania, Francia, Regno Unito e surclassata in termini di tasso di sviluppo dai Paesi dell'Est e dalla Spagna.

[9] Le principali direttrici di sviluppo della larga banda mobile sono la progressiva trasformazione della rete di trasporto fino alle stazioni radiobase in fibra ottica e le nuove frequenze (soprattutto quelle derivanti dal dividendo digitale come si è detto prima).

Gli stessi dati che ci vedono ai primi posti in Europa sul fronte dei prezzi dei servizi tradizionali e della concorrenza infrastrutturata, ci classificano sotto la media UE per diffusione della banda larga[10]. Siamo sotto la media anche per il numero di famiglie connesse a internet[11].

Le sottoscrizioni alla connessione in fibra ottica sono ad oggi circa 400.000, a fronte, ad onor del vero, di un'offerta rilevante in termini di case passate (oltre 2,3 milioni) e di promettenti sviluppi nel prossimo futuro.

In sostanza, il modello della connessione a banda larga dal computer di casa non si è completamente affermato nel nostro Paese: non ci si abbona alla banda larga fissa anche quando è disponibile e spesso anche con tariffe promozionali convenienti, mentre il mobile viene assunto sempre di più come la finestra sulla rete, anche sostitutivo della connessione fissa, pur non avendone ancora le stesse *performance* ed incorrendo in strozzature di rete.

Le ragioni del ritardo sono molteplici. A fronte di un'offerta di connessione qualitativamente non sempre all'altezza (in termini di velocità e latenza) sicuramente rileva un fattore domanda strutturalmente debole e la mancanza di servizi-traino che impongano lo standard della banda larga come riferimento. Fattori che invece giocano un ruolo opposto nello sviluppo del mobile, molto legato alle nuove generazioni e a un utilizzo per affari e per servizi innovativi.

Il che fa dell'Italia un Paese che ancora non pensa digitale. Emblematico è il fatto che l'ICT contribuisce in maniera modesta al PIL[12], che il nostro Paese è il fanalino di coda nel commercio e nei servizi elettronici, che le nostre imprese vendono poco sul *web*, che la quota di esportazioni legate all'ICT è pari al 2,2% e relega l'Italia al penultimo posto in Europa. L'esportazione delle nostre ditte contribuisce per il 25% al valore aggiunto del PIL. Dai dati Istat risulta che le ditte esportatrici italiane sono 189.000, ma 116.000 contribuiscono all'esportazione soltanto per lo 0,6%; e il 43% esporta su un unico mercato. 8.218 ditte esportano l'81% del totale.

[10] 20,6% della popolazione rispetto alla media EU27 di 24,8% (17^ posizione: fonte Commissione Europea). In Italia abbiamo circa 12,5 milioni di linee attive a banda larga (quasi tutte in adsl) e un tasso di sviluppo nell'ultimo anno pari a circa il 6% (che si riduce all'1% nell'ultimo trimestre).
[11] 53% della famiglie rispetto ad una media EU27 di 65% (22^ posizione).
[12] L'ICT contribuisce per il 3,9% al PIL nazionale rispetto ad una media EU27 del 5% (13^ posizione).

Come si vede, c'è un ampio campo che si apre dinanzi per le nostre piccole e medie aziende.

Ne consegue che i benefici dell'economia digitale ancora non vengono fruiti appieno, e che si amplia il divario tecnologico e culturale non solo con i Paesi più avanzati ma anche con quelli storicamente meno competitivi, che però hanno sfruttato l'occasione della crisi economica per puntare sugli investimenti nelle nuove tecnologie per guidare la ripresa.

E' fondamentale superare una logica di compartimentazione in cui gli interventi non rispondono ad una visione d'insieme, ma è opportuno anche superare l'approccio – tipico del nostro Paese, spesso incline all'immobilismo – per cui prima si creano le condizioni della domanda e poi si investe in nuove infrastrutture. Seguendo un tale criterio due secoli fa, anziché impostare la rete ferroviaria nazionale, ci si sarebbe limitati alla tratta Torino-Milano.

Per le nuove tecnologie, i percorsi di creazione e stimolo di domanda e offerta vanno di pari passo. In un ecosistema ogni singola parte cresce con il tutto; è una visione olistica delle reti e delle relazioni che si sviluppano.

Il tema chiave dell'Agenda digitale europea lanciata lo scorso giugno è proprio la visione unitaria dell'ecosistema digitale.

Rinunciare a un tale progetto non comporta dunque solo la rinuncia del nostro Paese a svolgere un futuro da protagonista nell'innovazione, ma anche una sua minore capacità di reazione alla crisi economica contingente, realizzando dei risparmi[13]. Certo è tempo di rigore. Ma un rigore senza investimenti rende asfittica la ripresa, che infatti in Italia è più debole che in altri Paesi d'Europa.

Il settore pubblico può fare molto, anche solo limitandosi a coordinare gli interventi e a promuovere azioni di stimolo a costo zero. Molti infatti sono gli interventi di promozione diversi dagli investimenti pubblici che ho già indicato altre volte, e specie nella mia Relazione al Parlamento del luglio scorso, i quali possono facilitare e fluidificare il percorso di aziende e cittadini nella produzione e fruizione dei contenuti digitali. Il tessuto

[13] La larga banda è strumentale in due direzioni:
- Stimolo alla crescita economica del sistema produttivo (servizi, contenuti, convergenza);
- Riduzione dei costi industriali (energia, trasporti, scambi commerciali) e dei costi dello Stato apparato (sanità, pubblica amministrazione, scuola, sicurezza).

economico italiano distribuito sul territorio, tipico della piccola-media azienda e delle concentrazioni locali nei distretti, si potrebbe avvantaggiare maggiormente, rispetto ad una struttura di industrie di grandi dimensioni, dalla connessione ad una rete ad alta capacità, affidabile e senza strozzature.

L'Autorità intende rilanciare l'adozione di un'agenda italiana per lo sviluppo della larga banda e dei servizi digitali che contenga gli obiettivi fondamentali per un'azione dei pubblici poteri rivolta a guidare la transizione verso uno Stato e un'economia digitale. Prendendo anche spunto dalla *Road map* per la digitalizzazione del Paese presentata dall'On. Valducci, che, opportunamente, va in questa direzione.

Gli investimenti nelle reti in fibra ottica

Mentre l'iniziativa pubblica langue – salvo, come dirò, a livello di alcune Regioni – e gli 800 milioni stanziati per eliminare il *digital divide* si assottigliano e allontanano sempre più, il mercato sta dando positivi segnali di concreto interesse per le zone a maggiore potenziale (per densità abitativa, reddito, educazione, impresa). E' significativo che la prima offerta di 100 Mbit/s in fibra ottica in Italia sia stata lanciata da un operatore alternativo. L'offerta al pubblico di Fastweb è la più rilevante in tutta Europa, e ad essa va riconosciuto il merito di avere per prima avviato la commercializzazione di servizi a 100 mega, stimolando Telecom Italia (e gli altri concorrenti) ad imitarla tempestivamente. Telecom ha finalmente un piano ben definito che sta per entrare nella fase operativa con importanti interventi sulla rete mobile e un piano di investimenti per un'offerta di accesso in fibra limitato alle grandi città.

In alcune delle principali città del Paese – propriamente Roma, Milano, Torino e Bari – si profila una concorrenza tra almeno 2 offerte basate su infrastrutture in buona parte diverse.

E' un bene, è un male? Quando il mercato si muove non è il caso di contrastarlo.

E' importante che, dopo tante parole, si parta. Anche perché la fibra non è necessaria solo per la rete fissa, ma anche per il *backhauling* delle stazioni radio.

L'Autorità farà il possibile per assecondare ogni iniziativa, nel rispetto delle regole, in particolare di quelle sull'accesso concorrenziale.

Ma questo evidentemente non basta.

Gli obiettivi della Digital Agenda europea sono sfidanti: disponibilità per tutti di una larghezza di banda di 1-2 Mbits entro il 2013, che diventano 30 Mbits entro il 2020, con almeno il 50% degli utenti abbonati a servizi a 100 Mbits ed oltre.

La logica da seguire è quella della sussidiarietà.

La recente Comunicazione della Commissione sulla banda larga sottolinea che nella maggior parte degli Stati membri i piani di sviluppo annunciati non sono corredati da concrete misure d'implementazione e che è necessario un impegno formale dei singoli Paesi a sviluppare un insieme di azioni per incentivare e, se del caso, sostituire il settore privato verso la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale nell'ambito di una cornice di interventi compatibile con il quadro comunitario[14].

Il mercato, laddove lo riterrà razionale, interverrà direttamente. Il settore pubblico deve invece intervenire in seconda battuta per promuovere investimenti - ritenuti essenziali per lo sviluppo del Paese – in quegli ambiti in cui singoli operatori non considerano profittevole investire[15]. Gli strumenti di promozione sono vari e vanno dal coordinamento delle azioni degli operatori fino al coinvestimento e a *partnership* pubblico-private.

In tal senso, il tavolo Romani è di grande importanza.

Ma non ha un compito facile. Il progetto Italia stenta ad affermarsi anche nella visione dei singoli partecipanti al tavolo, che muove non solo da diverse idee di rete ma anche in un clima di eccessiva tensione tra gli operatori[16], che guardano solo all'utile immediato.

---

[14] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle Regioni "European Broadband: investing in digitally driven growth" adottata il 20 settembre 2010. Cfr. in particolare la sezione 3 "*Achieving the broadband target – National Broadband Plans*", di cui si riporta un passaggio: "*Member State plans should comprise a balanced set of policy actions to incentivise and supplement private-sector action using the common framework resulting from a consistent and thorough implementation of the recently EU regulatory framework*".

[15] La cooperazione (a partire dalla condivisione dei cavidotti) deve essere promossa per tutto quello che il singolo operatore da solo non copre.

[16] La scelta della architettura ottimale, ad esempio, è un punto di acceso confronto. In realtà non esiste una soluzione di per sé migliore, ossia ottimale sempre ed ovunque, ma - a seconda della situazione di mercato e concorrenziale, oltre che della realtà infrastrutturale esistente – vi sarà una soluzione più adatta al contesto. Purchè la rete presenti sufficiente

Le sfide per il regolatore

Tutto ciò non esime l'Autorità dal far fronte al suo compito di dettare le regole per il settore e di farle rispettare.

Lo sviluppo armonico delle reti (fissa e mobile) e dei servizi è l'obiettivo che caratterizzerà le nostre scelte, senza alcun favore verso una tecnologia (neutralità tecnologica), e con una gestione neutrale del processo di convergenza in atto. Il Regolatore non può e non deve promuovere in modo avulso una scelta architetturale, che è invece nell'autonomia decisionale di ogni operatore. Compito dell'Autorità – lo ripeto – è di garantire l'accesso. Cosa significa questo, in pratica? Che l'Autorità non tollererà scorciatoie rispetto alla realizzazione di un'architettura di rete veramente aperta che favorisca la concorrenza infrastrutturata (l'*unbundling* è stato vitale per poter garantire l'apertura della rete in rame); dall'altra parte l'Autorità riconoscerà sia il giusto premio per gli investimenti sia che qualunque costo aggiuntivo che riguardi la realizzazione di una rete aperta venga proporzionatamente ripartito a carico dei beneficiari.

Il tema della regolamentazione delle reti di nuova generazione è un passaggio cruciale, se non epocale. Si tratta di fissare le regole per una rete (quella in fibra ottica) che è ancora agli albori del suo sviluppo. Processo profondamente diverso – quindi - da quello adottato per la rete in rame, realizzata in un mercato in monopolio, quando – negli anni Novanta – si è avviata la regolamentazione delle telecomunicazioni europee. Infatti nel caso della rete in rame la liberalizzazione è stata affrontata **dopo** che le reti erano state realizzate, con la conseguente complessità della apertura di una rete che era nata per un solo operatore. Nelle reti in fibra ottica l'apertura della rete può e deve essere affrontata **insieme** alla sua realizzazione. E inoltre, e soprattutto, si deve conciliare la tutela della concorrenza con lo stimolo agli investimenti; investimenti ingenti a fronte di incerte prospettive della domanda di nuovi servizi.

In tutti i principali Paesi comunitari, è in corso un vivace dibattito che coinvolge le Autorità di regolazione e vede - naturalmente - contrapposti gli operatori *incumbent* e i loro concorrenti. Il tutto, in un quadro che registra la novità dell'intervento diretto degli enti

carattere di apertura. E' questo l'approccio "laico" della Commissione contenuto nella nuova Raccomandazione del 20.9.2010 relativa all'accesso regolamentato alle reti di accesso di nuova generazione (NGA).

locali e dei governi centrali per lo sviluppo delle reti di nuova generazione in determinate aree.

Questo è quanto sta avvenendo anche in Italia grazie alle meritorie iniziative di alcuni enti territoriali: in particolare la Provincia di Trento e la Regione Lombardia.

A livello centrale, a parte l'accennata latenza del progetto governativo per la riduzione del *digital divide*, la dialettica tra gli operatori sui temi sopra delineati, estremamente aggressiva, ha condizionato pesantemente i lavori del Comitato NGN, presieduto dal prof. Vatalaro. Peraltro, con un confronto approfondito sulla stesura definitiva della relazione finale del presidente Vatalaro, molte osservazioni sarebbero state più centrate e molte altre sarebbero risultate superate.

L'Autorità ha comunque disegnato un proprio percorso per affrontare questa cruciale tematica e ha avviato il nuovo procedimento – trasparente - che porterà a breve a dettare la regolamentazione NGN.

Opereremo – ovviamente – in piena autonomia, ma tenendo nel massimo conto la Raccomandazione comunitaria in materia[17] ed avvalendoci di **tutti** i contributi forniti nell'ambito del Comitato NGN (quasi mille pagine), le cui conclusioni hanno per l'Autorità carattere consultivo.

L'Autorità detterà regole che nell'ambito di una rete aperta garantiscano l'equilibrio fra concorrenza basata sulle infrastrutture e il premio per il rischio di investimento, tutelando l'accesso alla fibra in condizioni di piena concorrenza.

Lo schema dell'Autorità si caratterizza per essere potenzialmente quello più aperto e pro-competitivo tra quelli allo studio in Europa e riguarda, tra l'altro:

- la determinazione delle tariffe d'accesso sia per le infrastrutture passive che per i servizi NGN - anche alla luce della disciplina concorrenziale garantita dalla separazione funzionale di *open access (il cui valore ci è stato finalmente*

[17] La Raccomandazione comunitaria è molto pragmatica: definisce l'insieme degli attrezzi regolatori tra i quali ogni regolatore dovrà scegliere per l'applicazione caso per caso alla realtà del paese. Rappresenta un buon equilibrio tra rigore (tutti gli attrezzi sono descritti) e elasticità (sta al regolatore capire quale attrezzo è migliore). Vengono contemperati investimenti e concorrenza con saggezza.

riconosciuto dalla Commissione europea)[18] - riconoscendo, con fini incentivanti, un premio di rischio per il capitale investito;

- condizioni che favoriscano gli investimenti condivisi;
- la garanzia della neutralità tecnologica e della parità di condizioni nell'utilizzazione delle infrastrutture comuni;
- la disciplina del cablaggio degli edifici.

Affronteremo anche il tema della transizione dal rame alla fibra dando certezza delle modalità e dei tempi.

Poche regole e certe, che siano di stimolo e non di freno.

[18] La Raccomandazione riconosce il valore disciplinante della separazione funzionale e affermata l'efficacia del modello open access. Il considerando 39 recita "*Se è comprovato che la separazione funzionale o disposizioni simili hanno dato luogo a un accesso pienamente equivalente alla rete NGA da parte di operatori alternativi e della componente a valle dell'operatore SMP e se esistono pressioni concorrenziali sufficienti su quest'ultima, le ANR dispongono di maggiore flessibilità nell'elaborare misure correttive per l'accesso a banda larga all'ingrosso. In particolare, il prezzo del prodotto per l'accesso bitstream potrebbe essere lasciato al mercato*".
Analogamente il punto 36 della Raccomandazione: "*Occorre che le ANR esaminino se l'obbligo di orientamento ai costi per l'accesso obbligato a banda larga all'ingrosso sia necessario per conseguire una concorrenza effettiva qualora una separazione funzionale o altre forme di separazione si siano rivelate altrettanto efficaci per garantire l'equivalenza dell'accesso. In assenza di un orientamento ai costi le ANR dovrebbero monitorare il comportamento dell'operatore SMP in relazione ai prezzi effettuando un test di compressione dei margini correttamente specificato*".