ASTRID - Gruppo di lavoro
LA RIFORMA DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO
(coordinatore **ENZO CHELI**)

Spunti di riflessione per una riforma del sistema televisivo

Di Paola M. Manacorda, Antonio Sassano, Lisa Di Feliciantonio

UN NUOVO RUOLO PER LA RAI 2

INTRODUZIONE 2
PRIVATIZZAZIONE RAI : NUOVI SCENARI 3
1. LE IPOTESI IN CAMPO 3
Privatizzare tutto? 4
Privatizzare una "rete"? 5
2. LA SEPARAZIONE VERTICALE 6
La separazione proprietaria tra rete e palinsesti editoriali 6
3. SCENARI DI PRIVATIZZAZIONE 8
I possibili scenari 8

L'APERTURA DEL MERCATO TELEVISIVO A NUOVI SOGGETTI 11

LE RAGIONI DI UN SISTEMA BLOCCATO 11
I NODI DI MERCATO ALLA REALIZZAZIONE DI UN CONTESTO COMPETITIVO 12
1. L'accesso alla rete 12
Possibili soluzioni legislative 14
2. L'accesso ai contenuti 15
Possibili soluzioni legislative 16

La realizzazione di un sistema televisivo equilibrato e competitivo richiede misure in (almeno) tre diverse direzioni:

1. una riforma della Rai che comporti una efficace ristrutturazione (che non escluda parziali privatizzazioni) oltre che la modernizzazione del ruolo e dei meccanismi di governance;
2. un'effettiva apertura del mercato televisivo a nuovi operatori, preceduta e accompagnata da una razionalizzazione dell'uso delle risorse e finalizzata al raggiungimento di un contesto effettivamente pluralistico;
3. il rafforzamento dell'industria nazionale dei contenuti.

Nel documento verranno soprattutto approfonditi i primi due obiettivi, per i quali viene delineata l'attuale situazione normativa e di mercato, i problemi esistenti e le possibili soluzioni legislative.

Un nuovo ruolo per la RAI

Introduzione

Questa parte del documento è necessariamente parziale, data la vastità delle problematiche che coinvolgono il futuro della RAI, ed è finalizzata soltanto a mettere in luce alcuni vincoli e alcune opportunità che si presentano di fronte all'azienda in questo momento di transizione del sistema televisivo italiano.
Non occorre sottolineare quanto la RAI (e con essa, ma in misura minore, tutti i protagonisti dello storico sistema televisivo analogico) si trovino di fronte ad una concorrenza sempre più agguerrita da parte di altri operatori.
Nuove possibilità tecnologiche, come la TV su Internet (IPTV) e su mobile (DVB-H), nonché il digitale terrestre, nuovi modelli di business, come la PAY TV, la PPV anche attraverso schede prepagate, nuovi operatori (le vecchie telecom, ricche di risorse finanziarie anche se povere di knowhow televisivo specifico), nuove forme di pubblicità (interattiva, virtuale) costituiscono una sfida per i broadcaster storici, che vedono fortemente a rischio il loro ruolo e in qualche caso addirittura il loro futuro.
In alcuni paesi europei, segnatamente nel Regno Unito, sono state avviate analisi e riflessioni che hanno come obbiettivo la ridefinizione del ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo e,al suo interno, quello del broadcaster pubblico. L'analisi inglese,in particolare, si dimostra potenzialmente capace di trasformare i vincoli in opportunità e di definire uno scenario di cambiamento di grande interesse per la gloriosa BBC .[1]
In parte ispirandoci a tali analisi tentiamo di tracciare alcuni possibili scenari per la privatizzazione della RAI, ben sapendo che occorreranno molte e lunghe discussioni per modificare legislativamente un quadro stabile da più di cinquant'anni.
Innanzitutto, appare ormai evidente che lo schema di privatizzazione previsto dalla legge Gasparri è del tutto irrealistico e inefficace, tanto che sembra essere stato abbandonato dalla stessa maggioranza che lo propose.
Infatti la previsione di mettere sul mercato quote minuscole di un'azienda verticalmente integrata confligge con due importanti elementi:

1. lo scarso interesse che gli investitori avrebbero in un'azienda sulla quale non è possibile stabilire un controllo trasparente e riconoscibile
2. il fatto che la rete trasmissiva della RAI non sia divisibile orizzontalmente (cioè attribuendo porzioni dell'infrastruttura trasmissiva ai diversi canali), mentre sarebbe agevolmente

[1] Cfr……

divisibile verticalmente, distinguendo tra l'attività di produzione dei contenuti e quella di operatore di rete.

Questa era del resto la strategia della gestione Zaccaria che aveva già portato alla definizione di RAYWAY come di un'azienda che cede capacità trasmissiva alle attività editoriali rappresentate dai singoli canali. Va sottolineato che questo schema è presente in tutta Europa ed è stato non a caso attuato ovunque prima delle privatizzazioni delle società televisive pubbliche [2] . Occorre quindi procedere su questa linea, prima di affrontare qualunque ipotesi di ristrutturazione e privatizzazione.

Una volta operata la separazione verticale tra contenuti e rete di distribuzione, le opzioni per una ristrutturazione della RAI sono molteplici e tutte con elementi di novità e interesse. La scelta dipende dal ruolo che si vuole lasciare ad una società di proprietà pubblica all'interno di una complessiva ridefinizione del servizio pubblico .

Per dovere di chiarezza vogliamo preliminarmente precisare che le nostre proposte non sono "neutre" ma sono, al contrario, motivate e finalizzate al raggiungimento di un obiettivo che ci auguriamo condiviso da tutto il centro sinistra, pur con diverse sfumature: *la costruzione un sistema televisivo pluralista e concorrenziale, nel quale sia presente un servizio pubblico radiotelevisivo forte, autorevole e di qualità, in grado di competere con le emittenti private, di avere un ruolo centrale nella realizzazione delle infrastrutture di rete del nuovo scenario digitale e di contribuire alla diffusione della cultura italiana nel mondo.*

Privatizzazione RAI : Nuovi Scenari

Paola Manacorda – Antonio Sassano

LE IPOTESI IN CAMPO

In effetti, quasi tutte le proposte di privatizzazione avanzate dal centro-sinistra in questi ultimi mesi testimoniano la diffusa esigenza di apertura del mercato e di restituzione di un "ruolo alto" al servizio pubblico. Tuttavia, la nostra sensazione è che tutte le proposte in campo sottostimino il ruolo dell'evoluzione tecnologica e dei vincoli regolamentari nel modellare il profilo della RAI del futuro.

Quasi tutte le proposte in campo sono basate su una scelta di *parziale privatizzazione*, ovvero sulla scelta di mettere sul mercato una o due reti (per dirla con un linguaggio familiare che stiamo per abbandonare) e la permanenza in mano pubblica del resto dell'Azienda.

Una puntualizzazione terminologica. D'ora in poi ci riferiremo all'insieme di impianti e frequenze che consentono la diffusione del segnale con il termine *rete* e indicheremo con il termine *marchio editoriale*, le diverse *"aziende editoriali interne"* caratterizzate dai nomi RAI1, RAI2, RAI3. Vogliamo qui sottolineare che con il termine *"marchio editoriale"* si intendono sia i contenuti finalizzati alla confezione del palinsesto ("marchio editoriale lineare") che quei contenuti

[2] In Francia il trasporto è assicurato da TF mentre in UK la rete di trasporto è già stata separata e parzialmente ceduta a Crown castle

predisposti da un azienda editoriale interna e destinati ad una fruizione all'esterno del *palinsesto (*ovvero *insiemi di programmi* messi in onda da uno specifico *marchio editoriale lineare).* Potrebbe trattarsi, ad esempio, del TG1 proposto su Internet. Questa distinzione è molto importante nell'ambiente "multipiattaforma" che dominerà lo scenario digitale. Con il termine "*rete verticalmente integrata*" indicheremo invece l'insieme di uno o più palinsesti e delle reti di trasmissione che provvedono a diffonderli agli utenti.

Vediamo dunque più in dettaglio quali sono le ipotesi in campo:

Privatizzare tutto?

Partiamo dalla proposta più radicale anche perchè è quella che ci consente di spiegare meglio la nostra idea di "servizio pubblico". Si tratta della proposta avanzata dal senatore Debenedetti e che prevede una cessione ai privati dell'intera RAI e la "privatizzazione del servizio pubblico". Gli argomenti dei privatizzatori integrali (brillantemente sostenute, dobbiamo dire, dal senatore Debenedetti) sono essenzialmente tre: primo, l'immagine della RAI è irrimediabilmente compromessa dalla contaminazione politica. Al contrario della BBC, "il cui vero "padrone" é un passato di indipendenza e affidabilità", la RAI è condannata da un passato di lottizzazione politica e, per dirla con il senatore, "è assurdo pensare che la Rai diventi una Bbc".

Il secondo punto è relativo al "servizio pubblico" e alla produzione di programmi di qualità. I privatizzatori integrali ritengono che non vi sia più un ruolo specifico per la RAI nella produzione di programmi di qualità. In particolare, Debenedetti si chiede:

Chi stabilisce i criteri per identificare la qualità e per verificarla? Chi la giudica? Non è certo né il Ministero della Cultura né la Commissione Parlamentare di Vigilanza. Come per tutti i prodotti, dalle automobili alle magliette, dalle case agli spettacoli, è il giudizio del pubblico.

Il terzo punto non è citato dal senatore Debenedetti ma è implicito nei suoi ragionamenti e ci permettiamo di introdurlo noi. Non esiste più un ruolo di "servizio pubblico" della RAI nella realizzazione delle nuove infrastrutture di trasporto del segnale digitale. Un ruolo, per capirci, della stessa rilevanza strategica di quello che la RAI svolse negli anni '50 per realizzare la copertura universale del primo canale.

Ebbene, noi riteniamo che tutti e tre questi argomenti possano essere rovesciati e utilizzati per giustificare la ***necessità*** di un "servizio pubblico". In primo luogo, non crediamo che una RAI pubblica sia condannata alla inaffidabilità e alla lottizzazione politica. Riteniamo invece che la RAI debba proprio avere l'obiettivo di somigliare alla BBC e di rappresentare il meglio della cultura e della creatività italiana nel mondo e siamo convinti del fatto che solo una RAI pubblica possa svolgere questo ruolo di rappresentanza "alta".

In secondo luogo non crediamo all'osservazione che solo il mercato può stimolare la produzione di programmi di qualità. Si tratta di un punto di vista contraddetto dalla rincorsa verso il basso della qualità televisiva e da tutte le iniziative che, anche in settori diversi, tendono a stimolare e ad incoraggiare, sostituendosi al mercato, la qualità. Se si ritiene che l'eccellenza nella produzione scientifica o nell'innovazione industriale possano essere incoraggiate e stimolate dal finanziamento pubblico appare davvero sorprendente che, parallelamente, si pensi che la produzione televisiva di qualità debba essere motivata e stimolata solo dai gusti del pubblico.

Infine la questione tecnologica. E' nostra profonda convinzione che la RAI debba avere un ruolo trainante nel progetto e nella realizzazione della transizione analogico-digitale e che debba svolgere in questa transizione un vero ruolo di "servizio pubblico", realizzando reti digitali a copertura universale (e non concentrate sui mercati più ricchi come la Legge Gasparri le consentirebbe) e offrendo *non solo* condizioni trasparenti e non discriminatorie di trasporto (come sarà dovere di tutti gli operatori con significativo potere di mercato) ma anche superando questi vincoli di "pari trattamento" a favore di fornitori di contenuti di *particolare qualità* .

In conclusione, la RAI e il suo ruolo di "servizio pubblico" sono, a nostro avviso, indispensabili per il nostro Paese. Indispensabili nella produzione e nella distribuzione dei contenuti e indispensabili per realizzare le infrastrutture di nuova generazione e mettere tutti i cittadini in condizione di partecipare al futuro sviluppo della tecnologia digitale.

Ovviamente esiste un altro motivo, che volutamente abbiamo tenuto per ultimo, per non procedere alla privatizzazione integrale della RAI. Si tratta, ovviamente, dell'esistenza sul mercato di un competitore delle stesse dimensioni della RAI e con una capacità di raccolta pubblicitaria anche maggiore. La nostra idea è che ogni proposta di privatizzazione della RAI debba avere l'obiettivo industriale di potenziare e rendere più competitiva sul mercato la nuova RAI, ripristinando, al tempo stesso, una *corretta proporzionalità tra ascolti e raccolta pubblicitaria,* proporzionalità attualmente non garantita (Mediaset raccoglie i due terzi della pubblicità facendo gli stessi ascolti) a causa dell'assetto legislativo, dalla presenza del canone e dei tetti sulla raccolta pubblicitaria della concessionaria del servizio pubblico. Questo doppio risultato non sarebbe certo raggiunto con la privatizzazione integrale ed un possibile smembramento dei marchi editoriali e delle reti di trasmissione della RAI.

Privatizzare una "rete"?

La seconda ipotesi che vogliamo analizzare è quella della *vendita di alcune reti verticalmente integrate della RAI* sotto forma di cessioni di ramo di azienda. E' un'ipotesi prevista dall'iter avviato dalla Gasparri e non è vista in modo negativo da larghi settori del centrosinistra. L'idea alla base di questa ipotesi è quella di creare, a partire da una "costola" della RAI (uno o più marchi editoriali e quella parte degli impianti e delle frequenze dedicate alla loro diffusione), una *nuove reti verticalmente integrate da affidare ad uno o più "broadcaster" privati*. Sottolineo questa definizione perché se la cessione di ramo d'azienda riguardasse solo i marchi editoriali e, quindi, la produzione dei contenuti o le professionalità gestionali le considerazioni sarebbero del tutto diverse.

Questa è l'ipotesi alla quale, usualmente, si associa l'idea di *"privatizzazione"*.

Credo che questa ipotesi vada esaminata alla luce della nuova definizione di "rete" nello scenario digitale e della specificità del "caso RAI".

Innanzitutto, la definizione di un sottoinsieme delle strutture gestionali, delle infrastrutture tecniche e delle risorse frequenziali che corrisponda ad una dei tre marchi editoriali attuali non è affatto semplice. Consideriamo il caso di RAI1 e RAI2. Le reti di distribuzione e diffusione di questi due marchi sono largamente interoperanti e si giovano degli effetti positivi delle economie di scala generate dalla gestione integrata. Una loro separazione porrebbe problemi tecnici analoghi a quelli della "separazione chirurgica di gemelli siamesi". Inoltre, a causa della perdita dell'effetto sinergico, il valore dell'insieme complessivo delle frequenze RAI diminuirebbe in modo sensibile (svalutazione degli "asset" di RAI-WAY). Credo che analoghi problemi verrebbero posti dalla contestuale separazione delle strutture di produzione e di gestione.

Un secondo elemento di difficoltà sarebbe rappresentato dalle caratteristiche che le reti *ex-RAI* verrebbero ad avere sul mercato. Si tratterebbe di reti verticalmente integrate, che utilizzano ciascuna più di 2000 frequenze, orientate al servizio universale e, anche a causa di questa missione, composte da un grande numero di impianti a "bassa efficienza di copertura".

Le reti ex-RAI avrebbero una struttura "atipica" ed in contraddizione sia con il Piano Digitale (che prevede reti nazionali composte da circa 300 impianti-frequenze) che con la struttura preferenziale del mercato digitale. Ci troveremmo, in una fase di transizione nella quale molti operatori regionali e locali sarebbero costretti a cedere le loro frequenze per trasformarsi in fornitori di contenuti puri, di fronte ad un nuovo operatore verticalmente integrato e con una rete sovradimensionata e molto diversa dalla rete di Piano.

La creazione di questo nuovo e atipico soggetto sarebbe un'operazione estremamente difficile da difendere, tecnicamente e politicamente. L'obiezione principale (e ragionevole) potrebbe essere: *perché non restituire allo Stato le frequenze ridondanti e vendere solo quelle strettamente necessarie ad assicurare la copertura attuale*? In effetti, mentre una ridondanza di copertura può essere giustificabile per la Concessionaria Pubblica, lo sarebbe molto di meno per un nuovo operatore privato.

In conclusione, l'operazione di scorporo e vendita di una rete sarebbe complessa da realizzare, dannosa per la RAI e darebbe vita ad una rete "atipica" e difficilmente giustificabile e integrabile in uno schema di mercato che preveda la separazione dei ruoli di operatore di rete e fornitore di contenuti.

LA SEPARAZIONE VERTICALE

Un'ipotesi del tutto diversa per la privatizzazione della RAI è quella di operare un "taglio orizzontale" dell'azienda e quindi realizzare quella che gli economisti della regolamentazione chiamano "separazione verticale", sottointendendo la recisione dei legami verticali tra il ruolo di operatore di rete e quello di fornitore di contenuti.

La separazione proprietaria tra rete e palinsesti editoriali

La nostra tesi è che la vera chiave di volta per la liberalizzazione del mercato televisivo è la *separazione proprietaria delle reti e dei contenuti*. Ovvero l'assenza di legami di controllo proprietario tra le società che gestiscono le reti e quelle che le utilizzano per veicolare i propri contenuti, condizione questa che garantisce la piena parità di accesso ai fornitori terzi rispetto a quelli collegati con i gestori delle reti.

Sottolineiamo che la condizione di separazione proprietaria tra i fornitori di contenuti e operatori di rete non è la condizione attuale del mercato. La struttura delle reti analogiche e, in particolare, l'associazione della qualità percepita alla frequenza utilizzata e della frequenza al marchio editoriale ha favorito infatti l'integrazione verticale. Tutti i "broadcaster" analogici, dai più grandi ai più piccoli, sono proprietari e, molto spesso, i gestori delle proprie frequenze e dei propri impianti.

E dunque, la separazione verticale deve essere realizzata con misure che forzino gli assetti del mercato senza distruggere valore ma, possibilmente, incrementandolo.

Anche se non prevista esplicitamente in nessun dettato normativo, forzare la *separazione proprietaria è possibile* almeno per la rete di trasporto RAI, in base ad una raccomandazione OCSE che afferma che uno Stato, quando privatizza un' impresa integrata di servizi, può farlo mettendo separatamente sul mercato la rete e i servizi. Questa scelta finora, è stata applicata soltanto nel caso della privatizzazione dell'ENI, mentre, com'è noto, non è stata applicata nel caso della privatizzazione di Telecom Italia, ragione per cui non vi è oggi una base normativa che consenta, in una società privata, di scorporare proprietariamente la rete. In sede di privatizzazione della RAI dunque, il Ministero dell'Economia potrebbe mettere sul mercato separatamente RAYWAY e le attività editoriali, opportunamente suddivise.

La separazione verticale delle reti e dei contenuti è coerente all'evoluzione del mercato e con la trasformazione della tecnologia analogia in quella digitale. Infatti, la trasformazione delle reti analogiche in "multiplex" digitali ha un effetto sulla struttura della filiera e sui modelli di "business". La tecnologia incoraggia infatti la standardizzazione del formato digitale dei contenuti e la condivisione del canale di trasporto ("multiplex"). Di conseguenza, la struttura preferenziale di un mercato regolato diviene quella nella quale l'operatore di rete ottimizza l'uso delle risorse di trasporto e massimizza la capacità a disposizione dei "broadcaster" mentre il fornitore di contenuti può concentrarsi sulla qualità del prodotto.

Sembra dunque naturale porre anche il problema della "trasformazione" della RAI in un modo coerente con l'evoluzione del mercato e ipotizzare, per la RAI, la *separazione verticale tra i due ruoli di operatore di rete e produttore di contenuti*. Un operazione analoga a quella tentata dalla RAI del Prof. Zaccaria con l'ingresso nel capitale di Rai-Way della Crown and Castle nel 2000-01.

Questa trasformazione avrebbe il vantaggio, rispetto alla cessione di una o più reti integrate discussa in precedenza, di non smembrare il patrimonio di frequenze della RAI, di non indebolire le sinergie di rete e di non rinunciare all'unitarietà della rete di distribuzione. Anche le sinergie delle strutture di gestione, di produzione e di raccolta pubblicitaria sarebbero conservate con un beneficio per l'azienda e per la concorrenza.

Inoltre, la separazione verticale della RAI imprimerebbe una fortissima accelerazione alla transizione del mercato nella direzione più coerente con l'evoluzione della tecnologia. Le quasi 7000 frequenze gestite, le competenze dei suoi tecnici, e l'estensione capillare della rete di distribuzione sarebbero sufficienti a garantire alla nuova RAI-WAY un ruolo molto significativo come importante operatore di rete. Questo nuovo e importante "player" del mercato potrebbe anche essere stimolato a creare sinergie a livello regionale con le emittenti locali (trasformate anch'esse in operatori di rete) per ottimizzare ed estendere le reti di trasmissione.

Abbiamo volutamente utilizzato il termine "trasformazione" e non "privatizzazione" perché il tipo di cambiamento che stiamo descrivendo potrebbe essere realizzato *cedendo la maggioranza di Rai-Way* **oppure**, ferma restando la definitiva separazione dalla Rai, *favorendo l'ingresso in posizione minoritaria di nuovi soci e mantenendo un controllo pubblico sulla nuova azienda*.

Lo scenario che deriverebbe da questa trasformazione" sarebbe molto simile a quello inglese (con due operatori di rete separati dai fornitori di contenuti) e a quello francese con TDF *operatore di rete unico*.

Questo scenario favorirebbe (come accade in Francia) il processo di transizione analogico digitale, che potremmo definire di *razionalizzazione dell'uso dello spettro*, e dunque favorirebbe l'ottimizzazione dell'uso delle risorse spettrali e la massimizzazione della capacità trasmissiva. Un processo di transizione che sarebbe molto più complesso (e forse impossibile) in presenza di

operatori verticalmente integrati che, per loro natura, tendono a competere e ad usare in modo inefficiente le risorse spettrali.

La nuova struttura del mercato indotta dalla nuova tecnologia digitale cambia parzialmente ed estende il possibile ruolo del Servizio Pubblico ad un ruolo di *riferimento e regolazione*. Infatti, la separazione verticale tra l'operatore di rete e il produttore di contenuti potrebbe condurre alla definizione di due nuovi ruoli di servizio pubblico, per la Rai ma anche per ogni altro operatore di questo nuovo mercato:

1. Un *Servizio Pubblico di Trasporto*. Svolto dal nuovo operatore di rete ex-RAI e orientato a *massimizzare la risorsa di trasporto e ad abbassarne il costo* al fine di garantire le condizioni più favorevoli di accesso ai "multiplex" per tutti i fornitori di contenuti in grado di raccogliere un limitato contributo pubblicitario;
2. Un *Servizio Pubblico di Promozione della Qualità*. Finanziato dal canone e orientato a produrre programmi di qualità da diffondere senza pubblicità sui "multiplex" digitali

SCENARI DI PRIVATIZZAZIONE

L'ipotesi della separazione verticale della RAI è stata oggetto di riflessione e dibattito negli ultimi mesi. La nostra intenzione è ora quella di assumerla come ipotesi base della nostra proposta di trasformazione ma anche quella di fare un passo avanti e cercare di delineare la configurazione a regime della RAI. Presenteremo tre scenari alternativi, tutti basati sulla separazione tra il ruolo di produzione di contenuti e di operatore di rete ma distinti dalle diverse missioni ed il diverso assetto proprietario delle società derivanti dalla separazione.

Premettiamo che, a nostro avviso, esistono alcune condizioni base per favorire un corretto processo di trasformazione, valide in ogni scenario. La prima è quella di mantenere la linea della separazione societaria della rete rispetto alle attività editoriali, impostata dalla gestione Zaccaria, la seconda, non meno importante, è quella di attendere che sia completata la separazione contabile tra rete e attività di servizio pubblico e commerciale.

Veniamo ora alla descrizione dei tre scenari alternativi:

I possibili scenari

Scenario A – Una società privata (o mista pubblico/privato) per la rete e due per le attività editoriali.

La cessione parziale di RAIWAY, sul modello di quella avviata (e poi bloccata dal Ministro Gasparri) dalla gestione Zaccaria, appare realistica e foriera di nuove risorse per RAI. Per quanto riguarda le attività di produzione dei contenuti, potranno essere costruite due società, una incaricata del servizio pubblico e finanziata dal canone, l'altra orientata alle attività commerciali e finanziata dalla pubblicità. Quest'ultima potrebbe essere messa sul mercato.

Alla società di rete dovrebbero essere conferite le frequenze, (attualmente in capo all'emittente), i siti e gli impianti, mentre alle due società editoriali andrebbero conferiti gli altri assets patrimoniali (studi, apparecchiature, etc) e il personale in ragione della ripartizione pro-quota derivante dalla separazione contabile.

Alle due società editoriali andrebbero poi conferiti i marchi editoriali, non solo RAI1, RAI2 e RAI3 ma anche tutti gli altri, da RAISat a RAIClick. L'assegnazione dovrebbe essere fatta in modo compatibile con la missione delle due società editoriali e con le caratteristiche di ciascun marchio editoriale. Certamente, alla società editoriale di servizio pubblico andrebbero attribuite le divisioni e le società che hanno missioni correlate al servizio pubblico (sedi regionali, teche, etc).

La società di rete, totalmente o parzialmente privata, agirebbe come un qualunque operatore di rete, affittando la propria capacità trasmissiva alle due società editoriali RAI e ad altri fornitori di contenuti. Il suo asset principale sarebbe la sua ampia copertura assicurata dalla sovrabbondanza di frequenze, di siti e di impianti anche ad ampio bacino.

Per la realizzazione di questo scenario è ovviamente necessario valutare la sostenibilità economica non solo dei canali finanziati esclusivamente dal canone, ma anche di quello finanziato solo dalla pubblicità. L'ipotesi di un graduale ma consistente aumento del canone è sostenibile se e solo se esso configura il servizio pubblico sul digitale terrestre come un'offerta alternativa (almeno nei pacchetti basic) a quelle delle piattaforme a pagamento (cavo e satellite), mentre non sembra sostenibile nella sua attuale forma di imposta sul possesso dell'apparecchio televisivo, che quindi non dà accesso, di per se, a nessun servizio.

Scenario B. Una società pubblica di trasporto e due di contenuti

Molto simile all'ipotesi precedente, ma con una variante importante: la società di trasporto (RAIWAY) rimarrebbe in mano pubblica, mentre le due società editoriali potrebbero rimanere una in mano pubblica ed una privatizzata, come detto sopra. Il principale vantaggio di questa ipotesi è il ruolo che può essere svolto da una società di trasporto interamente pubblica. In questa ipotesi la società pubblica di trasporto potrebbe svolgere un ruolo di calmieramento dei prezzi di trasporto, consentendo così a più operatori nazionali e locali di diffondere i propri palinsesti. Il meccanismo concorrenziale porterebbe inoltre ad un abbassamento generalizzato dei prezzi del trasporto offerto dagli operatori privati.

Scenario C. Una società (pubblica o parzialmente pubblica) di trasporto, una società orientata alla produzione e alla distribuzione dei contenuti multipiattaforma e proprietaria dei marchi editoriali e un servizio pubblico come mero finanziamento di singoli contenuti di qualità.

Questa terza ipotesi vede la rottura del modello della "rete dedicata al servizio pubblico" o anche la versione dei due scenari precedenti nei quali alcuni marchi editoriali (Rai Tre, le teche o RAIclick) venivano dedicati al servizio pubblico. In questo scenario il servizio pubblico sarebbe basato sul finanziamento di singoli contenuti e basato sul canone.

L'obiettivo di questo tipologia di "servizio pubblico" sarebbe quello di incoraggiare la produzione di qualità fissando gli standard, definendo temi ed utilizzando linguaggi innovativi. Riteniamo sbagliata l'obiezione che il finanziamento della produzione culturale di qualità da parte dello Stato sia sbagliata di per sé. Gli esempi del teatro e del cinema, che qualcuno considera negativi, non sono gli unici. La ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica industriale, in tutto il mondo, sono finanziate per favorire innovazione e creatività. Tutto dipende, come sempre, da chi valuta la qualità

E dunque, vi sarebbe una società pubblica di trasporto, mentre non vi sarebbero le due società editoriali previste dai precedenti scenari. La RAI sarebbe un produttore e assemblatore di contenuti, contenuti che diffonderebbe utilizzando piattaforme diverse (digitale terrestre, satellite, cavo, TV in

mobilità etc.) e sfruttando il “brand” costituito dai suoi marchi editoriali. Si tratta di una ipotesi molto avanzata, non adottata al momento in nessun altro paese europeo, ma ipotizzata come futuro sviluppo di BBC.

L’apertura del mercato televisivo a nuovi soggetti

La realizzazione di un sistema televisivo effettivamente pluralistico nel nuovo contesto digitale è indissolubilmente legata allo sviluppo compiuto di un mercato multipiattaforma e multicanale in cui una elevata quantità di contenuti saranno messi a disposizione degli utenti finali attraverso una molteplicità di reti ed infrastrutture (rete fissa telefonica, etere, reti mobili) e fruiti attraverso diversi terminali (televisione, computer, device mobili).
La disponibilità di un numero ampio di contenuti su diverse piattaforme è essenziale ai fini di una re-distribuzione graduale delle audience e dunque delle risorse economiche del settore che conduca infine ad un contesto di mercato più competitivo ed equilibrato.

Le ragioni di un sistema bloccato

L’ingresso di soggetti nuovi e forti nello scenario televisivo, come ad esempio gli operatori della telefonia fissa e mobile, può contribuire in parte a risolvere i problemi di fondo del mercato nazionale in cui il duopolio RAI/ Mediaset - che da sole assorbono circa l’80% delle risorse economiche del sistema - si è perpetuato grazie a diverse ragioni tra le quali[3]:

- Il controllo delle frequenze terrestri – a lungo unica piattaforma distributiva esistente – la cui scarsità e concentrazione ha costituito una delle principali barriere all’accesso di soggetti nuovi;
- la forte integrazione verticale: RAI e Mediaset hanno occupato l’intera filiera televisiva dalla produzione dei contenuti più pregiati (ai quali avevano quindi accesso esclusivo) fino alla distribuzione del segnale;
- il controllo dei mercati a monte (accesso ai talenti e ai diritti televisivi dei contenuti pregiati): per anni RAI e Mediaset hanno perseguito una politica di accaparramento di talenti e di diritti televisivi in parte per garantirsi contenuti attrattivi, in parte per sottrarli a possibili concorrenti;
- le dimensioni globali d’impresa: tutti gli altri player sul mercato televisivo terrestre – emittenti locali e altre emittenti nazionali - non hanno comunque mai avuto dimensioni finanziarie tali da costituire una minaccia effettiva e poter competere seriamente per l’acquisizione dei fattori produttivi “scarsi”(diritti televisivi pregiati e talenti);
- inesistenza di un mercato secondario dei diritti televisivi che ha ulteriormente indebolito la possibilità delle emittenti locali e tematiche di creare dei palinsesti interessanti in grado di attrarre segmenti significativi di pubblico;
- partecipazione diretta di RAI e Mediaset nella società incaricata di rilevazione delle audience, che costituisce senza dubbio un ulteriore meccanismo di controllo del mercato.

Il nuovo scenario digitale e la moltiplicazione delle reti trasmissive non risolvono automaticamente questi problemi. La presunta fine della “scarsità”, infatti, deve essere vista in un contesto più generale:

[3] per un analisi più approfondita delle condizioni economiche che hanno perpetuato il forte livello di concentrazione nel sistema televisivo nazionale confronta anche l’indagine conoscitiva dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

a) in primo luogo le frequenze terrestri, anche dopo lo switch-off, manterranno un ruolo di "servizio universale" per la copertura, la gratuità del servizio, il meccanismo di sussidio dei decoder che la renderanno probabilmente la piattaforma maggiormente diffusa.
b) I soggetti in posizione dominante utilizzeranno tutti i vantaggi competitivi a loro disposizione per rallentare lo sviluppo di piattaforme di distribuzione alternative in modo da mantenere il predominio delle reti terrestri su cui esercitano un controllo diretto

Si rende necessaria dunque una forte azione positiva a livello legislativo e regolamentare per accompagnare il processo di transizione ed evitare che la concentrazione di risorse di RAI e Mediaset nel contesto analogico venga perpetuata anche nel nuovo contesto a detrimento di una corretta dinamica concorrenziale e di uno scenario effettivamente pluralistico.

Solo se si consente un pieno sviluppo di diverse piattaforme distributive è possibile la realizzazione di un contesto competitivo equilibrato e, in ultima analisi, un effettivo pluralismo: è necessario tendere dunque ad una situazione in cui gli utenti televisivi abbiano la possibilità di scegliere tra molti contenuti di qualità, tra offerte in chiaro e a pagamento e tra diverse piattaforme distributive. Uno scenario di questo tipo comporta:

- un arricchimento del mercato dei contenuti, delle piattaforme e dunque una crescita economica del settore;
- una graduale frammentazione delle audience e, in prospettiva, un ridimensionamento dell'influenza del potere del media televisivo, che era basato sulla sua pervasività e sulla disponibilità di pochi canali.

I nodi di mercato alla realizzazione di un contesto competitivo

L'accesso alla rete

Il primo aspetto da regolamentare è l'accesso degli editori televisivi alle nuove reti digitali, ed in particolare alle reti della televisione digitale terrestre, per consentire a soggetti nuovi l'ingresso nel mercato televisivo.
Come abbiamo detto, nonostante la moltiplicazione delle piattaforme, la rete terrestre manterrà un ruolo centrale nella distribuzione di contenuti televisivi in quanto essa, per il preponderante modello in chiaro, i contributi statali e il programma di spegnimento della televisione analogica, diventerà con tutta probabilità la piattaforma con maggiore penetrazione. E' prevedibile infatti che essa, oltre ad essere adottata da tutte le famiglie non interessate alla TV a pagamento, possa essere acquisita anche dalle famiglie già abbonate a pacchetti pay via cavo o satellite per il secondo/terzo set televisivo della famiglia.

Operatore di rete	Canali propri	Canali di editori "terzi"	PPV
RAI	RAI 1 RAI 2 RAI 3 RAI Doc RAI Utile RAI News 24 RaiSport Sat Rai Edu1	Sat 2000	
Mediaset	Rete4 Boing	24ore.tv Class News Coming Soon BBC World	Mediaset premium
Telecom Italia Media	La7 MTV Italia Telemarket	Music Box	La 7 cartapiù
D-Free	Sport Italia	RadioItaliaTV La chaine info Canale 5 Italia 1	

multiplex e programmi trasportati – Luglio 2005

Avere accesso alle reti DTT dunque acquisirà una rilevanza fondamentale per tutti quegli editori interessati principalmente al modello in chiaro e che necessitano di una base di utenza potenziale estesa.
L'attuale quadro legislativo e regolamentare affidano un ruolo di "*gatekeeper*" agli attuali concessionari televisivi terrestri: solo a chi già svolge attività televisiva è, infatti, consentito acquisire impianti esistenti per la realizzazione di reti digitali, chiedere poi la licenza di operatore di rete e gestire blocchi di frequenze (multiplex) utilizzando la capacità trasmissiva in parte per propri canali e in parte per canali di editori terzi.

Nella nuova catena del valore della Tv digitale RAI e Mediaset hanno mantenuto l'integrazione verticale e sono presenti sia nel mercato a monte - la gestione della capacità trasmissiva e dei servizi di rete - che nel mercato a valle, cioè quello più propriamente televisivo in cui si monetizzano i palinsesti attraverso la raccolta pubblicitaria e/o la vendita di programmi in pay-per-view.
Seppure è prevista la presenza di fornitori di contenuti indipendenti sulle nuove reti[4], non esiste un meccanismo di selezione trasparente e neutro. Il quadro legislativo esistente affida di fatto all'operatore di rete il compito di scegliere quali canali indipendenti saranno trasportati sui loro multiplex: mentre nel mondo analogico l'accesso alle frequenze terrestri, almeno teoricamente, passava attraverso una selezione fatta dal Ministero delle Comunicazioni ed il rilascio della "concessione" alla quale era associata la titolarità per l'uso delle frequenze, ora i fornitori di contenuti devono negoziare con gli operatori di rete l'accesso alla capacità trasmissiva . E' evidente che un tale vantaggio competitivo consente a RAI e Mediaset di privilegiare i propri contenuti piuttosto che ad aprire la rete a soggetti terzi. E anche se una parte della capacità deve essere ceduta, sono sempre loro, operatori di rete integrati, a decidere a chi.
Non essendo stati posti limiti al numero di reti che ciascun operatore può gestire[5], è probabile che la situazione esistente si consolidi anche dopo lo spegnimento delle frequenze analogiche e che pochi operatori - non più di tre o quattro - controlleranno l'intero parco di frequenze.
E' evidente dunque il paradosso per cui RAI e Mediaset, soggetti con una posizione dominante nel mercato televisivo, hanno – e manterranno anche in futuro - il potere di "selezionare" eventuali competitor, ovverosia i soggetti abilitati ad entrare nel mercato della televisione terrestre.

[4] RAI, Mediaset e Telecom Italia Media sono obbligate a cedere il 40% della loro capacità trasmissiva a soggetti indipendenti.
[5] L'unica soglia alla concentrazione fissata dalla Legge Gasparri prevede che nessun soggetto possa controllare direttamente o indirettamente più del 20% dei canali trasmessi complessivamente sulle reti digitali terrestri.

E' inevitabile che RAI e Mediaset, nell'obiettivo di preservare le loro quote di mercato nel mercato televisivo (mercato il cui valore complessivo è infinitamente più alto di quello dei servizi trasmissivi) siano tentate di utilizzare il loro ruolo di gatekeeper bloccando l'accesso alla rete di contenuti in grado di competere efficacemente con i loro canali televisivi.
In questa situazione è impossibile che ci sia un processo di deconcentrazione delle risorse televisive pubblicitarie, ma addirittura il passaggio al DTT può avere l'effetto contrario di rafforzare la posizione relativa dei soggetti dominanti.
Mediaset in particolare sta perseguendo una chiara strategia di "occupazione di segmenti strategici dell'audience"[6], che è passata in primo luogo dalla creazione del canale Boing, canale dedicato ai bambini, notoriamente uno dei profili di audience più interessanti per gli investitori pubblicitari. Il messaggio è chiaro: se sul DTT ci devono essere canali interessanti, in grado di sottrarre audience ai canali generalisti, essi saranno gestiti direttamente dai dominanti. Ai fornitori di contenuto indipendenti sono riservati spazi di nicchia: informazioni finanziarie, canalini lingua inglese e francese, canali di video musicali.

Questa situazione ha due conseguenze:

- rallenta lo sviluppo della televisione digitale terrestre: l'assenza - o scarsità - di canali "attrattivi" diversi da quelli generalisti già presenti in analogico priva il digitale terrestre di un importante traino all'adozione della piattaforma;
- contribuisce a mantenere lo status quo e il controllo del mercato saldamente nelle mani dei due soggetti dominanti: non consentendo l'accesso a canali pregiati indipendenti in grado di attirare audience e risorse pubblicitarie RAI e Mediaset continueranno anche dopo lo switch off a dividersi la quasi totalità del mercato delle risorse.

Possibili soluzioni legislative

L'obiettivo di facilitare l'accesso alla rete digitale terrestre a fornitori di contenuti indipendenti ed in grado di attirare audience può essere ottenuto attraverso due misure:

1. separazione proprietaria delle reti: costringere gli attuali broadcaster ad alienare la rete che dovrebbe essere gestita da uno o più operatori di rete puri, non verticalmente integrati con fornitori di contenuto e non interessati ad utilizzare la gestione della rete come collo di bottiglia per impedire l'accesso al mercato televisivo a potenziali competitori.
Questa misura, seppure la più efficace in assoluto, comporterebbe una totale rivoluzione dell'impianto normativo esistente: il meccanismo del trade-off delle frequenze, sulla base del quale agli operatori esistenti è stato consentito di acquisire frequenze aggiuntive, ha portato gli operatori esistenti a forti investimenti, influenzando i piani industriali e creando dunque aspettative circa la proprietà delle reti

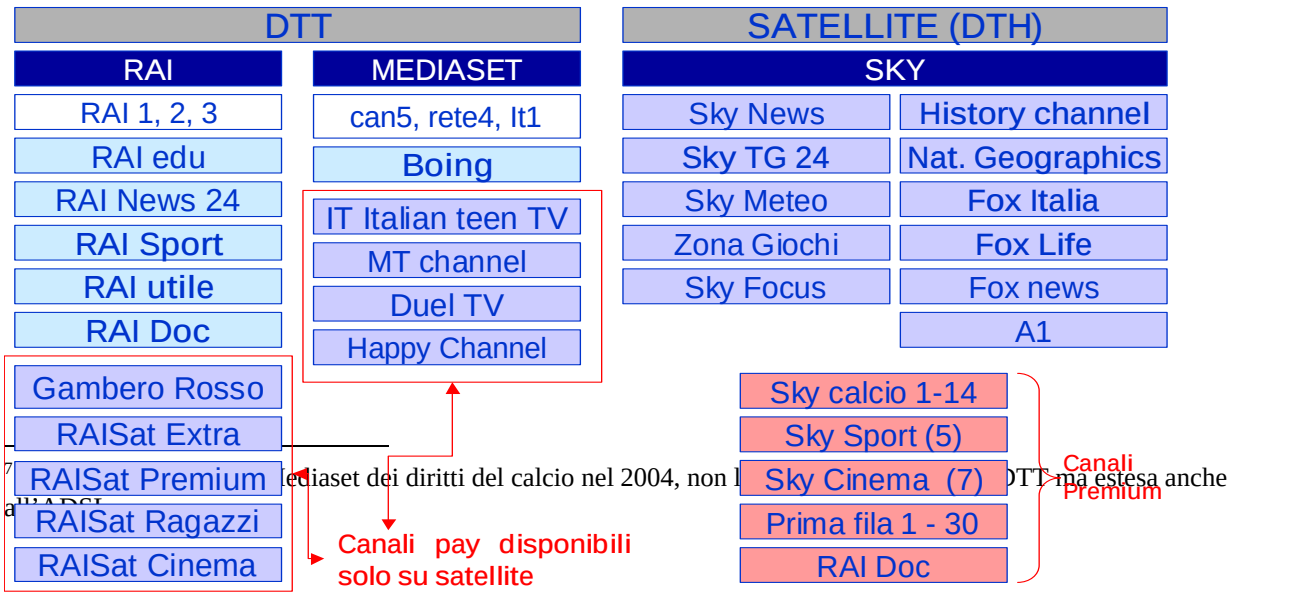
2. regolazione dell'accesso alle reti basata su graduatorie elaborate da commissioni indipendenti, partecipate dal Ministero e/o dall'Autoritò per le Garanzie nelle Comunicazioni.
Se la rete rimane di proprietà degli attuali operatori è necessario che almeno una parte sostanziale della capacità trasmissiva (il 50%) sia gestita secondo criteri trasparenti da un soggetto terzo, quale il Ministero od il regolatore. L'accesso alla rete insomma dovrebbe dipendere da procedure di selezione chiare: un disciplinare di selezione dovrebbe stabilire le modalità di creazione di una

[6] Esposizione della strategia di mediaset agli investitori
http://www.gruppomediaset.it/indexinvest.jsp?page=/presentazioni/presentazioni412.jsp&lang=EN&menu=4

commissione di aggiudicazione, stabilire i criteri sulla base dei quali elaborare le graduatorie (criteri che dovrebbero prendere in considerazione i piani editoriali presentati, i livelli di investimento, il tipo di palinsesto proposto da ciascun soggetto richiedente, un rapporto equilibrato tra contenuti in chiaro e a pagamento, una distribuzione equilibrata tra contenuti destinati alle varie fasce di pubblico ecc.
In questo modo si potrebbe garantire che almeno una parte della capacità sia sottratta al controllo diretto di RAI e Mediaset consentendo l'accesso alle reti terrestri ad editori forti in grado di competere efficacemente con gli incumbent.

L'accesso ai contenuti

La possibilità per un editore televisivo di essere effettivamente competitivo attirando audience in definitiva risorse pubblicitaria dipende dalla capacità di mettere insieme un canale interessante con contenuti attrattivi per il pubblico
Allo stesso modo la possibilità di nuove piattaforme (bouquet di canali e contenuti trasmessi via satellite, cavo, ADSL) di attirare abbonati è legata alla loro capacità di metter insieme un pacchetto attrattivo composta da canali tematici, canali cosiddetti "premium", contenuti distribuiti in modalità pay-per-view e servizi di altro genere.
Le piattaforme emergenti, in particolare le piattaforme cavo, ADSL e mobili gestite da operatori che fino a questo momento erano focalizzate principalmente sul mercato delle telecomunicazioni, riscontrano crescenti difficoltà ad acquisire i contenuti necessari a competere con piattaforme già consolidate o comunque controllate da soggetti che hanno vantaggi competitivi in questo settore.
Le difficoltà derivano da motivazioni di ordine diverso.
Per quanto riguarda l'acquisizione diretta di diritti di trasmissione per eventi televisivi (calcio, sport, cinema) dai produttori/distributori, le nuove piattaforme partono svantaggiata nella negoziazione con i detentori dei diritti poiché, avendo una base ridotta di abbonati, sono penalizzate fortemente dalle modalità di negoziazione che prevedono generalmente un minimo garantito.
Le barriere all'accesso sono ulteriormente innalzate dalla consuetudine che si sta affermando da parte di alcuni operatori più consolidati di acquistare i diritti di trasmissione non solo per la piattaforma sulla quale operano ma anche per altre in modo da impedire ai concorrenti di accedere agli stessi diritti[7].
Ugualmente critica per le piattaforme emergenti è l'acquisizione di canali/palinsesti da inserire nei propri pacchetti di offerta. Nonostante l'ampio numero di canali tematici, la maggior parte di quelli "interessanti" dal punto di vista dei contenuti è controllata direttamente dagli operatori di piattaforme più consolidate che fanno resistenza a cederli ad operatori concorrenti.



7 ediaset dei diritti del calcio nel 2004, non l DTT ma estesa anche all'ADSL

Schema dei canali verticalmente integrati con gli operatori di piattaforma

Il diverso livello di integrazione verticale delle piattaforme crea dunque dei forti squilibri competitivi. L'operatore di TV via satellite e gli operatori di piattaforme digitale terrestre controllano direttamente i canali più "pregiati" mentre le piattaforme emergenti – cavo, adsl, telefonia mobile – sono dei semplici "carrier", trasportatori di canali indipendenti che non hanno palinsesti direttamente gestiti da loro. Se non riescono a negoziare il trasporto dei canali non hanno contenuti da offrire.

Un ulteriore ostacolo per l'accesso alle piattaforme emergenti è dato dal forte potere di mercato nel segmento pay-TV detenuto da SKY. A valle della concentrazione tra Telepiù e Stream, SKY è al momento l'unico operatore di piattaforma televisiva a pagamento con un ampia base di clienti, in grado di garantire ad un canale che voglia essere distribuito in modalità pay (ad esempio nell'ambito del pacchetto basic) un buona distribuzione ed un ritorno economico. SKY quindi ha una forte leva e si trova nella posizione di imporre ai canali indipendenti (es: i canali Disney) che chiedono di essere trasportati nel suo bouquet condizioni di esclusiva, in modo che essi non possano negoziare il trasporto anche su piattaforme concorrenti.

Il rischio forte che si corre dunque è la polarizzazione di un sistema in cui i soggetti forti, Mediaset per il digitale terrestre e SKY per il satellite riescano attraverso pratiche anticoncorrenziali o semplicemente utilizzando i loro vantaggi competitivi (l'integrazione verticale) a bloccare la nascente competizione da parte di piattaforme alternative, impedendo la redistribuzione delle risorse tra un numero più ampio di soggetti.

Possibili soluzioni legislative

Date queste premesse è fondamentale introdurre delle misure legislative asimmetriche che consentano anche alle nuove piattaforme di competere efficacemente. Tali misure possono essere rimosse o attenuate una volta ristabilito un contesto equilibrato.
Una prima misura è sicuramente l'introduzione di un obbligo di **must offer** a carico delle emittenti generaliste terrestri in chiaro. Questa misura, contrariamente a quanto si è cerca di far credere in diverse occasioni da parte degli operatori che ne sarebbero colpiti, non comporta l'obbligo di cedere i diritti di parte dei propri contenuti ad altri editori, che li utilizzerebbero per creare i propri palinsesti. Il must offer comporta invece l'obbligo di consentire a tutte le piattaforme che ne facciano richiesta – quelle via cavo, via satellite o di telefonia mobile - di poter trasportare a condizioni eque trasparenti e non discriminatorie[8], il programma soggetto all'obbligo mantenendone il marchio editoriale. I canali generalisti e tematici in chiaro controllati da RAI e Mediaset dunque dovrebbero poter essere diffusi da tutte le piattaforme interessate.

[8] I canali di RAI e Mediaset in questo momento sono resi disponibili "gratuitamente" alle piattaforme via satellite e via Digitale terrestre", mentre per trasportare gli stessi canali alle piattaforme via cavo (Fastweb) e mobili viene chiesto un compenso ritenuto dagli operatori non proporzionato.

Questa misura non può danneggiare in alcun modo l'editore del canale in chiaro: essendo tali canali remunerati con la vendita della pubblicità, il fatto di essere ceduti ad un numero ampio di piattaforme ha solo l'effetto di ampliarne la diffusione e aumentare potenzialmente il valore degli slot pubblicitari. L'atteggiamento di resistenza dei canali generalisti a cedere a tutte le piattaforme digitali i propri canali si spiega solo con il perseguimento di una "logica di piattaforma" – ovvero al fatto che RAI e Mediaset non ragionano più come "editori" di contenuti ma come gestori di piattaforma digitale in competizione con altre. RAI e Mediaset hanno tutto l'interesse che al momento dello spegnimento delle frequenze analogiche i loro canali generalisti siano disponibili solo sul DTT: in questo modo aumenterebbe la penetrazione della nuova piattaforma sulla quale, oltre ad avere un controllo esclusivo, stanno sperimentando con successo modelli di business alternativi a quello della TV commerciale (pay-per-view) che gli garantiscono ricavi aggiuntivi.

Una seconda misura, sempre mirata a rendere più facilmente disponibili i contenuti esistenti su un numero più ampio di piattaforme, si realizza attraverso la regolamentazione dei soggetti verticalmente integrati al fine di limitare il loro potere di bloccare la competizione da parte di nuovi soggetti. Abbiamo spiegato come la maggior parte dei canali tematici a pagamento normalmente definiti come "basic" sia direttamente controllata da soggetti che hanno anche una piattaforma di distribuzione digitale. Per ridurre la pressione competitiva da parte delle piattaforme emergenti, le piattaforme verticalmente integrate non consentono alle altre la trasmissione di questi canali. Per evitare questa distorsione, potrebbe essere opportuno introdurre un obbligo che potremmo definire "**parità di trattamento**" a carico delle piattaforme che controllano direttamente dei canali televisivi che comporti l'obbligo di offrire tali canali a tutte le piattaforme alternative a condizioni eque e non discriminatorie[9]. Questa misura riguarderebbe soprattutto Sky ma anche RAI e Mediaset che gestiscono canali a pagamento distribuiti in questo momento sulla piattaforma pay satellitare. Una misura del genere comporta, ad esempio, che Sky venga obbligata a negoziare con piattaforme concorrenti – via cavo, via telefonia mobile o altro - la vendita wholesale dei propri canali basic.
Questo obbligo sarebbe necessariamente di carattere transitorio, limitato cioè ad una fase di avvio dei mercati per evitare che in un contesto competitivo squilibrato i soggetti verticalmente integrati blocchino sul nascere l'emergere di nuovi operatori. In queto senso, tale misura potrebbe, piuttosto che riguardare in generale tutte le piattaforme verticalmente integrate con contenuti editoriali, essere limitato alle piattaforme con notevole forza di mercato (SMP), a valle di un analisi condotta dall'autorità di settore o da quella antitrust.

Misure diverse dovrebbero invece essere ipotizzate per facilitare l'accesso da parte di nuovi operatori e piattaforme emergenti ai diritti "pregiati" (calcio, cinema, specifici prodotti televisivi, ecc.).
Una prima ipotesi potrebbe essere lo **"spacchettamento" dei diritti per piattaforma** ovvero il divieto per un operatore di una determinata piattaforma di acquistare i diritti anche per le piattaforme che non gestisce, divieto finalizzato dunque a sottrarre la possibilità per altri soggetti di trasmette gli stessi contenuti. Quest'obbligo esiste al momento solo per Sky come effetto della

[9] Si tratta di misure introdotte ad esempio negli Stati Uniti per facilitare lo sviluppo delle piattaforme via satellite e limitare l'eccessivo potere di mercato dei grandi operatori via cavo. Il "*Program access and carriage rule*" - Section 628 del *Cable Television Consumer Protection and Competition Act del 1992* - proibisce pratiche inique o discriminatorie nella vendita di canali televisivi da parte di editori verticalmente integrati con una piattaforma. E' vietato inoltre ad una piattaforma integrata verticalmente con un canale la distribuzione esclusiva del canale stesso. In questo modo si impedisce che piattaforme emergenti siano ostacolate nell'acquisizione dei contenuti necessari a competere con gli operatori dominanti. Nel 1999, con il *Satellite Home Viewer Improvement Act* il Congresso ha sancito poi l'obbligo per le emittenti terrestri in chiaro di negoziare in buona fede il consenso alla ritrasmissione con tutte le piattaforme e il divieto a raggiungere accordi per la ritrasmissione esclusiva su una sola piattaforma. La FCC elabora ulteriori regole applicative inclusi dei test per verificare la buona fede dell'emittente nel negoziare il diritto alla ritrasmissione con le varie piattaforme

concentrazione Newscorp-Telepiù e gli impegni assunti da Sky di fronte alla Commissione Europea. Il ruolo di traino di tali contenuti e l'importanza che essi rivestono nell'economia di qualsiasi piattaforma giustificherebbe una misura *erga omnes*, anche solo transitoria, finalizzata ad avviare il mercato delle diverse piattaforme digitali e a rendere disponibili questi contenuti sul numero maggiore possibile delle piattaforme esistenti. In definitiva, una tale misura spingerebbe le piattaforme a competere tra loro non sulla base delle esclusive (se voglio il calcio non ho scelta ma devo necessariamente abbonarmi a Sky) ma su prezzi, la qualità del customer care, servizi ancillari, modalità di bundling dei servizi, a beneficio della concorrenza e degli utenti finali, come avviene in altri paesi.
In alternativa, per tipologie specifiche di eventi – ad esempio il calcio -, è ipotizzabile un "cap" sulla quantità totale di diritti acquistabili da ciascun soggetto, consentendo quindi ad un unico soggetto di detenere in esclusiva per tutte le piattaforme solo una percentuale dei diritti pregiati.

L'inesistenza di un mercato di diritti secondari ha fortemente penalizzato in questi anni lo sviluppo di editori di nicchia e delle emittenti locali. Grazie al meccanismo dell'appalto, del pre-acquisto e per via della possibilità delle emittenti generalisti principali di acquistare i diritti di trasmissione per un periodo illimitato, i produttori indipendenti di contenuti televisivi non hanno la possibilità, come avviene in altri paesi di crearsi un archivio di contenuti da rivendere a emittenti minori dopo che tali diritti siano stati sfruttati in "prima visione" dalle emittenti principali.
A differenza di quanto si è verificato in altri paesi europei, dove il settore della produzione dei contenuti è passato da una fase artigianale ad una industriale, con soggetti economicamente forti, il settore in Italia rimane frammentato e debole, condizionato dalla presenza di pochi acquirenti (RAI e Mediaset) dunque in grado nella loro posizione di condizionare fortemente le condizioni di acquisto dei diritti.
Una limitazione netta dal punto di vista temporale all'acquisto dei diritti da parte delle emittente (ad esempio 7 anni come avviene in Francia), potrebbe insieme ad altre misure, innescare un circolo virtuoso e consentire, se non altro ad una parte dei produttori indipendenti di crearsi un catalogo di diritti da vendere in via secondaria alle emittenti minori. Questo a sua volta creerebbe la disponibilità di diritti di contenuti di qualità (fiction, sceneggiati, documentari) per innalzare la qualità e l'attrattività di canali televisivi locali e dei canali tematici consentendo loro di competere efficacemente nel nuovo scenario televisivo.