

INDICE DEL RAPPORTO FINALE

17 gennaio 2005

1. Le ragioni di questo lavoro (Premessa politica)
2. Il sistema della comunicazione: uno scenario in rapida evoluzione (premessa tecnico-economica)
3. Dieci proposte/obiettivo per la riforma del sistema della comunicazione

OBIETTIVO 1) (Gestione dello spettro)

Assicurare una equilibrata distribuzione (e possibilmente un ampliamento) della capacità trasmissiva resa disponibile per i fornitori di contenuti, evitando che l'integrazione verticale degli operatori dominanti si traduca in un blocco all'accesso pluralistico di detti fornitori.

Obiettivo 2) (Accesso alle reti)

Assicurare il pluralismo esterno garantendo ai fornitori di contenuti condizioni effettivamente eque, trasparenti e non discriminatorie di accesso alle reti

OBIETTIVO 3 (Accesso ai contenuti)

Costruire un sistema televisivo effettivamente pluralistico mediante lo sviluppo compiuto di un mercato multiplatforma e multicanale

OBIETTIVO 4) (Limiti antitrust)

Assicurare un'equilibrata distribuzione delle risorse economiche evitando il formarsi e il consolidarsi di posizioni dominanti

Obiettivo 5) (Servizio pubblico radiotelevisivo)

Riqualificare e potenziare il servizio pubblico radiotelevisivo

Obiettivo 6) (Tutela dell'utenza)

Tutelare l'utenza per quanto riguarda affollamenti e posizionamenti della pubblicità, tutela dei minori, rilevazione degli indici di ascolto

Obiettivo 7) (Par condicio)

Garantire un' effettiva parità di accesso nella comunicazione politica

Obiettivo 8) (Emittenza locale)

Tutelare e sviluppare l'emittenza locale

Obiettivo 9) (Radiofonia)

Sviluppare un sistema radiofonico moderno e pluralistico

Obiettivo 10) (Pianificazione, vigilanza e controllo)

Rafforzare le capacità di indirizzo, pianificazione e controllo delle Istituzioni (Ministero delle Comunicazioni e AGCOM)

4. Schede tecniche allegate

- 4.1 Transizione al digitale e gestione dello spettro
- 4.2 Accesso degli operatori di rete ai contenuti
- 4.3 Accesso dei fornitori di contenuti alle reti
- 4.4 Posizioni dominanti e limiti alla raccolta delle risorse economiche
- 4.5 Ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo
- 4.6 Limiti agli affollamenti pubblicitari
- 4.7 Accesso alla comunicazione politica
- 4.8 Potenziamento e riqualificazione dell'emittenza locale
- 4.9. Sviluppo di un sistema radiofonico moderno
- 4.10 Potenziamento del ruolo di pianificazione e controllo da parte delle Istituzioni (Ministero Comunicazioni e Autorità di settore)

2. PREMESSA TECNICA

Il sistema della comunicazione sta subendo un'evoluzione rapida e profonda, nella quale cambiano le tecnologie, i mercati, le regole.

Gli elementi principali di questa evoluzione sono i seguenti:

1) Il sistema analogico finirà tra pochi anni.

Probabilmente ciò non avverrà a fine 2006, come previsto dalla Legge 66/2001 né a fine 2008, come previsto dall'attuale Governo, ma assai probabilmente tra il 2010 e il 2012, come previsto in tutti i Paesi Europei e dalla stessa Commissione Europea.

Ciò significa che alcune strategie che erano state pensate per ridurre le posizioni dominanti nel sistema analogico (come ad esempio il cosiddetto "disarmo bilanciato") sarebbero prive di effetti nel nuovo sistema digitale.

2) La fase cruciale è la transizione

Per quanto ora detto la fase più cruciale è quella della transizione dal sistema analogico a quello digitale. La transizione sta già concretamente avvenendo (vi sono oggi circa 3 milioni di case equipaggiate con il digitale terrestre e altrettante con il satellitare, oltre a circa 1,5 milioni con la banda larga, cioè circa un terzo dell'intero parco televisivo è attrezzato per il digitale). Evitare che le posizioni dominanti si trasferiscano dal sistema analogico a quello digitale è quindi l'obiettivo strategico essenziale per il futuro. Alcune misure andranno probabilmente prese nei primi 100 giorni, per evitare che i numerosi fatti compiuti dalle emittenti dominanti mettano a rischio la trasformazione del sistema in senso concorrenziale e pluralistico

3) La convergenza è ormai una realtà

E' ormai evidente che la convergenza tra telecomunicazioni e televisione è ormai una realtà, resa possibile dalla convergenza tecnologica ma dettata da logiche industriali.

Le emittenti televisive hanno capito che, nel nuovo sistema digitale, la pluralità di piattaforme presenti (terrestre, satellite, Internet, mobile) mette a forte rischio la loro dominanza per il controllo delle audiences e quindi dei ricavi pubblicitari. Gli operatori di telecomunicazioni, a loro volta, sanno che il trasporto della sola voce, in prospettiva, non assicurerà più i margini fin qui conseguiti e quindi si attrezzano per trasportare contenuti a maggior valore aggiunto, tipicamente le immagini televisive e cinematografiche, la musica, ecc.

Spia eloquente di queste strategie sono i recenti accordi Mediaset/TIM e l'acquisto, da parte della "3" di alcune emittenti minori. Cogliere le conseguenze di questa integrazione è quindi cruciale per una politica che sia al tempo stesso di sviluppo industriale e di controllo

democratico . La prima conseguenza è che si dovrà ormai parlare non più di politiche per la TV e per le TLC,ma invece di una politica per le reti e una per i contenuti.

La seconda conseguenza è che le definizioni da porre intesa alla normativa dovranno essere sufficientemente ampie e generali da comprendere , quanto alle piattaforme trasmissive, tutte quelle esistenti e magari future, e, quanto ai contenuti, tutti quelli veicolati dalle reti,si tratti di programmi lineari (palinsenti) o non lineari (pay-per view, video on demand).

4)Il vero rischio è l'integrazione verticale degli operatori dominanti,soprattutto sulle risorse scarse come le frequenze terrestri.

A fronte di una profonda riorganizzazione dei mercati, la situazione degli operatori dominanti (RAI e Mediaset nell'analogico, SKY nel satellitare), che integrano nello stesso gruppo industriale gestione delle reti e fornitura dei contenuti rappresenta il rischio più grande .

Senza regole strette di separazione strutturale (societaria o proprietaria) e senza regole altrettanto rigorose sull'accesso alle reti dei fornitori di contenuti,il rischio concreto è che la dominanza sulle reti si traduca in totale discrezionalità nel consentire l'accesso (e quindi il trasporto) ai fornitori di contenuti non appartenenti allo stesso gruppo industriale. Tale discrezionalità porterebbe i gestori integrati delle reti a escludere dal trasporto quei contenuti potenzialmente in grado di competere con quelli del fornitore integrato nello stesso gruppo dell'operatore di rete. Evitare questo rischio è quindi un obiettivo strategico.

5)Il servizio pubblico radiotelevisivo stenta a trovare una propria strategia per il futuro.

Molti si sono esercitati,giustamente, a ipotizzare misure che possano, da un lato,rompere l'asfittica situazione di duopolio creatasi nel Paese, dall'altro mantenere e rafforzare il ruolo del servizio pubblico nella direzione di una maggior qualità della programmazione, sottraendolo nello stesso tempo ad una troppo stretta contiguità con la sfera politica.

Molte interessanti riflessioni hanno avuto come cuore il tema della governance e quello delle risorse, vale a dire della sottrazione del servizio pubblico alla concorrenza con l'emittenza privata per la conquista delle audiences, situazione dalla quale viene unanimemente fatta discendere la perdita di qualità dell'attuale programmazione.

Occorre però anche interrogarsi su quale potrà essere in futuro il ruolo del servizio pubblico, in un futuro che vedrà,come si è detto al punto1) la concorrenza non solo della TV commerciale ma di molte altre piattaforme.

Un ruolo che, mantenendo alla RAI la sua natura di impresa, le consenta di soddisfare quelle che unanimemente vengono riconosciute,(anche nel Contratto di servizio),le" missioni" di tale servizio (contribuire alla coesione sociale, rappresentare le diverse realtà presenti nel paese, contribuire all'elevazione culturale dei cittadini, ecc).

6) Da un punto di vista normativo, il sistema della comunicazione si trova oggi soggetto ad una pluralità di norme talvolta incoerenti tra di loro.

Alle norme molto puntuali indicate dall'Unione Europea per il sistema delle reti di comunicazione elettronica (comprese quelle di diffusione radiotelevisiva) fa riscontro un Codice della Televisione che ha di fatto deregolato il sistema, attraverso la definizione troppo ampia e nebulosa del SIC, la attenuazione dei vincoli per gli operatori dominanti, l'allargamento abusivo dei limiti di affollamento pubblicitario con l'esclusione dai limiti delle telepromozioni (norma poi reintrodotta dall'Unione Europea nella sua recente proposta di Modifica delle Direttiva TV senza frontiere). Ma soprattutto il Codice ha (volutamente o no) ipotecato la natura concorrenziale del futuro sistema, confermando i rilevanti privilegi degli esistenti operatori dominanti fondati sul " generale assentimento", diritti che vengono pari pari trasportati nel sistema erigendo.