

## Appunti per una discussione sulla nuova legge di sistema

in vista di una serie di proposte di riforma del sistema radiotelevisivo da introdurre nel programma dell'Unione

**di Antonio Sassano – 8 novembre 2005**

### *Premessa*

Questa nota ha l'obiettivo di raccogliere e sintetizzare una serie di riflessioni e spunti elaborati negli ultimi mesi e che spero possano essere utili al dibattito sui possibili interventi dell'Unione nel settore radio-televisivo. La nota si compone di tre capitoli. Nel primo ho tentato di delineare una (personale) analisi dello scenario attuale. In particolare, anche allo scopo di individuare errori da non ripetere, ho tentato di analizzare le responsabilità del centro-sinistra (con la Legge 66/2001) e dell'AGCOM e di descrivere come la Legge Gasparri, anche basandosi sugli errori strategici del centro-sinistra e sulle "timidezze" dell'Autorità, abbia realizzato il suo obiettivo di "*deregulation della transizione*".

Nel secondo capitolo ho tentato di descrivere e motivare una serie di punti strategici sui quali l'intervento dell'Unione dovrebbe concentrarsi. L'analisi non si limita ad indicare criticità ma tenta anche di proporre e motivare soluzioni operative. Il terzo capitolo, infine, presenta una sintesi delle proposte contenute nel documento.

---

## **1. La legge Gasparri**

---

Il principale obiettivo strategico della Legge Gasparri è stato quello di approfittare dell'evoluzione tecnologica e del passaggio dallo scenario analogico e quello digitale per creare un quadro di sostanziale "de-regulation" della fase di transizione. Dunque, non il salvataggio di Rete 4 ma un disegno più ampio, atto a creare una nuova stagione senza regole che facilitasse la conservazione e il potenziamento della posizione dominante del duopolio.

In effetti, le "norme transitorie leggere" (Capo V) della legge, sono state scientificamente concepite per ricreare una situazione di "liberi tutti" negli anni decisivi della riconversione delle reti di diffusione e fino alla faticosa data dello "switch-off".

Per progettare le modifiche alla Legge Gasparri credo dunque che dovremo partire dall'analisi di quali "condizioni al contorno" (oltre allo strapotere parlamentare della CdL) hanno favorito e (per quanto possibile) fornito una copertura razionale all'obiettivo strategico che abbiamo appena enunciato. Quali errori del centro sinistra? Quali debolezze delle istituzioni e del mercato? Cercherò di elencare i principali in modo schematico:

1. Gli errori del centro-sinistra. La Legge 66/2001 è la "madre" della Legge Gasparri. Con la Legge 66, infatti, il centro-sinistra ha accettato una delle conclusioni del *Libro Bianco sul Digitale Terrestre dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* ("il digitale moltiplica i programmi disponibili"), dichiarato la legittimità di tutti gli impianti in esercizio "per

generale assentimento” e rinunciato all’applicazione del Piano delle frequenze Analogiche, che pure era un punto (o, meglio, “il punto”) qualificante della Legge 249.

La legge 66 è anche quella che pone la data dello “switch-off” al 2006. Certo il 2006 era più lontano dal 2001 di quanto non lo sia dal 2005 e, come ho spesso sentito dire, “eravamo nel pieno della bolla speculativa”. E tuttavia, queste osservazioni non cancellano il fatto che l’indicazione della data di “switch-off” nel 2001 aveva lo stesso obiettivo che ha poi avuto negli anni del Polo: *rimandare la razionalizzazione analogica*.

A conti fatti, si è trattato di un vero “regalo” all’Estensore della Gasparri. L’obiettivo di “de-regolare” il transitorio è stato agevolato dal falso messaggio che il transitorio era di breve durata e che la moltiplicazione dei programmi era dietro l’angolo. Una frase molto ripetuta in questi anni da esponenti del centro-destra è stata: “la data del 2006 l’ha scelta il centro-sinistra, noi l’abbiamo solo confermata”.

Infine, il “*trading delle frequenze*”, anch’esso reso possibile dalla Legge 66, è stato il principale strumento di potenziamento della posizione dominante di Mediaset sul mercato delle frequenze.

2. La “timidezza” e la debolezza tecnica dell’AGCOM. La Legge Gasparri contiene una serie di verifiche e alcune responsabilità strategiche in capo all’AGCOM. Si tratta di verifiche di grande delicatezza, che la Legge affida all’Autorità “rischiando” di vanificare l’obiettivo strategico di una transizione senza regole.

Ad esempio, l’Autorità dovrebbe (Art. 25 comma 8) verificare, durante il transitorio (cioè oggi), che nessun soggetto irradi più del 20% dei programmi nazionali:

**25.8.** .... fino alla completa attuazione del piano di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, il limite al numero complessivo di programmi per ogni soggetto è del 20 per cento ed è calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati anche ai sensi dell’articolo 23, comma 1, in ambito nazionale su frequenze terrestri indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale....

Sempre secondo la Legge Gasparri l’AGCOM dovrebbe verificare l’estensione del servizio del “multiplex” del Servizio Pubblico (70% della popolazione al 1 gennaio 2005!) oppure verificare se (Art. 5, comma g, punto 2):

**5.g.2** ... l’operatore di rete in ambito televisivo nazionale che sia anche fornitore di contenuti e fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato sia tenuto alla separazione societaria;

Ed infine, la Legge Gasparri affida all’AGCOM il “progetto” della transizione.

Ad oggi, nessuno, né la vecchia né la nuova AGCOM, ha avviato le (complesse) procedure per effettuare la verifica di quanti siano i programmi nazionali (analogici o digitali) e se sia o meno rispettato il vincolo del 20% (nell’Indagine Antitrust dell’ottobre scorso risultavano 14 programmi nazionali e almeno 4 programmi riconducibili a Mediaset).

Di più. Nessuno pensa di verificare quale sia l’effettiva estensione del “multiplex” del Servizio Pubblico e nessuno si è posto il problema di imporre la separazione societaria a Mediaset che è, come dice il precedente articolo, un operatore di rete nazionale, un fornitore di contenuti e un fornitore di servizi ad accesso condizionato (pay TV digitale terrestre).

Infine, l'Autorità non ha ancora iniziato a pensare al progetto della transizione, affidandolo, piuttosto (con i cosiddetti "remedies") agli operatori dominanti.

Insomma, la Gasparri impone dei vincoli (anche dolorosi per Mediaset) nella certezza di una debole azione di controllo e verifica da parte dell'Autorità.

Controprova? La legge affidava all'Autorità la verifica dello sviluppo del digitale nella primavera del 2004 e la verifica dell'esistenza di posizioni di dominanza nei mercati definiti dalle direttive europee. In entrambi i casi l'Autorità ha svolto la sua verifica in modo "timido". Prima chiedendo al Governo e al Parlamento l'"interpretazione autentica" del concetto di "copertura" (pur avendo le competenze e l'autorità per dichiarare quale fosse l'interpretazione di questo concetto strategico), poi certificando un'estensione del servizio molto superiore a quella reale e, infine, riconoscendo (in extremis) la posizione dominante ma proponendo "remedies" inconsistenti.

*Peggio ancora!* la Nuova AGCOM, ha recentemente (nell'imperante "distrazione" estiva del 2005) risposto negativamente all'esposto di Europa 7 che poneva, tra le altre questioni, anche quella del superamento della quota del 20% dei programmi (indifferentemente trasportati dalle reti analogiche e da quelle digitali) da parte di Mediaset.

E dunque l'Autorità, nel rispondere ad una domanda diversa, sembra quasi dire di *aver già effettuato le verifiche prescritte dalla Gasparri* e di aver concluso che i limiti Antitrust del 20% sono soddisfatti. Fatto molto grave, soprattutto perché le verifiche non sono state effettuate e *se effettuate* avrebbero certificato (almeno a mio parere) il superamento dei limiti.

3. La "ricattabilità" delle emittenti locali. Le emittenti locali sono largamente danneggiate dalla Gasparri. L'indebolimento dei vincoli anti-concentrazione rafforza infatti il duopolio e la possibilità di realizzare reti nazionali (analogiche e digitali) con una copertura del 50% della popolazione mette in pericolo l'esclusiva, garantita alle emittenti locali dalle leggi precedenti, delle trasmissioni dati in ambito locale.

Inoltre, l'art.25 comma 11 della legge Gasparri richiede, alle emittenti locali, di coprire (servire?) con le trasmissioni digitali almeno il 20% del bacino analogico per poter richiedere la licenza di operatore di rete. Trascurando per il momento l'enorme difficoltà della verifica della copertura del 20% di un non meglio identificato "bacino analogico", appare evidente come questa sia un "condizione capestro" per la maggior parte delle emittenti locali. Si consideri, a riprova di ciò, che le emittenti locali hanno appena ottenuto che la condizione del solo "avvio delle trasmissioni" fosse interpretata dal Ministero come "trasmettano per 24 ore settimanali" (non necessariamente durante il giorno, non necessariamente dai propri impianti e non necessariamente sul 20% del bacino analogico). Questo "ammorbidimento" per via amministrativa delle condizioni della Gasparri si è reso necessario proprio per le enormi difficoltà delle emittenti locali ad accendere in modo permanente anche un solo trasmettitore digitale.

Ebbene, malgrado tutti questi elementi negativi della Legge Gasparri, quest'ultima è stata appoggiata dalle associazioni delle emittenti locali. Questo è avvenuto grazie alla sanatoria costituita dal "congelamento" dell'uso di impianti e frequenze e alla promessa di prospettiva dei possibili ricavi derivanti dal "trading" delle frequenze. Due provvedimenti della Legge 66 confermati dalla Gasparri.

Dunque, nella primavera del 2001, prima ancora che l'On. Gasparri ponesse mano alla sua Legge, una serie di fatti aveva già spianato la strada a questo provvedimento: *l'accantonamento (fortemente sostenuto anche dalle ricattabili emittenti locali e dalla RAI) del Piano Analogico, il conseguente congelamento della "situazione di fatto" dell'etere, l'avvio del "trading delle frequenze" (lucroso per "alcune" emittenti locali e utile solo per Mediaset), ed infine la debolezza dell'Autorità* che, preoccupata della difficoltà dei suoi stessi compiti rinunciava a proporre le regole per l'attuazione dei Piani Analogico e Digitale, rinunciava a realizzare il Piano della Radio Analogica (pure richiesto dalla Legge 249) e decideva di rimandare all'imminente futuro digitale un qualsiasi obiettivo di pianificazione dell'etere.

In questo quadro interviene la Gasparri che introduce la sua de-regulation della fase di transizione. Sottolineo ancora il fatto che la Legge Gasparri ha l'obiettivo strategico di "de-regolare" il breve periodo e si disinteressa della prospettiva medio-lunga.

A conferma di ciò la Legge compie una scelta strategica molto significativa e ribadisce che lo scenario digitale a regime è quello definito dal Piano Digitale, affidando all'Autorità il compito di pianificare la transizione.

Perché questa scelta strategica testimonia una sottovalutazione (e un disinteresse) per la prospettiva a medio termine? Lo dico brevemente. La transizione allo scenario di Piano implica la trasformazione delle attuali reti analogiche in 18 "multiplex" nazionali a singola frequenza regionale e in 18 multiplex provinciali destinati alle emittenti locali. Ciascuno dei 18 "multiplex" nazionali deve coprire il 95% della popolazione e, quindi, risulta incompatibile con la nuova definizione di "rete nazionale" della Gasparri (copertura del 50% della popolazione). Di più! Applicando la nuova definizione potremmo (e dovremmo) avere un nuovo Piano Digitale, molti più "multiplex" nazionali (alla Gasparri) e, forse, un più basso numero di frequenze residue per il secondo livello. Insomma, **uno scenario a regime completamente diverso!**

Inoltre, la transizione allo scenario del Piano Digitale richiede una radicale trasformazione della struttura delle reti (da reti "multifrequenza" a reti "singola frequenza regionale) e un "dimagrimento" delle reti nazionali (in termini di impianti) a favore dei "multiplex" di secondo livello.

**Insomma:** *Il Piano Digitale dichiara esplicitamente quale sia la capacità trasmissiva massima ottenibile dallo spettro a disposizione (impedendo politiche di "imboscamento" di frequenze). Inoltre, la sua attuazione pone serissimi problemi tecnologici ed economici, è in contraddizione con la nuova definizione di "rete nazionale" e mette a rischio il controllo dello spettro da parte di RAI e Mediaset.*

Malgrado tutto questo, la Legge Gasparri continua ad immaginare una transizione orientata esattamente in quella direzione. L'unica spiegazione che vedo per questa "temerarietà" è che l'Estensore sia interessato esclusivamente al breve periodo e si disinteressi di ciò che potrà accadere a regime. Il suo unico obiettivo è quello di eliminare tutti i vincoli sul numero massimo di "programmi" per "broadcaster" della legge 249 e di creare uno scenario adatto alla trasformazione, senza vincoli antitrust, delle reti analogiche del duopolio in "multiplex" digitali.

Questo risultato viene raggiunto con una serie di "punti qualificanti" che ora tenterò di descrivere in modo sintetico:

1. Congelamento dello "stato di fatto" nell'uso dello spettro e autorizzazione al "trading":

L'Art. 23 comma 1 consente a tutti i “*soggetti esercenti a qualunque titolo attività di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e locale*” (già autorizzati a proseguire l'attività dalla Legge 66/2001), di avviare la sperimentazione digitale. Si tratta di un provvedimento che congela la posizione di controllo delle frequenze da parte di RAI e Mediaset mentre “strizza l'occhio” e riceve il sostegno di tutte le piccole emittenti locali terrorizzate dai Piani dell'Autorità.

Non si tratta solo della soluzione del “*problema RETE4*” ma del *congelamento di tutte le frequenze “ridondanti” delle reti analogiche del duopolio (quelle di RETE4 ma anche quelle di Canale5, Italia1, RAI1 etc.)*. Il “trading” (sempre introdotto dalla Legge 66!) consente a RAI e (soprattutto) Mediaset di “rastrellare” le frequenze migliori disponibili sul mercato e (come è avvenuto nel caso di HSE) intere reti nazionali.

## 2. Introduzione del SIC per la valutazione dei vincoli “ex ante” sulla raccolta pubblicitaria;

L'introduzione del “famigerato” SIC consente di indebolire uno stringente vincolo “ex ante” sui limiti di raccolta pubblicitaria. Non c'è dubbio che questo sia vero e che l'Estensore, nell'ottica di breve periodo che abbiamo più volte sottolineato, l'abbia introdotta per evitare le (blande) noie subite negli ultimi anni sulla base dei vincoli della legge 249 (limite del 30% sulla raccolta pubblicitaria).

Tuttavia, ho la personale opinione che la “*questione SIC*” sia stata *ingigantita* dagli avversari della Gasparri con la forte motivazione di una “*captatio benevolentiae*” nei riguardi degli editori dei giornali. Cerco di spiegare meglio questo punto di vista “eretico”.

L'introduzione del SIC nella legge non esclude i controlli “ex post” dell'Autorità Antitrust e dell'AGCOM. Le Autorità indipendenti, infatti, possono definire autonomamente (in base a metodologie standard come lo SNNIP e in accordo con le direttive europee) i confini dei “mercati rilevanti”, analizzare in dettaglio il livello di competizione e sanzionare l'abuso di posizione dominante.

Insomma, se le Autorità non sono “timide” e fanno il proprio mestiere, le definizioni dei mercati per legge (e tra queste il SIC Gasparriano) contano poco; se, invece, le Autorità sono timide e non fanno il loro mestiere allora non c'è SIC che tenga.

Abbiamo infatti due sole possibilità. Se le analisi oggettive consentissero di concludere che il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva (ad esempio) condiziona poco o nulla quello della raccolta pubblicitaria sulla carta stampata, allora il SIC sarebbe, in effetti, troppo ampio e la legge avrebbe “aggregato” artificialmente mercati indipendenti. Ma in questo caso *gli editori* (i principali nemici del SIC!) *non dovrebbero essere preoccupati*. Se mi è consentita un'estremizzazione, è come se il mercato dell'energia elettrica venisse aggregato al mercato della pubblicità televisiva. *Certamente Mediaset vedrebbe aumentare le sue possibilità di raccolta nel mercato TV ma, altrettanto certamente, l'ENEL non dovrebbe essere preoccupata da questa espansione.*

*Se, al contrario, le analisi oggettive “ex post” permettessero di concludere che i due mercati sono correlati e che la pubblicità televisiva è un sostituto della pubblicità sulla carta stampata allora nessuno potrebbe obiettare che quella del SIC è una definizione artificiale.*

L'Antitrust, in caso di abuso di posizione dominante, dovrebbe intervenire e l'intervento "ex ante" del legislatore (per evitare "a priori" possibili abusi) sarebbe pienamente giustificato.

In entrambi i casi il SIC non sarebbe uno strumento "contro" gli editori dei giornali. Nel primo caso consentirebbe a Mediaset un'espansione ai danni degli altri editori televisivi e radiofonici. La RAI (alla quale misure asimmetriche e la presenza del canone non consentono di giovare appieno del SIC), Telecom (penalizzata dalla restrizione "ad hoc" al 10%), SKY e le altre emittenti.

Nel secondo caso tenterebbe correttamente di regolare un mercato unico.

*Insomma, il difetto del SIC è quello di definire un mercato per legge e non quello di danneggiare gli editori.*

La nostra nuova Legge di Sistema non dovrebbe ri-definire un mercato per legge e imporre limiti alla raccolta pubblicitaria radio-televisiva per favorire il dirottamento degli investimenti sulla carta stampata. *Dovrebbe semplicemente abolire il SIC*, lasciando alle Autorità indipendenti la definizione dei mercati e la loro valutazione.

Quanto agli editori credo che una valutazione dell'evoluzione tecnologica e del proprio ruolo in questo processo (si vedano in proposito le recenti dichiarazioni di Rupert Murdoch sulla questione) sia molto più utile di una battaglia di retroguardia combattuta per difendere rendite non giustificate dal mercato. In particolare, l'Indagine Conoscitiva dell'Antitrust dice, con grande chiarezza, che la pubblicità sui quotidiani non può essere considerata un "sostituto" della pubblicità televisiva. Questa affermazione è basata sull'analisi dei dati del mercato italiano e su analoghe (e più dettagliate dal punto di vista econometrico) analisi effettuate dall'Ofcom.

3. Distinzione tra "programmi dati" e "programmi televisivi" e conferma dei vincoli "ex ante" solo sul numero di "programmi televisivi" diffusi dallo stesso "broadcaster";

Questo è un punto estremamente delicato. Si tratta, a mio avviso, di un vero intervento di "chirurgia plastica" che ha lo scopo di sfuggire anche all'occhio più attento. La distinzione tra "programmi" e "programmi dati" viene infatti introdotta nelle definizioni (Articolo 2).

I "programmi televisivi" (o "radiofonici") sono, secondo la Gasparri, i "palinsesti" caratterizzati da un "marchio editoriale" (ad esempio RAI1). I "programmi-dati" sembrano invece essere costituiti dal solo Televideo (o affini) ma, in realtà, si tratta di tutto ciò che può essere trasmesso su una rete televisiva e che sia diverso da un "palinsesto" di uno specifico "marchio editoriale".

Dunque, si tratta di quello che viene chiamato "datacasting" e che, probabilmente, costituirà il vero oggetto del "broadcasting wireless" del futuro (ad esempio, tutto quello che verrà trasmesso in DVB-H). Qualcuno, più fantasioso, potrebbe far rientrare in questa categoria anche gli "eventi" trasmessi dai "multiplex" digitali al di fuori di uno specifico palinsesto (partite di calcio, film). Dopotutto si tratta solo di "bit"!

In effetti, sembra proprio che Mediaset abbia utilizzato questa definizione (con il recente avallo AGCOM) per non considerare i programmi "pay" nel limite antitrust del 20%.

In effetti, la Corte di Giustizia Europea ha appena dato torto ad una emittente belga (*Mediakabel BV*) che sosteneva la stessa tesi:

Aside from a regular subscription service called Mr. Zap, which allows reception of television broadcasts by means of a decoder and a smartcard, Mediakabel also offers a pay-per-view service by the name of Filmtime .... According to Mediakabel, Filmtime **should be classified as an information society service** because it is only accessible upon individual request by means of an individual key. Although it recognizes Filmtime presents certain characteristics of an interactive service (it is offered at a distance, using partly electronic transmission), **the Court has dismissed this argument**. The Court notes such a service is not commanded individually by an isolated recipient who has free choice of programmes in an interactive setting, rather it is the service provider who establishes the list of films available and broadcasts it at the same time and on the same terms to an indeterminate number of viewers. The individual key is merely a tool to “unencode the images” simultaneously broadcast to all subscribers.

Dunque, contrariamente a quanto sostenuto da Mediaset e dall’AGCOM, film e partite in “pay per view” non dovrebbero essere considerati programmi-dati. *Dice la Corte*: si tratta di programmi non “richiesti individualmente da un isolato utente che sceglie i programmi in modo interattivo” ma di una scelta in una “lista proposta ad un indeterminato numero di utenti” e dunque si tratta di “broadcasting”.

La sentenza della Corte Europea distingue dunque il “broadcasting” di dati (indirizzato ad un pubblico indifferenziato) dal “datacasting” generato da una richiesta individuale del tipo di quelle che caratterizzano l’interattività su Internet. Di fronte a questa distinzione, la definizione di “palinsesto” dell’Autorità (*programmi trasmessi sotto uno stesso marchio per almeno 24 ore settimanali*) sembra dunque molto debole e provinciale e destinata alla rapida demolizione.

Ma è questo il vero problema? Quando i programmi “pay” verranno considerati programmi “tout court” ogni problema sarà risolto?

Personalmente ne dubito. Certo, il calcolo dei limiti Antitrust avrebbe dato un risultato diverso ma, come abbiamo detto, Mediaset (e RAI) sono fuori-limite anche con la “benevola” definizione di programmi adottata dall’Autorità. Era sufficiente che l’AGCOM effettuasse in modo serio le verifiche di copertura.

Ma io sono preoccupato da una questione più generale. Come si potrà obiettare ad un utilizzo della capacità trasmissiva coerente con quella che la stessa Corte Europea ha classificato come “servizio della società dell’informazione”? In altre parole, quali limiti antitrust potranno essere invocati a limitare l’uso della capacità trasmissiva in modalità Internet (detta in termini tecnici IP-Datacast)? Di tutto ciò che, ad esempio, verrà trasmesso utilizzando lo standard DVB-H (si tratta della modalità mobile del digitale terrestre ricevibile su telefoni cellulari di nuova generazione)?

Se ogni singolo utente avrà la possibilità di scegliere il suo “contenuto” specifico effettuando un “browsing” sul Web e di vederselo consegnare come “programma-dati” trasportato su un multiplex digitale terrestre, come si potrà chiamare “programma” o “palinsesto” questa consegna “ad personam”? *Anche la Corte Europea non potrà che dichiararlo “servizio della società dell’informazione”*.

Si obietterà: “*ma questi servizi sono e saranno una parte marginale del broadcasting*”. Non sono d’accordo. L’IP datacasting sarà presto una quota rilevante del traffico wireless e una modalità a crescente utilizzo da parte degli utenti più giovani.

*Secondo Frost&Sullivan nel 2010 ci saranno 25 milioni di terminali DVB-H in Europa e 5 milioni in Italia. IDC prevede 3 miliardi di dollari di profitti, nel mondo, per la Mobile-TV*

*entro il 2009. Simulazioni Vodafone prevedono 6 milioni di utenti attivi in Italia nel 2011 con circa 3 miliardi di euro di ricavi.*

E dunque, in questo quadro, sarà possibile, per gli operatori di rete, trasmettere “programmi-dati” in DVB-H utilizzando il 60% della capacità trasmissiva dei propri “multiplex” e superando il limite del 20% (dei programmi) imposto dalla Gasparri?

Credo proprio di sì! La Gasparri consente dunque a Mediaset (e agli altri operatori di rete) di realizzare un numero illimitato di “multiplex” (vedi il punto 5) e di saturare il 60% della capacità di questi “multiplex” con propri “programmi” e “programmi-dati”. *In altri termini, oltre a rendere ambigua la natura della “pay-per-view”, la definizione di “programma dati” consente agli operatori di rete di aggirare la norma del 20% che abbiamo riportato sopra.*

Sottolineo il fatto che il recente parere dell’AGCOM, che ha spostato il “focus” sul falso problema della definizione di “programma” (24 ore settimanali) non promette nulla di buono sulla possibilità di una soluzione “non-legislativa” di questo problema *cruciale*.

4. Modifica della definizione di “rete nazionale” e valutazione del numero totale di “programmi” disponibili sulla base della nuova definizione;

Abbiamo già detto che la Gasparri modifica la definizione di “rete nazionale”, richiedendo la copertura (io insisto su: “il servizio”) del 50% della popolazione nazionale. L’abbassamento della soglia di popolazione ha il chiarissimo scopo di disattivare i vincoli “ex ante” anche durante la fase di transizione e mettere al riparo il duopolio dalle sentenze della Corte Costituzionale:

**25.8.** .... fino alla completa attuazione del piano di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale, il limite al numero complessivo di programmi per ogni soggetto è del 20 per cento ed è calcolato sul numero complessivo dei programmi televisivi concessi o irradiati anche ai sensi dell’articolo 23, comma 1, in ambito nazionale su frequenze terrestri indifferentemente in tecnica analogica o in tecnica digitale....

L’Estensore della Gasparri era certo (sulla base, forse, di pareri ottimistici) di poter facilmente dimostrare che la maggior parte delle reti analogiche e dei “multiplex” digitali superavano questa “facile” soglia e, quindi, di poter calcolare il 20% su una platea sufficientemente vasta di “reti nazionali”. Al contrario, come abbiamo detto più volte e come ha riportato l’AGCM nei risultati della sua indagine conoscitiva, solo le principali emittenti analogiche nazionali superano il limite del 50% (9 al momento dell’Indagine Conoscitiva AGCM). La platea di “reti nazionali alla Gasparri” risulta dunque essere alquanto ridotta.

La modifica della soglia di servizio nella definizione di “rete nazionale”, rischia dunque di non realizzare il suo scopo ma ha, a mio parere, *effetti collaterali non trascurabili*. La nuova definizione, infatti, rende obsoleto il vecchio Piano del 2003 e rende difficilissima la definizione di un nuovo Piano.

L’obsolescenza del vecchio Piano è evidente. Con la nuova definizione è possibile realizzare non 18 “multiplex” nazionali ma 54 (e forse più) “multiplex” nazionali “alla Gasparri”.

Questa moltiplicazione non è solo una possibilità teorica. La richiesta di aumentare i “multiplex” di Piano avrebbe molti sponsor. Gli operatori mobili, ad esempio, ma anche gli editori rimasti fuori dalle acquisizioni degli ultimi mesi.

Dovrebbe, dunque, essere definito un nuovo Piano. Ma questo compito, sulla base della nuova definizione, sarebbe davvero difficile. Quale struttura dovrebbero avere i “multiplex” nazionali di Piano? Il 50% della popolazione dovrebbe essere uniformemente distribuito sul territorio nazionale o potrebbe essere concentrato nelle zone più densamente abitate? I “multiplex” avrebbero tutti la stessa estensione e lo stesso numero di impianti o potrebbero essere realizzate “reti nazionali” concentrate solo nel nord o solo nel sud del Paese? Una “rete nazionale” dovrebbe o no coprire tutti i capoluoghi di provincia o, almeno, tutti i capoluoghi di regione?

Questi problemi non si ponevano per una “rete nazionale” della Maccanico. In quel caso, infatti, una “rete” che coprisse l’80% del territorio e fosse decomponibile in “reti regionali” era, sostanzialmente, *univocamente definita*.

5. Assenza di una regolamentazione dell’uso della capacità trasmissiva da parte di “terzi”.

Abbiamo già visto che gli operatori di rete (e in modo particolare i duopolisti analogici) possono disporre, senza vincoli, del 60% della capacità trasmissiva dei propri multiplex. Ma cosa accade al rimanente 40%? La Legge 66 del gennaio 2001 impone agli operatori titolari di più di una concessione televisiva analogica (come norma di salvaguardia del pluralismo durante la fase sperimentale di “avvio dei mercati”) di riservare il 40% della capacità trasmissiva dei “multiplex” da loro gestiti “.. per la sperimentazione da parte di altri soggetti che non siano società controllanti, controllate o collegate”.

Come si vede, la Legge 66 fa riferimento alla “capacità trasmissiva” e non al numero di programmi. Questo riferimento è molto importante perché il 40% della capacità trasmissiva di un “multiplex” che trasporta 20Mbit/s è pari ad 8Mbit/s mentre un programma ridotto ad un’immagine fissa o ad un monoscopio potrebbe essere trasmesso utilizzando una capacità trasmissiva di poche decine di Kbit/s.

Nel Dicembre del 2001 l’AGCOM ha emesso la Delibera 435/01 anche nota come “Regolamento Digitale Terrestre”. Nel regolamento, il concetto di capacità trasmissiva comincia a divenire meno coerente con quello della legge 66. Infatti, troviamo la seguente definizione:

f) "capacità trasmissiva": numero dei blocchi di diffusione irradiabili a copertura nazionale sulle frequenze terrestri assegnate sulla base del piano nazionale di assegnazione delle frequenze;

E dunque, sembrerebbe che la capacità trasmissiva sia il numero di “multiplex” gestito da un “operatore di rete”. Il 40% di questo numero dovrebbe essere assegnato, per la legge 66, ad altri fornitori di contenuti. La mia ipotesi tecnica è che la capacità trasmissiva debba ancora misurata in Mbit/s, ma non sono più così sicuro (alla luce del Regolamento AGCOM) di spuntarla con gli avvocati!

In ogni caso, il regolamento stabilisce che, a regime (e cioè alla fine della fase di avvio dei mercati):

La fornitura di capacità trasmissiva ... avviene sulla base di una negoziazione commerciale nel rispetto di quanto previsto nel presente regolamento.

*E quindi, il Regolamento Digitale AGCOM ci dice che, a regime, non esiste più il vincolo del 40% e che l’assegnazione della capacità trasmissiva ai fornitori di contenuti è affidata*

alla “negoziiazione commerciale” tra questi ultimi e il gestore del “multiplex”. Più recentemente, con i “remedies” della delibera 136/05, l’Autorità ha esteso, oltre il periodo transitorio e per le sole RAI e Mediaset, l’obbligo di riservare a terzi il 40% della capacità trasmissiva. **E tuttavia, ha lasciato alla sola “negoziiazione” commerciale la definizione della composizione dei “multiplex”.**

Esistono dei limiti a questa “negoziiazione”? Il Regolamento AGCOM del 2001 rimanda (articolo 29) a future deliberazioni (da adottarsi entro il 31 Marzo 2004) riguardanti, tra l’altro, i diritti di “fornitori di contenuti di particolare valore” (punto a) e al punto d):

d) norme in materia di limiti alla capacità trasmissiva destinata ai programmi criptati;

Aggiungo che la Legge Gasparri, che nel frattempo ha sostituito la 249/97, non pone alcun limite al numero dei “multiplex” gestibili da un singolo “operatore di rete” (analizzerò questa questione in dettaglio nel prossimo punto) e pone un limite espresso in “programmi” (il 20% del totale) ad un singolo “fornitore di contenuti”.

Questa definizione è estremamente ambigua in quanto la Gasparri ha marginalizzato il termine “capacità trasmissiva” e ha introdotto, *come abbiamo visto al punto 3*, il concetto di “programma-dati”.

Ad esempio, le news di Canale 5 o le clip del “Grande Fratello” trasmesse in DVB-H all’utenza mobile debbono essere computati come “programmi” diversi da Canale 5, come la ri-trasmissione dello stesso programma o come “programmi-dati” liberi da ogni vincolo “ex ante”?

La battaglia con gli avvocati su questa questione diventerà certamente sanguinosa anche alla luce di quanto sta accadendo per la classificazione delle trasmissioni “pay per view”.

*Più recentemente, e precisamente il 3 Agosto del 2004 (G.U. 23 Agosto 2004) l’AGCOM, in rispetto dell’Art. 29 del regolamento, ha emesso la delibera 253/04 dal titolo “Norme a garanzia dell’accesso dei fornitori di contenuti di particolare valore alle reti per la televisione digitale terrestre”.*

Tale delibera definisce gli obblighi degli “operatori di rete” verso “fornitori di contenuti” di particolare valore. L’AGCOM si limita a definirli e a richiedere agli “operatori di rete” di assicurare: i) una corretta pubblicità alla disponibilità di capacità trasmissiva e ii) la parità di trattamento nelle condizioni tecnico-economiche.

In caso di risorse insufficienti (art. 6) l’“operatore di rete” deve riservare ai “fornitori di contenuti di particolare valore”:

... almeno il 20% della propria capacità trasmissiva da destinare a terzi, e, in ogni caso, una capacità sufficiente per la trasmissione di almeno un programma televisivo.

3. Ai fini della determinazione della base di calcolo per il computo della capacità trasmissiva da destinare a terzi, si considerano almeno cinque programmi per blocco di diffusione.

Come si vede, la definizione di capacità trasmissiva dell’AGCOM cambia ancora e comincia a convergere alla definizione espressa in “programmi” della Gasparri. Un “fornitore di contenuti di particolare valore” ha dunque diritto, in caso di risorse insufficienti, ad un “programma”. Ma questo programma occuperà il 20% della “capacità

trasmissiva” del “multiplex” (pari a 4Mbit/s) o 2Mbit/s o ancora meno? E questi valori come varieranno nel tempo? Ed infine, come si controllerà tutto questo? Nulla a questo proposito dice la Delibera 253/04. Credo che l’ipotesi della delibera sia la seguente: una volta riportata in “programmi” la capacità trasmissiva sarà sufficiente verificare la “presenza” del programma nel “multiplex”.

In conclusione, sulla questione della gestione della capacità trasmissiva destinata a “terzi” la Legge Gasparri ha fatto la sua scelta: *la quantificazione deve essere fatta il più possibile in termini di “programmi”*.

Sul versante dell’Autorità (la vecchia Autorità) abbiamo assistito ad una lenta deriva verso una quantificazione in “programmi” (a partire dalla “quasi” corretta impostazione del Regolamento), con tutti i problemi che questa scelta pone. Inoltre, la tendenza sembra anche essere quella di “alleggerire” i vincoli “ex ante” nella scelta dei terzi trasportati.

La Nuova AGCOM ha recentemente completato l’opera. Ha *dimenticato definitivamente il concetto di “capacità trasmissiva”*, ha *accettato la scelta della Gasparri* e ha *calcolato in “programmi”* (con la definizione restrittiva della quale abbiamo discusso al punto 3) il 20% del limite Antitrust.

Nel prossimo punto vedremo come questa tendenza, accoppiata con l’eliminazione dei vincoli “ex ante” sul numero di reti controllate da un singolo operatore di rete, possa costituire una seria minaccia al funzionamento del mercato e al pluralismo.

#### 6. Eliminazione dei vincoli “ex ante” sul numero di reti gestite:

Questo è un altro punto di grande importanza, in particolar modo se lo si collega al punto precedente (**mancanza di regolamentazione dell’accesso**) e alla possibile (anche se da noi non auspicata) scelta di “non separare verticalmente” Operatori di Rete e Fornitori di Contenuti.

La Legge Gasparri non prevede un limite “ex ante” sul numero di “multiplex” riconducibili allo stesso operatore di rete. In linea teorica anche tutti i “multiplex” del Piano Digitale potrebbero essere gestiti dallo stesso “Network Operator”.

Questa assenza di vincoli “ex ante” è senz’altro negativa se si sceglie di non escludere la presenza sul mercato di “broadcaster” verticalmente integrati (nello stile delle attuali reti analogiche). Infatti, un “broadcaster” verticalmente integrato che avesse anche una posizione dominante nel mercato delle reti (RAI e Mediaset) avrebbe un fortissimo potere di controllo dell’accesso alla capacità trasmissiva. A questo proposito lascio la parola al documento di risposta de “La 7 Televisioni” alla consultazione pubblica AGCOM concernente i vincoli da imporre ai “broadcaster” sulla trasmissione di contenuti di particolare valore (le sottolineature ed i corsivi sono miei):

-----  
.... E’ prevedibile, in questo contesto, che i broadcaster analogici con maggiore dimensione economica abbiano come obiettivo primario il mantenimento delle proprie quote, sfruttando la loro rendita analogica nel nuovo mercato digitale. La strategia razionale di un operatore di grandi dimensioni e verticalmente integrato è necessariamente quella di impedire la nascita di concorrenti nel mercato degli ascolti e della raccolta pubblicitaria.

In un mercato in cui i vincoli strutturali allo sviluppo della concorrenza sono già particolarmente elevati, il vincolo indiscriminato sulla riserva di capacità a favore dei fornitori di contenuti di particolare valore potrebbe indurre gli operatori maggiori ad intraprendere vere e proprie pratiche anticompetitive.

*Obiettivo principale sarà quello di ridurre la possibilità di concorrenza in prima battuta sui propri multiplex inserendo dei canali indipendenti di bassa audience e dunque scarsa attrattiva commerciale.*

Per un operatore maggiore e verticalmente integrato, la perdita potenziale di ricavi nel mercato a valle è comunque una prospettiva molto più sfavorevole rispetto alla stessa possibilità di accrescere i propri ricavi da vendita di banda. Le entrate dal mercato a monte, saranno sempre inferiori, in una situazione a regime, ai ricavi pubblicitari sottratti a valle dall'ampliamento della concorrenza, in virtù della presenza di un fornitore di contenuti commercialmente appetibili.

*Da qui la scelta razionale di saturare i propri MUX con canali commercialmente poco appetibili. Dalla vendita di banda digitale, infatti, l'operatore di rete può ricavare al massimo 4 milioni di € l'anno per canale. Ma un nuovo canale che conquistasse l'1% di share, sottrarrebbe più di 20 milioni di € l'anno di ricavi pubblicitari ad un operatore che fattura 2 miliardi di € di pubblicità. Si tratta ovviamente di un calcolo lineare che non tiene conto dei fattori che nel mercato pubblicitario favoriscono gli operatori più forti. Tuttavia, anche a prescindere da un calcolo più raffinato, appare evidente il problema del rapporto tra ricavi wholesale e ricavi retail.*

Si noti che l'operatore con dimensione economica minore si trova in una situazione opposta, avendo l'interesse ad acquisire fornitori di contenuti particolarmente attraenti per far sviluppare il proprio MUX. Il ricavo dalla vendita di banda è consistente, mentre il danno nel mercato a valle è molto minore.

Un canale concorrente che conquistasse l'1% di share sottrarrebbe solo 1 milione di € ad un operatore che fattura 100 milioni all'anno di pubblicità. Questo operatore non avrà quindi remore nell'affittare banda a fornitori di contenuti commercialmente appetibili.

*A questo punto all'operatore maggiore non basta quindi saturare i propri MUX con canali di basso valore commerciale; occorre anche impedire che canali commercialmente forti siano ospitati dai MUX concorrenti, che, come abbiamo dimostrato, hanno tutto l'interesse ad ospitarli....*

---

Dunque, *Telecom (N.B.) ci dice*: se l'"Operatore di Rete" è anche un "Fornitore di contenuti" e raccoglie la pubblicità per i suoi programmi, la sua "Scelta Razionale" è quella di utilizzare il controllo della capacità trasmissiva per "dosare" l'accesso dei fornitori di contenuti "terzi" e massimizzare i suoi ricavi sul versante pubblicitario. Si tratterebbe, dice Telecom, di un comportamento razionale che, però, avrebbe come conseguenza un peggioramento dell'attuale, già grave, situazione di squilibrio del mercato.

Nel prossimo capitolo affronteremo il problema della struttura della nuova legge di sistema e delle modifiche da apportare alla Legge Gasparri. Voglio però mettere subito in evidenza un intervento che sarebbe peggiore del male. *Qualcuno potrebbe proporre di imporre vincoli "ex ante" al numero di "multiplex" gestiti da un "Operatore di Rete".* Si tratterebbe, a mio avviso, di un gravissimo errore.

*Infatti, questa soluzione renderebbe molto più difficile la separazione verticale e la costituzione di "Operatori di rete" specializzati. Non dobbiamo infatti mai dimenticare che il "business plan" di un "Operatore di Rete" acquista redditività solo quando le risorse gestite sono sufficientemente ampie da consentirne una significativa "ottimizzazione".*

---

## **2. Idee per il possibile intervento correttivo dell'Unione**

---

Dopo aver descritto i “punti qualificanti” della Legge Gasparri, in questo capitolo tenteremo di individuare i possibili interventi correttivi e di rispondere alla domanda: *Come rimediare ai danni della Gasparri? Quali devono essere gli obiettivi politici di una serie di interventi legislativi che rimedino al danno e al tempo stesso costruiscano un percorso di razionalizzazione e rilancio del mercato, in presenza di una convergenza sempre più pervasiva ?*

Dividerò questo capitolo (che è quello decisivo) in due parti. Nella prima parte elencherò quelli che, a mio parere, dovrebbero essere i “principi generali” della riforma del centro-sinistra. Pochi punti, di facile comunicabilità (spero!) ai politici meno esperti nelle tecnicità radio-televisive ma, al tempo stesso, capaci di fornirci un saldo quadro “ideologico” di riferimento e di garantirci una coerenza di fondo nell’affrontare tutte le singole questioni specifiche.

Nella seconda parte, cercherò di elencare i singoli, specifici, interventi

## **- Principi generali**

### ***1. Potenziamiento delle capacità conoscitive delle Istituzioni***

La nuova legge di sistema dovrà mettere al centro e alla base delle sue norme la capacità delle Istituzioni di *misurare l’uso delle risorse pubbliche* e di rendere (nei limiti del possibile) trasparenti e accessibili a tutti gli interessati i risultati di tali misurazioni. Conosco, per esperienza diretta, lo stato disastroso delle informazioni relative alle reti radiofoniche e televisive: *assenza di dati certi e incapacità tecnica del Ministero di simulare e valutare interferenza e servizio*. Immagino che per i radio-mobili o per le altre porzioni dello spettro la situazione non sia molto diversa.

Sottolineo che, in mancanza di una capacità di valutazione di interferenza e servizio, in assenza di informazioni certe sulla struttura delle reti e sulla definizione dei principali parametri di valutazione, qualsiasi norma tecnica e qualsiasi vincolo d’esercizio imposto agli operatori risulta vano. Questa, purtroppo, è proprio la situazione nella quale ci troviamo.

Non credo sia più accettabile un Ministero delle Comunicazioni o un’Autorità che non conosca, *nel dettaglio*, la destinazione d’uso delle risorse frequenziali, l’ubicazione e le caratteristiche degli impianti in esercizio e l’estensione del servizio degli operatori concessionari o autorizzati.

Non credo sia più accettabile che l’Italia abbia l’80% dei trasmettitori “*disputed*” in Europa (14.000 su 17.000) e che le informazioni fornite dalla nostra Amministrazione all’ERO siano, dalla stessa Amministrazione, dichiarate *inattendibili e non rappresentative della realtà*.

Così come non è accettabile che il nostro Paese sia sostanzialmente assente dai principali gruppi di lavoro europei che, ai fini della revisione dell’Accordo di Stoccolma ’61 e in previsione dello switch-over analogico-digitale, hanno posto mano alla revisione di regole e parametri per la pianificazione internazionale e per la risoluzione delle controversie bilaterali.

Infine, non credo sia accettabile che definizioni come quella di “*capacità trasmissiva*”, “*estensione del servizio*” o “*efficienza d’uso*” di una risorsa pubblica siano lasciati, volta per volta, all’arbitraria *e facilmente condizionabile* interpretazione degli uffici del Ministero e dell’Autorità.

Il primo punto della nuova Legge di Sistema dovrà dunque essere la *definizione di regole certe e non discrezionali per la misurazione del servizio e dell'efficienza d'uso delle risorse, nonché norme perentorie per Ministero e Autorità per:*

1. Aggiornare le basi di dati informative relative alle caratteristiche tecniche di tutti gli impianti che utilizzano risorse (scarse) pubbliche;
2. Adeguare gli strumenti tecnici ed i parametri certi per la valutazione dell'interferenza e del servizio;

Ovviamente *questo provvedimento si muove in direzione opposta rispetto alla Legge 66/2001 e alla Legge Gasparri*. Entrambe queste leggi, infatti, congelavano una situazione **“di fatto”** che però era ***ignota al Ministero***.

L'iniziativa dell'Unione dovrebbe mettere invece al primo posto il *ripristino delle capacità conoscitive delle istituzioni*, il *fattivo ritorno negli organismi tecnici internazionali*, il *rilevamento accurato della situazione esistente* e la *valutazione certa dell'efficienza d'uso delle risorse pubbliche*.

## **2. Vincoli strutturali “ex ante”, limitazioni antitrust “ex post”**

La questione se i vincoli anti-concentrazione debbano essere imposti “ex ante” o a valle di una valutazione dell'efficacia dell'azione del mercato (ovvero, in caso di “market failure”) è di grandissima attualità tra gli esperti di regolazione e concorrenza. Le due opzioni trovano estimatori e detrattori in modo trasversale rispetto agli schieramenti politici e penso che un'analisi dei vantaggi e degli svantaggi delle due strategie di regolazione nel caso radio-televisivo sia utile per guidare il lavoro di correzione della legge di sistema.

I vincoli “ex ante” hanno il vantaggio di impedire, “a priori”, il formarsi di situazione lesive della concorrenza e del pluralismo (anche se quest'ultima è una categoria che non interessa gli economisti della regolamentazione). Il problema che si pone è però quello della legittimità e dell'entità del vincolo. E' giusto che ci sia un limite del 20% alla raccolta pubblicitaria su un totale definito “a priori” (il SIC!). Perché non il 10%? E come scegliere il “paniere” del SIC senza analizzare il comportamento del mercato?

*Un vincolo “a priori” è molto difficile da giustificare*. Certo si può ricorrere ad una motivazione “politica” o ad una difesa di interessi particolari (come fanno gli editori quando chiedono, allo stesso tempo, l'abolizione del SIC e una “protezione” dalla pubblicità televisiva). Tuttavia, *la probabilità di “sbagliare”*, in una fase di rapida evoluzione tecnologica e con un mercato nazionale assolutamente “peculiare”, è *grandissima*.

Per spiegarmi meglio utilizzo un esempio e cito un Legislatore che ci è più caro. La Maccanico imponeva che un terzo dei programmi analogici (o dei programmi trasportati dai “multiplex” digitali) dovesse essere destinato alle emittenti locali e che vi fosse un limite del 20% sul numero di programmi gestiti dallo stesso operatore. Si trattava di vincoli “a priori” e che utilizzavano il concetto di “programma”, assolutamente inadatto allo scenario digitale (*inadeguatezza tecnologica*) e assegnava una porzione di questa risorsa senza alcuna valutazione delle difficoltà di conciliare questo vincolo con l'effettiva struttura di un mercato in evoluzione. Oggi, purtroppo, valutare l'uso della capacità trasmissiva in “programmi” (o, peggio, in “reti”) è funzionale solo alle strategie Mediaset.

E dunque si trattava di vincoli “a priori” che, come altri vincoli della Maccanico (quello di “spostare” gli impianti in “siti comuni” costringendo gli utenti a ri-orientare le antenne o quello di pretendere l’uniformità delle caratteristiche tecniche di tutti gli impianti di ogni rete analogica o digitale) si è rivelato di impossibile applicabilità, di “violenza al mercato” e di *grandissimo aiuto per tutti coloro che osteggiavano la razionalizzazione dello spettro*.

Insomma, la mia opinione è che in un quadro tecnologico e di mercato in rapidissima evoluzione *l’uso dei vincoli “ex ante” debba essere dosato con grande parsimonia* e riservato al *disegno dell’assetto del mercato*. In una parola, credo che la nuova legge di sistema dovrà proporre pochi e significativi **vincoli strutturali “ex ante”** (che condizionino l’attività regolamentare delle Autorità) e riservare all’intervento “ex post” da parte delle Autorità di Garanzia la *verifica dinamica del funzionamento del mercato*.

I principali **vincoli strutturali “ex ante”** potrebbero essere i seguenti (nel seguito definiremo ***operatori verticalmente integrati*** quegli operatori di rete che sono, contemporaneamente, fornitori di contenuti o concessionari di pubblicità):

1. **Separazione strutturale (proprietaria o societaria)** degli “operatori di rete” verticalmente integrati;
2. **Vincoli “ad hoc” per la fase di transizione che condurrà allo “switch-off” analogico**: in particolare *vincoli* (molto stringenti) imposti *agli operatori verticalmente integrati sulla capacità trasmissiva utilizzabile e* (nel caso di operatori con significativo potere sul mercato pubblicitario della televisione analogica) *vincoli sulla raccolta pubblicitaria nel mercato della TV analogica e in quello della TV digitale*.
3. **Vincoli (per gli “operatori di rete”) di efficienza di gestione delle risorse pubbliche**;
4. Vincoli e diritti della Concessionaria del Servizio pubblico
5. Vincoli sul *diritto di accesso (limiti sulla capacità trasmissiva) per i fornitori di contenuti*;
6. Nel caso si optasse per una separazione strutturale *solo societaria* (e non proprietaria) al punto 1: *vincoli* (molto stringenti) *sulla capacità trasmissiva gestita da fornitori di contenuti verticalmente integrati con operatori di rete*.
7. Vincolo di **totale apertura degli standard per le porzioni “domestiche” della rete (ricevitori, STB, Media Center, decoder)**;

Come si vede, **a regime** (ovvero alla fine della fase di transizione) *nessun vincolo “ex ante” sulla raccolta pubblicitaria, sul numero di reti e/o programmi di proprietà di un operatore di rete e nessun vincolo sull’uso delle tecnologie* (ad es. Il divieto di usare il DVB-H per i “broadcaster” o di trasmettere i programmi audio con piattaforme diverse da quelle previste per le trasmissioni radiofoniche) e sulle possibilità di integrazione di segmenti di rete diversi (fisso-mobile-“broadcasting”).

Inoltre, **sempre a regime**, la **separazione proprietaria** tra operatori di rete e fornitori di contenuti è presentata in alternativa ad una più agevole (secondo i giuristi) **separazione societaria** accompagnata da vincoli sulla capacità trasmissiva (punto 6).

L’idea di fondo di questo insieme di vincoli strutturali “ex ante” è che *la separazione strutturale tra operatori di rete, fornitori di contenuti e concessionarie di pubblicità unita a vincoli sulla capacità trasmissiva a disposizione di un singolo fornitore di contenuti **renda inutili (a regime) complessi limiti a priori sul numero di “multiplex” gestibili, sulla raccolta pubblicitaria massima e sul numero di “programmi”***.

Il problema viene risolto alla radice: gli “operatori di rete” non potranno utilizzare la capacità trasmissiva (se non in percentuale molto bassa) per programmi propri e dovranno rendere disponibile la capacità trasmissiva in modo “equo, trasparente e non discriminatorio” ai fornitori di contenuti.

**Le regole però dovranno essere più stringenti nell’importantissima fase della transizione** che precederà lo “switch-off” delle trasmissioni analogiche (punto 3). In questo, l’intervento dell’Unione dovrà essere opposto a quello della Gasparri e dovrà imporre vincoli più stringenti negli anni della transizione (tecnologica e di mercato).

L’obiettivo principale di questi vincoli dovrà essere quello di evitare il trasferimento delle posizioni dominanti nel mercato della TV analogica in quello (nascente e distinto) della TV digitale terrestre.

L’idea è che la configurazione del mercato digitale al momento dello spegnimento delle trasmissioni analogiche dovrà essere caratterizzata da un uso ordinato ed efficiente dello spettro e da un “pluralismo strutturale” che garantisca l’accesso ad un numero significativo di fornitori di contenuti.

Questo risultato dovrà essere ottenuto in modo graduale e senza interventi distruttivi ma dovrà essere completato per la data dello “switch-off” (che dovrà essere ragionevolmente posta, anche in sintonia con quanto accade in Europa, non prima del 2010 e non più tardi del 2012)

I vincoli di transizione dovranno, inevitabilmente, essere posti a carico degli operatori verticalmente integrati e, nel caso della pubblicità, a carico degli operatori con significativo potere sul mercato analogico.

Per quanto riguarda i vincoli di transizione sull’uso della “capacità trasmissiva” sarà, innanzitutto, necessaria una puntuale definizione di questa nozione e delle sue modalità di misura. Per quanto riguarda, invece, il tipo di vincoli, potrebbe trattarsi di limitazioni sulla percentuale della capacità trasmissiva totale utilizzabile (su ogni multiplex e non soltanto sui propri) variabili nel tempo e decrescenti (ad esempio: 20% per cominciare, 10% dopo due anni, 5% dopo tre e così via).

Questo “profilo di discesa” avrebbe il vantaggio di spingere gli operatori integrati allo “switch-over” accelerato delle reti analogiche, renderebbe disponibili risorse crescenti per i fornitori di contenuti indipendenti (e per gli operatori telefonici mobili “affamati” di frequenze per integrare le reti UMTS con le potenzialità del “broadcasting”).

Analogamente e sempre agli operatori verticalmente integrati e con un significativo potere nel mercato della raccolta pubblicitaria sulle reti analogiche potrebbero essere imposti vincoli del tipo di quelli previsti dalla Maccanico sul mercato della TV analogica (ad esempio il 30%) e vincoli decrescenti nel tempo, come per quelli sulla capacità trasmissiva, sulla raccolta pubblicitaria sulle reti digitali (dal 30% al 20%).

A regime, saranno poi le Autorità indipendenti a monitorare il funzionamento del mercato, il costituirsi di un “significativo potere di mercato” da parte di un’azienda o la presenza di un “abuso di posizione dominante”, in questo aiutate dal previsto potenziamento delle capacità conoscitive delle Istituzioni.

Oltre alla separazione strutturale e al limite stringente sull'uso della capacità trasmissiva per gli operatori integrati, due dei vincoli "ex ante" che ho citato sono particolarmente rilevanti: i vincoli imposti agli "operatori di rete" per garantire il "buon uso delle risorse spettrali" (punto 3) e i vincoli sull'accesso alla capacità trasmissiva dei fornitori di contenuti (punto 7).

Concludiamo questo paragrafo con un'ultima considerazione riguardante i vincoli "ex post". Come abbiamo detto, questo tipo di limitazioni è preferibile ai rigidi vincoli "ex ante" poiché si basa su analisi oggettive del mercato, su "vincoli" dinamicamente concepiti per regolare evoluzioni tecnologiche e di "business" non prevedibili a priori e su interventi tempestivi da parte delle Autorità indipendenti.

L'efficacia dei vincoli "ex post" è fortemente condizionata da vari fattori: la *qualità complessiva delle Autorità indipendenti*, la chiarezza e la completezza delle *norme regolamentari comunitarie*, l'efficacia degli *strumenti di analisi Antitrust*, la disponibilità di *dati certi e facilmente accessibili*, la disponibilità di sofisticati *strumenti tecnologici di analisi e simulazione del servizio*.

Tutti questi elementi costituiscono una condizione necessaria per l'efficacia delle limitazioni "ex post". Si tratta (con l'esclusione della qualità delle Autorità e della chiarezza e completezza delle norme comunitarie) delle condizioni che ho definito, nel primo punto di questo elenco, il "potenziamento delle capacità conoscitive delle Istituzioni". Come si vede, quel potenziamento è indispensabile se si vuole privilegiare l'intervento "ex post".

### **3. Buon uso delle risorse spettrali: Piani flessibili delle frequenze.**

Il "buon uso delle risorse spettrali" era invece garantito, nella Legge Maccanico e nella Legge Gasparri, dal rispetto dei Piani delle Frequenze. Ovviamente, questo obiettivo dovrà essere garantito anche dalla nuova Legge di Sistema.

Ritengo però (anche per esperienza diretta) che i Piani "prescrittivi" previsti dalla Maccanico debbano essere superati e sostituiti da Piani che vincolino in modo leggero gli operatori e consentano loro di progettare le reti con la massima libertà e flessibilità tecnica.

La flessibilità di progetto e la libertà tecnica dovrà però essere limitata dal rispetto di vincoli che facilitino il coordinamento nazionale e internazionale e che, al tempo stesso, garantiscono il massimo ritorno in termini di capacità trasmissiva

Prima di entrare brevemente nel dettaglio e descrivere le caratteristiche generali dei nuovi Piani, voglio sottolineare che questa modifica non deve sminuire il ruolo e l'importanza del Piano Digitale del 2003 e la sua funzione di punto di riferimento nella fase di transizione.

*Al contrario*, una lettura tecnica attenta di quel Piano e delle delibere AGCOM che lo accompagnano mostrano come le esigenze di maggior flessibilità e minor "prescrittività" alle quali facevo riferimento siano già recepite in quello strumento pianificatorio.

Infatti, l'Autorità, nel predisporlo aveva già introdotto un concetto di "equivalenza" tra siti trasmissivi che superava il carattere strettamente "prescrittivo" della Maccanico e si avviava nella direzione che gli interventi legislativi dell'Unione, a mio parere, dovrebbero portare a compimento.

Ovviamente, una ri-definizione della natura e degli obiettivi Piani dovrà, inevitabilmente, essere seguita da una loro ri-edizione che tenga conto dell'evoluzione tecnologica e legislativa.

Vediamo, in maggior dettaglio anche se in modo molto schematico, le possibili modifiche da apportare. Attualmente il Piano delle frequenze (progettato sulla base delle prescrizioni della Legge 249/97) specifica il numero e la localizzazione di ogni impianto di trasmissione; ovvero il sito nel quale debbono essere posizionati gli impianti di tutti i possibili "broadcaster" che servono uno specifico bacino d'utenza. Il Piano, specifica inoltre, per ogni impianto, una frequenza di esercizio e le principali caratteristiche radioelettriche. Di conseguenza, il piano della legge 249 prescrive in modo dettagliato la struttura di ogni rete analogica o digitale di piano. I margini di autonomia nel progetto della rete sono estremamente ridotti.

La proposta di modifica si dovrebbe proporre di rendere meno prescrittivo il Piano delle frequenze pur conservandone le caratteristiche di strumento per garantire un uso ordinato e razionale dello spettro e per indicare la capacità trasmissiva minima di un "multiplex" ("multiplex" di riferimento). A questo scopo si potrebbe prevedere che l'AGCOM, nel rispetto degli accordi internazionali, predisponga un Piano flessibile di assegnazione delle frequenze che:

1. Indichi l'insieme dei siti e di frequenze di esercizio di tutti i trasmettitori delle reti digitali (informazione da coordinare con i paesi confinanti nel rispetto delle regole e degli accordi internazionali);
2. Lasci agli operatori la scelta della localizzazione degli impianti, nel rispetto dei vincoli paesaggistici e ambientali imposti dalle singole regioni;
3. Lasci agli operatori la scelta dei parametri radioelettrici degli impianti; prescrivendo esclusivamente i livelli massimi di campo elettromagnetico, per ogni impianto/frequenza, in opportuni punti di verifica posti ai bordi dei bacini d'utenza;
4. Fornisca, attraverso la definizione di reti di riferimento nazionali decomponibili in reti regionali, valutazioni *tecnicamente prudenti* ma, nello stesso tempo, *fortemente vincolanti* per gli "operatori di rete" sull'uso efficiente delle risorse assegnate e sulla capacità trasmissiva minima di un blocco di diffusione.

In sostanza, la nuova Legge di sistema dovrebbe contenere la definizione di nuovi strumenti di Pianificazione che consentano all'"operatore di rete" di esercitare in piena libertà tecnica la sua "mission" di ottimizzatore di risorse.

Non si dovrebbe più trattare di Piani "prescrittivi" (come quelli previsto dalla Macchiano) che imponevano dove localizzare gli impianti, quali frequenze utilizzare e come realizzare le antenne e gli apparati di emissione. Questi elementi "prescrittivi" infatti, assegnavano all'AGCOM il compito di "progettare le reti", espropriando l'"operatore di rete" del suo compito "istituzionale".

I nuovi strumenti di pianificazione dovrebbero, al contrario, lasciare all'"Operatore di Rete" il compito di ricavare la massima capacità trasmissiva dalle risorse assegnate, rispettando e facilitando il coordinamento internazionale e il coordinamento con gli altri operatori di rete nazionali.

*E' importante sottolineare che l'"operatore di rete" non dovrebbe essere vincolato a realizzare una rete identica a quella di riferimento (come chiedeva la 249) ma non potrebbe "restituire" una capacità trasmissiva più bassa.*

Per capirci, supponiamo che la RAI sia autorizzata (facciamo un'ipotesi) ad utilizzare un quarto delle frequenze totali e proponga di restituire una capacità trasmissiva di 70Mbit/sec sul territorio nazionale. Supponiamo, invece, che il *Piano di "benchmark" Digitale Terrestre* (ad esempio l'attuale Piano Digitale) dimostri che l'uso efficiente di quelle stesse frequenze può garantire una capacità trasmissiva di 200Mbit/sec su tutto il territorio nazionale. Allora l'"operatore di rete" RAI dovrebbe essere "forzato" (fino al ritiro della licenza) ad ottimizzare la risorsa assegnata fino ad ottenere (al minimo) quanto previsto dal Piano di "benchmark".

Voglio sottolineare che questa idea di un *Piano flessibile non prescrittivo* nasce da anni di proficua interazione tra gli operatori e l'Autorità e costituisce un punto di equilibrio largamente accettato tra la richiesta di "non pianificare" e la puntigliosità prescrittiva della Maccanico (che si è rivelata largamente controproducente).

#### ***4. Ruolo e futuro delle emittenti locali.***

Come abbiamo osservato nel primo capitolo, le emittenti televisive e radiofoniche locali hanno subito le sfavorevoli regole imposte dalla Gasparri (indebolimento dell'esclusiva di trasmissione dati in ambito locale, rafforzamento della posizione dei principali operatori nazionali) soprattutto grazie alla contestuale sanatoria di impianti e frequenze.

Al contrario, l'intervento dell'Unione dovrebbe porre le emittenti locali al *centro del processo di transizione*. Non certo per garantire a tutte (come ha fatto la Gasparri) l'uso di non meglio identificati impianti in esercizio "per generale assentimento" ma, al contrario, per *coinvolgerle nei vantaggi della razionalizzazione dello spettro e nel futuro mercato della capacità trasmissiva a livello regionale*, in stretta collaborazione (consorzi) con le amministrazioni locali.

Le emittenti locali sono protagoniste centrali nel panorama del "broadcasting"; esse gestiscono la metà delle frequenze in esercizio (anche se sono le prime a soffrire del caotico uso dello spettro) mentre hanno grandissime difficoltà a produrre ed acquisire contenuti. Per questo motivo alcune, importanti, associazioni di radio e televisioni locali (come l'AER-ANTI-Corallo) hanno indicato la prospettiva dell'emittenza locale nella trasformazione in operatori di rete piuttosto che in fornitori di contenuti. La titolarità delle frequenze, la presenza e la conoscenza del territorio, sono infatti considerate, da molte emittenti, "asset" di maggior valore della capacità di produrre contenuti.

La Legge Gasparri e il TU (art. 8) destinano alle emittenti locali un terzo della capacità trasmissiva totale prevista dal piano digitale. Si tratta dunque (se prendiamo a riferimento il vigente Piano delle Frequenze) di circa 120Mbit/s riservati alle emittenti locali dei circa 350 previsti dal Piano. Si tratta di una riserva mal definita e non garantita dalle regole che governano la transizione nella Legge Gasparri e nel TU.

**E tuttavia si tratta di una riserva che non può e non deve essere cancellata.**

Una possibile soluzione che garantisca il futuro delle emittenti locali e, al tempo stesso, sia di stimolo al mercato e generi l'auspicato "digital dividend" per operatori "nuovi entranti"

potrebbe essere quello di prevedere una nuova figura di *operatore di rete regionale* e di *“multiplex” regionale*, riservando operatori di rete regionali un terzo della capacità trasmissiva e impedendo ai fornitori di contenuti nazionali di farne uso.

La figura di *“operatore di rete regionale”* andrebbe distinta da quella di *“fornitore di contenuti in ambito locale”*. Quest’ultimo potrebbe continuare ad avere le caratteristiche previste dalla Legge Gasparri e dal TU e continuare a distribuire i propri contenuti anche in 6 regioni diverse e fino a 15 milioni di utenti. Al contrario, *l’operatore di rete regionale dovrebbe rimanere fermamente ancorato all’ambito regionale*.

Questa distinzione consentirebbe di introdurre un importante elemento di razionalizzazione nello sviluppo delle emittenti locali. Nel caso decidano di trasformarsi (con la formazione di consorzi) in operatori di rete regionali, il nuovo scenario le incoraggerebbe a concentrarsi su scala regionale e semplificherebbe (affidandolo in prospettiva alle regioni) l’iter autorizzativo.

Questa scelta semplificherebbe anche i (gravi!) problemi tecnici posti dalla necessità di progettare reti di piano a decomponibilità provinciale e di ottenerne il coordinamento internazionale. Infatti, il numero di frequenze necessarie a realizzare reti regionali è molto minore (e produce bacini di utenza più estesi) rispetto a quello che sarebbe necessario per consentire la sopravvivenza di centinaia di operatori di rete a livello provinciale o sub-provinciale. **Il principio ispiratore di questo intervento è, dunque, quello di non consentire l’esistenza di operatori di rete su scala sub-regionale e di pianificare esclusivamente reti digitali regionali o nazionali.**

Se avessimo esteso questa dicotomia (regionale o nazionale) ai fornitori di contenuti avremmo però sollevato dure obiezioni da parte di tutti quei “broadcaster” le cui reti analogiche hanno, attualmente, una struttura multi-regionale (molto diffusa in Pianura Padana e in alcune regioni del centro-sud) e consentono loro di coprire più di un mercato che va oltre la regione.

La distinzione tra l’ambito del fornitore dei contenuti (che resta quello, “accettato” dalle emittenti, dell’attuale TU) e quello (regionale) dell’operatore di rete, risolve al meglio i due problemi.

Dalla definizione di operatore di rete regionale discende, in modo naturale la definizione di **“multiplex” regionale**. Si tratta di un “multiplex” con contenuti regionali gestito dall’operatore regionale. Conterrebbe esclusivamente contenuti predisposti da fornitori di contenuti in ambito locale (si dovrebbe infatti impedire l’utilizzo della capacità trasmissiva dei “multiplex” regionali ai fornitori di contenuti nazionali) mentre un “multiplex” nazionale conterrebbe prevalentemente (ma non esclusivamente) contenuti nazionali. Ovviamente, *un fornitore di contenuti in ambito locale che desideri servire più regioni* non dovrà far altro che inserire i suoi contenuti in più “multiplex” regionali (fino ad un massimo di 15 milioni di utenti coperti e al più in 6 regioni).

I “multiplex” regionali diverrebbero, in questo modo, lo strumento per realizzare la riserva (generica nell’attuale TU) di **un terzo della capacità trasmissiva** per le emittenti locali.

**Osservazione:** la riserva di un terzo della capacità trasmissiva per gli operatori regionali potrebbe consentire l’istaurarsi di un processo “virtuoso” di collaborazione tra gli attuali “broadcaster” locali e tutti gli operatori interessati alla diffusione di contenuti su base locale (ad esempio gli operatori di telefonia mobile). Il nuovo TU, mentre riserva un terzo della capacità trasmissiva agli operatori regionali non impedisce, anzi incoraggia, la formazione di consorzi su

base regionale con nuovi attori del mercato. E dunque, **la previsione di una riserva per l'emittenza potrebbe avere un duplice effetto: incoraggiare la trasformazione delle emittenti locali in operatori di rete regionali (anche grazie alle risorse finanziarie dei nuovi attori) e generare, anche nel nostro Paese quel "digital dividend" che sembra così difficile da ottenere nell'attuale scenario congestionato del nostro spettro.**

## ***5. Le prospettive future: la rete convergente.***

Questo punto è dedicato allo "scenario futuro". A quello scenario, che viene anche definito "scenario della rete convergente" (*seamless network*). Brevemente ricordo che l'idea della rete convergente è quella di una rete "single commodity" che consegna "bit" agli utenti utilizzando (a) il protocollo IP (quello di Internet) e (b) diversi tipi di accesso su vari **segmenti di rete**: *l'accesso fisso* (ADSL, fibra), *mobile* (UMTS), *"broadcasting"* (radio, TV, DVB-H), *nomadico* (Wi-Fi, Wi-Max, etc.) e *satellitare* (anche se questo tipo di accesso è meno rilevante).

L'affermarsi della rete convergente è chiaramente leggibile nell'evoluzione del mercato. Gli utenti iniziano ad utilizzare la "rete convergente", ad ascoltare la radio e vedere la TV su Internet e in mobilità, ad integrare la programmazione generalista delle reti analogiche con i contenuti "di nicchia" del satellite e del digitale terrestre.

Si tratta però di un inizio difficile in quanto, per motivi tecnici e scelte commerciali, la ricezione dei contenuti dalle diverse piattaforme risulta *costosa* e *inefficiente*. *Costosa* per la necessità di sottoscrivere abbonamenti diversi per le varie piattaforme e di non potersi giovare delle "economie di scala" garantite dalle offerte "bundle" ed *inefficiente* per la necessità di utilizzare una pluralità di ricevitori.

La prospettiva che l'Unione dovrebbe incoraggiare è quella della **competizione tra "reti convergenti"** e non quella della competizione tra piattaforme non cooperanti e penalizzanti per l'utente finale.

Ovviamente, questo risultato va perseguito con un intervento "soft" sul mercato e con una regolamentazione leggera. Il "come" è un dilemma che attualmente impegna anche l'OFCOM inglese.

Da un lato si deve consentire ai principali operatori ex-monopolisti (Telecom, BT) di effettuare i propri investimenti nell'ammodernamento della rete e nell'integrazione dei vari segmenti (mobile, fisso, "broadcast") con una prospettiva di ritorni a breve-medio termine. Dall'altra si deve consentire agli operatori attivi solo in singoli segmenti della rete convergente (gli operatori mobili, gli operatori Adsl, i "broadcaster") di accedere in modo "equo, trasparente e non discriminatorio" ai segmenti di rete per i quali non dispongono di un'infrastruttura propria.

Si tratta di un problema estremamente delicato e difficile da risolvere che richiede di affrontare temi come *l'autorizzazione agli "operatori virtuali"*, la praticabilità di offerte "bundle", la gestione dei *diritti dei contenuti "premium"*, l'efficacia dell'"*unbundling*" nella gestione dell'"*ultimo miglio*". Si tratta però di questioni sulle agende dell'AGCOM e dell'Antitrust (così come sono sull'agenda dell'OFCOM).

In questo appunto il nostro interesse è piuttosto concentrato sui principi generali che dovrebbero ispirare l'azione politica. E dunque, concentrerò l'analisi sulla prospettiva di sviluppo del mercato e sull'analisi dei rapporti tra i vari "players".

E dunque, che cosa devono fare i classici “broadcasters”? Se prima erano i distributori del segnale e i produttori di contenuti e potevano contare su un mercato degli ascolti tutto nelle loro mani, oggi devono assolutamente cominciare a ripensare e a ridefinire il loro ruolo nel mercato della convergenza, dove la concorrenza si fa più aspra.

Cerco di rispondere a questa domanda. La situazione è resa complessa dall'intrecciarsi delle strategie dei diversi operatori e dal fatto che le porzioni di spettro e la distribuzione dei siti di trasmissione a disposizione degli operatori non consentono sempre l'utilizzo delle tecnologie proprie di ogni segmento della rete.

Ad esempio, i “broadcaster” possiedono reti con impianti posizionati per l'uso ottimale delle frequenze UHF e quindi per la diffusione del Digitale Terrestre e per il “datacasting” (DVB-H, Wi-Max) mentre hanno maggiori difficoltà a realizzare le reti DAB in Banda L e a realizzare una fitta rete di “gap filler” urbani (piccoli impianti necessari per migliorare il servizio in area urbana).

Gli operatori di telefonia mobile, invece, possiedono reti (cellulari) adatte alla diffusione di frequenze più alte (1400, 2000 Mhz) e quindi ideali per realizzare reti DAB in banda L (per le quali non hanno però l'autorizzazione!) e possiedono capillari reti urbane adatte al posizionamento dei “gap filler”. Le reti cellulari sono però meno adatte al “datacasting” e alla diffusione del DVB-H.

Alle difficoltà tecniche si sommano le strategie e i “business model” in conflitto. Gli operatori di telefonia mobile hanno da tempo compreso che la voce e, in generale, i servizi a basso “bit rate” (SMS) che attualmente costituiscono la principale voce di ricavo, dovranno, in prospettiva essere sostituiti dai servizi ad alto “bit rate”.

I servizi ad alto “bit rate” saranno di due tipi: *a forte componente di comunicazione "one-to-one"* e di tipo *"broadcast" (con contenuti di interesse diffuso)*. I servizi ad alto “bit rate” con forte componente di comunicazione *"one-to-one"* (Navigazione Internet) saranno, per gli operatori, generatori di “revenues” da volumi di traffico (tipico *business model* da Network Operator).

I servizi ad alto “bit rate” di tipo *"broadcast"* richiedono invece l'integrazione con le reti di *"broadcasting"* (digitale terrestre DVB-H e (forse) satellite). Infatti un'altissima richiesta di servizi ad alto “bit rate” può essere soddisfatta esclusivamente con trasmissioni che non usino la sola banda riservata all'UMTS e utilizzino tecnologie “uno-a-molti”. La tecnologia principe per questo servizio sarà certamente il già citato DVB-H (digitale terrestre in mobilità).

A peggiorare la situazione per gli operatori mobili c'è il fatto che la struttura delle reti di “broadcasting” analogico, la disponibilità di frequenze ridondanti, la crescita della copertura dei “multiplex” digitali e la disponibilità di contenuti *pongono i “broadcaster” analogici* (Mediaset e RAI in testa) *in una posizione di vantaggio competitivo* nel mercato del “broadcasting” ad alto “bit rate”.

Si tratta di un'amara sorpresa per gli operatori di telefonia mobile che negli ultimi anni avevano optato per un “business model” basato sull'acquisizione di contenuti premium (calcio, informazioni, clip video) da diffondere sulle reti UMTS. In Italia chi possiede i contenuti (programmi resi popolari dall'analogico, news) possiede anche le reti di *"broadcasting"* e le frequenze pregiate per il DVB-H.

Quindi, semplificando molto, due sono gli scenari possibili:

1. Le attuali reti mobili non si integrano con il "broadcasting" wireless e restano competitive nella comunicazione "one-to-one" ad alto "bit rate". Gli operatori mobili si trasformano in "network operator" e abbandonano l'obiettivo di essere fornitori di servizi. Nella comunicazione mobile di tipo "broadcast" ad alto "bit rate" vengono sostituiti dagli attuali "broadcaster" analogici (RAI, Mediaset, Telecom). I "business plan" di qualche anno fa degli operatori mobili e le valutazioni delle compagnie di "rating" inizierebbero, credo, a scricchiolare. Sarebbe l'inizio di una grave crisi per i "mobili"
2. (scenario a mio parere obbligato) Le reti di telefonia mobile si dotano di segmenti "broadcast" e realizzano in modo completo quella parte della futura rete convergente che gestirà il traffico in mobilità. Per fare questo, però, due sole strade sono possibili: *la concentrazione tra "broadcaster" wireless e operatori telefonici mobili* oppure la realizzazione di nuove reti DVB-H (e quindi l'acquisizione di frequenze nella banda UHF). In entrambi i casi l'attuale posizione di controllo di RAI e Mediaset sulle frequenze adatte al "broadcasting" costituirà (per i mobili) il problema dei problemi.

*E dunque, il posizionamento strategico di RAI e Mediaset sembra essere migliore (grazie al controllo dello spettro e alla disponibilità di contenuti) di quello degli operatori mobili.*

A questo punto c'è da chiedersi: *perché non consentire a RAI e Mediaset di sfruttare fino in fondo questa posizione di vantaggio, rimanere verticalmente integrati e divenire il pezzo pregiato ("broadcasting e contenuti) della rete convergente? Perché insistere sulla separazione verticale?*

Ho parecchie risposte (negative) a questa domanda ma scelgo quella che considero più convincente. La posizione di vantaggio di RAI e Mediaset è fondata sul controllo delle frequenze adatte al "broadcasting". Controllo che abbiamo più volte giudicato "abusivo" e basato su una "sotto-utilizzazione" di risorse pubbliche.

Nota bene, non si tratta di un punto di vista "moralistico" o "politico", è il punto di vista della Comunità Europea, dei Piani dell'AGCOM e dell'Autorità Antitrust di Tesouro, oltre ad essere un punto di vista tecnicamente e giuridicamente ben fondato.

Sarebbe difficile, credo, dire agli operatori mobili, che hanno pagato 22.000 miliardi di lire le frequenze UMTS, il vostro futuro nel "broadcasting" è bloccato dalla presenza di due operatori che, "abusivamente" e senza aver pagato una lira, detengono la metà dello spettro.

Dunque, l'Unione non può (io credo) far finta di nulla. *La sua politica dovrà essere basata sulla massima valorizzazione delle risorse pubbliche e sul trattamento paritetico di tutti gli operatori.*

In particolare, si dovrà trattare di una politica di *incoraggiamento alla convergenza delle reti (nell'interesse dello sviluppo industriale e degli utenti), senza atteggiamenti "protettivi" verso specifici segmenti di rete (si tratti di Mediaset e RAI o degli operatori mobili)*. In parallelo, però, dovrà essere espressa *una chiara opzione per la separazione verticale della rete convergente e dei "servizi di rete" dalla fornitura di contenuti e servizi (non "di rete") e una protezione della libertà di scelta e di "privacy" degli utenti* (vedi il prossimo punto).

Nel segmento “broadcasting” (il più caldo!) RAI e Mediaset non dovranno neanche essere penalizzate ed espropriate delle frequenze che attualmente gestiscono. La soluzione non potrà che essere dunque quella che abbiamo più volte delineato:

1. La separazione strutturale tra “reti” e contenuti con la creazione di due nuovi “operatori di rete” proprietari delle frequenze “ex-RAI” ed “ex-Mediaset”;
2. La creazione di condizioni adatte alla convergenza tra operatori mobili, operatori di rete di “broadcasting” e operatori di rete fissa per la creazione di “*operatori di rete convergente*” in competizione tra loro e separati dai fornitori di contenuti e dalle concessionarie di pubblicità.

## 6. Centralità dell'utente (e del cittadino) – privacy, libertà di scelta, economicità

La semplicità ed economicità d'uso e di accesso per l'utente ed il potenziamento della capacità di interazione dei cittadini (capacità a mio parere più ampia e significativa del semplice pluralismo informativo) dovranno essere, prima ancora dello sviluppo industriale, i “driver” principali per lo sviluppo delle reti. Per brevità, definirò quest'insieme di “driver” come diritto d'accesso.

Credo che una scelta “politica” fondamentale da parte dell'Unione dovrà essere quella di favorire sempre il diritto di accesso dei cittadini rispetto alla salvaguardia degli interessi industriali. Esempi di questo contrasto potrebbero essere il “bundling” delle offerte (il cosiddetto “triple pay” o “quadruple pay” che prevede un solo abbonamento per le comunicazioni *mobili, fisse, Internet e TV*) che sfavorisce gli operatori non presenti su tutti i “segmenti” della rete ma favorisce certamente la possibilità e l'economicità di una connessione *“anytime-anywhere”* per l'utente. Altri esempi potrebbe essere quello di una politica restrittiva verso tecnologie competitive con l'UMTS e invece utili per i “gruppi di utenti” nella banda UHF (le cosiddette reti PAMR) o una possibile limitazione dell'uso del DVB-H nella banda UHF per non favorire Mediaset (e non sfavorire gli operatori mobili).

La nostra linea di condotta dovrebbe essere la seguente: nessuna scelta tecnologica “a priori” e nessuna limitazione all'integrazione tra le “reti” pur di favorire la piena realizzazione del diritto di accesso.

Banco di prova molto significativo di questa linea dovrebbe essere la soluzione da dare alla questione degli standard proprietari per le porzioni “domestiche” della rete (ricevitori, STB, Media Center, decoder) . Dovremo batterci **non per il “decoder unico”** (che suona male) ma per **standard aperti e non proprietari per i ricevitori e per i STB** e per il massimo di privacy nella gestione dei gusti degli utenti (protezione dei STB dall'intrusione). Dovremmo cioè consentire agli utenti di scegliere liberamente sul mercato (come ora facciamo per televisori, stereo e computer) il proprio “terminale” domestico, con la certezza di vederlo funzionare indipendentemente dall'”operatore di rete” che gli consegna i suoi “bit”.

*Questa strategia è in controtendenza rispetto a quella di tutti i grandi operatori (SKY, Telecom)*. Paradossalmente, l'unico segmento nel quale si è fatta la scelta di uno standard aperto (anche grazie a Mediaset!) è quello del digitale terrestre con i decoder basati sullo standard MHP.

In sostanza, l'obiettivo dovrebbe essere quello di evitare l'integrazione verticale **“rete convergente”-accesso all'utente**, che sarebbe davvero pericolosa (in forme che non riusciamo ad immaginare) per il pluralismo e la democrazia. E' quello che ora accade nel segmento satellitare (SKY) e nel segmento della larga banda fissa (Fastweb, Infostrada, Telecom) dove il STB utilizzato dall'utente è chiuso e proprietario ed estende la rete oltre il confine del privato. Sarebbe molto grave se questo “sconfinamento” della rete verticalmente integrata si estendesse alla “rete convergente”.

## 7. Fornitori di contenuti: problema dell'accesso alla capacità trasmissiva

La separazione strutturale tra fornitori di contenuti e operatori di rete (garantita da una secca separazione proprietaria o da una più morbida separazione societaria accompagnata da vincoli

stringenti sull'uso di capacità trasmissiva "propria") spingerà certamente i fornitori di contenuti a tornare ad essere, prima di tutto, industria dell' "entertainment" multi-piattaforma a tutto campo, con un occhio particolare ai contenuti premium e alla ricerca e allo sviluppo di prodotti nuovi. Negli ultimi tempi l'idea di rivolgersi a format importati magari anche dall'estero ha impigrito le aziende radiotelevisive, spingendole ad essere sempre più supermercati, distributori di contenuti altrui, piuttosto che produttori in proprio. E oggi la produzione di format e contenuti è il vero "business" che richiede una dimensione internazionale.

Aggiungo due sole osservazioni. Una sul "caso RAI" l'altra sull'evoluzione del concetto di produzione di contenuti e di "pluralismo informativo" nella prospettiva della "rete convergente".

Per quanto riguarda la RAI volevo osservare che la separazione proprietaria tra produzione di contenuti e gestione della "rete" avrà certamente l'effetto di rafforzare entrambe le aziende che deriveranno dallo "splitting".

Dal lato della gestione della "rete" verrà rimosso il pigro modo di pensare che l'unico scopo di siti e impianti di RAI-WAY sia il trasporto dei programmi di RAI1, RAI2 e RAI3 e che la "ridondanza di rete" sia il modo per *impedire l'attività di possibili concorrenti e non l'imperdonabile spreco di una risorsa strategica*.

Dal lato della produzione di contenuti verrà invece superato l'angusto e limitato punto di vista che l'obiettivo della RAI sia quello di riempire i palinsesti delle tre reti e non quello di trasformarsi in azienda culturale internazionale e produttrice di contenuti destinati ad una diffusione multi-piattaforma.

Come abbiamo detto, la rete di comunicazioni del futuro, **la rete convergente**, sarà *una rete diffusa su tutte le piattaforme*: sul cavo per la ricezione domestica e sulle reti wireless per la ricezione in mobilità. Si tratterà, come per Internet, di una *rete orizzontale*. **Tutti potranno proporre i propri contenuti e raggiungere ogni altro utente collegato.**

I contenuti saranno sempre più svincolati da una programmazione "per palinsesti" e saranno accessibili attraverso motori di ricerca sempre più sofisticati e di facile utilizzo. Sarà l'utente a "scaricare" i programmi che lo interessano, scegliendo tra un numero enorme di possibilità. Ovviamente, tutto questo non solo su un computer, come siamo abituati già a fare ora, ma sul televisore di casa e sul telefonino.

Gli operatori della rete convergente dovranno avere dimensioni almeno nazionali e integrare diversi segmenti di rete che attualmente sono gestiti da operatori diversi. *Dovranno essere Fastweb, RAI e Vodafone allo stesso tempo*. L'integrazione e l'interoperabilità dei vari segmenti di rete costituiranno un valore per l'utente e una necessità tecnologica. Si assisterà, dunque, e si dovrà incoraggiare (come abbiamo detto), nell'interesse dell'utente, una convergenza dei diversi segmenti di rete.

La "rete convergente" dovrà consentire al maggior numero di "autori" di proporre i propri contenuti. Ci sarà certamente spazio per i grandi editori multi-mediali (come la Disney, Time-Warner o Viacom), che investiranno in produzioni spettacolari da distribuire su tutti i segmenti di rete, ma anche per piccoli e medi produttori di contenuti e "format" innovativi.

Saranno editori (i grandi e i piccoli) che non avranno la possibilità e la necessità di possedere la rete di trasmissione e che utilizzeranno tutte le modalità di accesso della rete convergente come

mezzo per la diffusione dei propri contenuti. Ci sarà, ovviamente, anche spazio per tutti coloro che riusciranno a trovare un equilibrio economico tra i costi di produzione e la capacità di finanziamento.

E dunque, se non prevarranno le strategie dilatorie e ostruzionistiche degli attuali editori mono-mediali, la naturale evoluzione del mercato sarà quella di una **separazione e una specializzazione di “operatori di rete” e “produttori di contenuti”**, di un aumento della capacità trasmissiva di tutti i segmenti della rete e di un drastico abbassamento delle barriere tecniche ed economiche che attualmente limitano l’accesso diretto degli autori agli utenti.

**Di quali regole avremo bisogno affinché il diritto di accesso sia garantito a tutti i fornitori di contenuti?** Certamente il ruolo principale nel garantire parità di condizioni nell’accesso alla capacità trasmissiva verrà svolto dalle Autorità di Garanzia con interventi “ex post”.

Credo però siano necessarie alcune “linee guida” per le Autorità e, quindi, delle norme “ex ante” (le avevamo previste al punto 5 dell’elenco) per garantire condizioni di accesso “non discriminatorie”.

Certamente, la separazione tra il ruolo di “operatore di rete” e quello di “produttore di contenuti” garantirà un minor conflitto di interessi rispetto alla situazione attuale che vede i principali aggregatori di contenuti nazionali (RAI e Mediaset) svolgere anche il ruolo di “carrier”.

Tuttavia, ritengo che un vincolo aggiuntivo sulla massima capacità trasmissiva utilizzabile da un singolo fornitore di contenuti (ad esempio, a regime, tra il **10 e il 20% del totale**) possa essere utilmente fissato “ex-ante” per legge.

La determinazione di questa percentuale non sarà, come accade per tutti i vincoli “ex ante”, di facile determinazione. Mi limiterò ad indicare una “ratio” che potrebbe guidare il legislatore nella sua determinazione.

La “ratio” è la seguente: La capacità trasmissiva del segmento di “broadcasting wireless” costituisce uno dei principali *colli di bottiglia* della “rete convergente”. Immaginando infatti di applicare, come Piano delle frequenze quello definito da molti come *l’ottimistico Piano Digitale dell’AGCOM*.

Quel Piano, come abbiamo detto, prevede la realizzazione di 18 “multiplex” a copertura nazionale e, quindi, una **capacità trasmissiva totale** (con la tecnologia attuale) di **360Mbit al secondo sul 95% del territorio nazionale**. Questo vuol dire che, tutti gli attuali “broadcaster” nazionali e regionali, i nuovi “broadcaster” nazionali, i fornitori indipendenti di contenuti e gli operatori mobili dovranno dividersi 360Mbit al secondo per trasmettere vecchi e nuovi programmi televisivi, nuovi prodotti multimediali e “datacasting” IP.

**Insomma, il contrario di quella “fine della scarsità delle risorse” che la propaganda gasparriana aveva preannunciato.**

Ecco dunque nascere in modo naturale un limite del 10% (corrispondente ad un minimo di 10 operatori attivi sul mercato) sull’utilizzo di questa “limitata” capacità trasmissiva da parte di un singolo operatore. Basta contare Rai, Mediaset (immaginati come fornitori di contenuti NON verticalmente integrati), Telecom e altri due o tre “broadcaster” nazionali, uno o due editori e

(almeno) quattro operatori telefonici mobili per verificare che questo limite è assolutamente realistico.

Si noti che ho parlato di un vincolo sulla capacità trasmissiva e non sul “numero di programmi”. Questa piccola modifica lessicale vanifica il complesso marchingegno messo in piedi dalla Gasparri per distinguere tre “programmi” e “programmi-dati” e per imporre un vincolo sui primi e non sui secondi.

## **8. Il Servizio Pubblico**

In questa nota non può mancare una breve analisi dei problemi connessi al ruolo e ai vincoli del Servizio Pubblico e al futuro della RAI. A questo scopo vorrei descrivere tre possibili scenari di assetto del Servizio Pubblico (RAI) che avevamo delineato in un recente articolo scritto con Paola Manacorda.

---

### *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 l'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 multi-piattaforma 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 questa 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 si 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 verrebbero diffusi 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.

---

Il mio favore va allo scenario C. Mi convince il fatto che la rete di trasporto rimanga parzialmente pubblica mentre la società proprietaria dei “marchi editoriali” possa essere, eventualmente, privatizzata. Mi sembra valida anche l'idea che, coerentemente all'evoluzione tecnologica, il Servizio Pubblico *perda il significato di “rete del servizio pubblico”* e acquisti quello di finanziamento della produzione di contenuti di qualità.

Si noti che la privatizzazione non sarebbe assolutamente un passaggio obbligato. La RAI produttrice e assemblatrice di contenuti “non finanziati dal canone” potrebbe, rimanendo di proprietà pubblica, *concorrere, alla pari con altri fornitori di contenuti, ai finanziamenti derivanti dal canone* ma, al tempo stesso, *non dovrebbe avere limiti alla possibilità di raccolta pubblicitaria*.

E dunque, pur rimanendo pubblica, la nuova RAI “produttrice di contenuti” potrebbe provocare l’auspicato “scongelo” del mercato della pubblicità

## ***9. Separazione della “rete” dai contenuti nel quadro più ampio delle TLC***

Della separazione tra reti e contenuti abbiamo già esplorato molti aspetti. Voglio però analizzare, in modo molto sintetico, la questione della separazione tra gestione della “rete” e fornitura di contenuti e servizi nel contesto più ampio delle TLC. Credo infatti che la nuova legge di sistema dovrà muoversi a questo livello (quello delle reti di telecomunicazioni) e vedere il segmento “broadcasting” come un caso particolare al quale si applicano “idee” valide nel contesto più generale.

La separazione strutturale tra rete e contenuti è, a parere di molti, una delle architravi del nuovo scenario di mercato del “broadcasting” radiotelevisivo. L’opinione sempre più diffusa è che essa costituisca una “direzione di marcia” e non una “soluzione” in senso stretto. Intendo dire che l’idea della separazione verticale potrà ispirare le strategie sul futuro della RAI (“operazione RAI-WAY”), oppure i nuovi vincoli “ex ante” da imporre in una nuova legge di sistema. Vincoli che, ad esempio, potrebbero impedire ad un “operatore di rete” di fornire contenuti o servizi, o imporre limiti stringenti (10%? 0%?) sulla capacità utilizzabile da parte di un “operatore di rete” (o di società appartenenti allo stesso gruppo) sui “multiplex” da lui gestiti.

Il problema che vedo è che l’adozione di questa direzione di marcia nel settore del “broadcasting” ci costringerà, inevitabilmente, ad allargare il nostro punto di vista e ad analizzare i “pro” e i “contro” della sua adozione anche nel contesto più generale delle telecomunicazioni.

Questa necessità è, a mio avviso, resa ancora più cogente dall’accelerazione del processo di convergenza e dall’emergere del concetto di “rete convergente”.

British Telecom ha lanciato l’idea e il progetto della sua rete convergente (*21st Century Network*) proponendosi di trasformare la rete fissa attualmente in esercizio in una rete basata sul protocollo IP e di farlo a tappe forzate (entro il 2009). Anche i “merger” tra società mobili e fisse (Verizon-MCI) negli Stati Uniti (pur in una situazione molto diversa per motivi storici) vanno in questa direzione.

Da parte sua, OFCOM è cosciente dell’enorme impatto delle reti di nuova generazione, dell’enorme interesse al loro sviluppo di tutti gli “stakeholders” e del difficile problema posto dal duplice obiettivo di assicurare lo sviluppo di queste reti e di impedire una posizione dominante di BT. OFCOM pensa di applicare i principi di “equality of access” alla nuova rete ma si rende conto che questi principi potrebbero disincentivare BT dall’effettuare ingenti e tempestivi investimenti e quindi, conclude proponendo l’ “extrema ratio” (“a final option”) di isolare una “entità separata” basata sull’accesso condiviso. Insomma, si tratta di un problema davvero complesso.

### ***Il “caso Italia”***

In Italia, la situazione è molto “peculiare” (come al solito!). Telecom Italia (“rebus sic stantibus”) è l’unica azienda che ha la possibilità di lanciare un progetto ambizioso come quello di BT e forse anche più ambizioso (!). Telecom infatti è l’operatore incumbente (con quote che superano il 90%) in tutti i 14 mercati esaminati dall’AGCOM (sui 18 definiti dalle Direttive

europee). E' presente nel fisso (la rete fissa è, sostanzialmente, la rete Telecom), nel mobile (TIM), nel "broadcasting" (La7, MTV, Elefante TV) e nel nomadico (Wi-fi, WiMAX).

Tutte gli altri operatori, da Mediaset a Rai, da Vodafone a Wind, da Fastweb ad Albacom sono presenti con infrastrutture in uno dei "segmenti" della rete convergente ma dovrebbero "accordarsi" con altri per ottenere ospitalità come fornitori di servizio su una rete "altrui". Tutti gli operatori (con l'eccezione di Telecom) hanno dunque la necessità di trasformarsi, in qualche segmento della rete convergente, in operatori virtuali.

L'unico segmento sul quale Telecom è debole è, in effetti, quello del "broadcasting". Ha poche e cattive frequenze e rischia di rimanere indietro nei servizi all'utenza mobile. TIM infatti rischia (come Wind, Vodafone e H3G) di subire la forte concorrenza del DVB-H gestito dagli attuali "broadcaster" TV (e penso soprattutto a Mediaset). Anche per questo, a mio parere, Telecom ha acquisito Elefante TV.

Se, dunque, con una politica aggressiva di acquisto di emittenti locali o con accordi con i "broadcaster" (*penso a Mediaset*) Telecom risolverà il suo problema nel segmento "broadcasting" avremo, unico paese in Europa, un operatore in grado di realizzare la "rete convergente". Negli altri paesi europei, la conformazione del mercato richiede la realizzazione di accordi di ospitalità. British Telecom, ad esempio, deve accordarsi con Vodafone per il mobile o con Virgin per il "broadcasting multimediale" mentre France Telecom deve accordarsi con TDF per il "broadcasting".

*Dunque, credo sia inevitabile (pensando al pluralismo e alla concorrenza) porsi il problema della separazione tra reti e contenuti nel contesto più ampio delle telecomunicazioni.*

Sono certo, infatti, che la scelta della separazione tra reti e contenuti come "direzione di marcia" nel "broadcasting" generi preoccupazione nel mondo delle TLC. Il compito della politica e del regolatore dovrebbe essere quello di comprendere le dinamiche del quadro più ampio delle TLC, capire le motivazioni delle preoccupazioni degli operatori (a partire da Telecom) e formulare una proposta complessiva che asseconi l'evoluzione tecnologica, favorisca lo sviluppo del mercato ICT nel nostro Paese, favorisca gli utenti ed infine abbia il massimo consenso possibile da parte degli operatori.

La mia opinione è che quella che viene spesso definita la "soluzione americana" (ovvero la specializzazione degli "operatori di rete") debba essere anche la nostra "direzione di marcia" nel più ampio settore TLC. L'alternativa è quella di assistere alla nascita di un "campione nazionale" verticalmente integrato (contenuti+rete) nelle TLC. Questo avrebbe indubbi vantaggi nella competizione internazionale ma potrebbe comportare rischi per il mercato (interno), per il pluralismo e la democrazia.

Cosa accadrebbe infatti se un **forte produttore di contenuti** (Mediaset ad esempio, ma non solo) divenisse (per fusioni o alleanze) un **gestore, verticalmente integrato, della "rete convergente"** ?

Qualcuno, con grande fiducia nelle regole Antitrust, potrebbe rispondere a questa domanda con l'osservazione che le Autorità di Garanzia potrebbero intervenire "ex post" per limitarne il potere di mercato. Mi permetto di non avere molta fiducia in questa soluzione. La composizione delle Autorità e l'oggettiva difficoltà a sanzionare "ex post" parlano chiaro. Ci vogliono regole "ex ante" (anzi, questo è il principale esempio che saprei esibire nel quale le regole "ex ante"

sono indispensabili) e *l'idea di riferimento*, coerentemente a quanto molti giudicano positivo per il "broadcasting", dovrebbe essere quella della *separazione tra "trasporto" e "contenuti"*.

Si noti che una separazione verticale tra contenuti e rete non diminuirebbe la forza di un "campione nazionale". Pensiamo a Telecom: imporre dei limiti alla produzione di contenuti e all'acquisizione di diritti non inficierebbe certo la sua competitività sul mercato del trasporto.

Si tratta dunque di una scelta molto delicata e molto complessa ma, credo, indifferibile.

L'obiezione di Telecom alla separazione verticale tra reti e contenuti è spesso la seguente:

*La rete non può essere separata dal "software" che assicura la consegna dei "bit" agli utenti in modo efficiente e sicuro. Pensare alla rete come sole frequenze o soli cavi è sbagliato. Rete e servizi sono un'unica cosa. Bisogna escludere una separazione verticale tra rete e contenuti .*

Rispondo brevemente: Ovviamente la rete comprende anche il software necessario all'istradamento e alla consegna efficiente e sicura dei "bit". Esiste una letteratura sconfinata che individua i vari "strati" di una rete di comunicazioni moderna (basata sul protocollo IP e non) e che individua quindi decine di "superfici di separazione" tra il livello di *trasporto fisico* (le frequenze, i trasmettitori, i cavi in fibra e di rame etc.), i *servizi di rete* (quelli di cui parla Telecom) e le *applicazioni* (ovvero quelli che con un termine mutuato dal "broadcasting" chiamiamo i *contenuti*).

Senza scendere in particolari tecnici, ricorro ad un esempio "vivente": *il Web*. Nel Web, così come lo conosciamo ora, è tecnicamente possibile distinguere tra lo *"strato delle applicazioni"* ovvero lo strato di chi "utilizza" il Web per diffondere contenuti (radio, TV, download dati, servizi WEB, informazioni, scambio tra pari (*peer-to-peer*)) dallo *"strato di trasporto"* che si occupa di consegnare i "bit" all'indirizzo giusto, garantendo all'utente la sicurezza dei dati, la tempestività di consegna e la qualità del servizio.

E dunque, è vero che la rete convergente, indipendentemente dal metodo di accesso (fisso, mobile, "broadcast", etc.) non può essere separata dal "software" che la fa funzionare, ma è anche vero che *può sempre essere tracciata una netta linea di demarcazione tra rete e contenuti*. La questione allora è: *perchè si sostiene che questa separazione sia difficile se non impossibile?*

Credo che la risposta a questa domanda sia molto semplice e sia simile a quella che abbiamo sempre dato con riferimento ai duopolisti RAI e Mediaset. **Il controllo della rete consente il controllo del mercato e dell'accesso**. Questo è vero quando si controllano le frequenze o i "local loop" della rete fissa ma diviene *drammaticamente importante* quando si controlla il *Set Top Box* (o il *Media Center*) nelle case degli utenti ovvero quella componente della rete convergente che "spacchetta" e traduce in informazioni i "bit" recapitati al nostro indirizzo.

Sky, Fastweb, Mediaset, Telecom, tutti cercano di avere il *controllo dell'accesso* e di "estendere" la propria rete fin nelle nostre case conquistando la fondamentale "testa di ponte" del Set Top Box. Ho sentito dire da top executives di Telecom: *"il nostro concorrente è Microsoft"* ovvero colui che vuole impadronirsi di quella "testa di ponte" piazzando nelle nostre case un Media Center.

Ovviamente, come ho letto su qualche giornale, la soluzione di compromesso (a scapito dell'utente) potrà essere un'alleanza tra Microsoft e Telecom per realizzare un STB proprietario Telecom che utilizzi "software" Microsoft.

Dunque, *l'idea di limitarsi a trasportare "bit" e a gestire la rete convergente non piace molto a chi spera di utilizzare il controllo della rete per divenire il "gatekeeper unico".* Al contrario io penso che proprio queste valutazioni **rafforzino la proposta di una separazione verticale tra "produttori di contenuti" e "operatori di rete".**

---

### 3. *Sintesi dei contenuti di un possibile intervento legislativo dell'Unione*

---

#### 1. **Potenziamento delle capacità conoscitive delle Istituzioni**

La situazione delle basi informative del nostro Paese è *disastrosa*. La nostra capacità di difendere l'interesse nazionale nel coordinamento internazionale è fortemente limitata (eufemismo) da questa carenza di informazioni. La *"volontà di non sapere"* delle Istituzioni costituisce il fondamento del controllo senza vincoli dello spettro da parte di tutti gli operatori del mercato delle TLC (Mediaset, RAI, Telecom, operatori mobili) e della sotto-utilizzazione di preziose risorse pubbliche.

L'intervento dell'Unione dovrà contenere la definizione di regole certe e non discrezionali per la misurazione del servizio e dell'efficienza d'uso delle risorse, *nonché norme perentorie* per Ministero e Autorità affinché aggiornino e rendano eventualmente accessibili a tutti gli interessati:

3. Le basi di dati informative relative alle caratteristiche tecniche e amministrative di tutti gli impianti che utilizzano risorse pubbliche;
4. Gli strumenti tecnici ed i parametri certi per la valutazione dell'interferenza e del servizio.

#### 2. **Vincoli strutturali "ex ante", limitazioni "ex post"**

In un quadro tecnologico e di mercato in rapidissima evoluzione *l'uso dei vincoli "ex ante" deve essere dosato con grande parsimonia* e riservato al *disegno dell'assetto del mercato*. La nuova legge di sistema dovrà proporre pochi e significativi **vincoli strutturali "ex ante"** (che condizionino l'attività regolamentare delle Autorità) e riservare all'intervento "ex post" da parte delle Autorità di Garanzia la *verifica dinamica del funzionamento del mercato*. Per un corretto ed efficace funzionamento dei vincoli "ex post" è fondamentale il potenziamento delle capacità conoscitive delle istituzioni descritte al punto 1.

I principali *vincoli strutturali "ex ante"* potrebbero essere i seguenti (gli **operatori verticalmente integrati** quegli operatori di rete che sono, contemporaneamente, fornitori di contenuti o concessionari di pubblicità):

1. *Separazione strutturale (proprietaria o societaria)* degli operatori verticalmente integrati;
2. *Vincoli "ad hoc" per la fase di transizione che condurrà allo "switch-off" analogico:* in particolare *vincoli* (molto stringenti) imposti *agli operatori verticalmente integrati sulla*

*capacità trasmissiva utilizzabile e (nel caso di operatori con significativo potere sul mercato pubblicitario della televisione analogica) vincoli sulla raccolta pubblicitaria nel mercato della TV analogica e in quello della TV digitale.*

3. Vincoli (per gli “operatori di rete”) di efficienza di gestione delle risorse pubbliche  
Definizione delle caratteristiche dei Piani delle frequenze nonché dei vincoli e delle sanzioni per il loro mancato rispetto;
4. Vincoli e diritti della Concessionaria del Servizio pubblico
5. Vincoli sul diritto di accesso (limiti sulla capacità trasmissiva) per i fornitori di contenuti(con un vincolo del 10-20% del totale alla capacità trasmissiva utilizzabile da un singolo soggetto) ;
6. Nel caso si optasse per una separazione strutturale solo societaria (e non proprietaria) al punto 1: vincoli (molto stringenti) sulla capacità trasmissiva gestita da fornitori di contenuti verticalmente integrati con operatori di rete.
7. Vincolo di totale apertura degli standard per le porzioni “domestiche” della rete (ricevitori, STB, Media Center, decoder);

### 3. Ruolo e futuro per le emittenti locali

La scelta strategica è quella di *garantire in modo efficace la riserva di un terzo della capacità trasmissiva* (nell’accezione che abbiamo più volte sottolineato in questo documento) alle emittenti locali. Questa garanzia dovrebbe però essere accompagnata da un coinvolgimento dell’emittenza locale nel processo di transizione e nei vantaggi derivanti dalla razionalizzazione dello spettro e dalla disponibilità di un “divedendo digitale”.

Una possibile soluzione che garantisca il futuro delle emittenti locali e, al tempo stesso, sia di stimolo al mercato e generi l’auspicato “digital dividend” per operatori “nuovi entranti” potrebbe essere quello di prevedere una nuova figura di operatore di rete regionale e di “multiplex” regionale, riservando operatori di rete regionali un terzo della capacità trasmissiva e impedendo ai fornitori di contenuti nazionali di farne uso.

La figura di “operatore di rete regionale” andrebbe distinta da quella di “fornitore di contenuti in ambito locale”. Quest’ultimo potrebbe continuare ad avere le caratteristiche previste dalla Legge Gasparri e dal TU e continuare a distribuire i propri contenuti anche in 6 regioni diverse e fino a 15 milioni di utenti. Al contrario, *l’operatore di rete regionale dovrebbe rimanere fermamente ancorato all’ambito regionale.*

Questa distinzione consentirebbe di introdurre un importante elemento di razionalizzazione nello sviluppo delle emittenti locali. Nel caso decidano di trasformarsi (con la formazione di consorzi) in operatori di rete regionali, il nuovo scenario le incoraggerebbe a concentrarsi su scala regionale e semplificherebbe (affidandolo in prospettiva alle regioni) l’iter autorizzativo.

Questa scelta semplificherebbe anche i (gravi!) problemi tecnici posti dalla necessità di progettare reti di piano a decomponibilità provinciale e di ottenerne il coordinamento internazionale. Infatti, il numero di frequenze necessarie a realizzare reti regionali è molto minore (e produce bacini di utenza più estesi) rispetto a quello che sarebbe necessario per consentire la sopravvivenza di centinaia di operatori di rete a livello provinciale o sub-provinciale. **Il principio ispiratore di questo intervento è, dunque, quello di non consentire l’esistenza di operatori di rete su scala sub-regionale e di pianificare esclusivamente reti digitali regionali o nazionali.**

Se avessimo esteso questa dicotomia (regionale o nazionale) ai fornitori di contenuti avremmo però sollevato dure obiezioni da parte di tutti quei “broadcaster” le cui reti analogiche hanno, attualmente, una struttura multi-regionale (molto diffusa in Pianura Padana e in alcune regioni del centro-sud) e consentono loro di coprire più di un mercato che va oltre la regione.

La distinzione tra l’ambito del fornitore dei contenuti (che resta quello, “accettato” dalle emittenti, dell’attuale TU) e quello (regionale) dell’operatore di rete, risolve al meglio i due problemi.

Dalla definizione di operatore di rete regionale discende, in modo naturale la definizione di **“multiplex” regionale**. Si tratta di un “multiplex” con contenuti regionali gestito dall’operatore regionale. Conterrebbe esclusivamente contenuti predisposti da fornitori di contenuti in ambito locale (si dovrebbe infatti impedire l’utilizzo della capacità trasmissiva dei “multiplex” regionali ai fornitori di contenuti nazionali) mentre un “multiplex” nazionale conterrebbe prevalentemente (ma non esclusivamente) contenuti nazionali. Ovviamente, *un fornitore di contenuti in ambito locale che desideri servire più regioni* non dovrà far altro che inserire i suoi contenuti in più “multiplex” regionali (fino ad un massimo di 15 milioni di utenti coperti e al più in 6 regioni).

I “multiplex” regionali diverrebbero, in questo modo, lo strumento per realizzare la riserva (generica nell’attuale TU) di **un terzo della capacità trasmissiva** per le emittenti locali.

**Osservazione:** la riserva di un terzo della capacità trasmissiva per gli operatori regionali potrebbe consentire l’istaurarsi di un processo “virtuoso” di collaborazione tra gli attuali “broadcaster” locali e tutti gli operatori interessati alla diffusione di contenuti su base locale (ad esempio gli operatori di telefonia mobile). Il nuovo TU, mentre riserva un terzo della capacità trasmissiva agli operatori regionali non impedisce, anzi incoraggia, la formazione di consorzi su base regionale con nuovi attori del mercato. E dunque, **la previsione di una riserva per l’emittenza potrebbe avere un duplice effetto: incoraggiare la trasformazione delle emittenti locali in operatori di rete regionali (anche grazie alle risorse finanziarie dei nuovi attori) e generare, anche nel nostro Paese, quel “digital dividend” che sembra così difficile da ottenere nell’attuale scenario congestionato del nostro spettro.**

#### **4. Incoraggiamento alla concorrenza tra “reti convergenti”**

*La politica dell’Unione dovrà essere basata sulla massima valorizzazione delle risorse pubbliche e sul trattamento paritetico di tutti gli operatori.*

In particolare, si dovrà trattare di una politica di *incoraggiamento alla convergenza delle reti (nell’interesse dello sviluppo industriale e degli utenti), senza atteggiamenti “protettivi” verso specifici segmenti di rete (si tratti di Mediaset e RAI o degli operatori mobili)*. In parallelo, però, *una chiara opzione per la separazione verticale della rete convergente e dei “servizi di rete” dalla fornitura di contenuti e servizi (non “di rete”) e una protezione della libertà di scelta e di “privacy” degli utenti* (vedi il prossimo punto).

Nel segmento “broadcasting” (il più caldo!) RAI e Mediaset non dovranno neanche essere penalizzate ed espropriate delle frequenze che attualmente gestiscono. La soluzione non potrà che essere dunque quella che abbiamo più volte delineato:

3. La separazione strutturale tra “reti” e contenuti e l’introduzione di limiti sull’utilizzo della capacità trasmissiva dei propri “multiplex”, con la creazione di due nuovi “operatori di rete” proprietari delle frequenze “ex-RAI” ed “ex-Mediaset”;
4. La creazione di condizioni adatte alla convergenza tra operatori mobili, operatori di rete di “broadcasting” e operatori di rete fissa per la creazione di “operatori di rete convergente” in competizione tra loro e proprietariamente separati dai fornitori di contenuti e dalle concessionarie di pubblicità.

*Nello scenario più ampio delle TLC*, la scelta di *separare le reti dai contenuti* credo sia una conseguenza inevitabile dell’analoga scelta che noi riteniamo indispensabile compiere nel segmento del “broadcasting”. Mi sembra difficile sostenere che nel caso della “piccola” RAI (o della “piccola” Mediaset) si debba separare la funzione di produzione dei contenuti da quella di distribuzione del segnale mentre, invece, è possibile consentire a Telecom (o a chiunque altro) di divenire un operatore integrato (contenuti+trasporto) e “convergente” (ovvero presente su tutte le modalità di accesso). Questa scelta è assolutamente coerente con l’idea di separare i contenuti dalla rete nel “broadcasting” ed anzi estende alle nuove modalità di accesso come la “TV via cavo”, la “TV su Internet” e la “TV in mobilità” le posizioni messe a punto con riferimento al Digitale Terrestre.

*La separazione verticale non deve essere applicata alle modalità di accesso* (sottolineo che questo è un mio parere personale e solo una delle possibili opzioni). Credo infatti che sia sbagliato vincolare un “operatore di rete” nel segmento “broadcasting” a non essere attivo nel segmento “nomadico” o un operatore “mobile” a non poter accedere alle frequenze per il “broadcasting”. Al contrario, nell’interesse dell’utente, le varie modalità di accesso dovrebbero essere cooperanti e consentire quell’accesso trasparente e agevole così ben descritto nella visionaria descrizione della “seamless society” che ho riportato sopra.

Dunque: *la separazione tra contenuti e rete deve essere accompagnata da un forte incoraggiamento alla realizzazione della “rete convergente” e dalla eliminazione delle barriere artificiali all’uso di risorse e tecnologie*. E’ impensabile che nell’era della convergenza ci si trovi in presenza di operatori che controllano in modo verticale segmenti della rete (penso a Rai e Mediaset nel segmento del “broadcasting”) e che sfruttano questa posizione dominante per impedire la naturale evoluzione verso la “rete convergente”. Altrettanto grave sarebbe un veto posto dagli operatori mobili (UMTS) allo sviluppo delle reti Wi-Fi e Wi-Max o dell’“ultimo miglio wireless”.

Voglio sottolineare come questo punto aggiunga una dimensione agli argomenti che usualmente vengono portati a supporto della “separazione verticale”. Infatti, mi sembra che in questo contesto più ampio lo scorporo di RAI-WAY dalla Rai (o di Elettronica Industriale da Mediaset) assuma un significato strategico diverso. La nascita di un operatore specializzato su un segmento della “rete convergente” rende infatti possibili accordi e fusioni con altri operatori, attivi in altri segmenti della rete (Vodafone? Fastweb?) per realizzare una “rete convergente” in concorrenza con Telecom o accordi con la stessa Telecom. La stessa cosa non sarebbe stata possibile (o avrebbe posto problemi di legittimità sull’uso delle frequenze e “conflitto di interessi” sull’uso dei contenuti) se la Rai (o Mediaset) non fosse stata “separata”.

## **5. Servizio Pubblico**

La struttura del mercato indotta dalla tecnologia digitale cambia anche il ruolo del Servizio Pubblico e lo estende ad un ruolo più generale di *referimento e regolazione*.

Infatti, la separazione verticale tra l'operatore di rete e il fornitore di contenuti conduce, in modo naturale, 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 da RAIWAY o da altri operatori di rete specializzati 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.

Come si vede, non sarebbe necessario distinguere tra "reti finanziate dal canone" e "reti finanziate dalla pubblicità"; e neanche sarebbe necessario distinguere tra "marchi" (RAI1, RAI2 o RAI3) finanziati dal canone o dalla pubblicità: non avrebbe senso. Il Servizio Pubblico di promozione della qualità potrebbe direttamente finanziare programmi proposti da uno qualsiasi dei "marchi" (anche non RAI) e diffusi da una qualsiasi piattaforma (digitale terrestre, satellite, cavo, tv mobile).

## 6. Centralità dell'utente

La semplicità d'uso e l'economicità di accesso per l'utente dovranno essere i "driver" principali per lo sviluppo delle reti. Credo anche si dovrà avere sempre l'obiettivo di assicurare la libertà di scelta e la totale apertura delle porzioni "private" della rete (ricevitori, STB, Media Center, decoder). Dovremo batterci **non per il "decoder unico"** (che suona male) ma per **standard aperti e non proprietari per i ricevitori e per i STB** e per il massimo di privacy nella gestione dei gusti degli utenti (protezione dei STB dall'intrusione). Dovremmo cioè consentire agli utenti di scegliere liberamente sul mercato (come ora facciamo per televisori, stereo e computer) il proprio "terminale" domestico, con la certezza di vederlo funzionare indipendentemente dall'"operatore di rete" che gli consegna i suoi "bit". *Questa strategia è in controtendenza rispetto a quella di tutti i grandi operatori (SKY, Telecom)*. Paradossalmente, l'unico segmento nel quale si è fatta la scelta di uno standard aperto (anche grazie a Mediaset!) è quello del digitale terrestre con i decoder basati sullo standard MHP.

In sostanza, l'obiettivo dovrebbe essere quello di evitare l'integrazione verticale **"rete convergente"-accesso all'utente**, che sarebbe davvero pericolosa (in forme che non riusciamo ad immaginare) per il pluralismo e la democrazia. E' quello che ora accade nel segmento satellitare (SKY) e nel segmento della larga banda fissa (Fastweb, Infostrada, Telecom) dove il STB utilizzato dall'utente è chiuso e proprietario ed estende la rete oltre il confine del privato. Sarebbe molto grave se questo "sconfinamento" della rete verticalmente integrata si estendesse alla "rete convergente".

## 7. Abbassamento delle barriere all'accesso per i fornitori di contenuti

L'ipotesi è quella di una Legge di sistema che favorisca la concorrenza tra reti convergenti e scoraggi il potere di veto degli operatori mono-mediali. A questo dovranno essere affiancati vincoli strutturali "ex ante" che separino la gestione della "rete" dalla fornitura di contenuti e servizi (non "di rete") e dalla raccolta pubblicitaria.

Sulla “rete convergente” viaggeranno liberamente i contenuti. Ci sarà certamente spazio per i grandi editori multi-mediali (come la Disney, Time-Warner o Viacom), che investiranno in produzioni spettacolari da distribuire su tutti i segmenti di rete, ma anche per piccoli e medi produttori di contenuti e “format” innovativi.

Saranno editori (i grandi e i piccoli) che non avranno la possibilità e la necessità di possedere la rete di trasmissione e che utilizzeranno tutte le modalità di accesso della rete convergente come mezzo per la diffusione dei propri contenuti. Ci sarà, ovviamente, anche spazio per tutti coloro che riusciranno a trovare un equilibrio economico tra i costi di produzione e la capacità di finanziamento.

E dunque, se non prevarranno le strategie dilatorie e ostruzionistiche degli attuali editori mono-mediali, la naturale evoluzione del mercato (che la nuova Legge di sistema dovrà incoraggiare!) dovrà essere quella di una **separazione e una specializzazione di “operatori di rete” e “produttori di contenuti”**, di un aumento della capacità trasmissiva di tutti i segmenti della rete e di un drastico abbassamento delle barriere tecniche ed economiche che attualmente limitano l’accesso diretto degli autori agli utenti.

*In ogni caso, la nuova Legge di sistema dovrà prevedere un vincolo che limiti al 10-20% del totale la capacità trasmissiva utilizzabile da un singolo fornitore di contenuti.*

## 8. La transizione analogico-digitale e le regole nel transitorio

La transizione dallo scenario analogico allo scenario digitale sarà un passaggio obbligato in ogni possibile scenario. Come abbiamo detto più volte (su questo davvero rischio di essere ripetitivo!) la strada maestra per la transizione è quella di affidarne la gestione ai principali operatori (mi va bene anche il DiGTV!) senza un esproprio delle frequenze **purché** intervenga una *separazione strutturale della “rete”* (e delle frequenze) *dalla produzione dei contenuti*.

Il vero problema che si porrà al prossimo Governo sarà quello di *quali regole utilizzare per garantire il pluralismo durante il transitorio*. Nell’ipotesi che la separazione verticale abbia tempi tecnici di realizzazione medio-lunghi (un anno!?) bisognerà infatti utilizzare le regole esistenti per iniziare la transizione.

La mia opinione è che la cosa più ragionevole da fare sia potenziare immediatamente le capacità conoscitive delle Istituzioni (punto 1 degli interventi previsti) e applicare la Legge Gasparri. Non si tratta di un paradosso. Abbiamo certamente detto che l’obiettivo strategico della Gasparri è quello di de-regolare la fase di transizione ma abbiamo anche osservato che la Legge 112 raggiunge questo obiettivo prevedendo alcuni passaggi corretti (la convergenza al Piano Digitale, la transizione progettata dall’AGCOM, i limiti “ex ante” durante la transizione) e immaginando poi di vanificarli con interpretazioni e verifiche “addomesticate”.

Aggiungerei a questa strategia l’immediato varo di un provvedimento che limiti (indipendentemente dalla forma che si sceglierà per la separazione strutturale) la capacità trasmissiva utilizzabile da un operatore di rete sui “propri” multiplex. Si tratterebbe, proprio al fine di incoraggiare una rapida transizione, di progettare un “profilo di discesa” negli anni della capacità massima utilizzabile (20-10-5) che non penalizzi gli operatori ma che, al tempo stesso, li spinga a trasformare le reti e a non “imboscare” le risorse con scopi anti-competitivi.

E dunque, grazie a questo provvedimento di “forzamento” sarà sufficiente, per iniziare a realizzare una transizione coerente con il quadro generale previsto in queste note, che il

Ministero predisponga una base informativa aggiornata ed esauriente e fornisca all’Autorità parametri e criteri corretti per progettare una transizione che preveda (con la collaborazione di RAI e Mediaset) una razionalizzazione dello spettro a partire dalle frequenze ridondanti.

Analogamente e sempre agli operatori verticalmente integrati e con un significativo potere nel mercato della raccolta pubblicitaria sulle reti analogiche dovrebbero essere imposti vincoli del tipo di quelli previsti dalla Maccanico sul mercato della TV analogica (ad esempio il 30%) e vincoli decrescenti nel tempo, come per quelli sulla capacità trasmissiva, sulla raccolta pubblicitaria sulle reti digitali (dal 30% al 20%).

La “ratio” di questa regolamentazione della transizione dovrebbe essere quello di favorire la trasformazione dell’attuale scenario analogico (squilibrato e poco “plurale”) in uno scenario digitale che preveda un uso efficiente delle risorse e *garantisca il pluralismo in modo strutturale*. Si tratta, forse, dell’ultima occasione per il nostro Paese di conseguire questo obiettivo di civiltà.