

è Beltel

dal 1995

rapporto mensile indipendente sull'ict promosso da Gianni Di Quattro

bundling people

	la guerra della signora Rosen, Franco Carlini	1
	controluce, Franco Morganti	3
comitato tecnico scientifico	analisi	
Sergio Antocicco	da fisso a mobile: il ciclo di vita nella telefonia, Sandro Frova	4
Giampio Bracchi	De divina proportione, Luigi Prosperetti	6
Maurizio Decina	teoria economica e qualità della regolamentazione, Claudio Leporelli	7
Sandro Frova		
Claudio Leporelli		
Sergio Mariotti	crescita e tlc: monopolio e innovazione, Cristiano Antonelli	9
Franco Morganti	l'impatto della finanza sul settore ict, Massimo Colombo	11
Antonio Pilati	tlc e banche: la tentazione dell'intervento statale, Giorgio Meletti	13
Elserino Piol		
Enzo Pontarollo		
Luigi Prosperetti		
Salvatore Randi		
comitato di redazione	dibattito	
Franco Carlini	le sfide della rivoluzione digitale nel decennio in corso, Marco Mele	15
Gildo Campesato	il momento dell'ict: problemi vecchi e nuovi, Renzo Tani	16
Andrea Lawendel	dopo il primo quinquennio dalla liberalizzazione, Achille De Tommaso	18
Giorgio Meletti	parlano di marketing: Chiara Grosselli, Alessandro Giaume	21
Edoardo Segantini	per allargare il mercato, Emanuele Angelidis	25
	il laboratorio italiano del cross media, Fausto Gimondi	27
	il mercato del mobile entertainment, Andrea Olcese	30
responsabile		
Marina Mascazzini	°	
	interviste a cura di Paolo Crespi, Grazia Longoni, Gianfranco Valleriani, Marinella Zetti	
	attualità	
	notizie	32
	dalle banche, Vanessa Gemmo	37
	da New York: deregulation, feste, aumenti, trend, ..., Sandro Malavasi	39
	high-tech Usa tra confusione e isolamento, Bernardo Parrella	42
	cavi cercasi. con urgenza? Andrea Lawendel	45
	regole	
	unbundling: G. Amendola e E. Gallo, A. Conte e F. Giusti, Antonella Pelaggi, Sergio Tieri	47
	25 luglio 2003: sarà vera rivoluzione? F. Castelli e A. Gavosto	56
	la conservazione dei dati telefonici, R. Giarda e A. Perotti	58
	quanta pubblicità si può fare in tv? Eugenio Prosperetti	62
	tv digitale terrestre: lavori in corso, Francesco Graziadei	64
	tecnologia	
	la sicurezza nelle wlan, Vittorio Trecordi	69
	web services: humus tecnologico tra it e tlc, Massimo Messina	76

la tv digitale terrestre: lavori in corso

Francesco Graziadei

Studio Graziadei & Associati, Roma

Siamo all'alba della nuova tecnologia televisiva per l'etere terrestre. O almeno dovremmo esserlo, poiché - a dirlo tutta - si tratta di un parto alquanto sofferto e che si protrae ormai da anni. Che la disciplina del DTT meritasse una particolare attenzione e non potesse essere risolta in pochi commi di una legge, chi scrive lo sostiene da anni, anche dalle pagine di questa stessa rivista¹. Gli sforzi fatti nella scorsa legislatura pur encomiabili, sono insufficienti. Non poteva che essere così, visto il clima ed i tempi nei quali si è proceduto in "zona Cesarini", ad approvare una seppur minima ossatura di disciplina legislativa del DTT. La patata bollente pertanto è ricaduta sull'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che ha dovuto, volente o nolente, fare ciò in cui il legislatore non era riuscito, con le indubbie perplessità che solleva l'esercizio di un simile potere regolamentare da parte di una autorità amministrativa indipendente in materia coperta da riserva di legge (almeno nei sui aspetti fondamentali). Ma così è andata. Ebbene, qualcuno ha preso sul serio il quadro regolamentare così predisposto, ha cominciato la sperimentazione e l'acquisto delle frequenze nonché pianificato gli investimenti, confidando sulla data dello switch off fissata al 31 dicembre 2006. Ma in realtà si è scherzato. In quanto dopo solo due anni si torna a rimettere mano all'intera disciplina televisiva ed in particolare a quella della televisione digitale terrestre (sia per la fase di sperimentazione che per quella a regime).

Del resto una disciplina che si definisce "di sistema" non poteva mancare dal ridefinire anche le regole sul digitale terrestre. Pure se queste ultime (come derivanti dal combinato disposto della legge 66/01 e della Delibera dell'AGCOM 435/01/CONS) avevano già una loro compiutezza e sistematicità (e comunque rispondevano ad un disegno coerente, sia pure criticabile sotto non pochi profili).

Ora però c'è una nuova occasione per dettare le regole per il DTT (e per farlo peraltro nella sede più opportuna: una legge del Parlamento). Occorre allora sfruttarla al meglio con una riflessione adeguata alla quale le poche considerazioni che seguono cercheranno di fornire un sia pur minimo ed umile contributo.

1. Innanzitutto si ritiene che le regole che il legislatore sta predisponendo debbano tener conto di alcune indicazioni che ci derivano dal diritto comunitario. Ci si riferisce in particolare alle nuove direttive sulle comunicazioni elettroniche adottate nel corso del 2002. Come noto, il presupposto di quelle direttive (ed in genere della revisione del pacchetto di direttive sulle telecomunicazioni adottate all'incirca tra il 1990 e il 1998) sta nel cercare di perseguire l'obiettivo di una regolamentazione convergente che tratti allo stesso modo fenomeni ormai tecnologicamente analoghi.

¹ Si veda in particolare Betel, giugno 2000, pag. 93 e ss. nonché Betel, settembre 2000. In quella sede si rilevava come la nuova tecnologia della televisione via etere, comportando una più complessa articolazione della catena del prodotto, implicasse la necessità di distinguere tra soggetti operatori di rete e fornitori di contenuti, e - ispirandosi peraltro agli orientamenti comunitari all'epoca in corso di definizione - comportasse l'adozione di una regolamentazione convergente e trasversale che disciplinasse anche le reti televisive come normali reti di telecomunicazione, specie con riferimento alle licenze, al regime di assegnazione delle frequenze o alle regole sull'accesso alla rete da parte dei soggetti terzi. Ci si chiedeva inoltre quale dovesse essere il modello di business del DTT: se televisione prevalentemente a pagamento oppure piattaforma principalmente Free To Air.; quale dovesse essere il regime economico di concessione dei diritti d'uso delle frequenze. Si concludeva - sia consentito il richiamo - che per far sì che il DTT creasse prospettive di mercato per nuovi soggetti occorreva immaginarlo come una nuova arena nella quale far entrare il maggior numero di soggetti sia come fornitori di contenuto che come operatori di rete e non invece utilizzarlo quale strumento per difendere posizioni acquisite tutelandosi da nuovi concorrenti anche per la televisione del futuro. A più di due anni e mezzo i nodi che il legislatore deve sciogliere non sembra siano variati di molto.

Dunque se tutte le reti di distribuzione dei servizi e contenuti sono ormai digitali ed offrono le stesse funzionalità perché continuare a disciplinare in maniera differenziata le reti televisive da quelle tradizionalmente di telecomunicazione? Dal che la necessità di introdurre il concetto (omnicomprensivo) di rete di comunicazione elettronica e di dettare regole che si applichino uniformemente a tutte le reti rientranti in quella definizione. Le direttive di cui sopra debbono essere ancora recepite. Già allora ci si chiede in linea di principio se non era più opportuno trattare gli aspetti relativi alle reti di trasmissione dei programmi televisivi in sede di recepimento della disciplina comunitarie sopra richiamata anziché continuare a mantenere un approccio legislativo "non convergente" e regolare le reti televisive in altra sede e - con ogni probabilità - con norme differenti rispetto alle "altre" reti di comunicazione elettronica.

Sta di fatto che la disciplina delle reti televisive non tocca aspetti relativi ai contenuti ed alla tutela del pluralismo. E certamente l'Unione europea non poteva scendere nel terreno minato della disciplina di tali aspetti. Per cui in più punti il nuovo quadro comunitario precisa che non si occupa di reti televisive per tutto quanto riguarda profili relativi ai contenuti ed alla tutela del pluralismo.

Dal che però sembra si faccia discendere un approccio per così dire "minimale" dell'applicazione delle direttive sulle comunicazioni elettroniche alle reti televisive che forse non è pienamente giustificabile. A prescindere dagli eventuali terreni di sovrapposizione tra tutela della concorrenza e tutela del pluralismo, per cui la praticabilità della netta cesura individuata nelle direttive comunitarie sembrerebbe ancora tutta da verificare, si ritiene che alcune importanti indicazioni vadano comunque tenute presenti dal futuro legislatore della riforma del sistema radiotelevisivo.

Così senz'altro andranno applicate alle reti televisive digitali terrestri tutte quelle norme che si riferiscono ai diritti d'uso delle frequenze radioelettriche necessarie alle reti di comunicazione wireless. Ebbene due sembrano i suggerimenti comunitari a riguardo: le frequenze debbono essere assegnate secondo criteri e procedure proporzionali trasparenti e non discriminatorie² salvo le frequenze necessarie alle emittenti di servizio pubblico; (ii) può essere consentito il trasferimento dei diritti d'uso delle frequenze³.

Sembra che né la normativa attuale né quella attualmente oggetto di discussione parlamentare vadano in tal senso.

Difatti, per come è disciplinato nell'attuale quadro regolamentare il meccanismo della "conversione" in licenza, vuoi della concessione in tecnica analogica vuoi della abilitazione alla sperimentazione di rete in tecnica digitale, sembra che - di fatto - si possa realizzare una conservazione del diritto d'uso delle frequenze (attribuito in sede di rilascio della concessione in tecnica analogica o comunque grazie ad un provvedimento di legittimante la prosecuzione dell'attività radiotelevisiva) oltre la scadenza della originaria concessione ed a prescindere da procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione della risorsa.

² A riguardo si rammenta che nel corso dell'approvazione della legge 66 del 2001 il Senato adottò un ordine del giorno nel quale precisava che le licenze e le autorizzazioni, di cui alla lettera f) dell'articolo 2-bis della legge 66/01, dovessero essere rilasciate sulla base di procedure aperte trasparenti e non discriminatorie.

³ Si ricorda che le reti televisive, rientrano tra le reti di comunicazione elettronica come definite nella direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro). Nello stesso senso si veda altresì la direttiva 2002/77/CE (direttiva concorrenza). Anche per tali reti pertanto, a prescindere dai profili inerenti la tutela del pluralismo non toccati dalle direttive sulle comunicazioni elettroniche, per quanto riguarda l'accesso al mercato delle reti si ritiene valga l'obbligo degli Stati membri di assegnare le radiofrequenze sulla base di "criteri obiettivi, trasparenti non discriminatori e proporzionati" (fatti salvi i criteri specifici adottati dagli Stati membri per concedere i diritti d'uso delle frequenze radio alle emittenti di servizio pubblico) nonchè la facoltà degli Stati membri di consentire alle imprese il trasferimento delle frequenze, in maniera trasparente ed assicurando che la concorrenza non venga falsata. Si vedano a riguardo il 19° considerando e l'articolo 9.1, 3 e 4 della "direttiva quadro" (Direttiva 2002/21), l'articolo 5 della "direttiva autorizzazioni" (Direttiva 2002/20), ed il considerando 11 della "direttiva concorrenza" (Direttiva 2002/77) la quale prescrive che gli Stati membri non debbano assegnare diritti esclusivi o speciali per l'uso di frequenze radio e che i diritti di uso di tali frequenze siano assegnati secondo procedure obiettive, non discriminatorie e trasparenti, concetto poi precisato nell'articolo 4 della direttiva stessa.

.....

E' la stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del resto a parlare di un percorso eccezionale (che parte dalla abilitazione) e di un percorso standard per giungere alla licenza di operatore di rete. Il percorso standard riguarderà le frequenze che si renderanno disponibili a seguito dell'estinzione delle concessioni in tecnica analogica e coinvolgerà soggetti non preventivamente definiti.⁴ Il quadro è in sostanza, come afferma la stessa Autorità, quello di una transizione al digitale affidata interamente agli attuali concessionari.⁵

Sul punto, anche la legge di sistema in discussione non pare risolutiva, dal momento che prevede semplicemente che le licenze di operatore di rete saranno rilasciate ai soggetti che esercitano legittimamente l'attività di diffusione televisiva, in virtù di titolo concessorio ovvero di autorizzazione (concessa dal ddl stesso) alla prosecuzione dell'attività.

Si ritiene pertanto che, a prescindere da quanto si dirà tra breve con riferimento alla fase di sperimentazione, allo scadere delle attuali concessioni per l'emittenza radiotelevisiva in tecnica analogica tutti i diritti d'uso delle frequenze debbano essere soggetti a nuova procedura di assegnazione (aperta trasparente proporzionata e non discriminatoria).

La particolare procedura di selezione degli operatori potrebbe allora riguardare, sempre in linea con gli orientamenti comunitari, solo l'attribuzione del diritto d'uso della frequenza, potendo invece l'attività di operatore di rete essere soggetta al regime di autorizzazione generale..

E' altresì da valutare l'opportunità di prevedere un procedimento di selezione su base individuale anche con riferimento all'autorizzazione alla fornitura dei contenuti. Sembra difatti che una autorizzazione generale mal si attagli ad una attività che per il suo esercizio ha pur sempre bisogno dell'accesso ad una risorsa scarsa (vuoi, come per l'analogico, sotto forma di attribuzione delle frequenze direttamente all'editore, vuoi sotto forma di accesso ad un multiplex gestito da un terzo).

2. Si argomenta che la "conversione" in licenza della abilitazione costituisce un premio per chi si è impegnato ad investire nelle reti sul DTT durante la fase di sperimentazione.

Un regime di favore nell'accesso alle licenze di operatore di rete per chi abbia già svolto la sperimentazione sarebbe però giustificabile (e condivisibile) solo laddove la normativa attribuisse chiaramente a chiunque la facoltà di iniziare la sperimentazione.

Così invece non è, de iure condito ma anche de iure condendo.

Le abilitazioni alla sperimentazione secondo la legge 66/01 possono essere rilasciate solo ai soggetti che esercitano legittimamente l'attività di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri da satellite e via cavo⁶ e la possibilità di acquistare frequenze sul mercato per iniziare la sperimentazione è riservata ai concessionari televisivi locali o nazionali⁷

Anche la disciplina in discussione in Parlamento sembra non introdurre particolari novità in tal senso. Difatti se estende soggettivamente il trading delle frequenze oltre i limiti attualmente previsti nella legge 66/01 (che - come noto - limitano lo scambio di frequenze tra concessionarie locali e tra queste e le concessionarie nazionali: in sostanza inibendo uno scambio di frequenza tra le concessionarie nazionali) appare pur sempre limitare l'attività di sperimentazione ai soggetti già operanti nell'emittenza televisiva, dal momento che solo loro sono abilitati (e di diritto) alla sperimentazione delle trasmissioni in tecnica digitale e solo loro possono scambiarsi le frequenze..

Un suggerimento allora. Allargare - in modo da ricomprendere anche eventuali soggetti nuovi entranti - sia l'ambito soggettivo di chi può richiedere l'abilitazione alla sperimentazione che il novero dei soggetti ammessi allo scambio degli impianti e dunque all'"acquisto delle frequenze".

66

⁴ Si veda a riguardo la Relazione illustrativa del Regolamento sulla televisione digitale dell'AGCOM, pag. 4.

⁵ Si veda AGCOM, Relazione annuale sull'attività e sui programmi di lavoro - 2002, pag. 246

⁶ Art 2-bis, comma 1 del DL 23 gennaio 2001, n.5 convertito in Legge 20 marzo 2001, n.66

⁷ Articolo 2-bis, comma 3, legge 66/01 cit.

Le osservazioni sopra esposte rivestono rilievo tanto maggiore quanto si parta dal presupposto che possedere una rete propria sia un imprescindibile fattore di successo anche per la fornitura dei contenuti. In sostanza si farebbe tesoro anche per le reti televisive terrestri dell'esperienza acquisita nel corso della liberalizzazione delle reti di tlc e che ha portato da una iniziale impostazione, la quale ammetteva il monopolio della rete ma tentava di stemperarlo con una serie di obblighi asimmetrici (ONP) verso i fornitori di servi terzi, alla constatazione che quegli obblighi non erano sufficienti per una effettiva concorrenza sui servizi e che occorreva liberalizzare anche le reti, consentendo, almeno in astratto, la loro duplicazione.

E' dunque probabile, se la fenomenologia televisiva non riserverà delle sostanziali differenze rispetto al mondo delle tlc, che una struttura con pochi operatori di rete avrà i suoi riflessi anche sulla molteplicità di contenuti indipendenti diffusi. Si tenga presente che lo stesso regime di circolazione delle frequenze appare, per come intesa e disciplinata sinora, passibile di critiche. Difatti un conto è stabilire che per tutta la durata di un diritto d'uso della frequenza e dunque solo sino allo spirare di tale diritto è consentito un mercato secondario delle frequenze tra emittenti televisive. Altro è dire che con riferimento alla partenza di una nuova tecnologia (sia nella sua fase di sperimentazione che, almeno per i primi 12 anni, in quella a regime) la scelta degli operatori è affidata esclusivamente alla contrattazione privata. E' evidente perciò che anche l'allargamento del trading per la sperimentazione a soggetti nuovi entranti costituisce un second best rispetto alla soluzione che si ritiene più corretta: una procedura pubblica aperta e non discriminatoria di selezione dell'operatore cui assegnare le frequenze, vuoi per la sperimentazione che – quando sarà il momento – per l'attività a regime di operatore di rete (eventualmente con la facoltà per quest'ultimo di cedere a terzi impianti e frequenze nei limiti di durata del diritto d'uso originariamente concessogli).

Si tenga presente che tale soluzione rappresenterebbe pur sempre solo una "scelta dovuta", volta ad evitare "asimmetrie" a "favore" degli incumbents ma è ben lungi dal prevedere, come accaduto in altri ordinamenti, delle asimmetrie che – al contrario -favoriscano i nuovi entranti (quali potrebbero essere divieti temporanei per gli incumbents dell'analogico di entrare nel DTT o riserva di frequenze a soggetti nuovi entranti).

3. Un altro punto sul quale forse occorre interrogarsi in questo momento sono le potenzialità tecnologiche del digitale terrestre. E' senz'altro vero che la televisione potrà fornire uno strumento alternativo di accesso ai servizi della società dell'informazione, ma ci si chiede: si ha ad oggi la certezza che tale tecnologia sarà la più efficiente rispetto ad altre attualmente utilizzate per la distribuzione di tali servizi? E ancora, si ha ad oggi la certezza che tra le piattaforme televisive quella su frequenze terrestri sia proprio la più efficiente sia sul piano della quantità di contenuti trasportabili che su quello della qualità o della interattività (anche in termini di autosufficienza o non dipendenza rispetto alle tecnologie di rete fissa per il canale di ritorno)?

Se a tali domande non può darsi – allo stato - perentoria risposta affermativa occorrerebbe allora evitare di optare per decise scelte di politica industriale che favoriscano lo sviluppo di una tecnologia specifica (ed in particolare di quella digitale su frequenze terrestri) con l'obiettivo di sviluppare capillarmente la diffusione di una precisa tecnologia di accesso al segnale televisivo (i set top boxes, che si differenziano in ragione della possibilità di ricevere il segnale via cavo oppure via satellite o infine via etere terrestre) e con la conseguenza di vincolare la maggior parte del paese a quella precisa tecnologia (ed ai relativi operatori). Sarebbe allora auspicabile un atteggiamento del legislatore maggiormente ispirato alla neutralità tecnologica e che lasci al mercato ed agli sviluppi tecnologici stessi la scelta rispetto a quale piattaforma televisiva sia più efficiente e redditizia. Si ricorda a riguardo come già in passato siano state fatte delle scelte ben precise in favore di alcune tecnologie di distribuzione del segnale televisivo, che in particolare hanno privato per anni il nostro paese di una compiuta disciplina delle reti televisive via cavo, inibendone così lo sviluppo. Di tali scelte sembra il paese stia ancora pagano le conseguenze in termini di posizioni dominanti sulle reti di accesso anche per i servizi di tlc (uno dei motivi per cui la liberalizzazione delle reti tv cavo per i servizi di tlc in Italia non ha potuto produrre alcun effetto in termini di riduzione del potere di mercato sull'infrastruttura fissa di accesso dell'ex gestore pubblico di tlc).

.....

La scelta di privilegiare una piattaforma televisiva specifica (grazie ad incentivi alla costruzione delle reti e/o alla diffusione dei decoders) sembra peraltro poco sostenibile anche sul piano strettamente giuridico⁸

A riguardo, anche dando per scontato che rigide asimmetrie (ed in particolare l'obbligo di orientamento ai costi) eviteranno che l'operatore di rete dominante cerchi di conseguire degli extraprofiti (o discrimini) a danno dei fornitori di contenuti, occorrerebbe valutare il costo di ogni singolo sistema distributivo dei programmi televisivi. E' evidente che - pur in presenza di un obbligo di orientamento ai costi - maggiore sarà il costo di realizzazione e di gestione dell'infrastruttura maggiori saranno le barriere all'ingresso al mercato per i fornitori di contenuto sui quali tali costi saranno in ultima istanza scaricati sotto forma di prezzi di accesso alla rete.

Promuovere anche piattaforme diverse dal DTT⁹ (o - il che è lo stesso - non privilegiare nessuna piattaforma televisiva in particolare) significa, in conclusione, da un lato non imbarcarsi a priori in scelte tecnologiche che potrebbero - in un futuro anche prossimo - rivelarsi errate, ma lasciare al mercato la selezione delle tecnologie distributive più efficienti, pur mantenendo ferma la scelta di sostituire i programmi analogici con quelli digitali (eventualmente entro una data prefissata di swith off); dall'altro, specie in una prospettiva a breve termine di forte concentrazione nelle reti DTT, creare i presupposti per accrescere il pluralismo informativo dando ai contenuti indipendenti nuovi mezzi di diffusione che non siano solo di nicchia perché poco diffusi nel paese (e che possano essere liberamente scelti dai fornitori di contenuto comparandone costi e potenzialità tecnologiche).

⁸ Oltre alle evidenti criticità di misure che favoriscono solo alcune tecnologie e operatori, la neutralità tecnologica costituisce ormai un principio di rango comunitario. Si veda, fra l'altro, la "direttiva quadro" 2002/21 (art. 8 numero 1, comma 2) ed ancor prima la stessa comunicazione della Commissione 539 del 1999 ("The 1999 Communication Review") laddove si annovera tra i regulatory principles quello che la "regulation should aim to be technologically neutral" e si precisa che "technological neutrality means that legislation should define the objectives to be achieved and should neither impose nor discriminate in favor of the use of a particular type of technology to achieve those objectives" (COM (1999) 539, pag. 13).

⁹ Quali il cavo o il satellite (che, ad esempio, a prescindere dai bouquet a pagamento, già rende disponibile una ricca offerta di canali in chiaro a chi acquisti un decoder).