

IX Commissione

(Trasporti, poste e comunicazione)

21 luglio 2010

**“La numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre,
l’accesso alla rete e l’adozione da parte di Telecom del modello Open Access, lo
sviluppo della banda larga e delle reti di nuova generazione”**

c/o

l’aula della Commissione

V piano –Palazzo Montecitorio

Ore 14.00

Piano nazionale di assegnazione delle frequenze e LCN

Si tratta di due decisioni importanti che fanno ordine, danno certezza e contribuiscono all'efficientamento del sistema.

Iniziamo dal piano delle frequenze.

Un Paese membro dell'Unione Europea deve avere un piano delle frequenze. La contingenza storica che ha visto la prima legge di sistema per la disciplina radiotelevisiva approvata nel 1990 con ben 14 anni di ritardo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 202 del 1976 che ha consentito l'uso dell'etere ai privati, ha creato le premesse per quell'aporia fra situazione di fatto e principi di diritto che è durata 30 anni e che forse solo oggi può dirsi sanata con l'approvazione del piano delle frequenze il 15 giugno scorso.

In primis giova ricordare che il sistema di pianificazione delle frequenze si conforma ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale che prevedono l'utilizzo efficiente dello spettro radio.

Il primo obiettivo fissato dalla legge è quello dell'uso efficiente e pluralistico del radio spettro. Il secondo è la copertura uniforme del territorio nazionale. Il terzo è la riserva di un terzo della capacità trasmissiva (non delle frequenze) a favore dell'emittenza locale determinata con l'adozione del piano di assegnazione delle frequenze per la diffusione televisiva su frequenze terrestri.

Il piano delle frequenze si inquadra anche in un percorso iniziato con la delibera 181/09/CONS volto a conformare l'ordinamento interno al diritto comunitario. Si tratta di un percorso concordato nei dettagli con la Commissione europea al fine di porre fine alla procedura di infrazione aperta contro lo Stato italiano. La legge n. 88 del 2009 ed in particolare l'art. 8-novies, comma 4, prevede che nel corso della progressiva attuazione del

piano nazionale di assegnazione delle frequenze i diritti di uso delle frequenze per le reti televisive digitali sono assegnati in conformità ai criteri di cui alla deliberazione n. 181/09/CONS, che in questo modo è stata legificata.

La recente novella del testo unico della radiotelevisione (ad opera del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44) ha sostanzialmente confermato l'impianto normativo previgente.

La delibera 181/09/CONS, e di conseguenza il piano delle frequenze, prevedono 16 reti, con copertura approssimativamente pari all' 80% del territorio, da destinare alla conversione delle reti nazionali analogiche e digitali esistenti (circa il 30% delle frequenze disponibili), 5 reti da destinare al *beauty contest* per cinque nuovi multiplex nazionali (come da accordi con la Commissione europea) e 4 reti da destinare ai servizi innovativi (DVB-H e DVB-T2 per la RAI). Si tratta complessivamente di circa il 50% delle risorse frequenziali che saranno destinate all' emittenza nazionale.

Come verrà assegnato il rimanente 50%? In larga parte all' emittenza locale.

Il piano quindi tiene nel massimo conto le esigenze prospettate dal settore delle emittenti locali. **Alle locali viene riservato ben più di un terzo della capacità trasmissiva** prevista come riserva di legge dal testo unico della radiotelevisione: sono assegnate all' emittenza locale oltre il 30% delle frequenze pianificabili in ciascuna area tecnica. Ci saranno almeno 13 reti regionali, eventualmente decomponibili, oltre a un congruo numero di reti sub-regionali. Per ogni rete sono irradiabili 6 programmi (mentre solo 1 era irradiabile in tecnica analogica). Inoltre, tenendo conto della specificità del settore, la pianificazione delle reti locali sarà effettuata secondo la procedura dei "tavoli tecnici", così come richiesto dalle emittenti, per coniugare al contempo il massimo grado di pluralismo con l'uso efficiente delle risorse.

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

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

Un provvedimento di pianificazione generale era necessario, e non più rinviabile, per conferire certezza a tutto il sistema - nazionale e locale - e per dare risposte alle esigenze attuali e ai futuri sviluppi.

Il Piano si prefigge anche un risultato di lungo periodo che ha avuto il plauso della Commissaria Kroes.

La tutela dei diritti delle emittenti è compatibile con la liberazione di banda per il cosiddetto dividendo digitale esterno. A cominciare dai 72 Mhz liberabili sulla banda 800 (quella utilizzata dalla televisione). Si tratta di una banda di frequenze che al più tardi entro il 2015 dovrà essere liberata in tutta Europa per destinarla alla larga banda mobile.

Le gare generano risorse per lo Stato e permettono di potenziare la rete mobile che attualmente ha serie prospettive di saturazione per l'aumento del traffico dati. Nella mia relazione al Parlamento ho parlato di collasso delle reti radiomobili: se non si fa nulla può essere questo lo scenario che ci attende. Vogliamo usare espressioni più *understatement*? Bene, diciamo allora che se non si trovano le frequenze per la larga banda mobile milioni di cittadini sono destinati ad essere vittima di disservizi e rallentamenti del traffico dati.

Assistiamo ad una crescita esponenziale del traffico dati; con questo *trend* il problema diventa incalzante e tocca da vicino tutti gli utenti.

Sono tasselli di un mosaico complesso. Un mosaico che si deve risolvere con coerenza di sistema. Le frequenze oggi sono tutte occupate dalla televisione. Occorrono incentivi alla liberazione dello spettro se si vuole procedere alla liberazione delle frequenze e bandire le aste in anticipo rispetto al 2015. Si tratta di un primo passo doveroso per un Paese che vuole davvero pensare digitale.

Il risultato raggiunto era impensabile fino a cinque anni fa quando non potevano essere garantite certezze sui tempi e sui modi della conversione al digitale e l' Italia subiva una seria censura dalla Corte di giustizia della UE.

Un'ultima notazione riguarda le negoziazioni internazionali in materia di coordinamento delle frequenze radio. Fino al 2006 l' Italia utilizzava tutte le frequenze senza alcuna registrazione nel database internazionale dell' ITU. Oggi, dopo l' entrata in funzione del catasto delle frequenze istituito dall' Autorità, la situazione è normalizzata. Nel 2006, a fronte delle 26000 frequenze analogiche utilizzate sul territorio nazionale l' accordo internazionale di Ginevra, ha assegnato all' Italia 3943 frequenze per il digitale.

In materia di coordinamento occorre distinguere la situazione su scala nazionale, ove chiaramente rilevano solo le reti nazionali, che devono essere coordinate simultaneamente con tutti i Paesi confinanti, dalla situazione locale ove eventuali fenomeni interferenziali di confine vanno discussi bilateralmente e caso per caso con i singoli Paesi confinanti.

Nel concreto la valutazione della situazione interferenziale relativa ai singoli casi troverà una risposta all' esito dei tavoli tecnici. Esistono situazioni dove, stante la situazione orografica (soprattutto nel Nord-Est d' Italia), occorre una valutazione puntuale e accurata, postazione per postazione, della struttura delle reti. Si tratta di un lavoro che va svolto nelle

prossime settimane insieme alle emittenti locali. I risultati per la Lombardia sono incoraggianti. Siamo fiduciosi di trovare, con la partecipazione dei soggetti interessati, soluzioni altrettanto soddisfacenti per il Veneto ed il Friuli.

La numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre

Passando al piano di numerazione automatica dei canali (LCN), la recente novella del Testo unico ha affidato all'Autorità il compito di adottare il piano di numerazione automatica dei canali della televisione terrestre in chiaro e a pagamento e di stabilire con proprio regolamento le modalità di attribuzione dei numeri ai fornitori di servizi di media audiovisivi autorizzati alla diffusione in tecnica digitale terrestre, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti.

Anche prima dell'emanazione della legge l'Autorità era stata investita della problematica dell'LCN, ma, in mancanza di una norma primaria che dettasse i criteri per la distribuzione dei numeri e ci attribuisse chiaramente la competenza a regolamentare la situazione, qualsiasi decisione che fosse stata da noi adottata sarebbe stata facilmente attaccabile in sede giurisdizionale, anche in considerazione dell'alto grado di problematicità e conflittualità della materia.

Ora la legge¹ ci ha riconosciuto la competenza ad adottare il piano di numerazione automatica dei canali e ha dettato i principi e i criteri per l'attribuzione dei numeri agli operatori. A quei principi e criteri il Consiglio dell'Autorità si è doverosamente attenuto ed

¹ Art. 32 del d.lgs. 177/2005 (T.U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici), come modificato dal d.lgs. 15 marzo 2010 n. 44

in soli 90 giorni dall' emanazione del Testo unico ha assunto l'8 luglio la decisione finale poi formalizzata nella riunione del 15 luglio scorso.

Perché oggi ci occupiamo del telecomando? La televisione, in Italia, ci accompagna dagli anni 50 e fino agli anni 70 il telecomando non esisteva: la maggior parte dei telespettatori, una volta acceso il televisore e regolato il volume, non aveva motivo di alzarsi dalla poltrona se non per spegnerlo.

Non è un caso che il primo telecomando da applicare al televisore sia nato negli Stati Uniti all'inizio degli anni 50: negli USA già prima della seconda guerra mondiale erano presenti diverse emittenti nazionali (NBC inaugurata nel 1939, CBS inaugurata nel 1941, ABC inaugurata nel 1943). I primi dispositivi erano realizzati con un collegamento a filo , capace solo di comandare la selezione dei canali e l'accensione/spegnimento del televisore.

Peraltro, negli Stati Uniti, già a metà degli anni '50, con l'avvento di più canali, furono costruiti i telecomandi a distanza. Da noi il telecomando è nato sul finire degli anni '70, con la rottura del monopolio e con la nascita dei canali privati accanto alle trasmissioni di servizio pubblico.

Si può affermare che il telecomando sia una forma di "democrazia", dove è l'utente che decide cosa vedere.

Con l'avvento del digitale la funzione del telecomando si è enormemente accresciuta in quanto costituisce lo strumento necessario per orientarsi nella panoplia dei canali offerti sulla televisione digitale terrestre, che da noi è la piattaforma di principale visione degli utenti , e per fruire della nuova conquista dell'interattività . Una funzione tanto più importante nella delicata fase di trasformazione tecnologica che stiamo vivendo, dove il vecchio si sposa con il nuovo, cosa che rende necessario bilanciare con la massima ponderazione i diversi interessi coinvolti al fine di consentire una piena accessibilità ed un

pieno utilizzo dei nuovi media ai cittadini e nello stesso tempo non stravolgere le loro abitudini e preferenze .

Non c'è da stupirsi che nei momenti iniziali del grande cambiamento indotto dalla televisione digitale terrestre si sia verificato un certo grado di confusione negli utenti, non ancora abituati ad orientarsi alle nuove modalità di visione e alla molteplicità dei canali. D'altra parte gli operatori, in mancanza di un ordine predefinito, non hanno saputo o potuto trovare una forma di autoregolamentazione spontanea in grado di comporre tutti gli interessi in gioco.

La legge ci ha affidato un problema serio, con la necessità di risolverlo nei tempi più brevi possibili, come ci chiede il mercato e come, soprattutto, ci chiedono gli utenti che nel clima di incertezza sull'attribuzione dei numeri del telecomando, sono sottoposti a continui cambi di sintonizzazione da parte degli operatori, che arrivano a stravolgere anche la lista dei canali personalizzata dall'utente.

L'Italia non è la sola ad affrontare questa problematica. L'LCN ha dato origine ad ampi dibattiti, spesso conflittuali, in quasi tutti i Paesi europei, ed è stato risolto con approcci diversi tra loro.

In Francia il CSA, l'Autorità di regolazione del settore audiovisivo, dopo una lunghissima consultazione, ha attribuito la numerazione ai canali del digitale terrestre sulla base di due principi fondamentali: la parità di trattamento e la necessità di garantire gli utenti. I primi canali sono stati attribuiti agli ex canali analogici nazionali, le posizioni immediatamente successive sono state assegnate ai canali nazionali gratuiti , quelle ancora successive ai canali a pagamento . Nell'ambito dei canali gratuiti è stata data priorità ai canali del servizio pubblico, mentre gli altri canali sono stati estratti a sorte, in mancanza di criteri certi.

Nel Regno Unito la realizzazione dell'ordinamento automatico dei canali è stata affidata ad una società di proprietà dei gestori dei multiplex (DMOL), che agisce secondo le direttive impartite dall'OFCOM sulla base del Communication Act del 2003. I criteri principali sono quelli di una concorrenza effettiva ed equa tra gli operatori e il riconoscimento della priorità ai canali degli operatori "storici".

In Spagna, invece, non si è ancora giunti ad un accordo né ad una regolamentazione per legge e la funzione di LCN non viene pertanto utilizzata. In assenza di una lista predefinita, alcuni canali hanno intrapreso quella che, in termini giornalistici è stata chiamata "*la guerra del mando*", per presidiare le posizioni da 7 a 9 del telecomando, subito dopo i sei canali principali, organizzando campagne pubblicitarie per convincere i cittadini a sintonizzarsi sui loro canali.

Da noi la legge –come dicevo–ha indicato chiaramente i criteri del piano di numerazione automatica dei canali, stabilendone anche l'ordine di priorità:

- a) garanzia della semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali;
- b) rispetto delle abitudini e preferenze degli utenti, con particolare riferimento ai canali generalisti nazionali e alle emittenti locali;
- c) suddivisione delle numerazioni dei canali a diffusione nazionale sulla base del criterio della programmazione prevalente, in relazione ai seguenti generi di programmazione: semigeneralisti, bambini e ragazzi, informazione, cultura, sport, musica, telegiornali; previsione, nel primo arco di numeri, di adeguati spazi nella numerazione che valorizzino la programmazione delle emittenti locali di qualità e quella legata al territorio e divieto di irradiare programmi rivolti ad un pubblico di soli adulti; riserva per ciascun genere di una serie di numeri a disposizione dei soggetti nuovi entranti, al fine di garantire il più ampio pluralismo in condizioni di parità tra i soggetti operanti sul mercato;

d) individuazione di numerazioni specifiche per i servizi di media audiovisivi a pagamento;

e) definizione delle condizioni di utilizzo della numerazione.

La legge stabilisce, comunque, il diritto di ciascun utente di riordinare i canali a proprio piacimento.

Comunque, l'Autorità deve assicurare nella distribuzione dei numeri condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie.

Questi sono i criteri e i principi a cui noi ci siamo doverosamente attenuti.

In sintesi, il piano approvato dall'Autorità ha assegnato:

- ai canali generalisti nazionali : i numeri da 1 a 9 e a partire dal numero 20 del primo arco di numerazione per le emittenti che non trovano collocazione nel primo intervallo;

- Alle emittenti locali: i numeri da 10 a 19 e da 71 alla fine del primo arco di numerazione;

Alle emittenti locali sono stati inoltre assegnati i medesimi blocchi attribuiti con riferimento al primo arco di numerazione anche per il secondo e terzo arco di numerazione, nonché tutto il settimo arco di numerazione per le esigenze di crescita della nuova offerta digitale *non simulcast* a quella analogica;

- Ai canali digitali terrestri a diffusione nazionale in chiaro sono attribuiti i numeri fino a 70 del primo arco di numerazione, suddivisi nei seguenti generi di programmazione: semigeneralisti, bambini e ragazzi, informazione, cultura, sport, musica, televendite;

- Ai servizi di media audiovisivi a pagamento sono riservati il quarto e quinto arco di numerazione;

- Ai programmi diffusi in HD (High Definition) il sesto arco di numerazione;

- Ai servizi radio l'ottavo arco;

- Ai servizi di interesse generale, quali le guide ai programmi e i canali mosaico e tutti gli aiuti alla navigazione, e alla libera scelta dei programmi, sono riservati, rispettivamente, i numeri 0, 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900 .

Il piano che abbiamo approvato ha valenza su tutto il territorio nazionale, come prescrive la legge, il che comporta l'individuazione di un *range* di numerazione per categoria di programmi (canali generalisti nazionali, canali locali, canali a diffusione nazionale suddivisi per generi di programmazione, canali a pagamento, nuovi servizi) identico per tutte le Regioni. Ciò anche a garanzia della semplicità d'uso del sistema di ordinamento automatico dei canali, che è il primo criterio che noi dobbiamo seguire.

La decisione dell'Autorità è stata preceduta dalla consultazione pubblica sullo schema di piano, nel corso della quale abbiamo sentito tutti i soggetti interessati: associazioni dei consumatori, associazioni delle emittenti nazionali e locali, singole emittenti , rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

Al fine di verificare le "abitudini e preferenze" del pubblico (secondo criterio che la legge ci dice di applicare) in base a dati aggiornati , abbiamo inoltre commissionato un sondaggio ad hoc, ch'è stato realizzato da una società specializzata (Demoskopea) , selezionata attraverso procedure di evidenza pubbliche.

Il sondaggio ha riguardato un campione rappresentativo della popolazione italiana molto ampio (10.000 interviste in tutte le Regioni d'Italia, relative sia a quelle già digitali sia a quelle dove la conversione non è ancora stata effettuata) e si è articolato anche su base regionale. Dal sondaggio è emerso che circa il 70% degli utenti ha un decoder digitale terrestre o un televisore integrato e che una percentuale significativa di essi (il 57%) ha ordinato i programmi secondo le proprie preferenze. Abbiamo, quindi, innanzitutto ribadito la libertà per l'utente di riorganizzare la lista dei canali secondo le preferenze individuali.

Per quanto riguarda le abitudini sul telecomando, il sondaggio ha evidenziato la prevalenza nelle prime posizioni del telecomando (numeri da 1 a 9) delle emittenti nazionali ex analogiche.

In particolare, l'ottava posizione ha visto una nettissima prevalenza della tv nazionale; nella nona posizione emerge una presenza delle emittenti locali pari al 29,2% e delle emittenti nazionali pari al 69,7% (per l'ascolto solo digitale) e, rispettivamente, del 39,4% e del 59,5% (per l'ascolto analogico e digitale). Ciò conferma la correttezza dell'ipotesi posta in consultazione.

Solo in 5 Regioni la concentrazione delle emittenti locali a partire dal tasto 9 del telecomando risulta superiore a quella delle emittenti nazionali. Sennonché il frazionamento dell'utilizzo del tasto 9 fra nazionali e locali, oltre che tecnicamente complesso e inefficiente ai fini dell'uso delle frequenze, si sarebbe posto in diretto contrasto con l'obbligo di legge (sancito dall'articolo 2-bis, comma 7, lettera e del d.l. 5/2001 convertito con legge n. 66/2001) di diffondere i medesimi programmi e programmi-dati sul territorio nazionale (quindi anche l'identificativo LCN) da parte dei soggetti operanti in tale ambito, fatta salva l'articolazione anche locale delle trasmissioni radiotelevisive della concessionaria del servizio pubblico.

Questa, peraltro, è una norma che all'epoca chiesero a gran voce le emittenti locali, per evitare il rischio che le emittenti nazionali diversificassero i propri programmi sui vari territori, entrando così in concorrenza con il settore locale.

Nell'ambito della consultazione pubblica le maggiori associazioni rappresentative delle emittenti locali AERANTI-CORALLO ed FRT-Associazioni Tv locali, che insieme rappresentano oltre il 90% del settore, si sono favorevolmente espresse sull'ipotesi di attribuire alle emittenti locali i numeri da 10 a 19, evidenziando che tale numerazione è

quella che garantisce al meglio l'esigenza dell'emittenza locale di avere 10 numeri consecutivi nelle prime posizioni del telecomando, evitando disparità di trattamento tra le diverse tv locali.

Siamo consapevoli della grande importanza che il Parlamento annette alla tutela delle emittenti locali, e della sensibilità di codesta Commissione sul tema del loro posizionamento nei primi tasti del telecomando, che ha portato alla Risoluzione votata lo scorso 14 luglio, accolta dal Governo.

Devo peraltro fare riguardosamente presente che la decisione assunta dall'Autorità è una decisione obbligata nell'applicazione della legge vigente, rispettosa del ruolo delle diverse emittenti sul territorio e che agevola la fruizione da parte del cittadino della maggiore e crescente offerta di contenuti grazie alla digitalizzazione della TV. La ripartizione in programmi tematici, la separazione tra offerte in chiaro e a pagamento, la collocazione riservata ai programmi per adulti: abbiamo fatto ordine e semplificato le chiavi di ricerca, come ci chiede espressamente la legge.

La delibera assunta dall'Autorità risponde dunque alla basilare norma di legge che vuole che l'Autorità si basi sulle abitudini e preferenze dei cittadini. Laddove la legge avesse adottato un criterio diverso o più diretto per stabilire il posizionamento delle emittenti nei primi tasti del telecomando l'Autorità si sarebbe conformata.

Non vanno sottovalutati i margini di flessibilità del sistema: ciascun utente può riordinare i canali autonomamente sulla sua tv e, a tal riguardo, dall'indagine effettuata è emerso – come ho detto - che un'importante percentuale di rispondenti ha comunque ordinato i canali secondo il *ranking* personale preferito, senza avvalersi della funzione di sintonizzazione automatica dei canali.

La banda larga

La situazione italiana

Le telecomunicazioni sono nella più grande fase di trasformazione da 70 anni in qua.

Finora il servizio in voce ha fornito il 70% dei ricavi e parte preponderante degli utili, ma i volumi di traffico in rete crescono vigorosamente ogni anno (circa il 30%), anche in un sistema-Paese ancora poco digitale qual è il nostro.

Gli stessi dati che ci vedono ai primi posti in Europa sul fronte dei prezzi dei servizi tradizionali e della concorrenza infrastrutturata, ci classificano sotto la media UE per diffusione della banda larga², anche se con quasi 5 milioni di chiavette USB e 15 milioni di *smartphones* l'Italia è leader in Europa nella diffusione delle tecnologie per l'internet mobile.

Siamo sotto la media anche per il numero di famiglie connesse a internet³, oltre che per la diffusione degli acquisti *on-line* e per il contributo dell'*Information Communication Technology* al prodotto interno⁴.

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

² 20,6% della popolazione rispetto alla media EU27 di 24,8% (17^a posizione).

³ 53% delle famiglie rispetto ad una media EU27 di 65% (22^a posizione).

⁴ L'ICT contribuisce per il 3,9% al PIL nazionale rispetto ad una media EU27 del 5% (13^a posizione).

Come si vede, c'è un ampio campo che si aprirebbe dinanzi per le nostre piccole e medie imprese, che hanno spesso una produzione specializzata e talora di eccellenza, qualora potessero disporre di ulteriori modalità di promozione e di vendita.

Stando così le cose, gli obiettivi ambiziosi della Agenda Digitale europea⁵ difficilmente potranno essere raggiunti.

Il futuro presuppone l'ultra banda, le reti di nuova generazione in fibra ottica con capacità di trasmissione sopra i 50 Mbit/s, mentre l'Italia ancora ha difficoltà a chiudere il piano per il *digital divide* – che vuol dire, sostanzialmente, far accedere tutti oggi a internet alla potenza della tecnologia di ieri⁶ - e non si accinge a fare un passo decisivo verso la fibra. Eppure il passaggio alla fibra ottica – e ai nuovi servizi e contenuti fruibili – garantirebbe ingenti risparmi e una spinta decisiva alla ripresa (*exit strategy*)⁷.

E' un problema di domanda, di offerta e di politiche pubbliche. Per le nuove tecnologie, i percorsi di creazione e stimolo di domanda e offerta devono andare infatti di pari passo e devono inserirsi in una visione complessiva dell'ecosistema digitale.

La carenza di domanda

⁵ Commissione europea, *A Digital Agenda for Europe* - COM(2010) 245.

⁶ A fine 2009, il livello di copertura lorda (collegamenti attestati su centrali aperte al servizio ADSL) ha raggiunto il 96% della popolazione, in incremento di circa un punto percentuale rispetto all'anno precedente. In particolare, sono 6.500 i comuni italiani che risultano coperti dal servizio, mentre i cittadini di 1.600 comuni sono ancora sostanzialmente privi della possibilità di collegarsi a banda larga, ovvero solo una parte di essi possono accedere ai servizi *broadband*. Fonte: Between, Osservatorio Banda Larga, maggio 2010.

⁷ La larga banda è strumentale in due direzioni:

- Stimolo alla crescita economica del sistema produttivo (servizi, contenuti, convergenza);
- Riduzione dei costi industriali (energia, trasporti, scambi commerciali) e dei costi dello Stato apparato (sanità, pubblica amministrazione, scuola, sicurezza).

Cfr. OCSE, *“Network developments in support of innovation and user needs”*, dicembre 2009; Confindustria, progetto Italia Digitale, maggio 2010.

Sono molteplici i fattori che influiscono sulla carenza di domanda⁸.

Tra tali fattori possono indicarsi:

- L'insufficiente diffusione di internet nelle scuole (sebbene in crescita);
- La modesta diffusione dell'informatica nelle fasce di reddito/istruzione medio-basse;
- La scarsa sostituibilità fra televisione e internet;
- La stentata diffusione di internet nelle fasce di età *over 50*;
- Costi e balzelli accessori ingiustificati per i servizi *on line*;
- La diffidenza degli italiani ad affidarsi ai servizi *on line* per la paura di truffe telematiche; c'è poca trasparenza e incerta tutela giuridica.

Ci sono dunque aspetti rilevanti di alfabetizzazione informatica, di costo dei servizi - anche in relazione al reddito disponibile -, e di fiducia verso le transazioni digitali.

Ma da un semplice esempio si possono trarre alcune indicazioni importanti. L'UE ha rilevato che l'Italia ha il record degli acquisti *on line* dei biglietti del treno e dell'aereo. Come mai? Oltre a non fare più la coda, l'utente non paga i diritti di emissione e non deve necessariamente stampare il biglietto. In questo caso gli incentivi per utente e imprese verso la dematerializzazione e la disintermediazione del servizio convergono.

Se l'Italia vuole essere *on line* deve dunque agire per la rimozione delle remore mentali e l'azzeramento dei balzelli digitali.

Il settore pubblico può fare la sua parte. I contenuti pubblici sono infatti un *driver* importantissimo per la diffusione di una familiarità con il digitale. In questo senso, la

⁸ In questo senso Cfr. anche il Rapporto sul settore delle telecomunicazioni in Italia redatto da Analysys Mason per il primo forum nazionale ICT/TLC (ASSTEL, SLC/CGIL, FISTEL/CISL, UILCOM/UIL).

diminuzione del 17,8% degli investimenti destinati ai contenuti digitali in ambito pubblico nel corso del biennio 2008 – 2009 non è un buon segno⁹.

L'offerta: lo sviluppo delle reti di nuova generazione in fibra

Cosa c'è sul tavolo ad oggi?

Due schemi di piano autonomi, quello di Telecom Italia¹⁰ e quello degli operatori alternativi¹¹ e diverse iniziative regionali e provinciali (alcune – come quella della Lombardia e del Trentino - in uno stato più avanzato di sviluppo).

L'Autorità asseconderà ogni iniziativa, nel rispetto delle regole, in particolare di quelle sull'accesso¹². L'impressione è però che le pur apprezzabili idee progettuali proposte offrano una visione di quello che si può fare, ma non ancora di quello che concretamente ci si impegna a fare¹³.

Dunque non basta. Si rischia di essere troppo lenti e di fare uno spezzatino non coordinato. Ci vuole un'iniziativa complessiva - analoga ad esempio a quella avviata in Francia¹⁴ -, un progetto integrativo per una *fiber Nation* con una cabina di regia ben salda,

⁹ Fonte: CONFINDUSTRIA, rapporto *e-content* 2010.

¹⁰ Il piano Telecom annuncia fino a 7 miliardi di investimenti nei primi 3 anni (2010-2012), inclusi gli interventi necessari per il rilegamento in fibra delle centrali (*backhauling*), che ha carattere prioritario. L'obiettivo immediato, per quanto riguarda la rete di accesso, è quello di collegare con la fibra ottica le unità immobiliari nelle 13 maggiori città italiane entro il 2015. In altre 125 città l'accesso in fibra arriverebbe successivamente. Lo *switch off* è legato al raggiungimento di determinate soglie di traffico.

¹¹ Vodafone, Wind e Fastweb hanno avanzato congiuntamente uno schema di piano, cui ha aderito anche Tiscali, che postula, in una prima fase, investimenti (propri e altrui) per 2,5 miliardi di euro al fine di realizzare una rete in fibra destinata a connettere una parte rilevante della popolazione entro 5 anni.

¹² Al riguardo l'emananda Raccomandazione europea sulle reti di nuova generazione prevede, anche per la fibra, l'obbligo per gli operatori *incumbent* di dare accesso alla rete agli operatori concorrenti.

¹³ Ancora incerte sono le condizioni di finanziamento e timide le prospettive di sviluppo dimensionate sulle richieste attuali dell'utenza e su quelle ravvicinatamente attese.

¹⁴ In Francia il Governo ha lanciato un piano nazionale per l'economia digitale e l'ultra banda; i principali operatori hanno deciso di coordinarsi per realizzare una rete in fibra; la legge ha imposto a tutti gli operatori la condivisione delle cablature condominiali; il regolatore ha posto a consultazione pubblica il quadro regolamentare per lo sviluppo della fibra che differenzia le regole per le aree urbane da quelle a bassa densità di traffico. La previsione di stanziamenti pubblici è di 2 miliardi di euro per una rete in fibra ottica FTTH. In applicazione di questo quadro, France Telecom, SFR e Free cooperano per realizzare una rete di nuova generazione che collegherà, entro un anno, 800 mila abitazioni.

che eviti costose duplicazioni delle infrastrutture civili e faccia fare all'Italia il salto di qualità di cui ha bisogno.

C'è parziale sovrapposizione delle aree geografiche d'intervento, senza coordinamento delle opere di posa.

Seguiamo con attenzione e interesse il tavolo tecnico presieduto dal Vice ministro Romani.

L'Autorità farà la sua parte, dettando regole che, garantendo l'accesso alla fibra in condizioni di piena concorrenza:

- riconoscano, con fini incentivanti, un premio di rischio per il capitale investito;
- favoriscano gli investimenti condivisi;
- garantiscano la neutralità tecnologica e la parità di condizioni nell'utilizzazione delle infrastrutture comuni.

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

Le politiche pubbliche per il digitale e la visione di sistema che manca

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

Il settore pubblico può fare molto. Anche in tempi di rigore di bilancio. Molti infatti sono gli interventi di promozione a costo zero - o comunque diversi dagli investimenti

diretti - che possono facilitare e fluidificare il percorso di aziende e cittadini nella produzione e fruizione dei contenuti digitali. Peraltro, il tessuto economico italiano distribuito sul territorio, tipico della piccola-media azienda e delle concentrazioni locali nei distretti, si potrebbe avvantaggiare maggiormente rispetto ad una struttura di industrie di grandi dimensioni dalla connessione ad una rete ad alta capacità, affidabile e senza strozzature.

In Parlamento ho sottolineato alcuni passaggi di un organico disegno legislativo che si dovrebbe comporre di molteplici misure:

Norme quadro per la costruzione e condivisione delle infrastrutture che affranchino dalle molteplici autorizzazioni e/o concessioni;

- Completamento delle norme sull'interoperabilità dei servizi della PA e sanità *on line*¹⁵;

- Norme per la liberalizzazione delle transazioni *on line* e il commercio elettronico;

- Norme sulla sicurezza delle reti;

- Liberazione delle radiofrequenze per la larghissima banda e meno vincoli per il *Wi-fi*;

- Utilizzazione di parte dei proventi delle aste delle radiofrequenze per gli incentivi alla larga banda¹⁶ e per la riduzione del *digital divide*;

- Contributi per la rottamazione degli apparati informatici obsoleti; Elevazione del tetto del credito d'imposta per gli investimenti delle imprese e riduzione delle imposte sui finanziamenti a lungo termine per interventi strutturali. Agevolazioni fiscali per l'impiego di capitali privati nel finanziamento di progetti di lungo periodo con forti esternalità positive

¹⁵ E' importante che il programma E-Government 2012 sia portato a termine, se del caso selezionando le priorità, in modo che il ciclo completo delle transazioni non richieda documenti cartacei, che vi sia piena interoperabilità fra i sistemi utilizzati dalle imprese e dalla pubblica amministrazione. Nella sanità occorre introdurre l'eliminazione completa della carta, il tele monitoraggio ed il teleconsulto.

¹⁶ Le regole europee consentono che parte del ricavato dell'asta pubblica di assegnazione delle frequenze liberate dalla televisione vada agli incentivi alla larga banda.

(tra cui le reti NGN) possono rappresentare una valida alternativa all'impiego di risorse di bilancio sempre più scarse¹⁷;

- Riforma del diritto d'autore, bilanciando¹⁸ i diritti degli autori e quello degli utenti che navigano in rete; tema che si inserisce nel più ampio dibattito sulla *net neutrality*¹⁹.

Open access e gli impegni di Telecom Italia

Il contesto in cui si inserisce Open access e le sue finalità

Una visione sulla situazione che ha fatto da contorno a Open access è utile per capirne a fondo la portata.

La quota di mercato di Telecom Italia nell'accesso alla rete fissa è scesa sotto il 74%, con un calo di circa 20 punti in cinque anni, quelli dell'attuale consiliatura dell'AGCOM. Nel confronto con gli altri incumbent, Telecom ha una quota allineata alla media degli ex-monopolisti europei (France Télécom, Deutsche Telekom, British Telecom e Telefónica). In più, il solido sistema regolamentare dell'accesso ha portato l'Italia a essere fra i leader europei nel *full unbundling* –l'*unbundling* vero, senza annacquare strumentalmente i dati con quelli dello *shared access* –, sia in termini di quantità (oltre 4,3 milioni di linee attive a marzo 2010) che di prezzo (a settembre 2009, solo sei su 27 Paesi europei avevano tariffe

¹⁷ Questa posizione è stata più volte espressa dal Presidente di Cassa Depositi e Prestiti Franco Bassanini. In tema di regolazione fiscale, già oggi molti Paesi europei (tra cui l'Italia) prevedono incentivi fiscali rilevanti per gli investimenti in energie rinnovabili e diversificano la tassazione dei *capital gains* immobiliari a seconda della durata del possesso. Anche sotto il profilo delle norme contabili e prudenziali, la fedeltà al principio *mark-to-market*, determina un incentivo sistematico alle *performances* a breve termine e incoraggia quindi effetti pro-ciclici, che nel caso delle infrastrutture possono portare a un investimento sub-ottimale.

¹⁸ Come evidenziato dall'Autorità nella indagine conoscitiva pubblicata a febbraio 2010.

¹⁹ Sul tema, la Commissione europea ha lanciato la scorsa settimana una consultazione pubblica che ci fornirà elementi per la migliore messa a fuoco della questione.

inferiori). Sì, perché le tariffe italiane sono significativamente più basse rispetto a Paesi come Francia, Germania, Belgio.

In questo contesto si sono aggiunti gli impegni di Telecom nell'ambito di *Open access*, che aprono la rete esistente agli operatori alternativi con un'ampiezza, una trasparenza, un'equivalenza di accesso quali in passato non si avevano, e, soprattutto con un controllo da parte di un *board* indipendente, di cui la maggioranza dei membri è nominata proprio da questa Autorità²⁰.

A cosa serve tutto questo?

Ad evitare vischiosità, a prevenire occulte *retention*, a creare un clima di maggiore trasparenza e, in ultima istanza, migliori condizioni per lo sviluppo della dinamica concorrenziale (quello che gli anglosassoni, con la loro proverbiale chiarezza espositiva, chiamano *level playing field*); serve a snellire il funzionamento perché gli operatori alternativi possano colloquiare direttamente con *Open Access* per l'accesso alla rete di Telecom anziché interfacciarsi con le direzioni commerciali che vendono servizi di Telecom stessa e che potrebbero avere interessi contrapposti. Sono queste le cose che creano degli attriti quando invece va concretamente assicurato un modo di operare in cui tutti partano sullo stesso piano.

Dopo alcune incomprensioni iniziali, *Open Access* si candida ad essere un *benchmark* per l'Europa, e ciò è stato riconosciuto anche dalle Istituzioni comunitarie²¹.

²⁰ Delibera n.718/08/CONS.

²¹ La precedente commissaria Reding ha rilevato che potrebbe diventare un modello per tutta l'Europa. Ancora recentemente, la Conferenza europea dei regolatori ha dato atto che la regolamentazione italiana in materia è la più progredita d'Europa; un esempio di *best practice* di grande prospettiva.

E' stato dato un forte impulso alla sperimentazione di una soluzione innovativa che prevede, in aggiunta alle misure e ai rimedi dell'Autorità, l'assunzione di elementi di obbligazione volontaria da parte di Telecom Italia - parte dei quali poi sono diventati obblighi regolamentari²² - allo scopo di garantire una più efficace parità di trattamento nel mercato dell'accesso alle reti di comunicazione elettronica.

C'è ovviamente molta attesa per i risultati di *Open access*.

Allo stato, l'Autorità sta monitorando l'attuazione degli impegni e iniziamo a registrare risultati importanti. Permangono alcune criticità. Ogni suggerimento migliorativo formulato in spirito di collaborazione da parte dei concorrenti di Telecom è tenuto in massimo conto dall'Autorità.

Abbiamo creato e testeremo un modello nuovo per dimostrare come la rete, anche di un solo operatore, possa servire a tutti in condizioni di equivalenza.

Ora, alla validità del modello deve indilazionabilmente corrispondere la coerenza dei comportamenti, che spetta prioritariamente a questa Autorità valutare.

²² Attraverso la delibera n.731/09/CONS.