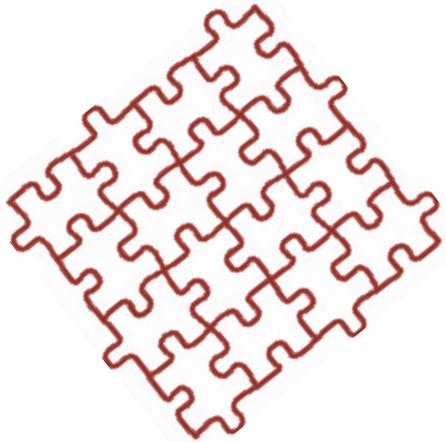


# @antonionicita #questianni

domande digitali in cerca di regole



[www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)  
free download

ANTONIO NICITA

#questianni  
domande digitali in cerca di regole





## INDICE

<i>Prefazione</i> di Maurizio Dècina	11	Il <i>boom machine-to-machine</i> mette alla prova le infrastrutture?	127
<i>Premessa</i>	19	<i>Machine-to-machine</i> e <i>Internet of Things</i> , quali regole?	130
Introduzione (“si, ma quante domande!”)	29	Telco e servizi postali: cosa suggerisce l’analisi dei bilanci?	133
<b>I. CONSUMATORI E CONCORRENZA</b>	61	Portalettere senza lettere o un nuovo ‘ <i>right to communicate</i> ’?	137
«Spinte gentili» per favorire i consumi?	63	Concorrenza e servizio universale: alternativi o complementari?	143
Marketing digitale: dove sono le insidie nascoste?	66	<b>III. PLURALISMO E MEDIA</b>	149
Arriva la ‘bolletta 2.0’: una svolta <i>nudge</i> ?	69	Un <i>new deal</i> regolatorio per la TV che cambia?	151
Mercato dei beni e mercato delle idee: oltre il paradosso di Coase?	73	Il futuro della tv: quale ‘ <i>level playing field</i> ’?	155
Antitrust vs Regolazione? Non solo, non proprio.	78	La convergenza telco-media richiede nuove regole?	158
<b>II. RETI E INNOVAZIONE DIGITALE</b>	85	Tra diritti e contratti: equivoci del <i>geo-blocking</i> ?	161
Banda larga: quale complementarità tra domanda e offerta?	87	Per il pluralismo in TV serve (solo) un cronometro?	166
I <i>broadband scettici</i> . Ma lo status quo è un’opzione?	91	Se (anche) il pluralismo in TV muore a Parigi	174
Regole diverse per concorrenza e innovazione?	94	<b>IV. ECOSISTEMA DIGITALE E DIRITTI</b>	179
Prezzi e investimenti si muovono insieme?	99	Quanti versanti ha la <i>Net Neutrality</i> ?	181
La liberalizzazione ha fatto bene alle <i>tlc</i> ?	103	<i>Internet Bill of Rights</i> . Una nuova ‘transazione digitale’?	187
Liberalizzare è di sinistra, privatizzare di destra?	109	Piattaforme digitali, Innovazione e Concorrenza. Quale approccio?	190
Dalla ‘Banda L’ ai 700 Mhz: approccio sistemico alle frequenze?	112	I mille volti della condivisione. Ma (davvero) è tutto <i>sharing</i> ?	195
Banda larga mobile in condivisione?	116	Andrew Odlyzko: fine dei mercati nell’era digitale?	198
La banda 3.6-3.8 GHz: inizia l’era dello <i>sharing</i> geografico?	119	The <i>Internet of Beings</i> . Chi trova, cerca?	202
Quali politiche dello spettro nella prospettiva del 5G?	123	Capitalismo digitale, libertà senza proprietà?	208
		Regole <i>smart</i> per diritti incompleti?	211
		La Rete dopo Parigi. Paura, solidarietà o stereotipi?	215
		Dalla <i>Cybersecurity</i> alla <i>Cyber-intelligence</i> ?	220

<b>V. NUMERI</b>	225
Accessi a rete fissa	227
Accessi <i>broadband</i> da rete fissa	
Numero di linee mobili	228
Sim con traffico dati e del volume traffico dati da rete mobile	
Ricavi complessivi nelle telecomunicazioni fisse e mobili	229
Ricavi da servizi <i>retail</i> nelle telecomunicazioni fisse e mobili	
Accesso ai mezzi di comunicazione in Italia	230
Ricavi nei mercati dell'informazione	
TV: quote di ascolto annuale nel giorno medio	231
Ricavi nel settore dei servizi postali e di corriere espresso	
Quote di mercato per i servizi postali e di corriere espresso	232
Osservatorio sul giornalismo: fonti utilizzate	
Osservatorio sul giornalismo: rilevanza delle fonti	233
Osservatorio sul giornalismo: utilizzo strumenti <i>online</i>	234
Ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria <i>online</i> in Italia	235
Principali operatori nella raccolta pubblicitaria <i>online</i> nel mondo	

## Prefazione

di Maurizio Dècina\*

Il mio caro amico Antonio Nicita, professore di Politica economica alla Sapienza di Roma, è stato eletto due anni fa commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. E ogni volta che ci vediamo mi ripete, sorridendo, che è 'colpa' mia.

Oggi mi chiede di tracciare un commento 'risarcitorio' al suo diario di bordo da quando Commissario Agcom, fatto da suoi interventi e riflessioni, pubblicati in questi due anni. Un diario opportuno e agile, che non intende affatto essere il racconto delle decisioni Agcom, che restano sullo sfondo e che vengono richiamate solo occasionalmente e per inciso. Le riflessioni che Antonio ci offre si occupano di questioni di lungo respiro che sono davanti a noi e che invitano a riflettere.

Scrivo allora questa prefazione con grande piacere per lui e con sentimenti contrastanti quanto alla materia che qui viene trattata.

E', infatti, una materia trasversale e ribollente. Una materia che attraversa settori strategici per l'economia nazionale e per le sorti future del paese (si pensi solo alla sfida dell'infrastrutturazione a banda larga e del riassetto dello spettro radioelettrico); che incrocia mercati antichi

e antichi e insopprimibili valori (il pluralismo dell'informazione, il mondo dei giornali di carta, la tutela del prodotto audiovisivo e dell'identità culturale dell'Europa); che guarda ad esigenze di tutela che nessuna economia di mercato e nessuna rivoluzione digitale degna dell'eredità culturale di questa nostra parte di mondo può conculcare (i diritti dei minori e dei disabili, la tutela della dignità delle persone, la garanzia di essenziali diritti di cittadinanza); che afferma la libertà e la concorrenzialità dei mercati quale condizione di maggiore ricchezza pubblica e privata, di più diritti per tutti, di maggiori tutele per i consumatori.

Sentimenti contrastanti, dicevo. Un pezzo di questa materia è la mia vita professionale stessa. Un altro pezzo è la sfida che ad un certo punto ho deciso, per ragioni strettamente personali, di lasciare ad altri.

Eppure resto convinto che lavorare al livello più alto all'interno di una Autorità come quella che in Italia si occupa dei mercati della comunicazione possa essere – a determinate condizioni - uno dei mestieri più belli e appassionanti del mondo, come anche questo veloce diario di bordo di Nicita si incarica di dimostrare.

C'è tutto un mondo che passa attraverso le maglie dell'attività di regolamentazione e vigilanza di Agcom. Basta guardare anche solo all'indice del libro di Antonio. Banda larga, frequenze, mercato postale, mercato televisivo, tutela dei consumatori, *copyright*, Internet, sfida digitale, ecc.

Mi piace sottolineare alcuni passaggi problematici colti qua e là sfogliando il volume, passaggi che illuminano una visione complessiva, anche filosofica e culturale, dei problemi che sono oggi dinanzi ad un regolatore di mercati dell'ecosistema digitale. Lo faccio procedendo per temi e titoli, senza presunzione di ordini e gerarchie, citando fedelmente perché non saprei dire meglio e con altrettanta capacità di sintesi su ciascuno di questi temi.

Sui processi di convergenza tra i mercati telco e i mercati media: *“oggi non è più possibile pensare separatamente alle regole per le telco e i media.”*

---

\*Professore emerito al Politecnico di Milano e già Commissario Agcom

*Profonde interdipendenze si manifestano ormai sia dal lato dell'offerta, con i continui processi verticali di integrazione proprietaria e contrattuale, sia dal lato della domanda, con un consumatore sempre più interessato alla fruizione ubiqua, persino in mobilità, di contenuti ad elevata capacità di banda, indipendentemente dalla piattaforma trasmissiva e dal terminale con il quale si connette”.*

*Sul governo delle frequenze: “la valorizzazione di una risorsa finita, come lo spettro, deve essere orientata da un lato al principio dell'assegnazione efficiente (il bene deve andare nelle mani di chi lo valuta di più, perché chi più paga ha i maggiori incentivi a massimizzarne il valore), dall'altro agli obiettivi sociali delle politiche pubbliche (l'allocazione degli usi dello spettro deve essere finalizzata a realizzare determinate finalità, quali l'accesso a determinati servizi per il maggior numero di cittadini-utenti)”.*

*Ancora sul governo delle frequenze: “...e chiediamoci anche se per liberare domanda per la banda ultra larga, il nostro paese debba continuare ad avere il record della capacità trasmissiva impiegata per usi televisivi, o non si debba invece procedere ad un'allocazione efficiente delle frequenze, con un'opportuna azione di refarming di stampo europeo, procedendo rapidamente alle compensazioni e alle riallocazioni utili al sistema industriale italiano”.*

*Sulla tutela del pluralismo: “bisogna chiedersi se la tutela del pluralismo politico-sociale e culturale sia solo un residuo ingombrante dell'era analogica o non debba piuttosto essere, magari con regole più leggere ma non meno efficaci, una preziosa bussola che orienti il confronto democratico nel rapporto con i media anche nell'ecosistema digitale”.*

*Sulla tutela dei consumatori: “il consumatore va lasciato libero di scegliere, di conoscere e di conoscersi, di fare esperienza, di fare errori. Questa sembra oggi la nuova frontiera della tutela del consumo: incoraggiare regole flessibili che permettano di governare le dinamiche innovative dal lato dell'offerta. Tutele rigide*

*sacrificano la libertà di scelta e consumatori senza libertà finiscono per privarsi dei benefici dell'innovazione”.*

*Sulla regolamentazione del mercato postale: “costi fissi e volumi in costante calo realizzano perdite nette, un vero e proprio buco, il cui finanziamento, in parte pubblico, non genera alcuna inversione di tendenza nella domanda. Al regolatore, al quale viene anche demandata la valutazione dell'impatto della regolazione, non può negarsi la valutazione economica del diritto, degli effetti prodotti sui cittadini e sulla spesa pubblica”.*

*Sul diritto d'autore: “i fenomeni di pirateria di massa che si verificano on-line possono distruggere ogni incentivo alla produzione di opere dell'ingegno, con gravi perdite non soltanto economiche ma più in generale culturali, ledendo la stessa libertà di espressione. La tutela dell'authorship non solo non è antitetica alla libertà di espressione, ma ne può costituire uno strumento irrinunciabile”.*

*Sul governo di Internet: “sviluppatosi pressoché senza regole, come luogo ideale di creatività e innovazione, l'ecosistema internet sta diventando una miniera preziosissima di contenuti, di contatti, di opportunità. Oggi ci rendiamo conto che alcuni punti fermi vanno definiti. La “Declaration of Independence of Cyberspace” di J.P. Barlow è un grande anelito ideale, ma è intraducibile in termini concreti. Non si può pretendere di reclamare libertà senza limiti, perché si sfocerebbe nell'arbitrio e la tutela del “naturale” verrebbe sostituita, come in biologia e in etologia, dalla legge del più forte. Da più parti emerge la necessità di pensare a una regolazione leggera e al contempo seria, equilibrata, precisa, che soddisfi i diversi interessi in gioco”.*

*Sugli incentivi alla domanda in funzione dello sviluppo della banda larga: “le due politiche per la diffusione della banda larga, dal lato della domanda e dell'offerta, hanno natura complementare, e un efficace intervento pubblico deve impegnare risorse su entrambi*

*gli ambiti, assicurandone un valido coordinamento. Incisive politiche dal lato della domanda andrebbero peraltro attuate al più presto in quanto sono efficaci tanto nel promuovere l'accesso alle reti esistenti (anche in funzione della riduzione del digital divide) quanto nel facilitare la migrazione degli utenti verso le reti di nuova generazione”.*

Il tema dell'infrastrutturazione a banda larga del paese è quello sul quale occorre compiere davvero un deciso salto di qualità: *“una velocità massima attestata sui 30 Megabit basterà per soddisfare le attuali esigenze della domanda. Ma occorre guardare oltre, ai 100 e persino al Gigabit, per avere applicazioni più sofisticate ancora. Il piano banda ultra larga spinge appunto verso i 100 Megabit al 2020 ed è utile per lo sviluppo dei contenuti, in particolare televisivi, ma anche per applicazioni video innovative di altro tipo. Penso ad applicazioni quali la realtà virtuale o aumentata, virtual/augmented reality, con simulazione via computer di ambienti e scenari di gioco e di intrattenimento, che richiedono bande ben più elevate di quelle televisive. I 100 Megabit, e ben oltre, vengono offerti da rilegamenti in fibra ottica, quali le Gpon che oggi viaggiano fino a 10 Gigabit su collegamenti lunghi fino a 20 km. Ma 100 Megabit possono anche essere offerti da accessi misti in fibra e rame del tipo Fttc, fiber to the cabinet, quando il collegamento in rame è corto e/o quando si impiegano tecniche di vectoring”.*

Infine, c'è un altro tema che Antonio Nicita analizza in un passaggio del volume e che riguarda la cosiddetta *'Net Neutrality'*. Giustamente Antonio si sofferma sull'approccio *multi-sided market* e sulla necessità di mettere in relazione il rapporti utente-provider, con quello utente-Ott e Ott-provider.

E' il modo giusto di analizzare il problema e di trovare soluzioni ed è quello che ha seguito il gruppo che ha elaborato la posizione del Governo italiano sul tema: *“la Net Neutrality deve garantire regole chiare e vincolanti all'interno della rete Internet “best effort”. La rendono accessibile a tutti nella sua interezza (no blocking), impediscono che “gatekeeper” non benevoli*

*limitino il traffico tra specifici utenti e di specifiche applicazioni (no throttling) e consentono al cittadino-utente di pagare per modificare la priorità dei pacchetti a lui destinati. Gli ISP possono offrire servizi premium prioritari ai loro abbonati consumatori, a condizione di non influenzare indebitamente la libertà di scelta dei consumatori e a patto che venga rispettata la regola di “ragionevole” non interferenza o svantaggio rispetto a tutti gli altri consumatori o edge/content providers (no unreasonable interference or disadvantage to consumers or edge providers). Insomma, le regole garantiscono che nella rete di ogni ISP (indipendentemente dalla sua dimensione e dal numero di utenti che serve) siano rispettati tutti i principi fondamentali della Net Neutrality”.*

Il diario di bordo di Antonio Nicita restituisce la complessità e la difficoltà del compito di un commissario Agcom, ma anche il fascino di questo lavoro. E racconta anche della passione e dell'impegno con i quali Antonio affronta ogni giorno il suo difficile compito.

Viviamo un momento di grande ansia ed è difficile trovarne di analoghi negli ultimi decenni. Non siamo ancora usciti da una delle crisi economiche più importanti che si ricordi in occidente.

I nostri modelli di sviluppo avanzati ed ipertecnologici sono alle prese da decenni con sfide gigantesche (ambiente, migrazione, crisi della natalità, la ricerca di identità e valori condivisi all'interno dei nuovi equilibri planetari, il consolidamento di una vera e piena cittadinanza europea, mancata valorizzazione del capitale umano e del pieno potenziale della ricerca universitaria nel nostro Paese).

Soprattutto, viviamo una fase in cui i fondamenti della civiltà che abbiamo faticosamente costruito negli ultimi due secoli in questa nostra parte di mondo (democrazia, libertà, rispetto della diversità), sono obiettivo di un attacco senza precedenti nella storia recente. E anche su questo si sofferma giustamente Antonio in una riflessione che riguarda gli attentati di Parigi visti dalle lenti della Rete e dei *social network*.

Chi riveste responsabilità istituzionali, a qualunque livello, non può non avere consapevolezza di tutto ciò. Ecco perché bisogna fare bene la propria parte. Per piccola, circoscritta e specialistica che sia.

Se ci si affranca dagli eccessi delle mediazioni al ribasso, se si rifugge dai diplomatismi più estenuanti, se si vince una certa inerzia delle burocrazie, quel misto di autocompiacimento e di autoconservazione che appartiene per storia e genetica a tutte le nomenclature; e se – per converso – si alza la testa oltre gli orizzonti del quotidiano, si esercita il gusto della sfida ad innovare continuamente comportamenti e visioni, si accetta la scommessa col futuro, si coltiva quel pensiero trasversale che solo è in grado di tenerci lontano dalla difesa dell'esistente; se – in definitiva - si vince la tentazione del conservatorismo e del corporativismo, intendendo per tale sia la naturale inclinazione dell'uomo a difendere lo status quo, sia anche quella perniciosa e infida malattia che attraversa tutta intera la storia della nostra giovane Repubblica e che si traduce nella vocazione a difendere interessi di pochi a danno dei diritti di tutti; se si è capaci di fare anche solo un po' di tutto questo, ogni giorno, allora davvero quello di commissario Agcom può essere uno dei 'mestieri' più belli del mondo.

Auguro ad Antonio di provarci ogni giorno. So che intende e che sa farlo.

MAURIZIO DÈCINA

## Premessa

Negli ultimi due anni sono accaduti diversi e importanti avvenimenti in Europa e in Italia.

In Europa c'è un nuovo Parlamento europeo e nuovi Commissari, con competenze anche innovative. L'Europa soprattutto, il discorso su di essa e il suo futuro (sospeso tra crisi economico-finanziaria, difesa delle ragioni fondanti dell'Unione, governo dei flussi migratori, spinta all'integrazione e alla diversità multiculturale, nuovi nazionalismi e attacchi terroristici al cuore del vecchio continente) costituiscono la cifra di questi anni. Dal modo in cui l'Europa risponderà a queste sfide dipenderanno certamente il destino di noi cittadini e gli equilibri geopolitici che abbiamo conosciuto negli ultimi decenni.

In Italia, c'è un nuovo Governo, è stato eletto un nuovo Presidente della Repubblica e sono state approvate riforme che, al di là delle valutazioni politiche di ciascuno, sono destinate ad incidere profondamente sul funzionamento delle istituzioni, della pubblica amministrazione, del mondo del lavoro e delle imprese, della scuola, della trasformazione digitale del paese. Siamo quindi testimoni di un momento di profondo cambiamento. E non solo in Italia.

Un ruolo da protagonista, in questa cornice, lo svolge la cosiddetta rivoluzione digitale. Un processo pervasivo di cambiamento continuo, di transizione dilatata tra il "non più" e il "non ancora", a ben vedere.

L'avvento del capitalismo digitale non è, infatti, un passaggio definito tra due chiari stati del mondo. C'è una prima e un dopo, è vero, ma il dopo è confuso ed è in continuo divenire, come hanno scritto Balbi e Magauda (*Storia dei media digitali*, Laterza, 2014).

Nel 2015 l'Unione Europea ha messo al centro della propria agenda politica ed economica la creazione di un'economia e una società digitalizzate, rafforzando le politiche già approvate nel 2010 con l'Agenda Digitale 2020.

Gli orientamenti della Commissione si muovono, in particolare, lungo tre direttrici, riprese dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nella Relazione annuale del 2015: *“garantire alle famiglie e alle imprese un accesso di alta qualità alla rete Internet per lo scambio di beni e servizi online; creare le condizioni per lo sviluppo di reti ultraveloci e affidabili; sfruttare il potenziale di crescita stimolando le imprese e la pubblica amministrazione all'utilizzo di infrastrutture ICT e di servizi e applicazioni digitali e in rete (Cloud Computing, Big data, In-ternet delle cose)”*.

Il consolidamento della direzione di marcia verso un'Europa digitale richiede innanzitutto - come ha rimarcato il Presidente dell'Agcom, Prof. Angelo Cardani - l'evoluzione del quadro legislativo e della regolamentazione. Non a caso, già nel calendario del primo anno di lavoro, la Commissione Juncker ha previsto significativi passi in avanti della disciplina di governo verso un "connected digital single market", tra i quali: a) la revisione del quadro normativo in materia di telecomunicazioni; b) la modernizzazione delle regole sul diritto d'autore alla luce della rivoluzione digitale, con un nuovo approccio alla regolamentazione dei contenuti digitali in un sistema multi-piattaforme, ivi inclusa la riforma della direttiva Servizi Media Audiovisivi; c) l'evoluzione e la semplificazione delle regole di consumo per gli acquisti *on-line* e la rapida conclusione dei negoziati in materia di norme europee di protezione dei dati comuni.

Si tratta, com'è facile intuire, di definire il percorso delle regole che caratterizzeranno i mercati 'digitali' dei prossimi dieci anni, nella transizione tra il tradizionale mondo *telco-media* e quello governato dall'ecosistema digitale delle multi-piattaforme.

Per i "non nativi" digitali, da qualche decennio a questa parte, la rivoluzione digitale ci riserva continue sorprese, alle quali, con qualche resistenza e un discreto entusiasmo, ci adattiamo, cambiando progressivamente le nostre abitudini. Non è così per la generazione dei *millennials*, digitale e connessa, alla quale guardiamo, soprattutto chi è genitore, con speranza e con una qualche apprensione, tra l'ottimismo dell'innovazione e la paura dell'alienazione digitale. Il mondo della Rete è inteso come moltitudine di libertà e di opportunità ma anche come luogo del pericolo, della solitudine nascosta, della verità condizionata, della separazione da sé. La risposta appartiene ai pronipoti, come direbbe Keynes (*Economic Possibilities for Our Grandchildren*, 1930).

A noi - quelli che si ricordano ancora i gettoni telefonici, la tastiera del *Commodore64*, i primi 'telefonini' pesanti con antenne lunghissime e che forse, come ha scritto recentemente Matteo Serra ([www.chefuturo.it](http://www.chefuturo.it)), siamo 'innovatori ibridi' - a noi, dicevo, spettano le domande. Anzi, forse proprio la necessità di porre domande e di esercitare capacità critica costituisce la più importante eredità da lasciare ai *millennials*. Domandare come fosse un prurito. Una certa scomodità. Un disagio. Un disallineamento rispetto a quanto ci circonda. Un tempo 'liquido' che contiene più di una generazione e che, per questo, ci riguarda e, insieme, ci supera. E' il nostro momento ma non è solo il 'nostro' tempo.

In questi due anni mi è capitato di vivere quotidianamente con il punto interrogativo. Ho avuto l'opportunità di guardare da vicino questi cambiamenti, di doverli osservare ogni giorno da angoli diversi, sovrapposti, da un punto di osservazione privilegiato, quello dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ma senza l'ansia di dover fornire una risposta: "so di non sapere" è stato, non senza sforzo, il mio mantra. Quasi un

imperativo categorico da tenere a mente nell'incontro quotidiano con esperti, imprese, gruppi di interesse che invece sembrano sicuri, ad ogni occasione, circa "la verità" su *ciò che è* e su *ciò che va fatto*. Coltivare il dubbio mi ha permesso fin qui di non cadere nel 'dovere' della regola, prima di comprenderne la necessità, l'impatto, la natura controintuitiva degli effetti indesiderati. Le regole nascono per risolvere - e meglio di ogni possibile alternativa - un problema meritevole di soluzione, nei limiti della normativa vigente, ma senza generarne altri, di più gravi. Un compito tutt'altro che facile.

Dal mio punto di osservazione, da due anni a questa parte, ogni giorno si presenta, infatti, con un rompi-capo. Perché problemi diversi, in mercati diversi, sono pezzi dello stesso mondo, parti dello stesso processo di cambiamento, tessere che dovrebbero incastrarsi, come il puzzle nella copertina di questo volume, in una visione sistemica, aggiornata, innovativa. Di qui, il punto interrogativo, le "domande" che ritrovate qui.

Nella giornata tipica dei cittadini e delle imprese italiane, infatti, l'uso di *smartphone*, di Internet, di contenuti audiovisivi, di interazioni digitali con la PA, di spedizione e ricezioni di prodotti e documenti è continuo, ubiquo e, spesso, congiunto. Le regole che impattano su singoli pezzi di una 'giornata digitale', tra telco e media, tra *e-commerce* e pacchi postali, tra email e lettere cartacee influenzano la vita digitale quotidiana. E' da essa che occorrerebbe partire, dai bisogni, dalla mutata natura delle transazioni per ricostruire il quadro di regole pensate per mercati, se non per segmenti distinti.

Il mondo digitale cambia ad una velocità sconosciuta alle regole e ai regolatori, alle *routine* decisionali e organizzative, agli approcci dei Tribunali amministrativi e persino alle rigidità delle Direttive europee e ai relativi *framework* regolatori. E' vero che le *routine*, come ci hanno da tempo insegnato Nelson e Winter (*An evolutionary theory of economic change*, Cambridge University Press, 1982) semplificano le scelte di cittadini e imprese, ma esse sono anche fattori di

formidabile resistenza al cambiamento. E questo vale per il regolatore e per tutti gli *stakeholders*.

Una regolazione incapace di adeguarsi al cambiamento finisce per prendere decisioni frammentate e, spesso, incoerenti. Ad esempio, è sufficiente accendere una TV ‘connessa’, di quelle ancora un po’ rudimentali che sono in commercio a prezzi contenuti, per rendersi conto di quanto lontana siano l’attuale normativa e parte della regolazione che la applica alla natura di una reale *transazione digitale*. Pur con qualche indugio di troppo sui tasti del telecomando – o dei telecomandi, a seconda dei casi – è oggi assai facile, con la nostra tv connessa, passare dalle tradizionali emittenti nazionali alle offerte pay, a *YouTube*, *Netflix*, *Chili*, *all’Internet Browser*, ad attivare una *conference call*, a giocare anche *on-line*. Più difficile è far capire ai propri figli che non si può fare tutto sempre, ma questo è un altro discorso.

Spesso questo cambiamento è troppo veloce persino per le imprese oggetto di regolazione. Fedeli e affezionate alle proprie strategie del passato ormai lungamente sedimentate, le imprese regolate finiscono spesso per restare intrappolate nelle proprie retoriche, anche quando queste appaiono, con ogni evidenza, inattuali, se non anacronistiche. Si finisce così per guardare con sospetto e resistenza ad ogni forma di innovazione regolatoria, inclusa quella che, a conti fatti, andrebbe a beneficio proprio di chi ne ostacola il passaggio.

Il regolatore è così quasi spinto a dover occupare territori non suoi. Talvolta, la ricerca della massimizzazione del beneficio sociale può generare il risultato paradossale di un neo-paternalismo regolatorio, che per quanto liberale nel senso di Sunstein e Thaler (*La spinta gentile*, Feltrinelli, 2008), finisce per doversi occupare di ciò che è bene per le imprese regolate, nonostante la resistenza delle stesse. Il risultato, non sorprendente, è che regole innovative scontentano tutti. D’altra parte, come diceva Whinston Churchill, un grande popolo ha, non solo il diritto, ma anche il dovere dell’ingratitude.

E’ un mestiere difficile quello del regolatore, proprio perché esso, se da un lato deve essere aperto ad ogni forma di consultazione (le imprese e i consumatori dispongono di informazioni e di esperienze dirette), dall’altro non deve mai puntare al consenso, né tantomeno a forme di compromesso al ribasso, mantenendo il profilo tecnico e il dovere di fornire sempre una motivazione solida e trasparente. Federico Caffè scriveva della solitudine del riformista. Ma c’è anche, eccome, la solitudine del regolatore. Che non guasta, intendiamoci, essendo anzi necessaria perché la solitudine del momento decisionale, dopo aver ascoltato tutte le istanze, è in effetti la cifra più importante attraverso la quale ‘ascoltare’ e misurare la propria indipendenza.

Resta il fatto che, spesso, cambiare – anche solo prospettiva e visuale – genera paura e incertezze ed è quindi complicato ridefinire, per imprese e istituzioni, le *routine* decisionali nel merito e nel metodo. Anche questa resistenza al cambiamento finisce per alimentare le domande quotidiane di chi è chiamato a regolare i mercati.

Alcune di queste domande ho provato a scriverle in questi anni, nei ritagli di tempo e nello spazio tra 4000-7000 battute e compongo la prima parte di questo *e-book*, gratuitamente scaricabile dal mio sito *web*. Vanno intese come occasioni per discutere e non certo come ‘tesi’, né, a maggior ragione, come bilancio dei primi due anni in Agcom. Se decidere è un processo faticoso, il cambiare idea, dopo aver approfondito un tema da diversi punti di vista, offre un qualche sollievo a chi decide. Martin Heidegger scriveva che “il domandare è la pietà del pensiero”. Meno prosaicamente, farsi sempre delle domande significa migliorare le motivazioni a supporto delle proprie tesi, essere aperti alle ragioni degli altri, sfidare continuamente il proprio particolare punto di vista.

Le domande che ho raccolto in questo volume sono finalizzate proprio alla costruzione maieutica di una possibile nuova agenda regolatoria su temi la cui complessità è crescente e rispetto ai quali le armi del

regolatore sono talvolta anacronistiche, più spesso assai spuntate, specie su questioni rispetto alle quali è difficile avere informazioni sufficienti a definire un approccio chiaro e completo. Gli spunti sono quelli che troviamo nel dibattito, non solo italiano, in questi tempi.

Inevitabilmente alcuni temi sono collegati, in qualche misura, a questioni delle quali mi sono occupato in Agcom, anche in veste di Relatore (tra le quali: l'indagine conoscitiva congiunta Agcom-Agcm sulla concorrenza dinamica per i servizi a banda larga e ultra larga; la conclusione dell'analisi di mercato dell'accesso alla rete fissa 2014-2017; l'avvio dell'istruttoria per la definizione dei mercati e l'individuazione di posizioni dominanti nel settore audiovisivo; la spinta per una nuova 'bolletta 2.0' volta a rafforzare la trasparenza per i consumatori; la liberazione e messa a gara della 'Banda L'; la liberazione e messa a gara della Banda 3.6-3.8 GHz; l'efficientamento sistemico e il calcolo dell'onere iniquo del servizio universale postale; l'indagine conoscitiva per i servizi *machine-to-machine*; la collaborazione Agcom-Berec nella misurazione del *traffic management*; il controllo degli effetti della manovra tariffaria di Telecom Italia sui consumatori finali; la modernizzazione dei test di replicabilità nelle offerte che coinvolgono la rete fissa dell'*incumbent* nelle comunicazioni elettroniche).

L'immodesta aspirazione, tuttavia, è stata qui quella di non parlare delle decisioni dell'Autorità (giustamente il Presidente Cardani ricorda spesso che un'istituzione deve parlare esclusivamente attraverso i suoi provvedimenti) cercando invece di porre domande di sistema, proponendo uno sguardo lungo sui fenomeni osservati e valutazioni che possano spingersi un po' più in là del dettaglio specifico che alimenta una data questione regolatoria.

I temi che il lettore non troverà, invece, potranno esserci in futuro (in fondo il vantaggio di scrivere un *e-book* e di offrirlo gratuitamente sul proprio sito *web* è dato dal fatto che, come una fisarmonica, il *pdf* si può a mano a mano aggiornare e arricchire).

Infine, nella sezione 'numeri', propongo - al lettore sopravvissuto - una serie minima di dati per orientarsi, volti a tracciare l'evoluzione dei mercati tradizionalmente oggetto di regolazione o di indagine da parte dell'Agcom. Si tratta di un *work in progress* che dovrà dunque essere aggiornato in futuro, anche grazie ai commenti di chi vorrà (all'email [dueanni@antonionicita.it](mailto:dueanni@antonionicita.it)) e con le domande che qui mancano, anche per valutare cosa è cambiato in questo settore e quali risultati sono stati conseguiti.

In questi due anni ho imparato tante cose nuove. Per esempio a saper dire di sì e a saper dire di no. Ho imparato il peso e il sollievo della solitudine (che anima il dovere) dell'indipendenza. Ho anche avuto la fortuna, fin qui, di conoscere interlocutori che mi hanno stimolato con argomenti appassionanti e decisivi in merito a regole che devono sempre fondarsi su valutazioni e competenze tecniche.

A partire da coloro con i quali condivido fruttuosamente questa esperienza, primo tra tutti, e per tutti, il Presidente Angelo M. Cardani. Ringrazio di cuore Maurizio Dècina per la sua bella, affettuosa e incoraggiante prefazione, Fernando Bruno e Marco Delmastro per gli utili suggerimenti. Ho ricevuto continui stimoli, sul piano dell'analisi economica e di quella giuridica, rispettivamente, da Annalisa D'Orazio e da Roberta Guizzi. Un ringraziamento va anche a Claudia Colafrancesco e Serena Salvio per avermi aiutato a fare ordine tra i tanti appunti.

Molte delle idee e degli spunti che ho raccolto in questo volume nascono da discussioni avute in questi due anni, tra gli altri, con Bernardo Argiolas, Giovanni Cazora, Giorgio Corda, Piero De Chiara. E poi, ancora, con Carlo Cambini, Vincenzo Cavallo, Stefano Da Empoli, Isabella De Michelis Slonghelo, Maurizio Franzini, Alberto Gambino, Antonio Manganelli, Emanuela Michetti, Giulio Napolitano, Antonio Perrucci, Oreste Pollicino, Augusto Preta, Eugenio Prosperetti, Antonio Sassano, Guido Scorza, Andrea Stazi, Alessandro Verrazzani e i tanti funzionari e dirigenti dell'Agcom con i quali ho approfondito varie tematiche e che ringrazio per

il loro tempo. Nessuno di loro è, ovviamente, responsabile delle inesattezze e di talune conclusioni che qui trovate.

Qualche giorno prima che io iniziassi il mio nuovo lavoro presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni mi ha lasciato mio padre, Santi Nicita. Mi manca la sua voce e il nostro discutere. Eppure, talvolta, quest'assenza sa diventare parola, come musica in sottofondo. Che sa consigliare e consolare.

A proposito di musica, proprio adesso, mentre scrivo queste righe, Amy Winehouse spunta dalla mia *random list* e canta. Sembra arrivata apposta per farmi concludere. E allora concludo qui, ripetendo il suo stesso maledetto, malinconico, fiducioso *refrain*: "our day will come". Non a caso, domani è Natale.

ANTONIO NICITA  
*Roma, 24 dicembre 2015*

## Introduzione

(si, ma quante domande!)

In #questianni ho scritto, nei ritagli di tempo, brevi interventi e spunti su giornali, siti *web* specializzati e, soprattutto, sul mio *blog*. Vanno dagli inizi del 2014 fino alla fine del 2015. Li ho raccolti qui, come regalo natalizio, soprattutto per continuare a discuterne con chi vorrà.

Non a caso, tutti i titoli degli interventi che riporto nel volume finiscono con un punto interrogativo (“si, ma quante domande!” si potrebbe obiettare).

### 1. Dal ‘consumatore rappresentativo’ a consumatori eterogenei

Le prime ‘domande’ che aprono il volume riguardano i consumatori e la concorrenza. Non c’è dubbio che proveniamo storicamente da un approccio finalizzato, da un lato, a trattare servizi tradizionali semplici, misurabili e *unbundled* e, dall’altro, a proteggere un’unica, omogenea, ‘rappresentativa’ parte debole nel contratto. Minor enfasi è stata tipicamente dedicata all’*empowerment*, all’attivismo, all’eterogeneità dei consumatori.

Come testimoniano le migliaia di denunce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e ai Corecom regionali le truffe e i disservizi abbondano, specie nell’imputazione di costi per servizi non richiesti e misteriosamente attivati. Questi episodi, oltre a generare

un ingiusto danno, finiscono per distruggere la fiducia del consumatore e, in ultima analisi, le stesse dinamiche concorrenziali sul mercato.

Il *telemarketing*, servizio moderno che dovrebbe aiutare il consumatore ad essere informato sulle migliori offerte disponibili, sembra aver quasi esaurito il suo ruolo. Tutti noi, quando riceviamo telefonate di offerte commerciali – peraltro chiedendoci come il nostro numero telefonico sia finito nelle mani di qualcuno che non è il nostro attuale fornitore – chiudiamo subito la conversazione, cercando spesso di essere gentili con giovani precari che stanno dall’altro capo della cornetta. Non risponderemo più a quel numero. Raramente ci rechiamo in un punto vendita. E così gli unici modi con i quali potenziali fornitori ci potranno raggiungere per offrire buone occasioni sono dati dagli spot urlati in TV, in radio e nel *web*, con i tormentoni stagionali di turno.

Siamo consumatori inerti, perlopiù. In ragione della sfiducia nei confronti di forme aggressive di *telemarketing*; perché tendiamo a restare dove stiamo (si chiama preferenza o *bias* per lo status quo); perché è difficile comprendere le offerte o compararle; perché, come ha scritto Matteo Motterlini (*La Psicoeconomia di Charlie Brown*, BUR, 2014) temiamo di ‘firmare’ qualcosa di cui in futuro ci pentiremo e così via.

Non è un quadro confrontante. Anche perché, quando i paesi OCSE hanno liberalizzato i mercati, hanno creduto che per sviluppare la concorrenza fosse sufficiente ridurre le barriere all’entrata dal lato dell’offerta, secondo il noto schema neoliberale (F. Belloc, A. Nicita “Neo-Liberalism, Partisanship, and Public Policies” in *Society*, n.49 v.5, 2012). Convinti che la libertà di scelta del consumatore avrebbe poi fatto il resto. Ma se la domanda resta inerte e non si muove verso le offerte più convenienti o innovative, lo spirito liberalizzatore resta incompiuto, come il ruolo disciplinante del mercato. La *mano invisibile* del mercato può far poco se quella visibile, dei consumatori, resta ingessata. Intendiamoci, è un tema che riguarda tutti i paesi che hanno liberalizzato le industrie a rete, come da anni sottolinea l’*European Barometer*. Ma questo esito

rappresenta una sconfitta per tutti, per il mercato, per il regolatore e per gli stessi consumatori.

Di fronte a questo quadro, è necessaria una nuova visione di sistema nel modo in cui tuteliamo i consumatori. Capace di coniugare tutela e attivismo, protezione e flessibilità. Di veicolare l'innovazione e il 'bene esperienza' al consumatore. Di alimentarne la fiducia e la possibilità di cambiare idea, in un senso o nell'altro, senza costi aggiuntivi, ma offrendo sempre informazioni chiare e trasparenti e predisponendo scelte semplificate.

Tutto questo va fatto con meccanismi base di tutela (*default*) e con 'spinte gentili' come direbbero Sunstein e Thaler (*Nudge. La spinta gentile*, Feltrinelli 2008) verso modifiche migliorative. Dobbiamo, cioè, evitare due tipi di errori regolatori: troppa flessibilità, che finisce per far cambiare le offerte a chi non lo desidera e non se ne avvantaggia; troppa rigidità, che, su un consumatore già inerte, finisce per rallentare il passaggio a occasioni migliorative. Non può dunque esistere una regola unica che valga per consumatori inerti ma eterogenei nelle preferenze e nella disponibilità a pagare per servizi differenziati. E' questo, a mio avviso, il limite culturale che occorre superare per favorire l'innovazione digitale. Ritengo che protezione ed *empowerment* ravvisino un difficile *trade-off* che va tuttavia governato e 'risolto'.

Consumatori protetti attraverso un paternalismo 'eccessivo' finiscono per de-responsabilizzarsi, per non fare esperienza del nuovo, per ridurre l'attenzione alle proprie scelte, a ciò che consumano, a ciò che desiderano e soprattutto a ciò di cui hanno bisogno. I limiti alla razionalità e l'inerzia o *status quo bias* delle scelte di consumo – evidenziati ormai da una consolidata letteratura comportamentale – generano una forte preferenza per scelte di *default*, indipendentemente dalla circostanza che queste facciano il bene del consumatore che le seleziona. Ma il dominio esclusivo delle *default rules* ingessa i mercati e la concorrenza, un esito che danneggia in ultima analisi proprio il consumatore.

I dati dell'*European Barometer* da anni evidenziano quanto pochi siano i consumatori che cambiano fornitore, specie per i servizi offerti dalla rete fissa. I cosiddetti *churn* e *switch rate* sono più bassi di quelli che ragionevolmente dovremmo attenderci in mercati liberalizzati e con vivace confronto concorrenziale. Ma se i consumatori sono inerti, c'è da chiedersi se ingessare di più le tutele in mercati caratterizzati da inerzia della domanda non comporti ridurre ulteriormente il dinamismo dei mercati e gli incentivi alle offerte innovative. D'altra parte, come scriveva Adam Smith, "*consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer*".

Occorre allora una riflessione di fondo che unisca trasparenza e semplificazione dal lato dell'offerta, all'attivismo dei consumatori dal lato della domanda. La ricetta qui è quella del 'paternalismo liberale' di Sunstein e Thaler: determinare regole di *default* o "di base" che permettano l'autoselezione dei consumatori attraverso scelte consapevoli. Il che, per quanto mi riguarda, non significa predominio esclusivo di *opt-in rules* bensì piena trasparenza, facilità di *entry* ed *exit* nei contratti, nonché regole opzionali miste tra *opt-in* e *opt-out* (*optional rule*) che, a partire da forme contrattuali di base, diano la possibilità a consumatori e imprese di muoversi congiuntamente e volontariamente verso altre regole, anche personalizzate, quando ciò è nel loro interesse. Sono quindi diversi i livelli di intervento.

Si tratta allora, con il contributo di tutti, di avviare una riflessione più profonda per comprendere quali opzioni, nei diversi ambiti, possano coniugare tutela e attivismo, protezione e libertà contrattuale. Sarebbe un bel risultato per tutti se si riuscisse da un lato a trasmettere al consumatore informazioni chiare sul suo 'tipo' e sui propri profili di consumo e dall'altro a far emergere 'motori di ricerca' che permettano una seria e affidabile comparabilità delle offerte. E' un tema assai delicato per un mondo fatto di offerte a pacchetto (*bundle*) e prezzi *flat*, ma vale la pena provarci,

correggendo errori del passato, se ciò potrà alimentare la fiducia del consumatore nei processi di cambio del fornitore. La delibera Agcom sulla 'Bolletta 2.0' attesa agli inizi del 2016 permetterà di compiere ulteriori passi in avanti (con qualche 'spinta gentile' in tema di trasparenza, semplificazione della mobilità del consumatore, addebito e rimborso di servizi non richiesti).

Una celebre frase di Milton Friedman recita: "*many people want the government to protect the consumer. A much more urgent problem is to protect the consumer from the government*". Ciò farà piacere a quanti giudicano del tutto intrusiva la tutela dei consumatori. Nondimeno, a proposito di approccio comportamentale al consumatore e di regolazione, fa impressione osservare come la regolazione delle comunicazioni elettroniche e del pluralismo audiovisivo, in molti paesi avanzati, sia caratterizzata da un approccio dicotomico, ben notato da Ronald Coase (*Market for goods and market for ideas*, 1974): lo stesso consumatore per il quale richiediamo tutele nel mercato dei beni, diventa capace di 'far da sé' nel mercato delle idee e dei beni informazione. E' una provocazione profonda e, ad oggi irrisolta, tanto con riferimento al tema del pluralismo, quanto con riferimento al ruolo del consumatore nell'ecosistema digitale, nel quale il bene economico scambiato è proprio il *bene informazione*. Su tale questione tornerò diverse volte nel volume.

Ancora, un altro tema che riguarda la relazione tra scelta del consumatore e concorrenza rispetto al tema della fiducia e della reputazione è l'esperienza di disservizi nel cambio operatore. Nel caso in cui, per qualche ragione, il cambio operatore non vada a buon fine nei tempi stabiliti, il consumatore semplicemente trae un giudizio negativo sull'esperienza in sé della migrazione, talvolta attribuendo la responsabilità del disservizio all'operatore che non ha colpa, più spesso alimentando la preferenza per l'inerzia.

La semplificazione dei meccanismi di cambio operatore è migliorata moltissimo nella telefonia mobile – per la quale l'operazione, anche con portabilità del

numero, viene ormai conclusa in pochi giorni – ma presenta ancora rilevanti criticità sulla rete fissa, puntualmente riscontrate in passato dal regolatore e dall'Autorità antitrust e, finalmente, in via di lenta risoluzione. Le nuove proposte che Telecom Italia dovrà formulare nei primi mesi del 2016, ai sensi degli obblighi stabiliti dall'analisi di mercato dell'Agcom, contribuiranno fattivamente a risolvere gli annosi problemi di qualità e di disparità, coniugando efficacia e semplificazione, sempre nel rispetto dell'integrità, dell'efficienza e della sicurezza della rete proprietaria.

Alle relazioni tra Antitrust e Regolazione è poi dedicato un breve intervento, in questo volume, che punta a superare la tradizionale (di)visione del lavoro tra le due forme di intervento sul mercato e a mostrarne la complementarità dinamica. Un tema già ben sistematizzato da Giuliano Amato (*Il potere e l'Antitrust*, Il Mulino, 1998), Ménard e Ghertman (*Regulation, Deregulation, Reregulation*, Edwar Elgar, 2009) e, più recentemente, da Mario Libertini (*Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Utet 2014). La co-evoluzione efficiente di regolazione e antitrust comporta che la regolazione determini il campo d'azione dell'antitrust (l'ambito della speciale responsabilità) e l'antitrust determini, a sua volta, il campo di evoluzione della regolazione (gli ambiti in cui la libertà si trasforma in potere ingiustificato). Con buona pace dei tifosi di un'unica grande *authority*.

## 2. Le prospettive della banda ultra larga

Tra le questioni di cui ho brevemente scritto in questi due anni, c'è, inevitabilmente, il tema degli investimenti in banda larga e ultra larga nel rapporto tra concorrenza e investimenti da un lato e tra regolazione e politiche industriali dall'altro. Un tema lungamente dibattuto tra quelli che ho chiamato 'i broadband scettici' e coloro che reclamano, a gran voce, un forte intervento pubblico.

Nel suo bel libro (*La regolazione delle comunicazioni elettroniche*, Il Mulino, 2014), Stefano Mannoni

ammonisce che “*nei servizi a rete, ereditati dal monopolio, non vi è mercato senza regolazione: sono le regole a inventare il mercato. Prima della regolazione non sarebbe nemmeno corretto parlare di un fallimento del mercato perché l’oggetto nemmeno esiste*”.

Si tratta allora di coniugare una regolazione proconcorrenziale – tipico ingrediente della ricetta neoliberale che ha animato i processi di liberalizzazione di mercati in precedenza riservati al monopolista pubblico – con politiche pubbliche volte a stimolare investimenti fortemente discontinui e innovativi, come ha di recente evidenziato K. Rodine-Hardy (*Global Markets and Government Regulation in Telecommunications*, Cambridge, 2013).

In questi due anni, la novità dirompente è stata quella della promozione di un piano governativo per la banda ultra larga, del quale, a mia memoria, si discuteva da almeno dieci anni.

Il Piano BUL del Governo, passato per un’ampia consultazione, opportunamente individua quattro *cluster*, partendo dalla considerazione, condivisa anche dal precedente ‘Piano Caio’, che la dotazione infrastrutturale nel paese, nonché il grado di concorrenza e di copertura non sono omogenei. Circostanza, quest’ultima, che può richiedere, tanto sotto il profilo delle politiche quanto dal punto di vista delle regole, una differenziazione delle misure e dei modelli.

In questi anni l’impulso della regolazione europea ha stimolato la concorrenza infrastrutturale come motore degli investimenti in reti di nuova generazione (A. Nicita *et al.* “*Liberalizing telecommunications in Europe: path dependency and institutional complementarities*”, *Journal of European Public Policy*, 2013). I dati sulle dinamiche concorrenziali e sulla caduta dei prezzi agli utenti finali – che riporto in alcuni interventi – mostrano i chiari benefici per i consumatori, specie nel confronto con altre industrie a rete liberalizzate. Ma c’è chi oggi si chiede se tali dinamiche, che pure hanno registrato forti investimenti anche da parte dei ‘nuovi entranti’, abbiano alimentato sì la concorrenza ma al prezzo di una limitata

copertura territoriale e di una capacità di banda lontane dagli obiettivi dell’agenda digitale europea. L’assenza di forme di coordinamento ‘geografico’ dal lato degli investimenti ha comportato determinate scelte tecnologiche e inevitabili forme di *cherry picking* dei concorrenti e di omologazione dell’*incumbent* in favore delle aree ad alta densità e ad alto reddito. Con esclusione di altre aree geografiche. Il *digital divide* assume allora i contorni preoccupanti del *social divide* tanto sotto il profilo dell’esclusione sociale quanto sotto il profilo della mancata attrattività di investimenti locali in vaste aree del paese.

Colpiscono, al riguardo, i dati dell’ultimo rapporto tra minori e nuove tecnologie redatto da Ipsos per Save the Children. La fotografia del *social digital divide* degli adolescenti italiani è sconcertante: da un lato gli “on-line” e dall’altra i “disconnessi”. Ben l’11,5% degli adolescenti italiani non ha mai usato Internet, con una percentuale più elevata nel Sud e nelle Isole (17,4%). Un risultato da ascrivere alle condizioni socio-economiche certo, ma anche alla diversa connessione territoriale che, di sicuro, non alimenta l’ingresso della scuola nel mondo digitale.

In tale quadro, ci si è legittimamente chiesti se un diverso modello di infrastrutturazione delle reti, basato non sulla concorrenza ma su monopoli locali e con obblighi di accesso a tali reti (un po’ come accade all’estero con gli operatori locali del cavo) non avesse potuto comportare per il nostro paese un assetto di maggiore copertura geografica e forse di maggiore capacità di banda. Taluni rimproverano proprio questo ai regolatori italiani ed europei: l’aver incentivato duplicazione di reti nella medesima area sotto la spinta della concorrenza infrastrutturale, anziché generare una rete di monopoli locali con accesso reciproco e, per tale via, una maggiore copertura del territorio.

Il modello europeo che ha guidato questa regolazione pro-concorrenziale è quello della cosiddetta *ladder of investment* - la scala degli investimenti - per la quale il *pricing* di accesso alla rete da parte dei concorrenti deve esser disegnato in modo tale da incentivare i concorrenti a rendersi sempre più autonomi

dall'*incumbent*, costruendo pezzi propri di rete, lungo i gradini di una scala alla fine della quale vi è la massima duplicazione (possibile) della rete *legacy* dell'operatore dominante. E tuttavia, alcuni imputano proprio a questo modello il ritardo digitale dell'Italia rispetto agli altri paesi. A questo modello si rimprovera, da parte di taluni, quello di non riuscire a selezionare, fin da subito – fin dai primi gradini - modelli tecnologici che portino la fibra il più vicino possibile all'utente finale.

Un corollario di questa critica è, anzi, quello che si realizzi un vero *trade-off* tra concorrenza (infrastrutturata) e reti di nuova generazione a banda ultra larga, con fibra ottica fino a casa dell'utente (Fttb/h).

I difensori del modello della concorrenza infrastrutturale, dal canto loro, sostengono che è la domanda a stimolare l'offerta, e non viceversa, e che quindi le architetture di rete potranno comunque evolversi verso maggiori capacità di banda (e dunque di 'percentuale' di connessione in fibra ottica) man mano che la domanda di mercato decollerà. Con il vantaggio che quando ciò avverrà il consumatore avrà concorrenza tanto nelle reti quanto nei servizi. In questo contesto, il regolatore dovrebbe limitarsi ad accompagnare le dinamiche di mercato senza spinte dirigiste, mentre la politica industriale dovrebbe concentrare la sua attenzione sulle zone 'a fallimento di mercato'. Una divisione 'geografica' del lavoro, dunque.

I concorrenti di Telecom Italia, tuttavia, i cosiddetti "nuovi entranti" (sebbene in realtà siano entrati ormai da quasi 15 anni sul mercato) si dividono tra coloro che abbracciano questa tesi - e ritengono che le innovazioni saranno di tipo incrementale e fondamentalmente spinte dalla concorrenza - e coloro che, invece, vorrebbero realizzare forme cooperative di investimenti *future proof*, abbandonando di fatto il modello della concorrenza infrastrutturale in favore di una rete condivisa ad alta capacità (fibra ottica *end to end*), per poi lasciare alla concorrenza il compito di fare pienamente il suo lavoro nei mercati *retail*.

In quest'ultimo caso, la forte discontinuità tecnologica con il passaggio 'immediato' alla fibra ottica, fin dove possibile, configurerebbe le reti di nuova generazione come un sostanziale monopolio naturale (governato da un'appropriata regolazione) e la concorrenza infrastrutturale come un fallimento del coordinamento di mercato, con inefficiente di duplicazione dei costi e, di converso, ridotta copertura territoriale (in quanto la concorrenza infrastrutturale finisce per concentrarsi nelle medesime aree a maggiore densità della popolazione).

Entrambe le tesi hanno argomenti a proprio favore, specie se le osserviamo con uno sguardo lungo sugli ultimi dieci anni e ricordando – non certo per difesa d'ufficio - che il regolatore ha dovuto comunque decidere, nel solco del *framework* regolatorio europeo, in un contesto di continui annunci, spesso disattesi, tanto da parte dei *policy maker* quanto da parte delle imprese.

Coloro che spingono sulla concorrenza infrastrutturale, anche per le reti di nuova generazione, insistono sulla 'scalabilità' delle reti Fttc (*fiber to the cabinet*) verso reti Fttb (*fiber to the building*) o FttH (*fiber to the home*), man mano che la domanda renderà convenienti questi investimenti. E soprattutto evidenziano come, negli anni recenti, solo la 'minaccia' concorrenziale abbia generato idonei incentivi agli investimenti sul mercato. Inoltre, un cambio regolatorio e di politica industriale, a questo punto, finirebbe, secondo costoro, per generare il rischio di *regulatory hold up*, penalizzando proprio quelle imprese che in questi anni hanno creduto al mercato e alla regolazione, generando importanti investimenti il cui valore verrebbe fortemente ridotto, ove si realizzasse un cambio di paradigma.

Dal canto loro, i sostenitori della discontinuità tecnologica e del passaggio 'immediato' a collegamenti in fibra ottica 'di prossimità' (al *building* o a casa degli utenti) lamentano il rischio che la scelta Fttc generi forme duopolistiche sul mercato dell'accesso e senza, peraltro, alimentare forme di definitiva emancipazione dalla rete dell'*incumbent*. Il risultato temuto è che ciò possa generare equilibri sub-ottimali di inerzia, aggravando il

*gap* infrastrutturale dell'Italia rispetto alla media europea. Ciò in quanto l'assenza di un'offerta adeguata contribuirà, secondo i fautori di questa tesi, a mantenere insufficiente la domanda di servizi a banda ultra larga.

Il confronto tra queste due visioni, in cerca di una sintesi possibile, assume rilevanza in presenza – per fortuna, si potrebbe dire – di un Piano del Governo (cosiddetto Piano BUL) che finalmente mobilerà, dopo dieci anni di continui dibattiti, importanti risorse, la cui valorizzazione ed efficacia deve essere massima.

In particolare, nell'ultimo anno, questo dibattito si è fatto molto intenso e già il solo annuncio del piano governativo sulla banda ultra larga ha comunque generato, come osservato da esponenti del Governo, una spinta del mercato a realizzare investimenti in fibra fino alle abitazioni (*Fiber to the premises* Fttp o *Fiber to the building* Ftth) o direttamente a casa degli utenti (*Fiber to the home* Ftth) in alcune zone.

In ogni caso, in questo scorcio del 2015, il mercato resta in fermento e lo sarà ancora per buona parte del 2016. Accanto alle posizioni ufficiali, tutti gli operatori sembrano, infatti, riflettere sulle proprie 'tradizionali' strategie e paiono valutare gli impatti di scenari alternativi, non solo in relazione alle tipologie di investimento ma anche a possibili collaborazioni, integrazioni, *partnership* e altre opzioni che pure si aprono nel contesto italiano.

Il Piano del Governo, peraltro, si compone di una serie di strumenti importanti e utili indipendentemente dai possibili scenari che si realizzeranno: dal catasto del sottosuolo a misure di sostegno della domanda anche attraverso la forte e decisa spinta alla digitalizzazione dei servizi della PA e alla promozione della 'cittadinanza digitale' (a partire dal progetto "Italia Log In", che costituisce una importante novità a livello europeo).

In uno dei contributi presenti in questo volume, riporto i risultati di alcune analisi econometriche che mostrano la complementarietà dinamica tra politiche della domanda e politiche dell'offerta nello sviluppo della penetrazione *broadband* nei paesi Ocse. Inoltre, i dati

mostrano come incisive politiche dal lato della domanda andrebbero attuate al più presto in quanto risultano efficaci tanto nel promuovere l'accesso alle reti esistenti (anche in funzione della riduzione della *digital divide*) quanto nel facilitare la migrazione degli utenti verso le reti di nuova generazione.

Dal canto suo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato l'analisi di mercato dell'accesso alla rete fissa per il periodo 2014-2017, definendo rimedi regolamentari (innanzitutto prezzi di accesso alla rete stabili, orientati ai costi e ancorati alla media europea, ma anche le condizioni qualitative di accesso alla rete da parte dei concorrenti) che avranno effetti importanti tanto sulle dinamiche concorrenziali quanto sulla qualità del servizio. Un importante contributo dell'Autorità agli investimenti in fibra è rappresentato dall'introduzione di misure che faciliteranno, nei prezzi e nella tempistica, la migrazione dal rame alla fibra, vero elemento di snodo della domanda. Dal 2017, anche alla luce dell'attuazione del Piano BUL del Governo potranno esserci importanti novità – che l'Autorità aveva definito in uno scenario alternativo 'beta' e che è stato particolarmente apprezzato dalla Commissione europea – sotto il profilo della differenziazione geografica dei rimedi e della generazione di un mercato all'ingrosso del cosiddetto *unbundling* virtuale.

Ma è evidente che l'approccio regolatorio dovrà immediatamente e senza indugio adattarsi anche ai nuovi paradigmi disegnati dalle politiche industriali che il Governo è in procinto di dispiegare, cercando, semmai, di accompagnare i processi con misure che non comportino *regulatory hold up* e che mantengano livelli adeguati di concorrenza, anche in ragione della differenziazione geografica dello *status quo*. Al riguardo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è già impegnata a definire le linee guida per le regole di accesso a reti finanziate, in tutto o in parte, dal pubblico, anche in funzione dei modelli che saranno selezionati (inclusi quelli che prevedono varie forme di *partnership*) a livello nazionale o in funzione dei singoli *cluster*.

Il Cipe ha frattanto sbloccato una prima importantissima *tranche* di investimenti dedicata alle aree a minore densità di popolazione e di copertura. Nuovi modelli sono in discussione in queste settimane, incluso quello dell'affidamento diretto ad un soggetto pubblico non attivo sui mercati *retail*, specie dopo l'annuncio di Enel di voler giocare un ruolo di primo piano in questo ambito, attraverso connessioni aeree in fibra e non solo. In questi due anni, dunque, si sono presentate novità importanti che certamente produrranno cambiamenti decisivi per l'infrastrutturazione digitale del paese. I modelli – come discuto in uno degli interventi in questo volume – non mancano di certo e producono 'correzioni regolatorie' (ad esempio l'emersione di soggetti rilevanti in alcune aree può accelerare rimedi di tipo geografico). Nel 2016 tutti gli *stakeholders* dovranno trovare la quadra per non disperdere gli sforzi pubblici e privati tentati fin qui.

Una piccola nota personale: appena insediato, la mia prima richiesta al Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, accolta unanimemente dai colleghi, fu proprio quella di lanciare un'indagine congiunta Agcom-Agcm sui modelli possibili per investimenti in banda ultra larga, evidenziando i diversi *trade-off*, la pluralità delle soluzioni e dei rimedi. E' stato quindi tracciato il contesto economico, concorrenziale e regolamentare all'interno del quale imprese e politiche pubbliche possono interagire, coniugando libertà economica e tutele concorrenziali, nella consapevolezza che le soluzioni di connettività riguardano sempre più l'integrazione tra rete fissa e rete mobile.

### 3. Le politiche dello spettro frequenziale

La presenza di consumatori e utenti che richiedono *everything everywhere* comporta che la rete mobile sarà sempre più complementare a quella fissa anche in ragione dello sviluppo esponenziale dei collegamenti *machine to machine* e del cosiddetto *Internet of things*, come peraltro recentemente ribadito da due interessanti *survey* pubblicate quest'anno da Sims, Youell e

Womersley (*Understanding Spectrum Liberalisation*, 2015, CRC Press) e da Cave e Webb (*Spectrum Management*, Cambridge University Press, 2015).

La recente conferenza mondiale di Ginevra ha definitivamente chiarito che non possiamo più permetterci un uso inefficiente dello spettro, assegnando le risorse migliori agli usi che richiedono maggiore capacità e procedendo ai necessari *refarming* (riallocando cioè le frequenze agli usi che presentano un valore d'uso maggiore) seguendo le tempistiche dei paesi limitrofi. L'Italia è stata tra i primi paesi in Europa ad allocare le bande 800Mhz, 1.800 Mhz, 2.000 Mhz e 2.600 Mhz.

In quest'ultimo anno, l'Italia è stata tra i primi paesi in Europa, ad assegnare, con successo, 40 Mhz della 'Banda L' da impiegare come supporto delle reti esistenti per potenziare il *downlink* e a pianificare 200 Mhz della banda 3.6-3.8 GHz, la cui definitiva assegnazione è prevista nel 2016. Quest'ultimo caso registra l'importante innovazione – a livello internazionale – dell'introduzione nel nostro paese dello *sharing* geografico in funzione della densità della popolazione, secondo le indicazioni fornite dall'*European Conference of Postal and Telecommunications Administrations* (CEPT) e gli auspici della *Groupe Speciale Mobile Association* (GSMA). In parole semplici, una stessa frequenza viene assegnata ad aree diverse ad operatori diversi, moltiplicando quindi la capacità disponibile. In questo modo si continueranno a liberare risorse utili allo sviluppo delle reti e alla copertura del territorio, tanto per usi *Fixed Wireless* in aree a bassa densità di popolazione che per gli usi *small cells* LTE altrove, nella prospettiva del 5G. Per questo tipo di banda, è rilevante non tanto incoraggiare 'guerre di prezzo' per massimizzare l'introito che ne deriva per le finanze pubbliche, quanto incentivare la copertura territoriale e l'efficienza delle connessioni.

Inoltre il MISE ha avviato con la Fondazione Bordini un'importante sperimentazione a livello mondiale, sulla banda 2.3 GHz, di *sharing* completo (non solo geografico ma anche temporale) che ha ricevuto il plauso della Commissione europea. Questa

sperimentazione permetterà di avviare forme di condivisione completa dello spettro (*shared access*), licenziataria e non, vera frontiera delle politiche future di assegnazione delle frequenze, anche per tutte quelle applicazioni che configurano il cosiddetto *Internet of things*, nella prospettiva dei servizi mobili di quinta generazione (5G).

Questa buona *performance* del nostro paese nella gestione dello spettro per uso mobile non può arrestarsi, con tempistiche indefinite o ritardate, per la banda 700 MHz, rispetto alla tempistica fissata dal *Rapporto Lamy*. A maggior ragione se si considerano gli esiti della Conferenza di Ginevra e che Francia e Germania hanno già assegnato queste risorse (che hanno portato nelle casse dello Stato rispettivamente circa 2,8 miliardi e 1 miliardo di euro).

Non è certo facile avviare un processo complicato di *refarming* verso gli operatori mobili di frequenze oggi impiegate per usi televisivi. Occorre individuare una strategia generale di riallocazione, riassegnazione e compensazione in un paese, come il nostro, che comunque registra un eccesso di capacità trasmissiva nel digitale terrestre. Per non farsi trovare impreparati e giungere a posizioni equilibrate e soddisfacenti per tutti gli *stakeholders*, è allora opportuno avviare subito le necessarie consultazioni e i tavoli tecnici per tracciare un cronoprogramma della ri-pianificazione e delle misure tecnico-economiche necessarie. Il *refarming* dello spettro, peraltro, contribuirà a liberare quella domanda per servizi a banda ultra larga la cui assenza, fino ad oggi, ha contribuito, e non poco, al ritardo infrastrutturale del paese.

Un quadro che potrebbe anche felicemente sposarsi, come di recente ha opportunamente sottolineato, tra gli altri, il Professor Antonio Sassano, con un consolidamento di sistema nel settore del *towering*. Una trasformazione di sistema, da realizzare, naturalmente, con chiare garanzie sotto il profilo antitrust e con l'individuazione di controlli e rimedi regolatori su possibili assetti monopolistici.

#### 4. Le nuove sfide nel settore audiovisivo

Nel frattempo, mentre siamo impegnati a discutere di reti, l'evoluzione del settore procede a grandi passi verso una nuova era, nella quale, come noto, "the king" sono i contenuti e i servizi *over the top* (Ott) che, attraverso metodi di profilazione sempre più raffinati, raccolgono gran parte del valore delle connessioni.

I crescenti fenomeni di convergenza telco-media vanno quindi incoraggiati sia per rafforzare la capacità competitiva in un contesto sempre più globalizzato, sia per offrire maggiore libertà di scelta ai consumatori. Ma valutando, allo stesso tempo, l'impatto atteso sul mercato e assicurando che gli accordi e, in generale le forme di integrazione, siano replicabili (anche con riferimento alle esclusive). Vanno anzi incoraggiate forme di apertura nell'accesso ai contenuti, ad esempio permettendo, come ribadito qualche settimana fa dalla Commissione europea, la portabilità dei contenuti oggi ostacolata da una versione troppo rigida del cosiddetto 'geoblocking' che impedisce all'utente di fruire di contenuti dal proprio fornitore quando si trovi a fruirne in un diverso paese europeo.

Più in generale, nel settore televisivo, occorre un *new deal* regolatorio che riesca a coniugare spinte concorrenziali con la valorizzazione dell'industria italiana della creatività. Fa riflettere che un paese come l'Italia non riesca a produrre, come gli altri paesi europei, prodotti culturali di successo capaci di competere nel settore internazionale dell'audiovisivo. La grande 'abbondanza' di canali digitali dopo lo *switch off* non si traduce ancora in un rilancio della produzione e di tutta la filiera dell'audiovisivo italiano, con contenuti capaci di varcare le frontiere nazionali.

Anche in questo caso, il rischio per il sistema industriale italiano – a fronte di un'offerta di contenuti sempre più ricca – è quello di divenire un grande sbocco di contenuti ad alta qualità provenienti dall'estero senza che il percorso inverso sia alimentato. E ciò avviene peraltro in un quadro complessivo nel quale la sfida dei contenuti in *streaming* e della raccolta pubblicitaria *on-*

*line* riduce progressivamente le risorse economiche indirizzabili verso le realtà imprenditoriali nazionali.

Non è certo un tema di protezionismo, ma semmai di valorizzazione tanto sotto il profilo industriale, quanto dal punto di vista culturale e di promozione della diversità.

Peraltro, la frontiera tra mercati rilevanti, *free e pay*, si assottiglia sempre di più e cresce la sfida di nuovi attori sul mercato. Il mercato della *free tv*, con l'avvento del digitale terrestre, pur vedendo diminuire le risorse pubblicitarie, registra una crescente vivacità concorrenziale che prova timidamente a sfidare la forte *legacy* dell'*audience* e dell'inserzionismo pubblicitario, rispetto agli equilibri dell'epoca analogica.

La riforma della RAI, appena approvata, e il connesso rilancio del servizio pubblico, potranno rappresentare innovazioni importanti sotto il profilo della qualità della programmazione. Mi fa piacere, al riguardo, riportare qui, la definizione della "carta d'identità" della RAI, selezionata in un concorso co-organizzato da Eurovisioni e dall'Associazione Articolo 21, e così come definita dagli studenti vincitori che ho avuto il piacere di premiare: *"La RAI promuove la cittadinanza consapevole, la capacità di giudizio e la coscienza critica. Ispira la sua programmazione ai valori della Carta costituzionale, nella consapevolezza che non c'è libertà senza pluralismo, non c'è democrazia senza conoscenza della realtà, delle procedure e dei meccanismi di decisione dei poteri pubblici e privati. Si distingue dai media commerciali per la creatività, l'intelligenza e il buon gusto e si rivolge, nell'intrattenimento e nell'informazione, non a passivi consumatori ma a cittadini attivi. La Rai è un'azienda pubblica e indipendente dai partiti e dal Governo. E dal momento che non esiste indipendenza editoriale senza indipendenza economica, è finanziata con risorse pubbliche e certe. La pubblicità è funzionale solo al miglioramento della qualità dei programmi. Quale azienda intermediale, la RAI affronta le sfide future mediante un corretto utilizzo delle innovazioni tecnologiche e delle piattaforme digitali"*. Come sempre,

i giovani sanno spiegare meglio ciò che anche noi, i meno giovani, dovremmo desiderare.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato nel 2015 una nuova analisi di mercato del settore audiovisivo la cui conclusione è prevista nel 2016. Quest'analisi ci dirà se i mercati televisivi siano gli stessi individuati dall'Autorità nel 2010. Successivamente, l'analisi proseguirà per comprendere se sussistano posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo sui singoli mercati e se, conseguentemente, occorrerà individuare rimedi regolatori. Qui, il riferimento è la precedente analisi del 2004. Ma è evidente che l'approccio regolatorio oggi non può limitarsi a guardare esclusivamente al settore televisivo, come avveniva in epoca analogica, prima, cioè, dell'avvento dei cosiddetti 'over the top' (Ott), dell'affermazione globale dei grandi *browser*, della *connected tv* e così via. Le nuove analisi di mercato vanno oggi compiute guardando a tutto ciò che di nuovo ormai si muove rapidissimo su offerta e utilizzo di contenuti, dalla *streaming TV*, ai nuovi modelli di fruizione che provengono dal *web*. Come ha scritto di recente Dario Denni *"qualcosa sta cambiando e la normativa del settore non è adeguata, non è ancora pronta, e sta lasciando un vuoto che mette a rischio imprese e posti di lavoro"*.

Davanti a queste sfide, enormi e appassionanti, le regole pensate anni fa per governare concorrenza e pluralismo nei tradizionali mercati rilevanti televisivi appaiono davvero retaggio di un mondo ormai destinato ad evolversi. Tra realismo e nuove minacce concorrenziali, questa consapevolezza spinge i tradizionali operatori a ripetere in ogni occasione che occorrono regole basate sul cosiddetto "level playing field", cioè su modalità di trattamento paritario tra operatori che concorrono per servizi analoghi o, comunque, per l'attenzione di consumatori ed utenti finali. E' una richiesta pienamente condivisibile, ma va ben indagato il modo in cui applicarla. La parità di trattamento non può consistere, specie in assenza di una dettagliata analisi di mercato, in un invito generalizzato alla *deregulation*.

Né vanno introdotte *tout court* regole selettive che puntino a colpire al cuore la natura profondamente innovativa e dinamica di quegli *Over the Top* le cui innovazioni hanno prodotto grandi e indiscutibili benefici per tutti ('Internet è un dono di Dio' ha detto Papa Francesco). Con tutti gli interrogativi che essa ci pone, la Rete e le grandi innovazioni che hanno modificato le nostre relazioni 'digitali' costituiscono un patrimonio straordinario per la libertà di connessione e per nuovi usi che miglioreranno i settori dell'istruzione, della cultura, del turismo, della ricerca, della salute, della pubblica amministrazione.

Ciò che forse va fatto gradualmente (ma, anche qui, senza dimenticare il punto interrogativo) è individuare misure non distorsive idonee a governare la transizione dal vecchio al nuovo. In questo quadro, dobbiamo interrogarci, senza pregiudizi, su come modificare le regole – pensate in contesti ormai superati - in funzione dei nuovi problemi concorrenziali, a partire però dall'analisi dei *bottlenecks* ancora significativi nei tradizionali mercati delle comunicazioni elettroniche come anche nei mercati 'televisivi', tuttora governati dall'*audience* e da tradizionali strategie d'inserzionismo pubblicitario, in un mondo ormai caratterizzato da comunicazioni dedicate e profilazioni sempre più sofisticate.

A questo proposito, la richiesta di *level playing field*, se intesa come modernizzazione del quadro delle regole, non può non accompagnarsi con una progressiva revisione ed espansione delle forme di misurazione dell'*audience*, anche alla luce delle nuove modalità sperimentate in altre parti del mondo. Ad esempio, un'integrazione di tutte le 'audi' (tv, radio, web), aperta a tutti gli *stakeholders* e a diverse forme di misurazione, potrebbe costituire un'apprezzabile evoluzione per il nostro paese. Certo, con un rinnovato controllo da parte dell'Agcom, cui la legge affida il compito di curare le rilevazioni e di verificare la congruità metodologica e la veridicità dei risultati, magari rafforzandone le funzioni di *audit tecnico*, ad esempio estendendo il modello dell'*Organo di Vigilanza* nel settore delle comunicazioni,

a suo tempo proposto da Telecom Italia (nel quale due membri sono nominati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) a garanzia di tutti, emittenti, editori, inserzionisti, rilevatori, utenti.

Non va dimenticato, in questa cornice, il ruolo che gioca - per il pluralismo nei 'mezzi di comunicazione di massa' - il comparto delle radio, che nei prossimi anni dovrà completare il passaggio al digitale, anche con la disponibilità di nuove frequenze a tal fine. Si tratta di un mercato da sempre caratterizzato da un apprezzabile pluralismo socio-politico, una certa vivacità concorrenziale e una pervasiva capacità di resistere, meglio di altri settori, alla sfida del *web*. Al fine di prevenire l'emersione di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo, le spinte al consolidamento che pure interessano questo mercato dovranno temperare le sinergie economiche con il mantenimento della 'diversity', anche a livello locale. Ciò significa, a mio avviso, che le indubbie spinte all'efficienza derivanti da forme di integrazione o collaborazione in questo mercato dovranno assicurare che non si determinino, per tale via, ai sensi della normativa vigente, barriere endogene all'entrata, ad esempio attraverso un'eccessiva concentrazione della raccolta pubblicitaria radiofonica o tramite meccanismi di *leveraging*, non replicabili, tra radio e tv.

Nel dicembre 2015, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato un'istruttoria finalizzata a individuare il mercato rilevante e ad accertare posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore radiofonico. Anche in questo caso, la fotografia che ne verrà fuori potrà darci indicazioni importanti sull'evoluzione del settore.

Tornando al settore audiovisivo, un ambito nel quale a mio parere è opportuno livellare la regolazione tra vecchi e nuovi operatori è quello degli obblighi di programmazione e di investimento in opere europee indipendenti, che la Direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMAV) e il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR) impongono alle tradizionali emittenti televisive. Ciò dovrebbe tuttavia

avvenire non attraverso processi sommari di *deregulation*, ma riaffermando, nelle nuove dinamiche di mercato, le finalità dell'intervento europeo e nazionale, volti a tutelare e incentivare gli investimenti dell'intera filiera dell'industria italiana della creatività nel settore audiovisivo.

Il contributo allo sviluppo del comparto dovrebbe avvenire, a mio avviso, anche estendendo la platea dei soggetti chiamati a contribuire, inclusi quegli *Ott* che fanno da capolino sulla TV connessa. Una riforma legislativa del TUSMAR potrebbe allora concorrere a conseguire questi obiettivi, così importanti per l'industria della creatività in Italia. Nelle altre esperienze europee gli obblighi di investimento hanno, infatti, prodotto mutamenti strutturali importanti nell'industria. Al contrario, il ricorso generalizzato alle deroghe agli investimenti non ha certo aiutato a far crescere l'industria italiana della creatività. Se ne può, forse, uscire non solo ampliando la platea ai nuovi operatori oggi attivi nei servizi ma anche coniugando maggiore flessibilità (e semplificazione) delle regole e certezza degli investimenti attesi, ipotizzando il ricorso alle deroghe solo in casi davvero eccezionali.

Sarebbe allora opportuno, sotto questo profilo, lasciare al regolatore un ruolo di 'ultima istanza' e incoraggiare, invece, forme di vero e proprio partenariato tra i diversi protagonisti ai vari livelli della filiera perché si avviino forme pluriennali di collaborazione, con la vigilanza del regolatore. Al contrario, riforme unicamente finalizzate a introdurre flessibilità nelle decisioni dei *broadcasters* che non diano al contempo maggiore certezza sulla dimensione degli investimenti alla produzione indipendente audiovisiva europea e nazionale, finirebbero, a mio avviso, per tradire lo spirito originario di matrice comunitaria e nazionale, con ricadute negative per l'intero comparto.

Altri temi che vanno affrontati in un'ottica nuova sono quelli della tutela del pluralismo politico-sociale e della *par condicio* nella sua diversa articolazione tra periodi elettorali e non. Qui c'è una sfida epocale sulla quale occorre riflettere. Ed è quella di chiedersi se la

maggiore offerta di canali televisivi, con l'avvento del digitale, nonché la libertà di informare e di informarsi resa possibile dal *web* abbiano davvero generato quel 'pluralismo esterno' da molti ritenuto di per sé sufficiente a garantire il rispetto della libertà di espressione, il diritto ad essere informati, il rispetto delle opinioni, anche minoritarie, della dignità della persona, della diversità politica, culturale, etnica, religiosa.

E' un tema assai complesso per il quale rimando alle riflessioni che ho svolto nel volume. Personalmente, ritengo che gli elementi a favore di un superamento del regime della *par condicio* siano, ancora oggi, in Italia, dominati dalle ragioni che invece richiedono - magari in forme più efficaci di quelle fin qui tentate - la riaffermazione di una cultura aperta al pluralismo sui mezzi di informazione.

Analogamente, a mio avviso, va poi affrontato con decisione e nuovo slancio il tema della tutela dei minori in TV (con particolare enfasi sugli affollamenti pubblicitari e sull'assenza di 'pause' nel 'rullo' di programmi dei canali tematici, nonché sulla relazione, ancora troppo trascurata, tra offerta televisiva rivolta ai minori e *gaming*) e quello della *loudness* ovvero della pubblicità 'gridata' in TV (e sul *web*). Come ha sottolineato Manfred Spitzer (*Demenza digitale*, Corbaccio, 2013) l'interazione tra TV e sollecitazione al *gaming* è altamente diffusa nei paesi avanzati e in forte crescita nei paesi in via di sviluppo. Essa, in assenza di moderazione e (auto)controllo, può generare effetti dannosi sulla percezione del reale e sulla capacità di apprendimento dei più giovani.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha affrontato il tema della misurazione del volume audio in TV negli anni passati, con diversi interventi nel 2006 e nel 2009, e quest'anno ha segnalato il problema dell'armonizzazione della regolazione volume della pubblicità (*loudness*) nella propria risposta alla consultazione sulla revisione della direttiva SMAV. L'Italia, tra i primi paesi a livello mondiale ad avere imposto per legge limiti ai livelli sonori delle sigle e degli spot nel lontano 1995, è oggi precipitata in una

sostanziale ‘anarchia dei livelli sonori’ che dalla TV si è ormai traspunta al *web*. Mi auguro fortemente che, sulla base degli standard di misurazione definiti dall’*International Telecommunications Union* e dall’*European Broadcaster Union* e già fatti rispettare in numerosi paesi europei, si possa finalmente ‘regolare il volume’ anche in Italia nel 2016. Il controllo dei livelli sonori delle inserzioni pubblicitarie, infatti, dovrebbe anzitutto configurarsi come un tema di rispetto dell’utente e dei minori, indipendentemente dal mezzo trasmissivo impiegato.

##### 5. Regolazione ed ecosistema digitale

Le domande più aperte, tra quelle che mi sono poste negli interventi che raccolgo in questo volume, riguardano, com’è inevitabile, il capitalismo digitale e i diritti (e doveri) che vanno definiti in esso nonché la relazione tra diritti e mercati digitali. E’ la frontiera regolatoria dei prossimi anni che va affrontata subito, ma senza fretta di giungere a nuovi e rigidi impianti regolatori, magari sull’onda del suadente slogan “*level playing field!*”.

Si tratta, infatti, di comprendere come evolvano i mercati rilevanti nell’ecosistema digitale e, più in generale, quali siano le reali dinamiche competitive. La concorrenza è, infatti, continuamente rimodellata dai processi innovativi ed appare, dal punto di vista geografico, sempre più globale e, dal punto di vista del prodotto, sempre più conglomerata (un vecchio termine antitrust che individuava dimensioni ulteriori rispetto a quelle orizzontali e verticali cui siamo tipicamente abituati a ricondurre i fenomeni competitivi e organizzativi).

Questa dimensione dinamica della concorrenza “allarga” i mercati e “riduce” apparentemente gli spazi sopra i quali può manifestarsi una dominanza. Ma tutto ciò avviene, nell’eco-sistema digitale, sull’onda di un paradosso: la libertà di scelta del consumatore si manifesterà, sempre più, in quelli che, commentando le tesi di Andrew Odlyzko (“Privacy, Economics, and Price

Discrimination on the Internet”, 2004), ho definito *aftermarket* informativi.

Nella letteratura antitrust, l’*aftermarket* è il luogo nel quale il consumatore muove le sue scelte dopo aver acquistato un prodotto o servizio, con una libertà di scelta *ex-post* che è indotta e vincolata proprio dal prodotto o dal servizio scelto in precedenza (esempio tipico è quello della manutenzione, dei pezzi di ricambio, di vendite abbinate di prodotti che hanno vincoli di compatibilità e così via).

Il consumatore che entra nell’ecosistema digitale sceglie un *gatekeeper* che può re-indirizzarlo verso un *aftermarket* informativo all’interno del quale il consumatore ‘sceglie’ *cluster*, portali, motori di ricerca, *social network*, sistemi operativi e così via. Una volta entrato in questi *cluster* è come se si realizzasse una “cattura informativa” (che opera anche attraverso la profilazione) per la quale il consumatore è indotto ad esercitare la sua libera scelta nei limiti e nei vincoli selezionati dal *gatekeeper*. L’*exit option* dal *gatekeeper* risulterà peraltro tanto più costosa quanto maggiore è la capacità di profilazione da esso esercitata (e la connessa abilità di pre-selezionare informazioni su misura per il cliente-utente) e quanto maggiori sono gli *effetti di rete* (la dimensione degli altri utenti che si rivolgono al medesimo *gatekeeper*).

Ma la libertà di scelta che si manifesta all’interno di un *aftermarket* è associata ad una concorrenza ridotta, di qui il paradosso: aumenta la libertà di scelta (e il *matching* indotto dalla profilazione) in un contesto sempre meno concorrenziale. Dobbiamo allora chiederci se, per evitare l’emersione di posizioni dominanti sempre meno contendibili, sia necessario definire nuovi mercati concorrenziali – cosa resa molto difficile dalla circostanza che fenomeni pervasivi di innovazione modificano continuamente i rapporti di sostituibilità di prodotti e servizi nonché i bisogni – ovvero se occorra ripensare agli strumenti tipici dell’antitrust e della regolazione per adattarli alle sfide dell’ecosistema digitale. E’ un tema complesso dal punto di vista teorico e assai delicato

anche dal punto di vista (geo)politico, data l'attuale distribuzione a livello globale dei *gatekeeper*.

La complessità dei fenomeni di 'cattura informativa' rispetto alle nuove modalità con le quali si esercita il vantaggio competitivo nell'ecosistema digitale si deve confrontare con gli enormi vantaggi che i processi innovativi hanno portato ai consumatori e ai cittadini su scala planetaria. Innovazioni che hanno reso le persone 'a click away' dalle informazioni di cui hanno bisogno, che permettono forme di partecipazione democratica impensabili fino a qualche anno fa, che hanno migliorato l'accesso e l'utilizzo dei dati per finalità sociali. Il dibattito sulla regolazione e sul diritto antitrust nell'ecosistema digitale deve tener ben presente il valore dell'innovazione e i rischi che regole sbagliate possono generare, in termini di disincentivi ad innovare, per quanto alimentate dalle migliori intenzioni.

Solo dopo che chiariremo il senso di direzione dei complessi processi che abbiamo davanti a noi, potremo chiederci quale e quanta regolazione sia utile. Il rischio di intervenire male e in fretta (magari sulla spinta di modelli di business e di protagonisti di ieri e di oggi comunque destinati a modificarsi) su un mondo fortemente innovativo che non sappiamo ancora comprendere è davvero elevato. D'altra parte, come pure ha sottolineato Federico Rampini (*Rete padrona*, Feltrinelli, 2014), il rischio di intervenire troppo tardi, quando posizioni super-dominanti irreversibili si saranno consolidate al di fuori di ogni credibile contendibilità è anch'esso davanti a noi.

Il punto di equilibrio lo ha ben tracciato Roberto Viola, Direttore generale alla *DG Connect* della Commissione europea, in una recente intervista: "*the trick, is to have the right level of regulation: enough to provide sufficient comfort to users that there is a framework in place, but not too much to avoid excessive burdening of business initiatives*".

Questi due rischi richiamano quelle che il Professor Guido Calabresi definì le *tragic choices*, il che non vuol

dire che chi ha responsabilità pubbliche non debba poi scegliere, spiegandone le ragioni.

Un caso di possibile scelta tragica è dato dalle politiche di regolazione della Rete, il cui dibattito viene spesso ricondotto al tema della cosiddetta *Net Neutrality*. Al riguardo, seguendo l'approccio di Rochet e Tirole ("Platform Competition in Two-Sided Markets" in *Journal of the European Economic Association*, 2003), va analizzato - se possibile fuori da massimalismi ideologici - il complesso strutturarsi dei tre versanti (cliente-*provider*, cliente-Ott, Ott-*provider*) rispetto alle tre principali strategie denominate (*paid*) *prioritization*, *zero (retail) pricing* e *zero rating*. La *Federal Communications Commission* statunitense ha fatto recentemente la sua scelta - molto più aperta alla *rule of reason* di quanto non si creda - mentre l'Europa sembra compiere passi più prudenti e, per certi versi, ambigui nella loro effettiva portata. Siamo appena agli inizi e lontani da un chiaro *problem setting*, specie dal punto di vista dell'analisi economica.

A ciò si aggiunga la circostanza che molta parte del dibattito ha del tutto trascurato la questione relativa alle discriminazioni lato *software* che possono realizzarsi nella connessioni alla Rete. Va invece apprezzata l'iniziativa del Governo italiano che, in occasione del semestre europeo, ha voluto proporre un proprio testo, elaborato da un gruppo di esperti. Come anche incoraggiante è il dibattito che si è avviato in relazione al 'progetto di legge Quintarelli' avvenuto in Parlamento. Passi importanti nell'individuazione delle concrete modalità di applicazione degli orientamenti europei, cui saranno presto chiamate le Autorità nazionali.

Sul tema della neutralità della rete, traccio solo alcuni spunti in questo *e-book*, ma è evidente che questo è il tema regolatorio per antonomasia dei prossimi anni. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato un'indagine conoscitiva ed è tra i regolatori più attivi nel gruppo di ricerca e di analisi dedicato al tema in ambito Berec, il *board* dei regolatori europei. Tra i principali obiettivi resta quello di assicurare la concorrenza piena,

la portabilità dei contenuti e l'interoperabilità tra piattaforme.

L'altra faccia della neutralità della Rete è quella dei diritti digitali e dell'interessante dibattito, al quale ho avuto il piacere di partecipare, in più riprese, con il Prof. Stefano Rodotà, sull'*Internet Bill of Rights* scaturito dall'iniziativa della Presidente della Camera Laura Boldrini. Nell'incontro pubblico #IGF2015 tenutosi alla Camera dei deputati lo scorso ottobre, mi ha in particolare fatto piacere che il Professor Rodotà abbia voluto sottolineare l'importanza di alcuni punti specifici che ho posto all'attenzione e che ritrovate sparsi in diversi interventi in questo volume: la diversa natura della *sharing economy*, tra *commons* e intensità di diritti proprietari privati; la questione del consenso nella cessione dei diritti e dunque la questione delle *property rule* rispetto alle *liability rule* e il diverso impatto esercitato tra tutela della proprietà (incluso il *copyright*) e la libertà di accesso alle informazioni sulla Rete; il tema della separazione tra libertà e proprietà nel capitalismo digitale e la questione della negoziabilità dell'accesso ai dati che vengono generati dalla profilazione del nostro 'navigare', come di recente ha evidenziato Gianni Riotta (*Il Web ci rende liberi?*, Einaudi, 2013).

Di nuovo, si tratta di domande che dobbiamo porci dopo #IGF2015, in termini di politica dei diritti. Senza ansia di trovare risposte chiare e definitive e anzi un po' diffidando da chi le proponga.

Sul tema della profilazione, in alcuni contributi proposti nel volume, mi chiedo se non sia il caso di andare oltre la questione, importantissima ma culturalmente acquisita, della tutela della *privacy* e non si debba invece, anche nella prospettiva della *net neutrality*, guardare la problema dal lato dell'*empowerment* del consumatore-utente nella contrattazione circa la propria profilazione e, dunque, anche nella valorizzazione di un potere contrattuale volto a condividere i guadagni derivanti dal fatto che in Rete "*we are the product*". Il tema della "proprietà di sé" (e della relazione tra proprietà e libertà) in Rete diventa così più ampio delle singole prospettive della *privacy* o del

*copyright on-line* e permette di superare, come ha di recente scritto Eugenio Prosperetti (*L'opera digitale tra regole e mercato*, Giappichelli, 2013), talune contrapposizioni del dibattito di *policy* e di integrarle in un unico *framework* interpretativo.

Sullo sfondo, questa prospettiva si intreccia con la creazione di mercati concorrenziali per l'accesso ai dati profilati, tema recentemente oggetto di indagine antitrust a livello europeo e, in generale, ai *big data*. Come ha scritto recentemente Antonio Preto (*In Principio è la Rete*, Marsilio, 2014), "*i Big Data rappresentano l'altra faccia di Internet: a fronte della transitorietà delle relazioni e dell'istantaneità delle azioni sociali visti nella società liquida, troviamo la stabilità di una massa enorme di dati. E qui entrano in gioco anche imprese e istituzioni*".

Non vi è dubbio che la disponibilità in esclusiva di una massa crescente di dati possa configurarsi, in un prossimo futuro, come *essential facility*, come risorsa, cioè, il cui accesso diventa indispensabile per competere nell'ecosistema digitale (V. Mayer-Schönberger e K. Cukier, *Big Data*, Garzanti, 2013). "Dalle reti ai dati" sarà lo slogan dei prossimi anni che porterà con sé anche il tema della manipolazione dei dati dei più distratti, dei 'polli' come sottolineano Akerlof e Shiller (*Phishing for Phools, The Economics of Manipulation and Deception*, Princeton University Press, 2015).

Dopo averci riflettuto a lungo, mi sono convinto che sia necessaria una nuova consapevolezza dei due principali e, in qualche misura opposti, fenomeni che agiscono, congiuntamente, sulla sfera dei diritti 'digitali'. Anche in questo caso, si tratta di fenomeni possono essere interpretati con la chiave di lettura offerta da due fondamentali contributi, di nuovo, di Ronald Coase ("questo è fissato con Coase e con la *law and economics*", dirà qualcuno): quello sulla teoria dell'impresa (*The theory of the Firm*, 1937) e quello sui costi sociali (*The problem of Social Cost*, 1960). Entrambi i contributi mettono al centro il ruolo dei costi di transazione nel determinare scelte organizzative e scambio dei diritti sul mercato.

I due fenomeni generati dall'ecosistema digitale, di cui dicevo, vanno in direzione opposta: sono dati da un lato dalla maggiore intensità d'uso dei diritti proprietari permessi dalla digitalizzazione dell'economia e della società e dall'altro dall'espansione del *public domain*, cioè di usi che sfuggono invece alla dimensione proprietaria (privata). Entrambi i fenomeni sono però generati dalla circostanza che il capitalismo digitale riduce enormemente i costi delle transazioni, a partire dai costi di *search*. La riduzione dei costi di transazione può generare maggiore intensità dell'uso proprietario (privato) dei diritti (che possono essere frammentati e protetti in modi prima non immaginabili generando nuove forme di scambio e nuovi mercati) e, al contempo, l'emersione di nuove transazioni digitali associate ad usi non proprietari (ad esempio il *free open source software*).

Il problema è che il diffuso termine *sharing economy*, spesso utilizzato per rappresentare questi due fenomeni, è ingannevole perché esso contempla tanto la 'divisione' quanto la 'condivisione' di usi e diritti. Non è cosa da poco, perché dal modo in cui ci avviciniamo ad essa determineremo la dimensione del *public domain* dei nuovi usi e dei nuovi diritti che il capitalismo digitale consente. Se, infatti, intendiamo come '*sharing*' la frammentazione degli usi proprietari dei diritti (la '*ubernomics*', ad esempio) vale il Coase del 1960, si amplia cioè il mercato fatto di scambio di diritti proprietari, con vecchi diritti che si estendono ai nuovi usi digitali. Se, invece, riteniamo che nuovi e inediti usi sfuggano alla sfera proprietaria perché ontologicamente estranei ad essa (ad esempio intendendo il *web* e tutto ciò che vi si trovi di accessibile in esso come *public domain*) allora vale il Coase del 1937 e cioè vanno incentivate e permesse forme di (auto)organizzazione alternative al mercato, generando transazioni altrimenti (più) costose.

Il quadro naturalmente si complica quando questi 'diritti' riguardano la sfera personale, come ad esempio la scia di dati che lasciamo navigando sul *web*, i quali da un lato sono il risultato della nostra libertà di espressione e dall'altro sono però appropriabili, in via esclusiva e

dunque proprietaria da altri. Il tema dell'inedita separazione tra libertà e proprietà sul *web*, nel capitalismo digitale, sconfinando quindi nella questione del consenso sull'accesso ai diritti, di fatto legato alla natura proprietaria dei diritti e alle modalità di protezione degli stessi (*property rule*, *liability rule* o *inalienability rule* direbbe Calabresi?).

La complessità è tale da meritare davvero solo punti interrogativi e il rinvio altrove per altre più approfondite riflessioni. Vale solo richiamare che i temi della *privacy* o del *copyright on-line* appaiono sempre più pezzi incompleti di una 'cattedrale' più ampia e che solo una visione sistemica di insieme dei diritti e dei doveri digitali permetterà di affrontarli con una logica unitaria.

C'è, infine, il tema della tutela della dignità delle persone in rete, dato dalla difficoltà di "*sottrarsi a interferenze nella propria vita che si traducano in aggressioni particolarmente gravi, in discriminazioni, molestie, limitazioni della libertà di espressione, esclusione da circuiti comunicativi*" (S. Rodotà, *Il mondo nella rete*, Laterza, 2014).

Sono le 'ombre di Internet' di cui parla la Presidente Laura Boldrini (*Lo sguardo lontano*, Einaudi, 2015) che riporta i casi dolorosi di adolescenti che hanno compiuto scelte tragiche in ragione di una percezione asfissiante del *cyberbullismo* o, persino, dell'*hatespeech* sulla rete: "*chiedere un uso responsabile della rete, rispettoso anche dei giovani e dei giovanissimi che la frequentano* – scrive Boldrini – *non ha nulla a che vedere con la 'voglia di bavaglio', che mi troverà sempre contraria. Significa, invece, sentire la richiesta di aiuto che proviene dai nostri ragazzi, senza voltar loro le spalle*".

E qui, forme di autoregolazione e dialogo, assistite dalle competenti Autorità, possono far molto affinché il *framing informativo* sulla rete, specie nei *social network*, possa generare anticorpi al *cyberbullismo* e all'*hatespeech*. La rete è il luogo delle parole, ma rischia di perdere la capacità di discorso e di ascolto. Rischia, cioè, di diventare un mondo di monadi che affermano sentenze senza dialogo. E' il 'mistero' della diversità nella

rete. Pensavamo, con Ulrich Beck (*Che cos'è la globalizzazione*, 1999, Carocci) che la rete, esito finale della globalizzazione, avrebbe finito per generare un unico discorso pubblico, gusti omogenei, conformismo.

Si afferma invece, nelle parole di Frédéric Martel (*Smart. Inchiesta sulle Reti*, Feltrinelli 2015) come luogo della libertà e della diversità. Ma con il rischio – già preconizzato da Cass Sunstein (*Republic.com 2.0*, Princeton University Press, 2007) – di conferire a questa diversità, senza mediazione e senza 'discorso', il carattere rivendicativo dell'inaggirabile, dell'irriducibile, della distanza che non si colma.

Come ha scritto, ancora, Eugény Morozov (*L'ingenuità della Rete*, Codice Edizioni, 2011) la diversità in Rete rischia di cristallizzarsi come una differenza che non dialoga, che polarizza la vita democratica e si radicalizza. Una partecipazione democratica libera sì, ma orfana di sintesi, nella quale pure sopravvivono alla 'selezione' storica delle idee - come prigioniere di un eterno presente in un archivio dilatato - istanze in cerca di proseliti, incluse quelle divergenti con la contemporaneità, e persino quelle che sfociano nel confine tra protesta e lotta armata. Monologhi in algoritmo. Media senza mediazione. Così Zeno Zencovich (*La libertà d'espressione*, Il Mulino 2004) ha opportunamente precisato che *"i media 'mediavano' rendendo disponibili al pubblico notizie, informazioni, idee altrui, che altrimenti non sarebbero state fruibili. Internet fa venir meno questo ruolo, in quanto, con altrettanta se non maggiore facilità è possibile accedere alle fonti primarie"*.

Diverse riflessioni, in questo volume, sono dedicate a questo tema. In assenza di mediazione, tutto questo enorme flusso di parole in rete finisce per essere come il mare per il naufrago di Samuel Taylor Coleridge: *"acqua, acqua ovunque e non una goccia da bere"*. Liberi di navigare in quell'acqua infinita, ma disperatamente assetati. Ne ha scritto bene, in quest'anno, Michele Mezza (*Giornalismi nella rete*, Donzelli, 2015).

E qui viene in mente il motto di Sergio Zavoli (quello della *televisione-di-una-volta*, del chiaroscuro e dei silenzi, dei *reportage* in Palestina, nel Vajont, nel Belice): *"spetterà a noi rimettere a posto le parole"*.

## 6. Servizio postale e nuovi diritti di comunicare

Prima di chiudere, una battuta sul mercato più antico e romantico, fatto di parole scritte, francobolli, cartoline, biciclette, postini, sorprese e attese. Nondimeno, anch'esso simbolo di un cambiamento epocale e necessario verso la svolta digitale: il mercato postale.

Nel volume riporto due lunghe riflessioni, tratte dal mio blog, sulla necessaria evoluzione del servizio universale postale e sulla relazione tra universalità del servizio e concorrenza, una relazione che, anche qui, per primo affrontò Ronald Coase nel 1939 (*"Rowland Hill and the Penny Post"*).

I volumi postali, in Italia più che altrove, precipitano di anno in anno e ciò aumenta il costo, pubblico e sociale, del servizio. E' allora necessaria una profonda riflessione sulle cause e sulle prospettive. In futuro, occorrerà sempre più digitalizzare i servizi e muoversi verso l'affermazione di un diritto ibrido a comunicare (fatto di cartaceo e di digitale), che riduca il costo del servizio postale per la collettività e ridefinisca il senso, il perimetro, le prospettive e la sostenibilità del servizio universale.

\* \* \*

Fin qui i temi che affronto in questa raccolta, con consapevole disordine e con alcune domande che riguardano #questianni. In vista di una 'regolazione 2.0' che possa presto fornire risposte rapide e coerenti all'evoluzione dei mercati e dei bisogni.

I.  
CONSUMATORI E CONCORRENZA

## «Spinte gentili» per favorire i consumi?

Negli ultimi vent'anni, le liberalizzazioni delle industrie a rete nei paesi Ocse si sono focalizzate sulle politiche dal lato dell'offerta. Ci si è basati, cioè, sul presupposto che, con l'abbattimento delle barriere all'entrata, la libertà di scelta di consumatori razionali avrebbe poi sostenuto e alimentato il processo concorrenziale.

Da tempo, tuttavia, i dati dimostrano, da un lato, che le posizioni dominanti sono difficili da eliminare e dall'altro che solo una parte dei consumatori tende a sostituire il fornitore abituale. Ciò ha posto i regolatori di fronte al problema della concorrenza dal lato della domanda, a partire dall'analisi dei fattori che frenano la mobilità dei consumatori.

Il primo è la mancata razionalità del consumatore, ovvero la capacità di conoscere le proprie preferenze, anche intertemporali, di calcolare bene le conseguenze delle scelte, di massimizzare la propria "utilità". Se, infatti, il consumatore non è in grado di muoversi verso le offerte più convenienti, la concorrenza sul mercato ne risulta diminuita.

Ma l'analisi econometrica e l'economia comportamentale e sperimentale dimostrano anche l'esistenza di un altro fattore, il cosiddetto *status quo bias* o inerzia: anche di fronte a un possibile miglioramento sul mercato, il consumatore potrebbe sopravvalutare la posizione esistente e rinunciare a cambiare. Non sono dunque soltanto i tradizionali costi di transazione o di *switch* a frenare la mobilità dei consumatori, ma anche le loro caratteristiche cognitive, l'attitudine nei confronti del rischio e dell'incertezza, la preferenza nei confronti dell'occupazione del proprio tempo (che ci fa rinviare a domani le noiose pratiche per il cambio operatore) e

persino la distrazione (che ci fa dimenticare di mandare avvisi o disdette per tempo).

Di fronte alla dimensione *behavioral* del consumatore, si pongono quindi nuove sfide per chi deve definire le regole di protezione o di stimolo (*empowerment*) del consumatore.

Sicuramente aiutano la semplificazione delle procedure di cambio dell'operatore e la trasparenza delle offerte, inclusa l'informazione circa le proprie attitudini al consumo. Più complessa è l'individuazione di misure regolatorie univoche sui "diritti" (*default*) in caso di variazione delle condizioni contrattuali.

Ad esempio, cosa fare quando un consumatore, specie nei contratti di lunga durata, vede cambiare la propria offerta nei prezzi, nei volumi o nella qualità? È più efficiente fissare regole di tipo *opt-in* (senza consenso non si può cambiare offerta oppure si deve essere trasferiti ad un'offerta simile a quella passata) o di *opt-out* (si può essere trasferiti ad altre offerte senza consenso preventivo, a meno di rinuncia)? Oppure, ancora, bisogna fissare *dynamic default*, indicando soglie al di là delle quali scatta l'opzione (di *opt-in* o *opt-out*)?

La risposta non è univoca, perché l'attitudine all'inerzia può impedirci sia di "uscire" da offerte non convenienti sia di "entrare" in offerte migliorative. Ne deriva che regole favorevoli ad alcuni non lo sono necessariamente per altri. La scelta operata dal regolatore deve quindi essere ponderata perché può discriminare tra diversi tipi di consumatore. E non è detto che le imprese non reagiscano poi strategicamente a nuovi vincoli regolatori. Una risposta ragionevole l'ha allora suggerita il Professor Cass Sunstein, con la sua formulazione di un "paternalismo liberale" (*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, 2014).

Non un ossimoro, ma il disegno regolatorio di una "spinta gentile" (*nudging*) al consumatore inerte, fatta di trasparenza informativa, semplificazione delle offerte e combinazione flessibile di diverse opzioni (*mixed default*). Non un'unica regola ottima di *default*, dunque, ma un insieme di misure da applicare e verificare

progressivamente, caso per caso, alle diverse tipologie di consumi e di consumatori.

Se ha ragione Sunstein, come sembra, anche i regolatori avranno presto bisogno di una spinta gentile per superare i limiti dell'approccio tradizionale alla tutela dei consumatori.

*Il Sole 24 Ore*  
30 giugno 2015

## Marketing digitale: dove sono le insidie nascoste?

I continui fenomeni di innovazione digitale - che riguardano innanzitutto il settore delle comunicazioni elettroniche, fisse e mobili - generano effetti complessi sulla tutela dei consumatori.

Da un lato l'innovazione digitale incrementa le tutele migliorando la trasparenza informativa, permettendo il monitoraggio istantaneo, ampliando le opzioni di scelta, velocizzando i tempi di segnalazione e risoluzione dei problemi. Dall'altro modifica l'oggetto dei contratti, la qualità delle prestazioni, la numerosità e la varietà dei servizi, e, di converso, il costo degli stessi. Nei contratti di durata questi due aspetti possono arrivare a confliggere.

L'innovazione dei servizi, infatti, ha un costo e non sempre i consumatori sono disposti a pagarne il prezzo prima di averne misurato la portata. Capita così che molti servizi innovativi, in quanto 'beni esperienza' siano inizialmente oggetto di promozioni gratuite o scontate e solo successivamente prezzate.

Ma quando ciò accade si apre il campo alle cosiddette variazioni contrattuali se non addirittura a nuovi contratti, se le modifiche anche qualitative sono significative. Il problema che si pone è allora quali e quante tutele dare al consumatore.

Se, per far variare prezzi o altre condizioni contrattuali, occorre un esplicito 'sì' (*opt-in*), il rischio è che molti consumatori inerti o persino sospettosi di truffe finirebbero per non cambiare le attuali condizioni e non fare nuove esperienze, anche a rischio di perdere rilevanti benefici.

Se al contrario, l'operatore può modificare le condizioni lasciando solo l'opzione di recesso, il rischio è che l'inerzia del consumatore lo induca a pagare servizi non richiesti e che non desidera. Il guaio è che in entrambi i casi si realizzerebbe una relazione sbagliata tra tutela del consumo e incentivi all'innovazione.

Una strada percorribile è allora quella di caratterizzare la relazione consumatore-impresa come una relazione dinamica e con contratti che governino anche le regole con le quali gestire il cambiamento. I contraenti potrebbero indicare alcune soglie percentuali massime di variazione di parametri fondamentali del contratto, al di là delle quali scatti la necessità di ottenere il consenso rispetto alle variazioni apportate.

Un'altra regola potrebbe prevedere meccanismi simmetrici di entrata e di uscita da un contratto. Se basta un *click* per aderire, deve essere sufficiente un altro *click* per recedere. Ancora, si potrebbe prevedere di esser sempre e automaticamente trasferiti alle offerte migliorative esistenti - dati i propri profili di consumo - o quantomeno di esserne efficacemente informati (*most favoured customer rule*).

Queste semplici regole funzionano con una informazione semplificata, accessibile ed immediata. Così, se si riceve sul proprio *smartphone* un messaggio che informa di una variazione contrattuale, perché dover cercare ulteriori informazioni su una pagina *web* o dover in ogni caso contattare l'operatore?

La comunicazione digitale dell'operatore, in merito a nuove offerte o variazioni, dovrebbe permettere di fare una scelta selezionando un'opzione o offrire un *link* di collegamento diretto. Oppure di accettare o meno una proposta rispondendo 'sì' o 'no' e magari ricevendo un messaggio di conferma. Paradossale è poi il caso di quei consumatori che, recandosi personalmente ai punti vendita, si imbattono nel negoziante che, nel migliore dei casi, telefona al *customer care* dell'operatore. E il giro riparte.

Tutte queste modalità di "base" (*default*) potrebbero essere esse stesse oggetto di un contratto iniziale che disciplini anche le opzioni di scelta futura, responsabilizzando consumatore e imprese.

Il consumatore non va lasciato solo quando dopo la sottoscrizione di un contratto si trova di fronte ad un mondo che non era stato capace di valutare in prima istanza. Ma al tempo stesso il consumatore va lasciato libero di scegliere, di conoscere e di conoscersi, di fare esperienza e, persino, di fare errori.

Questa sembra oggi la nuova frontiera della tutela del consumo: incoraggiare regole flessibili che permettano di governare le dinamiche innovative dal lato dell'offerta.

Perché è vero che tutele rigide sacrificano la libertà di scelta in favore della massima protezione. Ma è anche vero che consumatori senza libertà finiscono per esser privati anche dei benefici dell'innovazione.

*La Repubblica*  
14 settembre 2015

## Arriva la ‘bolletta 2.0’. Una svolta ‘nudge’?

Basta una nuova bolletta per migliorare le scelte dei consumatori e alimentare il processo concorrenziale? Secondo Cass Sunstein (*Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, 2014) la risposta è senz'altro positiva.

Il modo in cui comunichiamo (*framing*) le opzioni di scelta ai consumatori e le modalità con le quali consentiamo di esercitarle possono fare la differenza in tanti ambiti di mercato (ma anche, ad esempio, nella decisione di pagare le tasse o di andare a votare).

Le ragioni sono tante e hanno a che fare con la razionalità del consumatore e con la sua inerzia, con la pigrizia nel fare calcoli o di dedicare del tempo allo svolgimento di una transazione. Poi ci sono le suggestioni. La pubblicità, gli abbozzamenti, i suggerimenti di chi ci sta accanto, le esperienze raccontate dagli amici, un titolo sul giornale, un servizio visto alla TV e così via. “Anche quando è invisibile – scrive Sunstein – l'architettura della scelta influenza la nostra salute, le nostre finanze, la nostra sicurezza, il nostro lavoro e il nostro ambiente”.

Il mondo informativo ‘interno’ al consumatore e quello a lui ‘esterno’ sono popolati da ‘foreste di simboli’ che rendono la scelta del consumatore spesso inefficiente o comunque non pienamente adeguata ai suoi bisogni.

In tutti questi casi, dice Sunstein, occorre una piccola spinta, gentile, che induca il consumatore a scegliere, indirizzandosi verso ciò che è meglio per lui. Ma per far questo occorrono informazioni chiare e trasparenti da un lato e scelte semplificate dall'altro.

Una nutrita letteratura empirica, che ha riguardato il settore dell'energia, evidenzia come bollette

più chiare inducano scelte più efficienti e riducano disservizi e truffe.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha concluso, nel 2015, una consultazione relativa all'introduzione di nuove modalità di predisposizione delle bollette per servizi a pagamento nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi audiovisivi. Nella prima parte del 2016, la nuova bolletta 2.0 vedrà la luce.

Personalmente, ritengo che occorrerebbe procedere ad una definitiva digitalizzazione della bolletta, a meno che l'abbonato non chieda di averla ancora su carta (includendo nel novero anche la cosiddetta “audio bolletta” per i non vedenti). In questo modo, in ogni contratto, sarebbe sufficiente che il consumatore comunichi all'operatore un indirizzo di posta elettronica al quale inviare ogni comunicazione ufficiale, incluse le disdette. Infatti, un'altra asimmetria che va superata riguarda proprio le comunicazioni in entrata e in uscita dai contratti. Perché per aderire ad una offerta basta un *click* e per uscirne deve essere necessario inviare una raccomandata con ricevuta di ritorno? Il meccanismo deve essere simmetrico perché altrimenti viene mantenuto un costo ingiustificato a carico dell'utente che, al di là dell'aspetto monetario, finisce per alimentarne i costi di transazione e l'inerzia nel cambiare il fornitore.

A questo proposito, si deve agire anche con quelle azioni di ‘piccoli’ *framing* più volte evidenziati da Sunstein e che possono semplificare la vita ai consumatori. Ad esempio, il vecchio “codice di migrazione” - necessario per il cambio operatore perché senza quel codice non si può avviare la richiesta di cambio del fornitore – è spesso nascosto nella bolletta, scritto in un corpo poco leggibile. Andrebbe messo, invece, ben in evidenza e immediatamente leggibile, magari ribattezzandolo “codice di trasferimento”. Una piccola cosa, ma di quelle che, secondo Sunstein, può generare la spinta gentile al cambiamento.

Un altro tema riguarda la trasparenza in merito all'effettiva qualità dei collegamenti e al proprio profilo di consumo. Una bolletta più trasparente dovrebbe fornire

informazioni chiare e verificabili sulla velocità minima assicurata nel periodo di riferimento. Controlli a campione, da parte dell'Autorità di vigilanza, dovrebbero poi verificare se la dichiarazione dell'operatore sia stata veritiera, per la ricezione come per l'invio dei dati, punendo le dichiarazioni false o ingannevoli. Sempre in tema di trasparenza, appare utile fornire al consumatore l'esistenza di servizi e *app*, quali ad esempio il servizio *Misurainternet* predisposto da Agcom, in grado di accertare la velocità effettiva cui sta navigando. In prospettiva, queste informazioni potrebbero essere estese dal lato della cosiddetta "neutralità della rete" introducendo l'obbligo per gli operatori di rivelare e rendere chiara non solo la velocità media, ma anche alcuni parametri del *traffic management*, con indicazione dei servizi limitati o bloccati, dei rallentamenti.

Un punto dirimente dovrebbe riguardare l'attivazione di servizi aggiuntivi e il loro prezzo, prevedendo lo scorporo dei servizi base da quelli speciali o aggiuntivi e condizionando il pagamento, e forme chiare di verifica per evitare l'attivazione di servizi indesiderati spesso attivati erroneamente via *smartphone* con un *click* sbadato.

Sarebbe inoltre utile che nella nuova bolletta 2.0 la condizione per pagare, da parte del consumatore, prevedesse l'immissione del proprio numero di telefono come ultimo via libera all'operazione. Solo dopo aver manifestato la chiara volontà di acquistare, l'importo dovrebbe essere iscritto in bolletta. In questo modo si potranno specificare gli importi dei servizi base, come ad esempio telefonia ed Internet, e quelli per prestazioni aggiuntive.

Infine, occorrerebbe che, in ogni momento, il consumatore potesse avere notizie soddisfacenti su se stesso e sui propri profili di consumo ('conosci te stesso' diceva l'oracolo) e magari usare queste informazioni per chiedere ai concorrenti se dispongano di offerte migliorative adatte al proprio profilo.

Insomma, va fatto ogni sforzo perché, senza

apportare oneri insostenibili per gli operatori, si possa migliorare l'universo informativo dei consumatori. Se la bolletta 2.0 funzionerà lo vedremo dalla discontinuità dei comportamenti dei consumatori.

Intanto, già il semplice annuncio della bolletta 2.0 da parte dell'Autorità ha comportato miglioramenti virtuosi unilaterali da parte delle imprese che, addirittura, stanno facendo della trasparenza un fattore competitivo.

Altro segno che questa è la strada giusta da percorrere.

giugno 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## Mercato dei beni e mercato delle idee: oltre il paradosso di Coase?

Un intrigante paradosso appare in un importante saggio pubblicato dal *Nobel Medal* Ronald Coase sull'*American Economic Review* nel lontano 1974, dal titolo "Markets for goods and Market for ideas". Si tratta di un contributo che ha ricevuto minore attenzione, nel dibattito scientifico e tra i *policy maker*, rispetto a quella dedicata ai noti saggi sulla teoria dell'impresa e sul problema del costo sociale. Nondimeno, i temi affrontati quarant'anni fa da Coase sul 'mercato delle idee' paiono oggi di estremo interesse e di grande attualità nell'ecosistema digitale.

Secondo Coase, un pervasivo paradosso caratterizza il ruolo di ogni governo e, in generale, delle istituzioni preposte alla realizzazione di politiche pubbliche e di regolamentazione. Questo paradosso riguarda il diverso trattamento (da parte di regolatori e politiche pubbliche) del "mercato delle idee" rispetto al mercato dei beni e dei servizi.

Per Coase, il mercato delle idee è quel 'marketplace of ideas' che, tra i primi, il giudice J. Holmes, quasi un secolo fa, richiamò nel caso *Abrams v. United States*. Nella sua *dissenting opinion*, viene infatti elaborata quella che sarebbe poi diventata la dottrina del *free marketplace of ideas* nell'applicazione del primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti. Emendamento che, tra le altre cose, tutela "la libertà di parola, o di stampa; o il diritto delle persone di riunirsi pacificamente in assemblea, e di fare petizioni al governo per la riparazione dei torti".

Secondo Holmes, "when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe . . . that the ultimate good desired is better

reached by free trade in ideas -- that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market". Si tratta di una formulazione non distante dall'antica pratica retorica di Gorgia e di coloro che, come ha ben evidenziato Michel Foucault (*Discorso e Verità nella Grecia antica*, Donzelli, 2005), a proposito della *paressìa* (lett. 'dire la verità') scoprivano la verità attraverso il discorso, il confronto 'retorico'.

Secondo questa dottrina, la concorrenza sul libero mercato delle idee farebbe emergere, dunque, "la verità". Proprio come la *Mano Invisibile* Smithiana farebbe emergere, sul libero mercato dei beni, la migliore allocazione possibile.

Fin qui niente di nuovo, se non una riaffermazione liberale del primato della libertà individuale, tanto nella sfera dell'espressione (nella relazione libertà-verità), quanto nella sfera della produzione e del consumo (nella relazione libertà-efficienza).

Il problema nasce, per Coase, laddove si tratti di definire l'ambito di intervento pubblico che, sotto varie forme, possa rendersi necessario per correggere possibili imperfezioni del libero mercato.

La sorpresa (che Coase chiama paradosso) deriva dalla circostanza che, secondo la *'general view'* – che Coase si appresta a criticare - mentre la regolazione del mercato dei beni è tipicamente valutata come desiderabile, quella del mercato delle idee è invece ritenuta dannosa.

Anzi, Coase nota come proprio quei soggetti che, nel mercato dei beni e servizi, reclamano a gran voce l'intervento della regolazione contro il potere di mercato, i cartelli, la pubblicità ingannevole, pratiche scorrette nei confronti dei consumatori, siano poi gli stessi che, quando si tratta del mercato delle idee, ritengono invece i 'consumatori' capaci di superare ogni limite della razionalità, di smascherare ogni inganno, di prevenire

ogni esercizio di potere e gli stessi ‘produttori’ unicamente orientati verso finalità che non contrastano con quelle dei consumatori-utenti.

Il paradosso rilevato da Coase è evidente: *“l’intervento regolatorio così dannoso in un ambito, diventa benefico nell’altro [...]. Personalmente non ritengo che questa distinzione tra mercato dei beni e mercato delle idee sia valida. Non c’è, infatti, alcuna differenza di fondo tra questi due mercati e nel decidere le politiche pubbliche in relazione ad essi, dovremmo partire dalle stesse considerazioni”*.

Le ragioni che richiedono interventi regolatori per forme di esternalità, di limiti di razionalità o di esercizio di potere riguardano, infatti, i medesimi soggetti. Un *broadcaster* o un editore di giornali quotidiani non possono esser trattati diversamente, rispetto alle proprie strategie, a seconda che si guardi a quei soggetti, sotto il profilo della concorrenza, come operatori su un dato mercato rilevante oppure, sotto il profilo delle idee, come operatori di informazione.

Il che non significa applicare le stesse regole, ma almeno – suggerisce Coase – lo stesso approccio.

Così occorre chiedersi se la concorrenza sia sufficiente a generare buona informazione – tesi passata alla storia come ‘pluralismo esterno’ – o se occorra una forma di regolamentazione che introduca ulteriori tutele senza, per questo, limitare la libertà di informazione.

E viceversa, se la riduzione di concorrenza comporti necessariamente un peggioramento della qualità delle informazioni. Sono temi che si ripropongono, oggi, con maggior forza, nell’ecosistema digitale, caratterizzato semmai da un eccesso di informazioni che richiedono un elevato attivismo da parte dell’utente. Quello stesso attivismo che però osserviamo sempre meno nei consumatori, intrappolati come sono in una costante inerzia e incapaci di confrontare offerte tariffarie alternative e di calcolare cosa convenga loro.

Per non parlare del *copyright* che, allo stesso tempo, serve a tutelare la libertà di espressione (quando produciamo le idee per il mercato) ma può limitare la circolazione delle idee se il titolare delle ‘idee’ non presta il suo consenso. E così via.

Nell’ecosistema digitale il paradosso Coasiano diventa ancor più forte laddove si consideri poi che l’utente che cerca informazioni sulla Rete diventa egli stesso un ‘prodotto’ nel momento in cui il proprio profilo genera dati durante la navigazione.

I beni informazione hanno sempre questa natura bifronte: sono un bene economico da un lato e il prodotto della libertà di informazione (della domanda e dell’offerta) dall’altro. Riguardano tanto la sfera della concorrenza quanto quella del pluralismo.

La conseguenza, non indagata da Coase, è che le due sfere sono interdipendenti non solo perché il consumatore di beni è anche l’utente che ‘consuma’ o ‘produce’ idee, ma anche perché la regolazione su una sfera (mercato dei beni) produce effetti sull’altra (mercato delle idee) e viceversa.

Eppure, nonostante siano passati quarant’anni dalla provocazione di Coase, il dibattito politico e regolatorio, di qua e di là dell’Atlantico, continua ad opporre contrapposte fazioni, che spesso non si comprendono perché si limitano a guardare allo stesso fenomeno da due dimensioni diverse tenute ben distinte: quella dei beni e quella delle ‘idee’.

E’ una dicotomia non più sostenibile, anche perché genera equivoci nell’azione regolatoria. E ha ragione Coase a dire che dobbiamo (ancora) deciderci: se riteniamo l’azione regolatoria incompetente e inopportuna nel mercato delle idee dovremmo rinunciarvi anche per il mercato dei beni; e viceversa, se riteniamo efficiente la regolazione dei beni dovremmo forse essere più fiduciosi di regole che possano estendersi al mercato delle idee.

A partire dal consumatore-utente. Chiedendoci cosa possa essere meglio dalla sua prospettiva che è quella della trasparenza, della mobilità, della portabilità, dell'accesso, ma anche della tutela proprietaria; del consenso, della libertà di informarsi e di essere informato, ma anche di difendere le informazioni su di sé, siano essi dati, opinioni, opere di intelletto.

Una strada complessa, evidentemente, nella quale c'è inevitabilmente molta *rule of reason* e molto meno 'codice'. Ma anche meno ideologia, sebbene "la ricerca della verità", citata nella sentenza del giudice Holmes, stimoli sempre la nostra passione civile.

Ma, come scriveva Eraclito, la verità ama nascondersi. E forse, oltre la passione, serve anche la pazienza: la ricerca paziente dei 'fallimenti di mercato' nelle concorrenza delle idee e in quella dei beni; la costruzione prudente di forme di regolazione e, soprattutto, di auto-regolazione (*soft regulation*) che ci aiutino a risolverli.

10 dicembre 2015  
*Diritto Mercato Tecnologia*  
dal sito [www.dimt.it](http://www.dimt.it)

## Antitrust vs Regolamentazione? Non solo, non proprio.

In un saggio di qualche anno fa, due noti esperti di economia e diritto antitrust, D. Carlton e R. Picker, scrivevano: "*Antitrust can say no but struggles with saying yes...while regulators often have a hard time saying no*".

E' un passaggio esemplificativo della tradizionale lettura della 'divisione del lavoro' tra Antitrust e Regolazione, ribadita da tempo da *scholars* del calibro di Richard Posner e Herbert Hovenkamp negli Stati Uniti e ripresa, tra gli altri, dai manuali di Richard Whish e Damien Geradin, in Europa.

Una 'divisione del lavoro' che passa, secondo un noto mantra, per la dimensione temporale: *ex-ante* il ruolo del regolatore, *ex-post* quello dell'antitrust.

Questa chiave di lettura è, ormai, talmente consolidata da aver prodotto un inevitabile corollario: quello del conflitto pervasivo tra regolazione e antitrust tutte le volte che gli *enforcer* del diritto antitrust sconfinino (per l'oggetto della decisione o per le modalità di conclusioni di un caso, ad esempio tramite accettazione di impegni) nel campo dell'*ex-ante* o tutte le volte che il regolatore si occupi di governare l'*ex-post* attraverso procedimenti sanzionatori o conciliando controversie.

Tolto il caso dei cartelli (le cosiddette violazioni *hard core*), è nell'individuazione delle posizioni dominanti (comprese quelle derivanti da operazioni di concentrazione tra imprese, per le quali in effetti l'antitrust agisce *ex-ante*) e nella qualificazione degli abusi che il presunto 'conflitto' può, in teoria, manifestarsi compiutamente.

La versione più estrema della teoria di divisione del lavoro, tra antitrust e regolazione, è stata raggiunta nel celebre caso *Trinko* negli Stati Uniti, giunto alla Corte Suprema. Dico estrema, perché essa sembra suggerire che laddove c'è regolazione non debba nemmeno esserci una 'divisione del lavoro', ma un dominio esclusivo della regolazione, anche con riferimento al governo di comportamenti *ex-post*.

A mio avviso, queste chiavi di lettura 'temporali' (*ex-ante vs ex-post*) della divisione del lavoro tra antitrust e regolazione, inclusa la versione 'estrema' settoriale della Corte Suprema Usa nel caso *Trinko*, sono insoddisfacenti perché perdono di vista un punto fondamentale dell'analisi, quello del rapporto tra regole incomplete (*incompleteness of the law*) e libertà economica. Un rapporto ancor più delicato in presenza di alti tassi di innovazione.

Se prendiamo atto che ogni forma di regolazione è incompleta perché non si può prevedere e regolare ogni possibile azione in ogni possibile stato del mondo, comprendiamo che la libertà economica 'conferita' dalla regolazione non è configurabile come già 'scrutinata', una volta per tutte, nei suoi impatti sul mercato e sui consumatori. Non a caso il diritto antitrust, specie in Europa con il caso *Michelin*, ha introdotto la nozione di 'speciale responsabilità' per l'impresa dominante.

L'esercizio della libertà economica residuale (quella cioè permessa dalla regolazione) da parte di un'impresa dominante è comunque soggetto ad una speciale responsabilità "in ragione della quale – ha scritto la nostra Autorità antitrust - *le è vietato dar corso a qualsiasi comportamento atto a ridurre la concorrenza o ad ostacolarne lo sviluppo nei mercati, connotati, proprio per la sua presenza, da un ridotto grado di concorrenza*". Il che, per un'impresa regolata, significa coniugare libertà economica ('residua', data la regolamentazione esistente) con la 'speciale' responsabilità in merito agli effetti che l'esercizio di quella libertà può generare sul mercato, in ragione della

particolare posizione rivestita su di esso.

Il diritto antitrust, come ha ben sottolineato Giuliano Amato ("*Antitrust and the bounds of power*" Hart Publishing, 1997), si applica, quindi, a manifestazioni della libertà economica che comportano l'esercizio ingiustificato di un potere, la cui limitazione aumenta, invece, il benessere sociale. La circostanza che quella libertà economica si esprima 'grazie a' o 'nonostante' un contesto di regole date, non comporta alcuna immunità antitrust – come invece sembra sostenere la Corte Suprema Usa nel caso *Trinko*. Specie laddove quella libertà si traduca poi in esercizio di potere, cioè in una relazione per la quale coloro che siano soggetti a quel potere si trovino privi della libertà di sottrarsi ad esso.

La regolazione, dal canto suo, limita la libertà positiva delle imprese regolate ma non può annullarla – compromettendo gli incentivi ad innovare e i benefici che ne deriverebbero per la società nel suo complesso – né può contemplare tutti i casi possibili nei quali quella libertà possa poi trasformarsi, automaticamente, in esercizio di un potere ingiustificato. La regolazione è *forward looking*, guarda al futuro, ma non può prevederlo, né deve determinarlo.

Una concezione della regolazione come 'sostituto' dell'antitrust nei settori regolati avrebbe dunque senso solo nell'ipotesi 'eroica' di 'diritti completi', di scenari cioè rispetto ai quali il regolatore abbia piena conoscenza di tutti i possibili usi che sono collegati (*bundled*) all'esercizio di dati diritti e dei correlati doveri, quindi anche agli esiti dei processi innovativi.

Come ha ben scritto Steven Shavell (*Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004), in un mondo di diritti completi, è possibile prevedere ciascun uso possibile (nel tempo e nello spazio) associato a un diritto, di fatto frazionando il diritto e definendo nuovi diritti per il titolare (entitlement), per ogni uso e corrispondenti doveri (di non interferenza) per

i non proprietari. In un siffatto mondo, la regolazione di ogni possibile uso definirebbe in modo chiaro e prescrittivo l'ambito della libertà (sugli usi) prevenendo ogni forma di esercizio di un potere ingiustificato e dunque eliminando l'ambito stesso dell'antitrust (relegato, al limite, alla semplice verifica della violazione di un diritto ben definito).

Ma questo mondo ideal-tipico di regole e mercati 'completi' non esiste. Come già osservò Harold Demsetz, nel lontano 1967, il *bundle of uses* che caratterizza un diritto proprietario evolve nel tempo grazie ai processi di innovazione, ai mutamenti nelle preferenze di cittadini e consumatori e così via: "vi è una *infinità di diritti potenziali che possono essere posseduti [...] è impossibile descrivere un insieme completo dei diritti che possono essere potenzialmente nella proprietà del titolare*" (H. Demsetz, 1988).

Ne consegue che alcuni usi 'collegati' a un dato diritto possono diventare incompatibili con usi collegati ad altri diritti (generando quelle che gli economisti chiamano esternalità). Ad esempio, le tensioni tra diritto di proprietà e diritto all'ambiente pulito hanno rappresentato storicamente i casi più emblematici di questa evoluzione. Ma si tratta di fenomeni continui, resi ancor più frequenti dalla trasformazione digitale delle nostre economie.

Se, dunque, in presenza di *incompleteness of the law*, la regolazione non può sostituire l'antitrust, è anche vero il contrario e cioè che il diritto antitrust non basta a conseguire gli obiettivi tipicamente affidati alla regolazione. Nei settori regolati, infatti, limitarsi solo a sanzionare l'esercizio di libertà economiche finirebbe per lasciare le imprese (inclusa l'impresa dominante) in 'balia' della speciale responsabilità, senza conferire al mercato sufficiente certezza giuridica ed esponendo, anzi, lo stesso a forme di monopolizzazione e di *market foreclosure*, potenzialmente irreversibili.

In presenza di regole 'incomplete', la regolazione

può comunque definire un ambito ('*core*') regolatorio volto a prevenire forme irreversibili di potere di mercato, come quelle che, ad esempio, possono manifestarsi grazie all'affermazione non contendibile di *standard*, effetti di rete, barriere endogene all'entrata.

E' proprio la 'concorrenza tra diritti' che evolvono a porre il tema dei limiti alla libertà - nell'esercizio di quei diritti - rispetto alle libertà legate all'esercizio di diritti altrui. Così si limita la libertà di un'impresa dominante in ragione dei diritti di concorrenti e consumatori e lo si fa prevenendo, ove possibile, oppure sanzionando l'esercizio abusivo di un potere non altrimenti disciplinabile.

Si comprende allora come, in questo processo dinamico di trasformazione e di rivalità tra diritti incompleti, ci debba esser spazio tanto per la regolazione, quanto per l'antitrust, che vanno quindi interpretati come interventi complementari, al di là della nota distinzione tra *ex-ante* ed *ex-post*.

La regolazione fissa l'ambito (rimediale) delle libertà economiche associate a diritti incompleti sulla base di un 'dato stato del mondo'. L'antitrust governa la speciale responsabilità che deriva da stati del mondo non contemplabili *ex-ante* dalla regolazione, ma da questa poi riassorbibili in processi di ri-regolazione, ma mano che ci si adatta alla 'conoscenza rivelata' di nuovi stati del mondo.

Ma questo significa che tra regolazione e antitrust vi deve essere una relazione di complementarità dinamica. Così, la regolazione determina il campo d'azione dell'antitrust (l'ambito della speciale responsabilità) e l'antitrust determina il campo di evoluzione della regolazione (gli ambiti in cui la libertà si trasforma in potere ingiustificato). E' facile allora concludere come questa prospettiva dinamica co-evolutiva contribuisca a definire un campo di azione assai più complesso della mera distinzione tra azione *ex-ante* ed azione *ex-post*.

Naturalmente, affinché tale relazione co-evolutiva

non si traduca unicamente in un processo cumulativo volto esclusivamente a limitare progressivamente le libertà economiche delle imprese (dominanti), è necessario che i processi di ri-regolazione si confrontino continuamente con l'evoluzione tecnologica e innovativa e, conseguentemente, con l'aggiornamento circa l'individuazione dei mercati rilevanti.

E' anzi su questo ambito – definizione dei mercati rilevanti e ruolo dell'innovazione – che il confronto tra antitrust e regolazione dovrebbe precipuamente misurarsi, in un orizzonte di *rule of reason*. Perché è proprio nell'analisi della relazione tra potere e innovazione che si cela il rischio più grave di errore, di intervento regolatorio o antitrust, dal punto di vista del benessere sociale. E' questa la sfida che abbiamo di fronte, specie con riferimento all'ecosistema digitale.

Dobbiamo allora superare la tradizionale (di)visione del lavoro tra regolazione e antitrust e spostare lo sguardo da una noiosa e difensiva questione di competenze verso un dialogo continuo e aperto tra le due tipologie di intervento, concentrandoci sull'evoluzione dei mercati e dei processi innovativi e sulle loro conseguenze sul benessere sociale.

12 dicembre 2015  
*Media Laws*  
dal sito [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu)

II.  
RETI E INNOVAZIONE DIGITALE

## Banda larga: quale complementarità tra domanda e offerta?

Il piano BUL messo in campo dal Governo, unitamente all'azione dell'Agenzia digitale italiana, costituisce un passo decisivo, dato il ritardo del nostro paese su tutti gli indicatori europei in tema di penetrazione della banda larga, alfabetizzazione informatica, digitalizzazione dei servizi.

Una delle più importanti novità consiste nell'assunzione di consapevolezza circa la necessaria combinazione di politiche che agiscano tanto dal lato dell'offerta quanto dal lato della domanda. Il dibattito di *policy* tende a concentrarsi, inevitabilmente, sul tema della costruzione delle reti di nuova generazione (Ngn) a larghissima banda. Reti che richiedono ingenti investimenti per la copertura nazionale e che gli operatori privati non ritengono remunerativi, data la scarsità dell'attuale domanda per livelli così elevati di capacità. Meno attenzione – non sul versante dei *policy maker* ma presso gli osservatori – viene riposta sulla centralità del ruolo pubblico di sostegno alla domanda, nonostante recenti iniziative sulla semplificazione indotta dalla digitalizzazione di alcuni servizi.

Per contribuire al rilancio di quest'anima del dibattito ritengo utile richiamare i risultati di una recente ricerca empirica che ho svolto con alcuni colleghi. Abbiamo analizzato le determinanti della penetrazione della banda larga in trenta paesi Ocse, negli ultimi dieci anni. Da quest'analisi emergono alcuni interessanti suggerimenti per i *policy maker*: Accanto alle politiche dal lato dell'offerta, basate soprattutto su finanziamento e costruzione delle reti, assumono, infatti, un ruolo propulsivo anche le politiche dal lato della domanda.

Sulla base delle esperienze internazionali che abbiamo classificato, le principali politiche dal lato della domanda si concentrano su: domanda pubblica di servizi digitali; incentivi alla domanda residenziale e *business*; politiche di aggregazione della domanda; sussidi diretti ai consumatori per l'acquisto di terminali o abbonamenti al servizio. Tutte queste politiche, considerate singolarmente e in aggregato, risultano influenzare significativamente la diffusione di banda larga nei trenta paesi Ocse analizzati.

Per quanto riguarda l'identificazione delle politiche che hanno avuto successo e che dovrebbero dunque essere presenti, la nostra analisi conclude che tutte le politiche di stimolo alla domanda (es. *e-government*, alfabetizzazione informatica) si sono dimostrate efficaci. Gli sforzi già intrapresi in Europa ed in Italia su questo fronte dovrebbero dunque portare ad esiti positivi nel medio periodo.

Sul fronte delle politiche dal lato dell'offerta, lo studio mostra che l'enfasi posta in questi anni sull'implementazione di forme di partenariato pubblico-privato (PPP) è ben riposta, perché l'adozione di PPP ha esercitato un effetto positivo e significativo sulla penetrazione della banda larga, specie in ambiti nei quali non si sviluppa una soddisfacente dinamica di mercato. Per quanto riguarda invece la scelta fra investimento immediato ed attesa della creazione della domanda, lo studio mostra che le politiche più efficaci sono quelle che prevedono una chiara sequenza di intervento: investire prima nel potenziamento dell'offerta, per raggiungere almeno un livello minimo di infrastrutturazione, e poi nello stimolo alla domanda.

In figura 1, si riporta l'effetto stimato delle singole politiche dal lato della domanda sull'aumento della penetrazione della banda larga in percentuale della popolazione. Le politiche dal lato dell'offerta (prestiti di lungo periodo agli operatori, programmi nazionali di finanziamento, incentivi fiscali agli operatori, PPP, mapping territoriale, semplificazione amministrativa)

risultano significative, ma solo per livelli bassi e intermedi di diffusione della banda larga. Al contrario, l'impatto delle politiche dal lato della domanda è crescente nel grado di diffusione (figura 2).

Di qui due conclusioni:

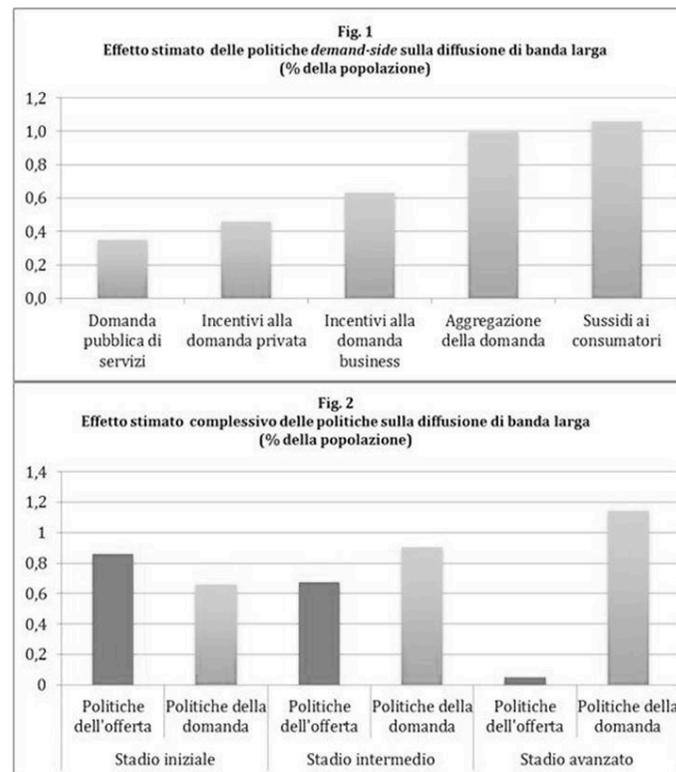
(1) le due politiche per la diffusione della banda larga, dal lato della domanda e dell'offerta, hanno natura complementare e un efficace intervento pubblico deve impegnare risorse su entrambi gli ambiti, assicurandone un valido coordinamento;

(2) incisive politiche dal lato della domanda andrebbero attuate al più presto in quanto sono efficaci tanto nel promuovere l'accesso alle reti esistenti (anche in funzione della riduzione del *digital divide*) quanto nel facilitare la migrazione degli utenti verso le reti di nuova generazione.

Queste conclusioni sono state peraltro già sottolineate da Agcm e Agcom nell'indagine conoscitiva congiunta del 2014.

23 novembre 2015  
dal sito [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)

A. Nicita *et al* (2012) "Whither Policy Design for Broadband Penetration? Evidence from 30 OECD Countries" in *Telecommunications Policy*, 36(5): 382-39



## I Broadband-Scettici. Ma lo status quo è un'opzione?

Il lungo dibattito sulle politiche pubbliche di sostegno alla banda larga sembra registrare una novità: l'irrompere dei "broadband-scettici". All'annoso dibattito sulle ragioni dell'intervento pubblico si è, infatti, aggiunta, da parte di taluno, la paura che corsa al digitale si riveli un affare solo per le tasche delle imprese straniere: manifatturieri, operatori globali, 'over the top'.

Ma è davvero così? Va cercato nello status quo e nel neo-protezionismo digitale il futuro dell'innovazione italiana? A giudicare dai numerosi studi (Ocse, Banca Mondiale e ITU) che hanno misurato un impatto positivo e durevole sulla crescita economica da parte degli investimenti pubblici e privati in banda larga, la risposta è negativa.

Per dirla con Keynes, se talvolta basta scavare buche per stimolare domanda e crescita, posare fibra in quelle buche non può che migliorare le cose! Fuor di metafora, il tema è quello di individuare l'ottima complementarità tra politiche pubbliche e iniziative di mercato, favorendo le molteplici strategie pubbliche che possano incentivare un salto innovativo, ove altrimenti assente, favorendo al contempo spinte alla domanda e forme avanzate di condivisione, con importanti ricadute locali.

Ad esempio, nel caso di una rete passiva e tecnologicamente neutrale (la principale opzione indicata dal Piano del Governo) si ha un'architettura in fibra il cui costo almeno per l'85% è imputabile agli scavi (cioè ad attività di imprese italiane) e per il resto da materiali, soprattutto fibra, che in Italia hanno importanti produttori mondiali, come anche nella fotonica. Va poi ricordato che i maggiori produttori mondiali di apparati, per le architetture di rete che li impiegano, hanno aperto

sedi in Italia e collaborano attivamente con le nostre università in ricerca avanzata.

I broadband-scettici si chiedono: perché investire risorse pubbliche nella rete fissa, quando la banda larga mobile 4G offre soluzioni soddisfacenti? Ma la rete è unica. Anche se l'accesso può venire dalla rete fissa o da quella mobile. In presenza di una domanda esponenziale di capacità, le più innovative architetture di comunicazione si caratterizzeranno per soluzioni fortemente integrate che interesseranno sempre più la comunicazione tra oggetti connessi oltre che quella tra persone.

Per favorire la banda larga mobile, d'altra parte, sarà sempre più necessario liberare risorse frequenziali. E allora anche la tv "dovrà" viaggiare sulla Rete. L'Italia, insieme alla Grecia, è l'unico paese in Europa a non avere una rete di telecomunicazioni alternativa (il *cable*) e ciò costituisce una ragione aggiuntiva per investire in reti di nuova generazione ad altissima capacità di banda.

Alcuni "broadband scettici" hanno poi osservato che la pubblicità *on-line* potrà mettere in crisi l'industria audiovisiva italiana in favore degli *over the top* (Google, Netflix e così via). Probabile. Ma molto dipenderà dalla capacità innovativa dei media italiani di muoversi verso la 'connected tv', dall'emersione di nuovi modelli di business e di fruizione, dalla produzione nazionale di contenuti, anche indipendenti, ad alto valore, dall'avvento di una regolazione innovativa che possa adattare strumenti tradizionali a nuovi contesti competitivi.

L'espansione della regolazione ai nuovi mercati da un lato e politiche pubbliche volte a soddisfare bisogni altrimenti inevasi, dall'altro, possono quindi costituire elementi preziosi di una risposta strategica, di sistema, a fenomeni inarrestabili e già in atto.

Al contrario, il broadband-scetticismo preso sul serio appare l'elogio dello status quo: una sorta di accanimento terapeutico su un paese per vecchi

(paradigmi). Una difesa eroica e velleitaria di rendite comunque destinate, presto o tardi, ad evaporare, se sceglieremo l'inerzia come risposta impaurita alle sfide globali.

*Il Sole 24Ore*  
12 luglio 2015

## Regole diverse per concorrenza e innovazione?

Il dibattito regolatorio europeo degli ultimi anni ha spesso contrapposto, talvolta banalizzandole, le tesi degli *incumbent*, che tenderebbero a subordinare le scelte di investimento alla richiesta di garanzie circa la redditività degli stessi (riflessa in conseguenti prezzi di accesso alle infrastrutture essenziali in loro possesso) con quelle dei nuovi entranti i quali, al contrario, rivendicherebbero prezzi di accesso più contenuti e un clima concorrenziale come condizione per investire.

Entrambe le tesi hanno una parte di verità. Per comprenderlo, occorre ripartire dalla lezione di J. A. Schumpeter e dalla relazione dinamica, e ciclica, tra concorrenza e monopolio (*The theory of economic development*, Cambridge, 1934).

Si tratta, secondo Schumpeter, di due facce della stessa medaglia: la concorrenza induce le aziende a innovare e a differenziarsi nel tentativo di conseguire rendite monopolistiche; il monopolio attira concorrenti, tramite processi di innovazione imitativa, generati dalla prospettiva di erodere parte di quelle rendite.

Philippe Aghion, assieme ad altri economisti, ha poi mostrato l'esistenza di una relazione non lineare ("a campana" o ad "u inversa") tra concorrenza-monopolio e innovazione: bassi e alti livelli di concorrenza deprimerebbero entrambi gli incentivi a investire e il punto di massimo degli investimenti sarebbe associato ad un intervallo ottimale, intermedio, di concorrenza (Philippe Aghion *et al.* "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship" in *The Quarterly Journal of Economics*, May 2005).

Se ha ragione Aghion, allora – nei settori a rete - la regolazione non deve occuparsi solo del flusso concorrenza-monopolio ma anche del livello ‘ottimale’ di concorrenza.

L'ondata di liberalizzazione delle industrie a rete, tipica dei paesi OCSE negli ultimi trent'anni, ha disegnato un sistema di regolazione volto a garantire la concorrenza a valle attraverso la definizione di obblighi di accesso equo e non discriminatorio alle *essential facility* da parte dei concorrenti.

Nelle comunicazioni elettroniche, la spinta liberalizzatrice nei servizi collegati alla rete fissa è stata più forte che in altri settori a rete, ma sembra scontrarsi oggi con tre limiti, che inducono a una riflessione e generano alcune domande.

Da un lato, la scarsa mobilità dei consumatori, spesso inerti e poco disponibili a cambiare fornitore quando pure sarebbe efficiente farlo, pongono il tema centrale di come alimentare le liberalizzazioni dal lato della domanda, attraverso politiche di stimolo e incoraggiamento (*nudging*) al consumatore.

Dall'altro, non sempre la qualità dell'accesso dei concorrenti alla rete dell'*incumbent* raggiunge standard accettabili, frenando ulteriormente le spinte concorrenziali e l'equivalenze tra concorrenti e titolare della rete “essenziale”. Infine, la concorrenza si differenzia ancora verticalmente, lungo i gradini della cosiddetta “scala degli investimenti”, caratterizzati da un diverso grado di infrastrutturazione, e si localizza nelle medesime aree geografiche, quelle più redditizie, realizzando mercati a macchia di leopardo e con diverse velocità di accesso, dando vita ad alcune isole felici, fortemente innovative.

Negli anni recenti, si sono realizzate diverse dinamiche *leader-follower* sugli investimenti nella rete di accesso, a volte trainate dai nuovi entranti (dunque, anche grazie allo stimolo della concorrenza

infrastrutturale), altre indotte dall'*incumbent* (per via di processi imitativi).

Nel complesso, per il concorrere di diverse ragioni, anche storiche (quali la nota assenza del cavo in Italia), diversi indicatori internazionali offrono un quadro complessivo del Paese in ritardo rispetto all'Europa, quanto a penetrazione e a velocità medie di connessione a Internet, su reti *broadband* e *ultra-broadband*, sebbene non siano mancati, di recente, importanti segnali di ripresa.

Negli ultimi anni, i principi fondanti della regolazione pro-concorrenziale sono stati quelli, d'impronta europea, della neutralità tecnologica e della *ladder of investment* (LOI).

Si tratta di due principi che, complementari nelle prime fasi della liberalizzazione, finiscono per generare rilevanti trade-off, via via che la concorrenza si manifesta anche verticalmente, lungo la scala degli investimenti.

Nelle prime fasi della liberalizzazione, il regolatore favorisce l'entrata ad ogni livello della catena del valore (*splintering*) e per ogni tipo di tecnologia, con regole neutrali e incentivanti. Nelle fasi successive, viene incentivata la concorrenza infrastrutturata o verticale lungo la scala degli investimenti.

Di qui sono emerse due questioni nella letteratura economica più recente:

1. come riuscire a definire una regolazione *incentive compatible* che tenga insieme coerentemente *splintering*, LOI e neutralità tecnologica man mano che giunge al vertice della ‘scala’?
2. come governare il tema della selettività evolutiva del LOI, dato che, man mano che si sale, la scala si restringe, riducendo il numero di operatori che possono percorrerla, in modo sostenibile, nella parte finale (ad esempio, il numero di operatori attivi in bitstream in una determinata area geografica è molto

maggiore di quelli attivi in *unbundling* che, a sua volta, supera di gran lunga il numero di operatori in grado di utilizzare in modo redditizio il *sub loop unbundling*, che si riduce a due o tre al massimo)?

Il problema è che, dal punto di vista economico, per certi livelli d'investimento, la relazione tra regolazione incentivante (LOI) e neutralità tecnologica non è più indipendente dal grado di concorrenza infrastrutturale che si manifesta sul mercato.

Infatti, chi si trova nella parte alta del *ladder* ha progressivamente spostato in avanti la barriera che segna la dipendenza funzionale dal titolare della risorsa essenziale.

Si pone allora la questione del mantenimento del *regulatory burden* nella parte bassa della scala rispetto all'ipotesi di generare mercati concorrenziali dell'accesso *wholesale* (per i segmenti di rete replicati dai concorrenti), ancorché si tratti di mercati oligopolistici, il cui corretto funzionamento deve essere assicurato dalla regolamentazione.

L'emersione di questi *trade-off* è stata ampiamente considerata nell'ultima analisi dei mercati dell'accesso in rame e fibra, nella quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, non a caso, ha proposto in consultazione, due scenari regolamentari alternativi - uno di continuità e un altro di tipo evolutivo - per valutare se le attuali condizioni concorrenziali possano consentire un passaggio ad una regolazione di tipo dinamico o se, invece, come suggeriscono molti *stakeholders*, vada prima portato a termine, il disegno avviato con le prime fasi della liberalizzazione.

In ogni caso, sulla relazione dinamica tra concorrenza e investimenti è intervenuto anche il Governo, con il suo Piano di sviluppo delle reti e servizi *ultra-broadband*, finalmente avviato, dopo esser stato invocato negli ultimi sette anni.

Il Piano spinge verso una forte discontinuità con l'adozione di tecnologie *future proof* il cui avvento produrrà anch'esso un riaggiustamento dei modelli di concorrenza *service based* e *infrastructure based* osservati negli ultimi anni. Siamo dunque ad un momento di svolta.

Ma ciò ci riporta al punto di partenza, a Schumpeter e alla curva di Aghion, nonché alla domanda su quale sia il grado ottimo di concorrenza, tanto 'orizzontale' quanto 'verticale', compatibile con lo sviluppo innovativo del mercato, tenendo conto anche delle note scadenze al 2020 che ci impone l'Agenda Digitale Europea.

Dalla risposta a questa domanda, cui concorrono tanto la regolazione quanto la politica industriale, verrà la definizione di incentivi efficienti agli investimenti nelle nuove reti e una nuova relazione tra concorrenza e innovazione in grado di accelerare lo sviluppo digitale del Paese.

*Corriere delle Comunicazioni*  
13 ottobre 2015

## Prezzi e investimenti si muovono insieme?

Gli ultimi dati dell'*Osservatorio trimestrale Agcom* mostrano che il settore nel suo complesso riprende a crescere o riduce le tendenze negative. La spinta concorrenziale, nella rete fissa e in quella mobile, si riflette in un vantaggio per i consumatori e in una crescita dell'offerta a banda larga e ultra larga, tuttavia ancora lontana, come dato medio, dagli obiettivi dell'agenda digitale.

Nel segmento degli accessi di rete fissa prosegue la duplice dinamica già in atto da tempo; da un lato il complesso delle linee si riduce, dall'altro la loro ripartizione tra gli operatori vede crescere la quota attribuibile agli operatori alternativi all'*incumbent*. In particolare, nel periodo che va da giugno 2014 a giugno 2015 il numero di accessi su rete fissa è diminuito del 2,4%.

Osservando invece la dinamica su un periodo di 5 anni, il numero di linee su rete fissa è diminuito dell'8,8%, passando da 22,34 milioni di accessi nel giugno 2011 ai 20,30 milioni nel giugno 2015. Per quanto riguarda il grado di concorrenza, Telecom Italia, nonostante detenga ancora circa il 59% delle linee, ha perso in un anno circa 750 mila linee, mentre gli altri operatori ne hanno guadagnate circa 240 mila, con una conseguente riduzione della concentrazione nella struttura di mercato.

E' tuttavia interessante notare la crescita degli accessi degli altri operatori che avvengono tramite rete propria, in modalità *Fixed Wireless* e tramite fibra; nonostante tali linee siano solo il 4,6% del complesso, la loro crescita rappresenta una tendenza senza dubbio auspicabile in un'ottica di incremento della banda ultra

larga e in una sempre maggiore apertura del mercato alla concorrenza.

In relazione agli accessi di rete fissa a larga banda, su base annua si registra una crescita del 3,1% raggiungendo i 14,64 milioni. Un dato positivo dopo la sostanziale inerzia del quinquennio precedente. Considerando un periodo di 5 anni, infatti, gli accessi a larga banda su rete fissa sono cresciuti del 7,8%. D'altra parte la crescita degli accessi tramite tecnologie alternative a quelle DSL, ancorché evidente è confinata all'11% circa del totale degli accessi a larga banda. Tale dinamica in parte si riflette nella ripartizione delle linee per classi di velocità, tra le quali quelle che prevedono un accesso a velocità superiori ai 10 Mps hanno fatto registrare una crescita del 36,8% su base annua.

Per quanto attiene al settore della telefonia mobile, i dati dall'Osservatorio mostrano un calo del numero di SIM che a giugno 2015 ha raggiunto una consistenza di 93,2 milioni rispetto ai 95,8 milioni di SIM rilevate un anno prima. Tale riduzione riguarda le utenze residenziali dal momento che le utenze business hanno registrato, nello stesso periodo, un aumento di circa 600 mila SIM (600.000); tuttavia, il numero di SIM residenziali rappresenta circa 84,4% del complesso di SIM. Interessante notare che la diminuzione delle utenze riguarda gli operatori infrastrutturati, cosiddetti MNO (*Mobile Network Operator*), cioè operatori dotati di una propria rete mobile, mentre gli operatori virtuali (MVNO – *Mobile Virtual Network Operator*) hanno fatto registrare una leggera crescita, circa 100 mila linee, arrivando a contare per il 7% circa del complesso delle SIM. La configurazione di mercato, in particolare per quello che riguarda il segmento residenziale, si caratterizza per la presenza di tre operatori che detengono quote di mercato molto simili comprese tra il 26 e il 27,5% e mostra, su base annua, un ulteriore calo dei primi due operatori.

Ma ciò che appare rilevante, in questo ambito, è la crescita, sia in termini di traffico sia in termini di

numero, delle SIM con accesso ad Internet. Nel periodo giugno 2014 - giugno 2015 il numero di SIM con traffico dati è cresciuto del 13,7% raggiungendo i 45,8 milioni di unità. Di queste il 78,7% riguarda tipologie contrattuali che prevedono uno specifico piano di traffico dati. Ne deriva una conferma della 'fame da capacità' della banda larga mobile, un dato destinato a crescere e inevitabilmente connesso all'integrazione con la banda larga offerta dalla rete fissa.

La crescente domanda di accesso a Internet interessa anche il settore dei media, nel quale si registra una sempre maggiore sovrapposizione di Internet agli strumenti tradizionali, TV, radio e quotidiani. Dal 2010 al 2015 i cittadini che utilizzano Internet come mezzo per accedere alle informazioni è cresciuto di quasi 16 punti percentuali passando dal 38,2% della popolazione al 54,1%.

Tale crescita non scalfisce il ruolo della TV che, similmente a quanto avviene in altri paesi, resta lo strumento più utilizzato per informarsi per circa il 98% dei cittadini. Possibili ripercussioni, invece, possono ravvisarsi per il settore dei quotidiani che, sulla scia di quanto avviene da qualche anno, mostra su base annua un'ulteriore riduzione delle copie vendute di circa il 9,5%. Le dinamiche dei diversi settori delle comunicazioni si riflettono, infine, sull'andamento dei prezzi dei diversi servizi considerati. L'indice sintetico dei prezzi Agcom (ISA), che comprende un paniere complesso di tutti i prezzi dei servizi oggetto di indagine da parte dell'Agcom, prezzi dei servizi postali, degli apparecchi e dei servizi di telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, i prezzi della pay-TV, i prezzi dell'editoria quotidiana e periodica, mostra un andamento più virtuoso e in controtendenza rispetto all'indice generale dei prezzi al consumo.

Scendendo più nel dettaglio, risultano in forte diminuzione i prezzi di telefonia mobile sia per la parte relativa ai servizi, sia per quella relativa ai terminali, mentre per gli altri settori l'andamento dei prezzi si avvicina maggiormente a quello fatto registrare

dall'indice generale dei prezzi, fatta eccezione per i giornali che mostrano una forte tendenza al rialzo. Tale andamento potrebbe generare una serie di trade off tra efficienza statica e dinamica visto che da un lato la discesa dei prezzi rappresenta un fattore positivo per il benessere dei consumatori, ma dall'altro prezzi troppo bassi potrebbero ridurre l'attrattiva degli investimenti.

Dal confronto tra i dati dell'Osservatorio trimestrale Agcom riferiti al giugno 2015 e la consultazione Infratel sui piani di investimento degli operatori in reti a banda larga e ultralarga emerge un quadro complessivo dei possibili scenari e delle prospettive della rete fissa nel prossimo quinquennio, anche grazie all'adozione del Piano del Governo.

*Corriere delle Comunicazioni*  
20 ottobre 2015

## La liberalizzazione ha fatto bene alle tlc?

Valutare gli effetti prodotti dal processo di liberalizzazione (sotto la guida della regolamentazione) sul benessere della collettività è un compito imprescindibile per il regolatore al fine di ponderare la propria azione. Tale esercizio, tuttavia, si rivela tutt'altro che agevole. Da un lato, infatti, le conseguenze che scaturiscono dagli interventi di regolazione, atti a riverberarsi su molteplici variabili, possono avere natura diversa e non tutte si prestano ad essere quantificate. Dall'altro, non esiste un'impostazione metodologica univoca per misurare l'impatto economico della regolazione sul benessere.

Si riscontra, piuttosto, l'utilizzo di approcci differenti (analisi costi-benefici, correlazioni statistiche, analisi econometriche, simulazioni, ecc.), ciascuno dei quali presenta dei pregi e dei limiti. Nella scelta di un metodo piuttosto che di un altro è necessario, pertanto, tenere conto di diversi fattori, tra cui il modello di regolazione esistente, le caratteristiche del comparto oggetto dell'analisi, il comportamento assunto dalle imprese nel settore di riferimento, la tipologia delle variabili da osservare e dei dati di cui si dispone, nonché la finalità dell'analisi stessa.

Tenendo in considerazione tali premesse, ho condotto con alcuni colleghi un esercizio empirico volto a delineare l'evoluzione del benessere sociale nei mercati sottoposti all'attività regolamentare in Italia, in seguito all'avvio del processo di liberalizzazione ponendo l'attenzione prevalentemente su indicatori di prezzo. I prezzi, infatti, essendo espressione diretta del grado di concorrenza presente nei vari segmenti di mercato – e, quindi, del livello di efficienza raggiunto nell'allocazione delle risorse – rappresentano, da un punto di vista

statico, una spia del grado di benessere sociale presente nei diversi ambiti.

Peraltro, in una prospettiva dinamica, l'andamento dei prezzi costituisce un segnale evidente di quanto il meccanismo attivato dalla liberalizzazione regolamentata abbia influito sull'efficienza produttiva e sul progresso tecnico delle imprese operanti nei vari stadi dei mercati di riferimento. In altri termini, i prezzi praticati per l'erogazione dei servizi agli utenti finali riflettono l'entità dei costi sostenuti per la loro fornitura, sui quali l'azione di regolazione intrapresa dall'Autorità è atta ad incidere. In definitiva, in una prospettiva sia statica sia dinamica, i prezzi (e la loro evoluzione dinamica) costituiscono il principale indicatore di efficienza allocativa e produttiva di un settore economico.

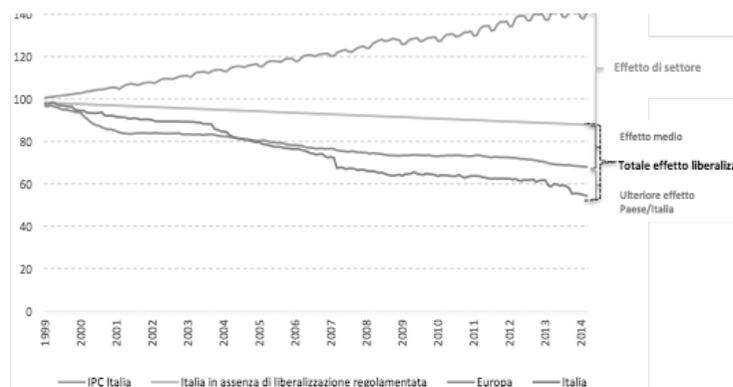
Vale tuttavia osservare che questo tipo di valutazione è soggetta a critiche, in parte condivisibili, legate al paradigma tecnologico. Le valutazioni sull'efficienza produttiva del livello dei prezzi devono, infatti, essere confrontate con le scelte di investimento e, soprattutto, con le architetture di rete. Nella rete fissa, più di un osservatore ritiene, con qualche ragione, che una dinamica continua di decrescita dei prezzi può mostrarsi incompatibile con spinte verso salti tecnologici caratterizzati da elevata discontinuità (come ad esempio il passaggio a reti di nuova generazione interamente basati su connessioni a fibra ottica).

Ciò premesso, nel nostro esercizio, abbiamo esaminato il livello assoluto nonché il relativo *trend* dei prezzi al consumo nei settori oggetto di regolamentazione, confrontandolo poi con un *benchmark* internazionale rappresentato dagli altri Paesi europei interessati dal medesimo processo di apertura dei mercati, accompagnato da analoghe e coordinate forme di regolazione.

Come mostra la Figura 1, in Italia il settore complessivo delle telecomunicazioni fisse e mobili (costituito sia dai servizi che dai relativi *handset*) ha visto una consistente e progressiva riduzione dei prezzi, che,

manifestandosi in modo sempre più significativo dal momento dell'avvio del processo di liberalizzazione, ha portato l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni a decrescere del 44% negli ultimi quindici anni (ossia a partire dal 1998 ad oggi).

Figura 1 – L'andamento dei prezzi nel settore delle telecomunicazioni (base 1998 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

In aggiunta, un utile esercizio econometrico ha consentito di ricavare (partendo dai dati relativi agli anni precedenti all'apertura dei mercati), una stima (per difetto) dell'andamento che potenzialmente i prezzi delle telecomunicazioni avrebbero avuto in Italia in assenza di liberalizzazione regolamentata. In particolare, abbiamo calcolato che la variazione che i prezzi delle telecomunicazioni avrebbero subito in assenza di liberalizzazione regolamentata (rappresentata dalla linea gialla) sarebbe stata comunque negativa – seppur decisamente meno rispetto all'andamento effettivo – denotando una contrazione dei prezzi delle telecomunicazioni, rispetto al 1999, che si stima intorno al 10% in quindici anni.

L'andamento appena descritto appare essere legato ad una componente settoriale, riconducibile, nello specifico, allo sviluppo tecnologico che ha interessato negli anni il comparto. Tale "effetto di settore" risulta evidente dal confronto tra il *trend* potenziale (in assenza di liberalizzazione) dei prezzi delle telecomunicazioni e quello fatto segnare dall'indice generale dei prezzi al consumo (IPC, linea verde) nel nostro Paese. I due andamenti esibiscono, appunto, segni opposti, generando un divario sempre più ampio tra i valori assunti dai due indici dei prezzi, che oggi, dopo quindici anni, ha raggiunto i 53 punti.

Accanto a questo andamento potenziale si riscontra quello effettivo (linea rossa) del settore. La tendenza dei prezzi delle telecomunicazioni riscontrata in Italia può essere, altresì, comparata con quella rilevata in Europa per il medesimo settore. Il confronto evidenzia, in primo luogo, come anche la media europea dei prezzi delle telecomunicazioni abbia subito negli anni una graduale flessione (che ora è del 30% rispetto al 1999), imputabile, in questo caso, oltre alla predetta componente settoriale, all'effetto continuo esercitato dal processo di liberalizzazione regolamentata, di matrice comunitaria, che ha interessato il continente a partire dalla fine degli anni Novanta.

Quest'ultimo effetto (ossia l'effetto medio sui prezzi determinato dalla regolamentazione comunitaria) può essere, dunque, quantificato calcolando la differenza tra il valore che l'indice dei prezzi delle telecomunicazioni avrebbe avuto in assenza di liberalizzazione (linea gialla) e la media effettiva europea (linea blu). Tale differenza è oggi pari a 20 punti percentuali. In altre parole, il processo di liberalizzazione regolamentata ha determinato nel tempo un'ulteriore, significativa riduzione dei prezzi rispetto al suo *trend* originario.

In secondo luogo, come emerge ancora dalla Figura 1, il raffronto tra l'andamento effettivo dei prezzi nel settore delle telecomunicazioni in Italia (linea rossa) e in Europa (linea blu) dimostra l'evoluzione più virtuosa dei

prezzi delle telecomunicazioni nel nostro Paese. Più specificatamente, sin dal 2007, l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni in Italia si attesta su una dinamica analoga alla Germania e decisamente inferiore rispetto a Francia, Spagna e, soprattutto, Regno Unito.

È naturale, allora, ricondurre il migliore andamento dei prezzi in Italia all'effetto indotto nel settore delle telecomunicazioni dalla liberalizzazione accompagnata dallo specifico intervento regolamentare nazionale. Conseguentemente, una buona misura di questo effetto è costituita dalla differenza tra gli indici dei prezzi delle telecomunicazioni assunti, rispettivamente, in Italia e in Europa. Tale discrepanza risulta significativa e pari, attualmente, a 14 punti.

Peraltro, si osserva come in Italia la fase di apertura dei mercati abbia scontato un ritardo, rispetto ad altri Paesi europei, dovuto al fatto che la costituzione (e, quindi, la piena operatività) dell'Autorità è avvenuta più tardi che in altri Paesi (come il Regno Unito, dove già nel 1984 fu istituito l'*Office of Telecommunications*). Ciò nonostante, il ritardo sofferto dall'Italia nel periodo iniziale – caratterizzato da livelli dei prezzi delle telecomunicazioni comunque in contrazione, sebbene al di sopra della corrispondente media europea – è stato poi ampiamente recuperato con il consolidarsi dell'azione regolamentare, soprattutto in seguito all'emanazione, nel 2002, del c.d. *secondo pacchetto* di direttive comunitarie (direttive “quadro”, “autorizzazioni”, “accesso” e “servizio universale”), recepite in Italia dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

È bene osservare, inoltre, che preliminari stime econometriche hanno dimostrato che le risultanze sull'andamento dei prezzi nelle telecomunicazioni, ricavate dall'analisi sopra esposta, appaiono robuste anche controllando per altri fattori che agiscono dal lato della domanda e dell'offerta (tra i quali, il prodotto interno lordo pro-capite, il livello occupazionale, la

produttività del lavoro, e gli investimenti sostenuti dalle imprese per le attività di ricerca e sviluppo).

Un'analisi sull'andamento dei prezzi al consumo analoga a quella appena illustrata si potrebbe svolgere anche con riferimento al settore televisivo. Tuttavia, ad oggi, tale analisi non è possibile, nei medesimi termini, data la carenza di dati al momento disponibili e reperibili da fonti esterne.

giugno 2015  
dal sito [www.antonioncita.it](http://www.antonioncita.it)

## Liberalizzare è di sinistra, privatizzare di destra?

Liberalizzazioni e privatizzazioni sono spesso indicate come ingredienti importanti nelle strategie di rilancio pro-concorrenziale delle industrie a rete, specie come spinte propulsive all'uscita dalle fasi di recessione.

Tuttavia, una ricca letteratura empirica evidenzia come azioni frettolose e male organizzate possono rivelarsi inutili o dannose sotto diversi punti di vista, rispetto a strategie di gradualismo nelle quali il *timing* e la complementarità delle due politiche diventano elementi centrali delle scelte.

Le determinanti della combinazione di liberalizzazioni (la riduzione di barriere all'entrata di tipo amministrativo) e privatizzazioni (la riduzione della proprietà pubblica delle imprese) possono essere molteplici. Tra queste, quella finora meno esplorata riguarda il colore politico – la *partisanship* – dei governi che le attuano.

Se le azioni di liberalizzazione e privatizzazione, e in particolare il loro *timing*, il *sequencing* e la relativa complementarità, rispondessero esclusivamente a considerazioni di natura tecnica, il colore politico del governo non dovrebbe avere alcuna rilevanza.

Specie in paesi che rispondono al medesimo quadro istituzionale (Unione Europea) o con strutture convergenti nella dinamica economica e nella regolazione dei mercati (paesi Ocse).

L'analisi dell'evoluzione storica sembra tuttavia suggerire che non è (solo) così. I dati rivelano, piuttosto, una (in)attesa “specializzazione” che i governi di diverso

orientamento politico dimostrano rispetto ai due tipi di politiche o, meglio, alla loro combinazione.

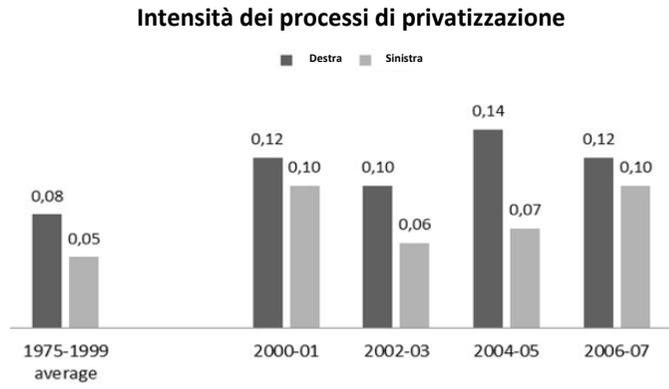
Affiancando, infatti, i dati Ocse sull'intensità delle riforme di liberalizzazione e privatizzazione con quelli sull'orientamento politico dei governi in carica negli ultimi trenta anni emerge una sorprendente correlazione: i governi di destra o centro-destra sembrano favorire le privatizzazioni, mentre quelli di sinistra o centro-sinistra sembrano favorire le liberalizzazioni, soprattutto dopo il duemila.

Quello che potrebbe sembrare il risultato di una correlazione spuria (gli esecutivi di destra potrebbero trovarsi in carica più frequentemente nei periodi in cui fare cassa è una priorità), si dimostra essere in realtà l'esito di una “specializzazione” dei governi fortemente determinata dal loro colore politico, anche alla luce di opportuni test econometrici.

I dati disponibili che consentono una valida comparazione internazionale si fermano al 2007. La figura 1 e la figura 2 mostrano l'intensità delle politiche misurata attraverso gli scatti, a intervalli biennali, nel valore dell'indice di liberalizzazione e privatizzazione per le industrie a rete, in media in trenta paesi Ocse. (A. Nicita et al., “Disentangling Liberalization and Privatization Policies: Is There a Political Trade-off?” *Journal of Comparative Economics*, 2014).

Scritto con Filippo Belloc  
lavoce.info  
11 marzo 2014

**Figura 1** – Intensità delle riforme di privatizzazione e colore dei governi



Fonte: nostra elaborazione su dati Ocse nei settori ferrovie, poste, trasporto aereo, energia, telecomunicazioni, gas.

**Figura 2** – Intensità delle riforme di liberalizzazione e colore dei governi



Fonte: nostra elaborazione su dati Ocse (settori: ferrovie, poste, trasporto aereo, energia, telecomunicazioni, gas)

## Dalla 'Banda L' ai 700 Mhz: approccio sistemico alle frequenze?

La valorizzazione di una risorsa finita, come lo spettro, deve essere orientata da un lato al principio dell'assegnazione efficiente (il bene deve andare nelle mani di chi lo valuta di più, perché chi più paga ha i maggiori incentivi a massimizzarne il valore), dall'altro agli obiettivi sociali delle politiche pubbliche (l'allocatione degli usi dello spettro deve essere finalizzata a realizzare determinate finalità, quali l'accesso a determinati servizi per il maggior numero di cittadini-utenti).

Nella storia delle *spectrum policy* non sempre l'accoppiata di assegnazione (tipologia di titolare) e allocazione (usi definiti per la risorsa frequenziale) è stata ottimale. Non solo per fenomeni di *spectrum hoarding* (l'incentivo da parte degli *incumbent* di monopolizzare le risorse per svantaggiare nuovi entranti), ma anche in ragione del fatto che i crescenti fenomeni di rapida innovazione tecnologica hanno man mano 'rivelato' che una diversa allocazione degli usi avrebbe potuto favorire una più efficiente assegnazione delle risorse, e viceversa.

L'armonizzazione degli usi di determinate bande tra Paesi diversi è apparsa come il requisito necessario per fornire ai produttori di *software* e apparati economie di scala transnazionali irrinunciabili. Di qui, l'introduzione di *secondary trading* e delle politiche di *refarming*.

La valorizzazione della risorsa deve accompagnarsi con decisioni di investimento e di copertura efficienti da parte degli operatori: la definizione dei meccanismi di assegnazione delle frequenze non deve dunque guardare esclusivamente al 'prezzo' delle risorse, ma anche alla sua compatibilità economica rispetto all'erogazione dei servizi al consumatore.

Il governo di questi *trade-off* nella politica regolatoria dello spettro è reso sempre più necessario in ragione della crescita esponenziale nell'uso della banda larga mobile. Esistono diversi modelli che possono essere adottati in funzione delle diverse caratteristiche nazionali. Per questa ragione, la Commissione europea sta procedendo spedita all'armonizzazione e alla liberazione di risorse frequenziali nonché alla loro allocazione efficiente, in una prospettiva dinamica, nel tempo e negli usi. L'Italia è stata tra i primi paesi europei a liberare la banda 800 Mhz per gli operatori mobili, il primo dividendo dello *switch off* della televisione analogica. Ma altre frequenze sono in arrivo.

La 'fame di spettro' potrà trovare un parziale ristoro anche nella imminente disponibilità della Banda L per *supplemental downlink* e della banda 3.6-3.8 Ghz. Si tratta di risorse che possono essere impiegate tanto per LTE - LTE *advanced* che per *Fixed wireless*, anche alla luce delle indicazioni del Piano BUL per la copertura delle zone a bassa densità/copertura di banda larga. Una delle novità che saranno proposte in consultazione, potrà consistere nell'accoppiare un meccanismo di *beauty contest* con la predisposizione di obblighi di copertura incisivi e, ove possibile, di obblighi sociali di copertura.

Ciò dimostra che i meccanismi di assegnazione selettiva delle risorse spettrali possono essere diversi in funzione degli specifici obiettivi di *policy* prefissati, in via coerente, dalla Commissione europea, dal Governo, dalla legislazione. Il 'pacchetto' di liberazione di risorse frequenziali per la banda larga e ultra larga mobile potrebbe poi completarsi con un 'efficientamento' della banda 2.3Ghz. Più lungo è invece il processo pensato per la liberazione della banda 700 Mhz che, in Europa, in *Rapporto Lamy* fissa al 2020, con facoltà agli stati di anticipare o posticipare di 2 anni tale data.

I processi di *refarming* - specie quelli che comportano una sostituzione tra operatori televisivi e operatori telefonici - sono lunghi e complessi. Sotto questo profilo, avere un tempo lungo permette una

pianificazione ordinata e l'individuazione di misure idonee di compensazione, prima tra tutte quelle della compensazione 'in natura'. In Italia - dove un processo di *refarming* analogo si è compiuto tra molte difficoltà in relazione allo switch off tra analogico e digitale - i tempi potrebbero essere meno rapidi di quelli osservati in altri Paesi.

Va tuttavia considerato che l'accelerazione di paesi quali Francia e Germania, proprio sulla banda 700 Mhz costringono ad aprire la discussione sulla tempistica. Innanzitutto partendo da due questioni 'televisive': da un lato l'eccesso di capacità trasmissiva, dall'altro le spinte concentrative osservate nel cosiddetto 'mondo delle torri'. Proprio per l'eredità del vecchio *refarming*, il nostro paese presenta, infatti, un numero record di Multiplex (Mux), con un ampio numero di canali sottoutilizzati. È lecito chiedersi se davvero al Servizio pubblico servano cinque Mux, se la *pay tv* sul terrestre possa reggere la concorrenza con quella satellitare o in streaming ip, se l'emittenza locale possa sostenere sei volte tanti canali trasmetteva in analogico. Sotto il profilo del consumo di banda il passaggio all'HD e al DVBT2 sembrano compensarsi. Appare quindi evidente che per il *refarming* del 700 e, successivamente, di altre porzioni della banda UHF, non esiste un problema attuale o prospettico di scarsità di banda per uso broadcast, ma solo un problema di percorso, di diritti acquisiti e di indennizzi, complicato da una normativa complessa e stratificata. Ad aiutare la regolamentazione e i negoziati dovrebbe aiutare la consapevolezza che la situazione attuale e un ritardo sui tempi scelti dagli altri paesi europei costituiscono una situazione *lose-lose* per i consumatori, per le finanze pubbliche, per gli operatori mobili e, in ultima analisi, per gli stessi *broadcaster*.

Un ulteriore aiuto a semplificare il processo può venire da un operatore unico delle torri di dimensioni europee, non integrato verticalmente con i fornitori di contenuti e sottoposto a regolazione dell'accesso e dei prezzi. Un soggetto con tali caratteristiche oltre a realizzare sinergie, economie di scala e di scopo e a

incoraggiare l'ingresso di nuovi operatori televisivi ai diversi livelli della filiera, può diventare il braccio operativo dei *refarming* che ci attendono, complicati anche dall'anomalia italiana nel comparto dell'industria del *towering*.

*Corriere delle Comunicazioni*  
5 giugno 2015

## Banda larga mobile in condivisione?

Il 2015 è stato l'anno in cui la Commissione europea ha definitivamente sancito la centralità dell'armonizzazione dell'allocatione delle bande di spettro nonché della simultaneità temporale dell'assegnazione delle frequenze per lo sviluppo del mercato unico digitale.

La ragione è non solo quella di rafforzare la crescita del *single market* come territorio unico per cittadini e imprese ma anche quello di far dell'Europa una importante zona in concorrenza con quella americana e quella asiatica per lo sviluppo del 5G nella banda larga mobile.

La crescita esponenziale di 'fame da banda mobile' dovuta all'esigenza di connessioni ad alta qualità in mobilità non potrà essere soddisfatta nei prossimi anni dal 4G né dallo spettro mediamente disponibile nei diversi paesi. Non si tratta soltanto, però, di capacità di spettro ma della modalità di utilizzarlo, comprimerlo, dividerlo. Infatti, la sfida dell'*Internet of things* rende necessarie forme di comunicazioni del tutto differenti da quelle che avvengono tra persone tanto in termini di capacità che in termini di distribuzione geografica.

Il 5G non è dunque l'evoluzione del 4G ma un punto di arrivo finale dell'evoluzione di un ecosistema delle comunicazioni mobili che avrà bisogno di moltissimo spettro da utilizzare per ogni forma possibile di connessione.

Ne consegue che dovranno convivere in questo contesto, anche modelli giuridico-economici, contrattuali e organizzativi diversi in merito all'allocatione dello spettro. In particolare assume una rilevanza centrale il

tema della condivisione delle risorse spettrali rispetto ai tradizionali usi esclusivi.

Ciò può essere fatto attraverso due modelli, non alternativi, ma da adattare a contesti distinti in base alla dinamiche della domanda e dell'offerta nonché ai modelli di business.

Il primo è la condivisione non licenziataria che si riferisce a porzioni di spettro non licenziatricie e da usare nella prospettiva dei 'commons', definendone al limite in via minima le allocazioni d'uso. Si tratta di un modello che garantisce la massima flessibilità e grande capacità di adattamento a nuovi usi, ma che si scontra con il limite dell'incertezza *ex-ante* circa la capacità effettivamente disponibile in una data area.

Per tali ragione questo è un modello che può favorire forme di connessione *wireless* localizzate e non in mobilità, magari fortemente sostenute da finalità di accesso sociale aperto in determinate aree o per determinati usi.

Il secondo è la condivisione licenziataria che si riferisce invece a porzioni di spettro usate in via esclusiva da più titolari ma in modo da non creare interferenze nello spazio o nel tempo. Si ottimizza così l'uso della risorsa sia dal punto di vista del suo uso geografico che della saturazione temporale.

L'Italia ha avviato, tra i primi al mondo, una sperimentazione su questo modello per le bande 2.3-2.4 Ghz proprio per capire le modalità con le quali questo modello, fortemente spinto anche dalla Commissione europea per garantire nuove porzioni di spettro, potrà funzionare.

Non vi è dubbio che la liberazione di spettro per potenziare la banda larga mobile e le modalità 5G non potrà venire soltanto da nuove risorse spettrali (tra le quali ovviamente la banda 700Mhz) ma anche dalle modalità con le quali miglioreremo l'efficienza e la performance delle bande di spettro esistenti.

Forme di condivisione volontaria o regolamentata costituiscono allora i prossimi passi irrinunciabili delle nuove politiche dello spettro che accompagneranno il futuro sviluppo della banda mobile. E su questo tema l'Europa può giocare un ruolo da leader nell'arena mondiale.

*Il Sole 24 Ore*  
25 ottobre 2015

## La banda 3.6-3.8 GHz: inizia l'era dello *sharing* geografico?

La banda 3.6-3.8 GHz, per la quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha appena definito i criteri di assegnazione, costituisce una risorsa complementare alle frequenze già detenute dagli operatori mobili per fornire accesso in banda larga ad alta capacità nelle zone urbane in mobilità, anche attraverso l'impiego delle cosiddette *small cells*.

Al tempo stesso, si tratta di risorse frequenziali utilizzabili per connessioni in *Fixed Wireless* (FWA) particolarmente idonee, data l'assenza di scavi e opere civili in prossimità dell'utenza, a sviluppare connettività ad elevata capacità nelle zone a bassa densità. Con velocità scalabili da 30 a 100 Mbps, con architetture che inglobino la fibra.

I dati della *release* di dicembre 2015, dell'osservatorio trimestrale Agcom, evidenziano come almeno un terzo della crescita della quota di mercato attribuibile ad operatori alternativi, rispetto a Telecom Italia, sia imputabile proprio a collegamenti FWA. Tanto nell'indagine conoscitiva congiunta Agcm-Agcom, quanto nel documento *Strategia Italiana per la banda ultralarga* del Governo, era stato d'altra parte riconosciuto un ruolo propulsivo a tale soluzione tecnologica.

Il problema più rilevante per l'allocazione di questa banda è dunque quello di tentare un bilanciamento tra due esigenze contrapposte: quelle relative alle *Fixed Wireless*, come richiesto dal Mise e come riportato nel documento BUL del Governo, e quelle auspicate dall'Europa sul rilascio di spettro aggiuntivo per usi LTE nella prospettiva *small cells* e 5G.

Dal momento tuttavia che questi usi hanno un diverso *target* geografico (tra zone urbane e zone a minor

densità), la soluzione più efficiente può essere trovata introducendo una importante innovazione e cioè la contestuale assegnazione di uno stesso blocco di frequenze in aree diverse, un meccanismo definito come *sharing geografico*. Questo meccanismo potrà permettere, come ha dimostrato un recente studio GSMA presentato alla Conferenza mondiale di Ginevra, la massimizzazione del beneficio sociale dall'uso di questa porzione di spettro.

L'Autorità per le garanzie delle comunicazioni ha seguito questo percorso, introducendo così un'importante innovazione a livello internazionale che farà del caso italiano un'esperienza di rilievo, anche per gli altri paesi che seguiranno, non solo per questo tipo di banda, ma anche per tutte quelle frequenze che saranno necessarie per collegamenti diversi tra zone urbane e zone rurali e che saranno fondamentali per lo sviluppo del cosiddetto *Internet of Things*.

La decisione cui è giunta l'Autorità, dopo una lunga e partecipata consultazione, è stata quella di individuare due blocchi di frequenze: quelle di tipo "A" (105 MHz disponibili, da 3695 a 3800 MHz) che sono quelle più libere da interferenze e che rappresentano il "cuore" della capacità frequenziale in gioco e quelle di tipo "B" (pari a 95 MHz disponibili, da 3600 a 3695 MHz) in parte ancora utilizzate dai ponti radio di altri operatori e che il Mise, nell'ambito di un più generale processo di *refarming*, sta progressivamente liberando.

Tutte le frequenze di tipo "A" (ad eccezione di 5 Mhz lasciati come banda di guardia) saranno rese disponibili al mercato, tanto per usi 'mobili' quanto per *fixed wireless*, grazie ad una diversa assegnazione geografica tra "zone urbane" – nella quali due lotti simmetrici di 50 Mhz saranno assegnati con asta competitiva su base nazionale – e "zone extra urbane" nelle quali sempre due lotti simmetrici di 50 Mhz saranno invece assegnati con un meccanismo *beauty contest*, con significativi obblighi di copertura, su base regionale/macroregionale.

Lo *sharing* geografico permetterà dunque non solo la massimizzazione dell'uso dello spettro, ma anche

modalità diverse di assegnazione (asta vs *beauty contest*) e di dimensione geografica del confronto competitivo (nazionale vs regionale/macroregionale) proprio per tener conto dei diversi modelli di *business* e delle diverse finalità delle politiche dello spettro tra 'città' e aree extra urbane.

A differenza della Banda L – la cui asta, completata nel 2015 in Italia, ha segnato un record europeo rispetto agli introiti generati – le caratteristiche della Banda C (nella quale rientrano le bande 3.6-3.8 Ghz) non consentono, per i prossimi anni, valorizzazioni economiche particolarmente elevate. Appare invece ragionevole puntare, per le zone extra urbane, a richiedere alle imprese assegnatarie bassi prezzi d'uso ma elevati obblighi di copertura.

Mentre, per le zone urbane, il punto ragionevole di riferimento è quello del valore frequenziale della gara Wimax e quindi una base d'asta relativamente limitata. Non è dunque l'introito economico uno dei risultati che dobbiamo attenderci, ma la capacità di fare investimenti per migliorare la connettività fissa e mobile. Naturalmente, per funzionare bene, questo modello richiede un certo coordinamento, e quindi regole per quanto possibile chiare, semplici e di facile attuazione per la gestione delle interferenze, anche alla luce degli studi empirici già disponibili a livello *internazionale*

Infine, è anche importante che una parte di queste frequenze possano essere impiegate per usi, sperimentazioni e modelli di *business* locali, proprio per contemperare la naturale selettività di assegnazioni competitive con il principio della neutralità tecnologica.

Proprio per queste ragioni è stato suggerito l'uso di licenze "locali" per le frequenze afferenti al blocco "B", che al massimo, potranno avere estensione macroregionale con una procedura di 'prenotazione' e selezione che consentirà al Mise di assegnare immediatamente tali lotti via via che il *refarming* viene completato. Per quanto ridotti, gli introiti dell'assegnazione di queste frequenze saranno destinati a finalità comunque collegate alla digitalizzazione del

paese. Infatti, la legge di Stabilità 2016 ha previsto che le maggiori entrate derivanti dalle procedure di assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze di banda 3.6-3.8 Ghz saranno versati allo Stato per essere riversati al Mise per promuovere la digitalizzazione dei contenuti editoriali e incentivare per il 2016-2017, nelle zone di consegna dei prodotti postali a giorni alterni, abbonamenti ai quotidiani in forma digitale; per individuare idonee modalità di ristoro di eventuali spese di *refarming* sostenute dagli attuali assegnatari della suddetta banda; per realizzare una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico, radiofonico, televisivo e multimediale; per compiere interventi di infrastrutturazione per lo sviluppo della banda ultra larga e incentivare gli utenti finali che attivano i connessi servizi su reti a banda larga ultraveloci.

Insomma, ci sono tutti gli ingredienti per introdurre importanti novità per una politica dello spettro sempre più attenta a coniugare efficienza dello spettro, copertura territoriale, co-esistenza di usi e modelli di *business* diversi.

dicembre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## Quali politiche dello spettro nella prospettiva del 5G?

Le politiche dello spettro degli ultimi anni hanno registrato, a livello internazionale prima e a livello europeo dopo, un profondo cambiamento.

Innanzitutto nella relazione tra ‘assignment’ (criteri e modalità di assegnazione delle frequenze) e ‘allocation’ (definizione degli usi permessi rispetto alle frequenze assegnate). Ci sono, tipicamente, quattro combinazioni possibili: (i) licenze esclusive per usi definiti; (ii) licenze esclusive con usi non definiti; (iii) licenze non esclusive con usi definiti e (iv) licenze non esclusive con usi non definiti. A ciò si aggiungono poi le modalità di assegnazione (asta, *beauty contest* e così via).

Ciascuna di queste combinazioni presenta vantaggi e svantaggi che occorre valutare con cautela prima di definire una *spectrum policy*. Dal punto di vista del *social welfare*, va preliminarmente compreso il valore della frequenza e la migliore accoppiata tra tipo di frequenza e usi possibili.

I casi di ‘commons’ con licenze non esclusive andrebbero incoraggiati per usi nomadici o per *business case* di tipo locale, oppure ancora per favorire connessioni a basso valore d’uso volte a garantire continuità di accesso al cliente (un tipico esempio è il *wifi outdoor*).

Al contrario usi che richiedono elevati investimenti per servizi ad alto valore aggiunto dovrebbero restare in un ambito licenziatario esclusivo.

I processi di *refarming*, osservati in varie parti del mondo, hanno evidenziato la necessità di allocazioni *future proof* o, in mancanza, di meccanismi agili e flessibili di riallocazione degli usi.

D’altra parte, si è posto in molte occasioni il tema dell’intensità dell’uso della risorsa frequenziale, da parte degli assegnatari, e del cosiddetto *spectrum hoarding* (accaparramento delle risorse a fini escludenti). Molte risorse frequenziali non vengono pienamente utilizzate dagli assegnatari e non sempre la previsione di meccanismi di *trading* o *leasing* ha risolto il problema.

D’altro canto, la verifica di vincoli del tipo *use-it-or-lose-it* si scontra con l’autonoma strategia di *deployment* degli assegnatari, in un dato orizzonte temporale, e non appare incisiva per casi di uso parziale della risorsa (a meno che tali vincoli non esplicitino, fin dall’inizio, soglie minime di saturazione della capacità).

La crescente ‘fame di spettro’, dovuta all’esplosione potenziale della domanda di servizi a banda ultra larga in mobilità, richiede che siano disponibili sempre maggiori quantità di spettro, imponendo un cambio di prospettiva che passa da due linee guida: l’armonizzazione delle allocazioni e la condivisione (licenziataria e non) delle risorse frequenziali.

L’armonizzazione delle risorse frequenziali nasce dall’esigenza non solo di allocare le risorse ai migliori usi, ma anche di garantire alle imprese manifatturiere (*software* e *chipset*) mercati più ampi, generando economie di scala poi trasferibili ai consumatori in termini di prezzi più bassi.

La condivisione delle risorse risponde all’esigenza di massimizzare l’intensità dell’uso delle risorse, superando i limiti del *trading* e del *leasing*. Infatti, la condivisione licenziataria comporta che medesime risorse frequenziali siano utilizzabili da più ‘titolari’ in zone geografiche diverse o in tempi diversi nella medesima zona. Ne deriva che eventuali strategie escludenti o *impasse* nelle contrattazioni secondarie vengano risolte a monte, dal processo di assegnazione.

La condivisione non licenziataria, nei casi in cui dovesse risultare efficiente, semplicemente elimina ogni barriera all’ingresso, ma favorisce i *first comer*.

Le future allocazioni dello spettro dovranno dunque seguire queste linee guida, impegnando le istituzioni preposte al monitoraggio dell'intensità d'uso delle risorse ad adoperarsi per armonizzare lo spettro e creare le condizioni concrete per forme di *sharing* efficiente.

Questa sfida è particolarmente rilevante per lo sviluppo dell'ecosistema 5G. Recentemente, il deputato Sergio Boccadutri ha opportunamente affermato che *“l'elettrificazione insieme alla banda ultralarga consentono la diffusione dello standard 5G, si tratta di una rivoluzione totale delle relazioni sociali ed economiche, i cui sviluppi non sono neanche immaginabili”*. E' proprio così.

Com'è noto il 5G non è semplicemente l'evoluzione di 'uno standard', come i precedenti, ma, se si vuole, l'affermazione di un meta-standard di un nuovo modo di concepire *sistemicamente* le relazioni di connessione mobile tra persone e tra cose, sfruttando tutto lo spettro disponibile, a vari livelli di banda, con modalità interoperabili, elevata capacità e bassissima latenza. Non sostituirà i precedenti standard, dunque, ma realizzerà le condizioni sistemiche per la migliore complementarietà possibile. Le ricadute saranno enormi perché la scommessa della latenza infinitesimale renderà possibile anche connessioni a lunga distanza, con impatti estremamente positivi nei settori dei trasporti, della domotica, della tutela ambientale e della sicurezza, della sanità e così via. Occorre quindi una regolazione delle risorse spettrali lungimirante che metta a disposizione, in forma armonizzata e potenzialmente condivisibile, il maggior numero di frequenze possibile nello spazio tra 1-6 GHz, ma anche facilitando forme di sperimentazione per altri livelli di banda.

Certo, la regolazione da sola non basta. Le politiche pubbliche di sostegno alla digitalizzazione del paese devono allora tenere in considerazione anche questo lato dell'ecosistema digitale. Occorre favorire la ricerca, anche per evitare che in futuro forme di standardizzazioni proprietarie limitino l'ampiezza dei benefici appropriabili da imprese, cittadini e consumatori. In Italia sono già attive molte forme di partenariato pubblico-privato che

vedono assieme grandi imprese e università. E' una sfida che riguarda il prossimo quinquennio e, nel nostro paese, ci sono tutte le condizioni per non farsi trovare impreparati.

23dicembre 2015  
dal sito [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)

## Il boom *machine-to-machine* alla prova delle infrastrutture ?

Lo sviluppo dei servizi *machine-to-machine* (M2M) sta determinando un “cambio di paradigma” per gli operatori tradizionali, trasformando relazioni di tipo *Business-to-Consumer* (B2C) verso modelli *Business-to-Business* (B2B) o *Business-to-Business-to-Consumer* (B2B2C).

In tali casi, gli operatori Tlc possono perdere la relazione diretta con l'utilizzatore finale. I servizi *machine to machine* (M2M) sono caratterizzati dall'impiego delle tecnologie di comunicazione elettronica per connettere alla rete «oggetti con limitata interazione umana».

Si tratta di «oggetti» utilizzati in una vasta ed eterogenea serie di servizi M2M, tra i quali le *connected cars* (settore automotive), ossia le automobili che utilizzano la connessione per le dotazioni di sicurezza (chiamata di emergenza) e per i servizi di *infotainment*; le *smart metering* (settore elettrico e gas) che permettono di misurare e monitorare in tempo reale i consumi di luce e gas; le *smart grid* (settore elettrico) che permette di gestire la rete di distribuzione elettrica in maniera efficiente e razionale; le *smart cities* grazie alle quali, con l'applicazione di tecnologie ICT alle infrastrutture e ai servizi, si determina una maggiore efficienza e qualità nell'utilizzo dei servizi pubblici a beneficio dei cittadini e delle imprese; la *smart home* (e.g. domotica), gestione a distanza dei veicoli (e.g. *fleet management*), e così via.

Nel 2014 a livello globale si sono state stimate 225 milioni di connessioni M2M, di cui il 27% in Europa, con 61 milioni di connessioni M2M, trend di crescita di oltre il 20% annuo. In Italia nel il 2014 si è verificata una forte crescita della connessione tra oggetti (*Internet of things*, IoT), trainato sia dagli ambiti più tradizionali che

utilizzano la rete cellulare sia da applicazioni che sfruttano altre tecnologie di comunicazione. In particolare si sono registrati oltre 8 milioni (fine 2014) di oggetti connessi tramite rete cellulare, in forte crescita rispetto al passato (+33% rispetto alla rilevazione di fine 2013). Il valore di mercato associato alle soluzioni M2M in Italia è stato pari a 1,15 miliardi (+28% nel 2014, rispetto a +11% nel 2013).

Il principale segmento di sviluppo è quello delle *connected cars*, che rafforza la posizione di rilievo con quasi 4,5 milioni di auto connesse (crescita rispetto al 2013 superiore al 50%, sia in termini di diffusione che di valore di mercato). Seguono *Smart Metering* e le soluzioni di *Smart Asset Management nelle Utility*, con circa 1,7 milioni di oggetti connessi tramite SIM (21% degli oggetti), seppure con tassi di crescita inferiori allo scorso anno. Le applicazioni IoT per *Smart City* oggi costituiscono solo il 2% degli oggetti (trainate principalmente dal Trasporto Pubblico e *illuminazione intelligente*). Il segmento della *Smart Car* costituisce uno degli ambiti con maggiori prospettive di crescita anche nel 2015, principalmente grazie alla diffusione dei box GPS/GPRS (installati sulle auto con finalità assicurative).

Inoltre, le iniziative promosse dall'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas ed i Sistemi idrici (AEEGSI) con riferimento alla disciplina normativa per gli *Smart Meters* e le *Smart Grids* consentiranno, già a partire dal 2015, lo sviluppo di queste tecnologie nel più ampio contesto delle *Smart Cities*. Infine, il crescente interesse da parte dei consumatori verso l'acquisto di oggetti intelligenti per la casa (il 46% degli intervistati dichiara di voler acquistare in futuro un dispositivo per la *Smart Home*), il significativo ampliamento dell'offerta e la diffusione di nuovi servizi abilitati dagli oggetti connessi in casa, prospettano una significativa crescita per il settore della Smart Home già a partire dal 2015.

Le infrastrutture di rete pubblica disponibili non sono tuttavia sempre adeguate per le applicazioni M2M.

Si osserva una sensibile frammentazione delle soluzioni tecnologiche per la connettività e la realizzazione dei servizi. Occorre pertanto riflettere seriamente in merito a un possibile intervento pubblico per incentivare lo sviluppo di piattaforme standard essenziali per la diffusione massiva dei servizi M2M.

4 novembre 2015  
dal sito [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)

## *Machine to Machine e Internet of Things, quali regole?*

Il modello di connettività alla base dei servizi *Internet of Things* presenta caratteristiche alquanto diverse rispetto a quelle relative alle tradizionali applicazioni di trasmissione dati. Ciò in quanto esprimono esigenze differenti riconducibili a due caratteristiche peculiari: da un lato una connessione sempre disponibile (*always on*) e, dall'altro, una connessione 'ubiqua' (*everywhere*).

La natura globale dei servizi, principalmente basati sull'utilizzo della rete mobile, richiede la predisposizione di offerte di connettività che non si limitano ai confini nazionali. Ciò ha portato alla costituzione di alleanze tra operatori mobili nazionali al fine di rispondere alla richiesta di connettività globale ma che, al tempo stesso, hanno portato allo sviluppo di soluzioni proprietarie non interoperabili, con dispersione di investimenti e concentrazione sui (pochi) grandi operatori Tlc.

In questo contesto emergono potenziali rischi di *market preemption* e *technology lock-in* e comportano difficoltà di entrata nel mercato per gli operatori più deboli nella competizione globale, specie per i numerosi operatori italiani.

A tal fine l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha istituito il "Comitato permanente per lo sviluppo dei servizi di comunicazione *Machine To Machine*". Si tratta di gruppo di lavoro multilaterale con funzioni consultive, aperto alla partecipazione di tutti i principali soggetti interessati (pubblici e privati), che ha l'obiettivo di approfondire ed individuare le eventuali opzioni regolamentari, in coerenza con le iniziative promosse a livello europeo ed internazionale per favorire lo sviluppo dei servizi M2M, attraverso l'incontro e lo scambio di competenze e di conoscenze dei soggetti

operanti nel settore delle comunicazioni elettroniche e nei c.d. settori verticali.

Tra i casi specifici che saranno oggetto di attenzione vi è ad esempio il cosiddetto *permanent roaming*, ossia la presenza stanziale in Italia di dispositivi con numero mobile estero (e.g. gas metering nel quale la connettività è realizzata da operatore italiano, ma utilizzando SIM straniera) che viene impiegato per beneficiare di una migliore copertura (consente infatti di sfruttare le stazioni radio di tutti gli operatori nazionali) e per beneficiare di prezzi massimi *wholesale* previsti dal Regolamento comunitario sul *roaming* internazionale. La tecnologia del *roaming* consente anche di assicurare una maggiore disponibilità di rete (in caso di disservizio).

Il regolamento comunitario sul *roaming* internazionale è stato tuttavia pensato per l'uso tipico dei consumatori che viaggiano all'estero e quindi per un uso temporaneo. Si rende quindi opportuna l'individuazione di soluzioni alternative al *permanent roaming* in grado di ridurre l'incidenza di comportamenti opportunistici, creando un *level playing field* tra tutti gli operatori nazionali.

Un altro tema di approfondimento riguarderà le politiche di assegnazione dello spettro radio finalizzate ad assicurare la sostenibilità economica dei *business case* M2M, caratterizzati da bassi valori di redditività per singolo dispositivo connesso.

L'attuale diffusione di applicazioni M2M con moduli 2G/GSM, dovuta essenzialmente a questioni economiche (il modulo 2G costa 10\$, quello 3G 20\$ e quello 4G/LTE 30-40\$), può rappresentare un potenziale problema per il futuro spegnimento della rete GSM. Ma, in generale, anche nella prospettive del 5G occorre pensare a una politica strategica dello spettro, anche basata su tecniche di condivisione.

Con riferimento poi alle questioni della sicurezza e della *privacy* è utile evidenziare che i clienti di un servizio M2M sono spesso all'oscuro del fatto che propri dati personali possono essere raccolti/diffusi da/ad altri soggetti. Esiste inoltre un problema di sicurezza dei

protocolli utilizzati per trasmettere/memorizzare i dati personali.

Il *framework* regolamentare può risultare inadeguato per gestire il cambio del fornitore di connettività. Infatti, le attuali procedure di *number portability* disciplinano il singolo mercato nazionale (e quindi gli operatori di nazionali), mentre il servizio di connettività «globale» M2M è spesso realizzato con SIM di operatori esteri.

Al fine di sviluppare il coordinamento dell'attività regolamentare, l'Agcom ha sottoscritto un accordo di collaborazione con l'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) e ha partecipato alle consultazioni pubbliche avviate dall'AEEGSI in tema di *Smart Distribution System* e *Smart Metering*, attraverso la condivisione di alcune considerazioni sugli aspetti regolamentari.

Senza dubbio si tratta quindi di un tema di crescente interesse e che sempre più dovrà caratterizzare, con approccio sistemico, l'attività dei regolatori interessati.

14 dicembre 2015  
dal sito [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)

## Telco e servizi postali: cosa suggerisce l'analisi dei bilanci?

L'ultima analisi sui bilanci pubblici delle principali imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni e in quello dei servizi postali e dei corriere espresso, pubblicata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, si riferisce al quinquennio 2010-2015.

Si tratta di un periodo caratterizzato ancora da una congiuntura macroeconomica difficile che ha influenzato negativamente la performance delle imprese. L'analisi condotta dall'Autorità non solo offre una fotografia dell'andamento di alcuni indicatori reddituali e patrimoniali degli operatori, ma si propone anche come uno strumento utile, per gli operatori stessi e per tutti gli *stakeholder*, per aprire un'attenta riflessione sulle criticità degli attuali modelli di business utilizzati dalle imprese.

Inoltre, è importante sottolineare il differente stadio di sviluppo, in termini di apertura alla concorrenza, in cui si trovano i due mercati; difatti, il processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni è ormai avviato da tempo e si trova, quindi, in una fase di maturità, mentre per il settore dei servizi postali e di corriere espresso, o quantomeno per alcuni suoi segmenti, è iniziato più di recente determinando, quindi, una naturale maggiore incertezza che in parte può aver inciso sui risultati delle imprese.

La similitudine nella struttura di mercato, rappresentata dalla presenza nei due mercati analizzati di un operatore con una rilevante quota di mercato, Telecom Italia e Poste Italiane (c.d. *incumbent*), fa sì che gli andamenti dei principali indicatori di settore siano influenzati dalla condotta degli operatori maggiori.

Nello specifico e per quel che riguarda il settore delle Telecomunicazioni, nell'intero periodo considerato i ricavi aggregati sono diminuiti di oltre il 22%, del 6,6% nel solo 2014. La performance della gestione caratteristica (Ebitda) risulta in calo di 4,3 punti percentuali attestandosi su di un valore pari al 37,6% dei ricavi nel 2014, rispetto al 41,9 del 2010.

L'*effetto incumbent* è abbastanza evidente dal momento che, non considerando Telecom Italia, il valore dell'Ebitda si riduce di 7,4 punti percentuali, dal 36,6% nel 2010 al 29,2% nel 2014. Interessante è notare l'incidenza delle politiche di ammortamento il cui impatto è mostrato sia da valori dell'Ebit più bassi, sia da un andamento maggiormente altalenante durante il periodo considerato, conseguenza appunto dei cambiamenti attuati nelle politiche di ammortamento da parte delle imprese.

Relativamente al grado di indipendenza dai mezzi finanziari di terzi, i risultati mostrano una lieve flessione nell'utilizzo di mezzi propri, in particolare da parte di Telecom Italia; il rapporto tra patrimonio netto e passività si attesta su un valore pari al 28,2% nel 2014, in calo di 6,1 punti percentuali rispetto al 2010. Il maggior ricorso a fonti esterne ha fatto sì che gli investimenti di settore si mantenessero stabili nel tempo, con una stima intorno ai 6 miliardi di euro nel periodo considerato, il che rappresenta comunque un risultato di rilievo se messo in relazione, come ricordato, ad un contesto di forte riduzione dei ricavi.

Bisogna ricordare che nel settore delle telecomunicazioni gli investimenti rappresentano una voce rilevante, fino a rappresentare il 19,5% dei ricavi nel 2014. Infine, l'insieme delle principali imprese che operano nel settore delle telecomunicazioni, nel periodo considerato, occupa in media 69.500 addetti l'anno; nel 2010 gli occupati erano 74.200, per diminuire a 66.400 nel 2014, con una perdita, concentrata principalmente nelle imprese maggiori, di 8.000 addetti, cioè un 10,6% di addetti in meno.

Riguardo al settore dei servizi postali e di corriere espresso, la riduzione dei ricavi è stata pari al 9,2% nel periodo 2010 – 2014; tale flessione non contempla l'andamento dei ricavi derivanti dall'attività finanziaria svolta da Poste Italiane, in crescita; di conseguenza, la redditività derivante dalla gestione caratteristica si riduce di 7 punti percentuali, dal 18% nel 2010 all'11% dei ricavi nel 2014.

L'impatto di Poste Italiane è abbastanza rilevante dal momento che, senza considerare l'operatore maggiore, il valore dell'Ebitda sui ricavi è diminuito solo di 2,2 punti percentuali, anche se si tratta di valori di base naturalmente più contenuti (6,3% nel 2010, 4,1% nel 2014).

Le politiche di ammortamento condizionano in particolare l'operatore maggiore e, quindi, l'Ebit per gli operatori minori si mostra stabile nel tempo con un valore medio nel periodo considerato pari a circa lo 0,1% dei ricavi, rispetto ad uno medio pari al 7,7% includendo anche Poste Italiane.

Interessante notare l'aumento del ricorso ai mezzi propri, in particolare per le imprese minori che hanno maggiori difficoltà di accesso al credito; il rapporto tra patrimonio netto e passività, infatti, è pari al 21,3% nel 2014, senza includere Poste Italiane, in aumento di 6,2 punti percentuali rispetto al 2010, mentre scende al 10% se si considera Poste Italiane.

Gli investimenti nel settore risultano avere un'incidenza sui ricavi inferiore rispetto a quanto descritto poc'anzi per le telecomunicazioni, attestandosi su di un livello pari al 2,9% dei ricavi aggregati; la quota si riduce, ma non di molto (1,2% dei ricavi) se si esclude l'attività di investimento di Poste Italiane.

Infine, nel periodo considerato, il settore dei servizi postali e di corriere espresso occupa in media 149.300 addetti all'anno, di cui 138.900 occupati da Poste Italiane. L'andamento, così come per il settore delle telecomunicazione, è di una riduzione nel numero di

occupati di circa il 7,9%, concentrato principalmente tra gli addetti di Poste Italiane.

ottobre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## Portalettere senza lettere o nuovo “*right to communicate*”?

Gli Italiani ricevono meno di due ‘lettere’ (cartacee) la settimana. Questo è il dato sui volumi postali pro-capite in Italia. Ed è un dato in continua discesa. Da almeno otto anni, c’è il segno meno sui volumi postali inseriti nel servizio universale. Eppure, la ‘vecchia’ direttiva europea del 2008 prevede, salvo deroghe, una consegna di almeno cinque giorni settimanali. Dovunque.

Le direttive europee, quando vengono approvate, sono il risultato di analisi di mercato riferite agli anni precedenti. Agli inizi degli anni duemila, i volumi postali inseriti nel servizio universale avevano il segno più. I fenomeni di *e-substitution* non si erano ancora consolidati. Le borse dei postini erano piene. Addirittura, un *Rapporto WIK* per la Commissione Europea (p.300), del 2012, sostiene che le analisi di mercato sottostanti la Direttiva postale si basavano su dati e impostazioni concettuali del 1988:

*“The Directive went on to specify minimum conditions that all Member States should meet in defining universal service for their Member States. These conditions – items to be delivered, frequency of collection and delivery, etc. – were necessarily based on what was generally considered to be the minimum appropriate level of universal postal service when the Directive was prepared. Specifically, the economic research underlying the Directive reflected the state of postal services in the EU-12 Member States in 1988. In 1988, the mail volume per capita for the EU was about 243 items and in 1990 about 260. Only 2 Member States (EL, PT) had less than 100 items per capita. By the time the Postal Directive was adopted in 1997, three more Member States (AT, FI, SE) had joined the EU. All three had high-to-average volumes of mail per capita, Market*

*and political developments since 1997 raise serious questions about the continuing appropriateness of the specific set of minimum characteristics for universal service established by the Postal Directive”, Wik Report for European Commission, 2012, p.300.*

Quell’impostazione è rimasta e non si è previsto un meccanismo automatico di revisione degli obblighi minimi di consegna in funzione del calo dei volumi. Unica strada le deroghe. Ebbene dalla fine degli anni novanta ad oggi, il calo dei volumi è stato quasi di un terzo. Ne consegue che il postino che percorre una data via deve tornare ogni giorno allo stesso indirizzo per portare posta ai diversi inquilini, ma con la borsa sempre più leggera. Ne deriva non solo un vincolo alla logistica efficiente, ma uno spreco sociale di costi, visto che il servizio universale è finanziato dalla spesa pubblica. Infatti, i giri settimanali del postino intorno al palazzo non stimolano la domanda, la quale risulta del tutto anelastica ai giorni di consegna per il prodotto medio postale.

Per tale ragione, tutti i paesi avanzati, anche quelli che registrano volumi pro-capite più elevati di quelli che si riscontrano in Italia, spingono per una riduzione dei giorni di consegna settimanale, proprio per realizzare economie di scala e di densità e per ridurre i costi.

Come opportunamente riferisce il citato rapporto WIK alla Commissione europea (2012):

*“Rapid evolution in the EU postal services market – in part fostered by the liberalisation of the Third Postal Directive – now calls into question whether the regulation of universal postal services required by the Postal Directive is consistent with the principle of necessity and proportionality” p.300.*

Necessità e proporzionalità, dunque, in un quadro di caduta verticale dei volumi. Tra i paesi che, a livello internazionale, hanno intrapreso azioni coerenti con le dinamiche dei volumi vi sono la Nuova Zelanda, l’Australia, il Canada e persino gli Stati Uniti.

In Europa si alternano flessibilità di diritto (Grecia) comunicate alla Commissione, e forme 'implicite' di alternanza giornaliera nella consegna (ad esempio il "Market based peak/off Peak model" olandese o il metodo di "distribuzione XY" danese o il "segmented market" portoghese, modelli nei quali i cittadini ricevono i prodotti base del servizio universale solo tre volte la settimana e in tutto il paese), con variazioni, avvengono già in Portogallo, Olanda, Danimarca. In Danimarca ad esempio i postini consegnano in sei giorni la settimana i prodotti base, ma tre giorni ad una parte della strada (*thick*) tre giorni all'altra (*thin*).

Ne consegue che gli utenti ricevano posta tre giorni la settimana anche se i postini servono quelle zone per sei giorni settimanali. In Portogallo un modello analogo copre il 75% della popolazione. In Olanda le 'non priority mail' sono consegnate in tre giorni settimanali in tutto il territorio nazionale. Si tratta di modalità flessibili, individuate per risparmiare sui costi fissi in presenza di calo dei volumi, dato che il fabbisogno dei cittadini non muta - in ragione del limitato numero di lettere che ricevono - se la consegna tarda di un giorno (discorso a parte per i quotidiani, come dico più avanti).

Su queste diverse modalità, già in vigore fuori dal processo di deroga, occorrerebbe avere una chiara fotografia da parte della Commissione europea, per prendere atto di come, nei fatti, gli standard del servizio universale postale siano già mutati in diversi paesi europei in tutto il territorio o in parti maggioritarie dello stesso, rispetto alle configurazioni teoriche decise in un diverso e lontano passato.

La direttiva europea dedica un paio di righe al tema delle deroghe. Essa attribuisce al regolatore nazionale la possibilità di concedere deroghe all'obbligo di consegna in cinque giorni settimanali, in base a circostanze giudicate eccezionali o in base a particolari condizioni geografiche.

Il tema che si è posto, nel dibattito europeo, è se tale scarna previsione costituisca una clausola di lungimirante

flessibilità, per la quale la valutazione del regolatore nazionale possa tener conto, opportunamente, dell'evoluzione del servizio universale e della sua sostenibilità economica o se essa debba, al contrario, essere interpretata in un senso di assoluto formalismo, del tutto indipendente dalle condizioni della domanda e dal costo, crescente dell'offerta, pure nel quadro dei vincoli finanziari europei circa il rapporto deficit/Pil.

Costi fissi e volumi in costante calo realizzano perdite nette, un vero e proprio buco, il cui finanziamento, in parte pubblico, non genera alcuna inversione di tendenza nella domanda. Al regolatore, al quale viene anche demandata la valutazione dell'impatto della regolazione, non può negarsi l'analisi economica del diritto, degli effetti prodotti sui cittadini e sulla spesa pubblica.

A favore di un approccio flessibile militano, peraltro, non solo la razionalità della spesa pubblica, la proporzionalità tra mezzi e fini, la domanda di fondo di quali bisogni debbano essere oggi tutelati dal servizio universale postale in un mondo sempre più digitale, ma anche l'esperienza concreta che si è registrata in Europa sul tema delle deroghe. Al di fuori delle poche righe della direttiva, sopra citate, non vi sono state, in tutti questi anni, linee-guida da parte della Commissione sui criteri applicabili alle deroghe, né test. Non a caso si registra un'ampia varietà di deroghe, segno di decisioni caso per caso.

In alcuni paesi poi, le deroghe ai giorni di consegna variano all'interno di uno stesso territorio, arrivano fino ad un giorno settimanale di consegna. In altri non ci sono state ancora le richieste di deroga, ma, come detto, mutamenti di fatto, sopra citati, sui quali la Commissione ha ritenuto finora di non intervenire.

Dal lato dei bisogni c'è da chiedersi cosa cambi, per chi riceva due 'lettere' alla settimana, se una lettera, del tipo di quelle inserite nello standard di servizio universale, arrivi il martedì o il mercoledì. Un recente paper del *Center on Regulation in Europe* dei colleghi de

Streel e Peitz, opportunamente richiama sulla necessità di ridefinire, nell'epoca digitale, "un nuovo diritto a comunicare", fatto di carta e di Internet, di una nuova e più intelligente logistica.

C'è allora da chiedersi: quanta perdita economica bisogna generare, pubblica e privata, prima di rispondere in modo efficace ai nuovi bisogni?

E il legislatore e il regolatore devono voltare lo sguardo altrove in funzione dell'adesione formalistica a vincoli europei pensati in epoche del tutto diverse o devono invece favorire forme di adattamento efficiente, alla luce della flessibilità comunque consentita da quelle regole?

Personalmente sono tra coloro che non ritengono che per superare i paradossi del rispetto formalistico di una norma bisogna tenersi gli effetti negativi, fino a quando la norma non sarà cambiata.

La direttiva europea conferisce al regolatore nazionale la valutazione e la determinazione dei criteri che giustifichino la deroga sui giorni di consegna postale, a maggior ragione se tali criteri tengono conto delle particolarità geografiche le quali, ovviamente, incidono sul costo del servizio. Il tema è dunque quello di capire se è possibile ridurre i costi senza interferire sul fabbisogno degli utenti.

In Italia, la legge di stabilità 2015 ha modificato gli standard del servizio universale postale, prendendo atto della relazione necessitata tra futura sostenibilità economica del servizio universale postale e maggiore flessibilità, prevedendo la consegna a giorni alterni dei prodotti postali inseriti nel servizio universale, per un massimo del 25% della popolazione alla fine del 2017. La legge estende così il precedente limite del 12,5% in vigore dal 1999 e mai raggiunto. Peraltro su quel limite, da sempre incluso come opzione nei contratti di servizio con Poste Italiane, notificati alla Commissione europea, non vi è mai stata alcuna posizione da parte dell'Europa.

La legge di Stabilità 2015 ha assegnato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di individuare i criteri applicativi ai quali subordinare l'autorizzazione del nuovo standard di servizio universale, basati su specifici parametri territoriali che denotino elementi di particolarità rispetto alla media nazionale. I criteri individuati dall'Autorità hanno modificato la proposta iniziale di Poste Italiane, rafforzandone la dimensione territoriale.

E' stato così raggiunto un importante equilibrio, a mio avviso, tra rispetto del fabbisogno degli utenti e la sostenibilità economica del servizio universale postale, oggi caratterizzato da un'inarrestabile caduta verticale dei volumi postali negli ultimi otto anni.

Dopo un lungo processo di consultazione, il piano approvato dall'Autorità - e ad essa demandato proprio dalla Legge di Stabilità - prevede un mutamento graduale e si articola in tre fasi, fino alla fine del 2017.

La prima fase è, di fatto, una sperimentazione, dal momento che coinvolge appena lo 0,6% della popolazione. Ci sarà un monitoraggio continuo con possibili sospensioni ove emergano rilevanti criticità, inclusi mancati investimenti dei risparmi di costo in qualità. Vengono inoltre aumentate le garanzie per gli utenti, prevedendo forme di indennizzi in casi di rallentamento.

La sfida non è dunque sulla frequenza - che non incide sul fabbisogno - ma sulla qualità del servizio anche considerando innovazioni importanti quali il cosiddetto postino telematico che potrà offrire servizi digitalizzati, dalla spedizione di lettere al pagamento di bollette.

In questo quadro, l'Autorità non si è limitata alla mera comunicazione formale della propria decisione alla Commissione europea, confermando invece piena apertura a eventuali modifiche in particolare sulle modalità con le quali vengono declinate le condizioni di particolarità anche territoriale per l'Italia, proprio perché l'analisi economica della sostenibilità del servizio

universale non può esser tenuta separata dalle finalità di tutela riconosciute dalla normativa.

La circostanza che il provvedimento si articoli in tre anni e in tre fasi faciliterà, peraltro, l'introduzione di adattamenti, ove necessari per rimuovere eventuali criticità. La nuova sfida è su 'un diritto a comunicare' ibrido che unisca cartaceo e digitale in forme nuove e più efficienti. L'Autorità è in ogni caso pronta a discuterne nel merito.

Sono state poi sollevate alcune criticità dagli editori di giornali quotidiani. E' evidente che per la fruizione "in abbonamento" dei giornali quotidiani, la consegna a giorni alterni ne riduce il valore. Si tratta di un tema di rilievo sociale che l'Autorità ha riconosciuto e che va risolto in tempi rapidi, ponendo la questione in relazione, comunque, alla sostenibilità economica, dato il nuovo standard di servizio universale determinato dalla Legge di stabilità.

A tal fine è stato istituito un tavolo presso il Governo, che vede anche il coinvolgimento dell'Agcom, la quale ha richiesto a Poste Italiane di produrre in tempi stretti un'offerta economica integrativa sostenibile per la fruizione giornaliera dei quotidiani e di altri periodici.

Nell'epoca del consolidamento della spesa pubblica e dell'innovazione digitale sono necessarie riflessioni e soluzioni articolate, con il contributo di tutti. Ricordando, come dicono Holmes e Sunstein, il costo dei diritti da un lato, ma anche le innovazioni possibili, riducendo costi evitabili nel mantenimento degli obiettivi sociali.

giugno 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## Concorrenza e servizio universale: alternativi o complementari?

Nei manuali di teoria e politica economica la distinzione tra Stato e Mercato è chiara e di solito si sviluppa sulla *legacy* della cultura pigouviana per la quale l'intervento dello Stato deve essere associato unicamente alla presenza di fallimenti di mercato.

Se, infatti, il mercato funziona bene, non ci sono ragioni, legate all'efficienza economica, produttiva e allocativa, tali da giustificare una presenza dello Stato (a meno di altri obiettivi legati all'innovazione, come recentemente evidenziato da Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, 2013).

L'ipotesi implicita generalmente assunta è, ovviamente, quella che 'il mercato' abbia quelle caratteristiche endogene di contendibilità tali da disciplinare posizioni dominanti, singole o congiunte.

E' evidente che questa impostazione resta del tutto indipendente da un'altra nozione, distinta, quella di servizio universale. Ne consegue che, come evidenziato da una consolidata sebbene assai ridotta, letteratura economica sul tema, non vi è inconciliabilità ex-ante tra mercato e servizio universale. Le complementarità sono complesse e vanno analizzate con cura dal regolatore, certo. Ma affermare che il servizio universale debba emergere 'solo' quando il mercato fallisce si basa su un equivoco, se non su un errore.

L'universalità del servizio, infatti, si basa su una diversa nozione, fondata non già sull'efficienza allocativa (che attiene alla sostenibilità del servizio) ma sul principio di non esclusione dalla platea degli utenti per ragioni economiche, geografiche e/o qualitative – e quindi di non discriminazione tra i potenziali fruitori del servizio.

Il principio che anima il servizio universale è quello dell'equità, da conseguire, naturalmente, in un contesto di sostenibilità economica e di non distorsione delle dinamiche concorrenziali. Dato l'obiettivo della non discriminazione, l'efficienza nell'erogazione servizio universale diventa una condizione organizzativa, un vincolo. Gli obiettivi del servizio universale sono dunque diversi da quelli perseguibili dal 'mero' servizio/intervento pubblico.

In particolare, una data società può decidere che, anche in contesti nei quali non si ravvisi un fallimento di mercato, può essere necessario introdurre universalità del servizio, se l'obiettivo di non discriminare tra potenziali fruitori dello stesso assume una rilevanza sociale.

Così, con riferimento ad un obiettivo di non discriminazione nei prezzi di erogazione di un medesimo servizio a beneficiari ubicati in zone territoriali diverse di uno stesso mercato (ad esempio, ad alta e bassa densità di popolazione ovvero a maggiori o minori costi di *delivery* del servizio), si può ritenere socialmente prioritario non differenziare il prezzo del servizio, determinando un *basic point pricing*, del tutto sganciato da logiche di mercato, cancellando 'le cause geografiche' di determinazione dei costi e dunque dei prezzi.

Nell'ideal-tipo della concorrenza perfetta – nella quale si assume un unico prezzo senza alcuna differenziazione geografica - l'emersione del servizio universale appare dunque priva di senso economico: il prezzo è già unico e i rapporti di sostituibilità dal punto di vista geografico sono tali da non rendere economicamente giustificabile alcuna discriminazione economica.

Fuori da quell'ideal-tipo, il mercato concorrenziale può ben generare condizioni commerciali diverse in funzione della localizzazione geografica dei fruitori finali (ovvero della qualità).

Orbene se, in questi casi, una data società ritiene inaccettabili tali discriminazioni (ritenendo ad esempio che il maggior costo per taluni fruitori possa addirittura

arrivare a generare forme di esclusione), la decisione di offrire un servizio già presente sul mercato, vincolandolo a caratteristiche di universalità è assolutamente coerente con la nozione di servizio universale.

Non presenta dunque una contraddizione intrinseca l'idea che servizio universale e mercato possano coesistere, laddove da un lato le dinamiche di mercato comportino differenziazioni (geografiche o di qualità) del servizio e dall'altro la non discriminazione sia considerata un obiettivo di rilevanza sociale. Altra cosa è la relazione tra servizio pubblico (generalmente associato a un fallimento di mercato) e mercato.

Talvolta proprio la confusione tra 'intervento pubblico' e servizio universale ha invece generato l'idea che non possa (non debba) esserci servizio universale laddove lo stesso servizio è offerto sul mercato. Tale conclusione tuttavia mantiene una sua validità logica solo laddove si sia in presenza di mercati concorrenziali nei quali le condizioni alle quali il servizio viene offerto non producano discriminazioni (o se si vuole forme di discriminazioni che non generino potenziale esclusione dal servizio ovvero un grado di discriminazione non giudicato inaccettabile dalla società).

Se invece il mercato discrimina nella qualità o nei prezzi in funzione di condizioni oggettive dei fruitori finali (per esempio la loro localizzazione geografica) non vi è alcuna necessaria contraddizione con la presenza di un servizio universale offerto in concorrenza. Anzi, il servizio universale in questi casi (ad esempio attraverso un *basic point pricing mechanism*) può essere interpretato come *maverick* che spinge il mercato a coniugare efficienza e non discriminazione.

Naturalmente per evitare che, in un contesto di mercato caratterizzato da forme di discriminazione, l'erogazione di servizio universale generi distorsioni nella concorrenza occorre garantire che: (i) non vi siano sussidi incrociati tali da assicurare un ingiustificato vantaggio competitivo al fornitore del servizio universale, in alcuni segmenti geografici o tecnologici; (ii) non si richiedano ai concorrenti forme di contributo di compensazione

nell'ipotesi in cui il fornitore del servizio universale si caratterizzi come "*coming into the market*".

Queste due condizioni, tuttavia, hanno a che fare con la verifica *ex-post* delle modalità con le quali si esplica il servizio e non con un vincolo *ex-ante* di partecipazione.

A meno di confondere intervento pubblico e servizio universale, non vi è dunque alcuna ragione economica teorica che imponga di proibire, *ex-ante*, l'erogazione del servizio universale in contesti di mercato caratterizzati da differenziazioni, nei prezzi e/o nella qualità, giudicate inaccettabili dal legislatore.

ottobre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

III.  
PLURALISMO E MEDIA

## Un *new deal* regolatorio per la nuova tv?

Guardando in giro per il mondo, può dirsi che esistono tante normative televisive quanti sono i paesi analizzati. Persino in Europa nessun sistema assomiglia a un altro, nonostante da oltre vent'anni esistano la Direttiva per i servizi media e il Protocollo di Amsterdam per i Servizi Pubblici. In realtà ogni paese ha, alla fine, disegnato un proprio sistema, stratificazione di locali scossoni politici e legislativi.

Inutile fermarsi a discutere il fondamento di questa palese 'eccezione nazionale', alle norme del commercio mondiale e dei trattati europei. Il fatto nuovo è che oggi, per la maggioranza dei paesi, tra i quali l'Italia, l'industria televisiva nazionale rischia di venir stritolata dai fenomeni *disruptive* delle industrie contigue, che sono globali.

Da un lato gli *Over the top* (Ott) sottraggono ricavi, reinventando la distribuzione trasformata in *billing*, profilazione, *recommandation*, cioè in rapporto evoluto con lo spettatore; dall'altro i detentori di diritti *must have* quali sport, film o serie tv alzano i prezzi. In mezzo, le imprese televisive pubbliche e private, in chiaro o *pay*, che provano a resistere alle nuove sfide.

Si dirà: un effetto di globalizzazione e disintermediazione tra i tanti, accentuato dall'insostenibilità di un protezionismo troppo prolungato.

D'altra parte, in molti paesi la crisi del modello televisivo può avere contraccolpi negativi di tipo economico, culturale e sociale.

La fruizione di notizie e racconti sceneggiati su schermi di varie dimensioni assorbe una quota crescente del tempo e del portafoglio delle persone, costituisce il

collante interno e il *soft power* esterno delle nazioni. Senza una presenza *nell'industria del racconto* una nazione rischia di essere ininfluenza.

In Italia il ruolo di coesione sociale, motore della produzione e delle esportazioni è stato assegnato, via via, alla Rai, a Mediaset e, per una quota pagante, a Sky. La normativa primaria e secondaria ha accompagnato questo *modello broadcaster-centric* non senza conflitti, nel corso degli anni.

Non si può immaginare di uscire dalla crisi del modello senza cambiamenti normativi.

Forse la soluzione va individuata nel rilancio della produzione che caratterizza il settore industriale per recuperare copmettitività.

Negli scorsi decenni si è molto discusso della struttura diffusiva, quante reti alla Rai e a ciascun privato, quanta pubblicità, quali limiti. Un lungo dibattito, mai sopito. Oggi occorre cambiare prospettiva, discutendo anche, dal punto di vista industriale, dell'intera filiera, cioè della necessità di un rapporto virtuoso tra fornitori e produttori di servizi media.

A mio avviso, con l'avvento della *connected-tv*, le vecchie ricette non funzionano più. Ed è forse necessario definire una nuova agenda volta a valorizzare la creatività italiana, verso un vero e proprio *new deal* regolatorio per il settore audiovisivo.

Alcuni punti cardine di questo *new deal* potrebbero essere così riassunti:

1. *Investimenti*: occorre far sì che un fornitore che ottenga ricavi in Italia si impegni comunque a reinvestirne una parte nel nostro paese, contribuendo alla crescita dell'industria produttiva indipendente e prevenendo ogni discriminazione tra ricavi *free o pay*, palinsesti lineari o programmi *on demand*;

2. *Armonizzazione*: le norme a tutela della produzione europea dovrebbero essere armonizzate fra i diversi paesi, per impedire il *dumping normativo* di imprese che si stabiliscano nel paese con le norme meno stringenti. Decisiva al proposito sarà l'anno prossimo la revisione

della direttiva sui servizi media;

3. *Flessibilità e adattabilità della regolazione*: le norme dovrebbero puntare a fissare regole di *default*, derogabili con accordi negoziali tra emittente e produttori, che fissino gli obiettivi e regolino il rapporto di committenza più adatto alle specifiche esigenze editoriali;

4. *Valorizzazione dello spettro*: lo spettro frequenziale, bene pubblico, deve sempre essere orientato ad un uso efficiente. La crescita del decisivo mercato *streaming* non dovrebbe essere ostacolata da tentativi 'difensivi' finalizzati a mantenere un eccesso di capacità trasmissiva frequenziale;

5. *Reti e contenuti*: vanno separati gli incentivi dei fornitori di rete da quelli dei fornitori dei contenuti. Possedere antenne, tralicci, trasmettitori e frequenze non è il mestiere della TV. Si finisce altrimenti per distogliere risorse dal mestiere editoriale e si impedisce la formazione di grandi società infrastrutturali, che invece già sono presenti all'estero. La stessa separazione dovrebbe poi estendersi per le reti *unicast* fisse e mobili, sulle quali sta spostandosi la domanda;

6. *Misurazione degli ascolti e dell'attenzione*: la raccolta di dati di ascolto e di comportamento degli spettatori dovrebbe compiere un deciso salto di livello con la moltiplicazione degli schermi connessi alla rete, destinati a misurare gran parte del nostro tempo di vita. Le metodologie vanno pubblicamente discusse e opportunamente controllate con meccanismi di *audit* efficaci. Le forme di profilazione, oltre a rispettare le norme sulla privacy, dovrebbero altresì coniugarsi con l'esigenza di accessibilità di dati di interesse pubblico;

7. *Servizio pubblico*: gli obiettivi che giustificano la presenza di un'impresa pubblica finanziata dai contribuenti saranno ridefiniti dalla nuova Concessione che dal 2016 sostituirà quella paleo-analogica scritta nel 1994. La separazione contabile deve poter permettere una distinzione tra risorse commerciali e soldi dei contribuenti. Ma una separazione societaria, oltre che contabile, potrebbe meglio garantire che non venga alterata la competizione nel mercato e che i soldi pubblici

siano indirizzati a produzioni distinguibili da quelle private.

Ciascuno di questi punti, appena tracciati, andrebbero affrontati in un'ottica sistemica volta a rilanciare l'industria italiana proprio nel momento in cui la sfida degli *Ott* è maggiore. Andrebbero quindi ricercate soluzioni che consentano alle diverse imprese della filiera di evolvere e competere in un settore strategico per ciascun paese e in particolare per un *branded country* come l'Italia. Al contrario, riforme frammentate o interventi chirurgici finirebbero per far svanire l'occasione di rilancio di cui l'intera industria ha bisogno.

Novembre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## Il futuro della tv: quale 'level playing field'?

Una delle lezioni di Thomas Kuhn é che di fronte a sfide di paradigma, quelli che controllano il paradigma esistente oppongono una strenua resistenza anziché sfidare il nuovo in mare aperto. Questo tema riguarda oggi – in maggior misura - la tv generalista di fronte alla sfida del *web*.

Non vi è dubbio che la tv generalista costituisca un'industria rilevante in Italia e che la sfida dell'inserzionismo *on-line* mini al cuore quel business e ponga seri rischi per il pluralismo informativo, specie per quello che riguarda la carta stampata. Ma, per diverse ragioni, la risposta a questo fenomeno non può consistere in “meno regole per tutti”, con un'interpretazione restrittiva del motto *level playing field* (parità di condizioni).

Infatti, per quanto minacciata dai nuovi media, la tv generalista gode ancora, in Italia, di ottima salute, quantomeno con riferimento alle ore medie che gli italiani tuttora passano davanti alla tv. Ridurre le regole poste a tutela del pluralismo e della concorrenzialità dei mercati significherebbe semplicemente consentire la difesa delle rendite esistenti, magari aumentando il volume, già altissimo, degli spot; incrementando il tasso – già elevato – di affollamenti pubblicitari anche con le telepromozioni; riducendo gli investimenti – pure tra i più bassi in Europa – in produzioni indipendenti o eliminando gli obblighi di programmazione di opere italiane ed europee – già oggetto di numerose e ampie deroghe.

In secondo luogo, la minaccia di paradigma non si dispiega nei medesimi mercati rilevanti delle tv. Non è

una minaccia concorrenziale (difficile peraltro da ostracizzare oggi, date le posizioni dominanti che si sono manifestate in passato) ma, appunto, un cambio di paradigma, di bisogni, di modalità di fruizione, di tempo e qualità dell'attenzione. E a queste sfide si risponde organizzandosi, innovando, imitando, trasformandosi. Ne sono prova i tentativi di convergenza tra il mondo delle telecomunicazioni e il mondo audiovisivo, cruciali anche per lo sviluppo della banda ultralarga in Italia, uno sviluppo che ha anche nella difesa della tv generalista le cause del suo ritardo.

Siamo sicuri che una tv sempre più affollata di spot sia la soluzione a un bisogno che cambia? O la risposta non risiede forse in una tv diversa, integrata con il web, interattiva, innovativa e attrattiva al punto da riuscire a contendere il tempo, sempre più scarso, di attenzione agli *Over the Top*?

Infine, se davvero va invocata parità di condizioni, di fronte all'avvento di un nuovo paradigma, questo va forse fatto invocando più e non meno regole di qualità. Più leggere forse, ma altrettanto cogenti.

Dobbiamo chiederci, ad esempio, se la legislazione volta a tutelare il pluralismo socio-economico e politico istituzionale, nel nostro paese, abbia tratto il suo fondamento dalla scarsità delle frequenze analogiche (e quindi dalla necessità di garantire esclusivamente un pluralismo “esterno”) o se, al contrario, le ragioni per le quali una società disegna regole di tutela della dignità della persona e della diversità culturale valgono a maggior ragione in un mondo pieno di informazioni non mediate, di notizie ubiqua, di algoritmi non neutrali e così via?

Invocare la parità di condizioni, ma nel senso di aumentare il dislivello a favore degli incumbent fin che si può, non sembra una linea coerente o, comunque, credibile. Al contrario, la minaccia di un nuovo paradigma dovrebbe portare con sé la riformulazione delle domande di fondo che sono alla base delle vecchie regole del pluralismo e che devono trovare nuovo vigore

tanto per la 'vecchia tv' quanto per le nuove molteplici forme di fruizione di contenuti. Per questo, la richiesta a gran voce di parità di condizioni, per essere davvero forte e credibile, dovrebbe sposarsi con una rinnovata volontà di rispettare i principi di fondo che hanno determinato le "vecchie" regole. Altrimenti resta il legittimo sospetto che da un lato si paventi la fine di un mondo e dall'altro si utilizzino le ultime residue forze per decretare anzitempo la fine delle regole.

Ottobre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

## La convergenza tra telco e media richiede nuove regole?

Il Rapporto *I-Com 2015* su reti e servizi di nuova generazione si è concentrato quest'anno sugli scenari di business e sul ruolo delle *policy* in Europa e in Italia alla luce dei processi di convergenza tra telco e media.

Oggi non è più possibile pensare separatamente alle regole per le telco e i media. Profonde interdipendenze si manifestano ormai sia dal lato dell'offerta, con i continui processi verticali di integrazione proprietaria e contrattuale, sia dal lato della domanda, con un consumatore sempre più interessato alla fruizione ubiqua, persino in mobilità, di contenuti ad elevata capacità di banda, indipendentemente dalla piattaforma trasmissiva e dal terminale con il quale si connette.

Tipicamente, i processi di convergenza telco-media, pongono il tema del confine dei mercati rilevanti, con un perimetro destinato ad allargarsi al crescere della varietà dei prodotti e servizi oggetto di integrazione. Il paradigma di riferimento è quello dei mercati multi-versante, ma il tema che si pone è se i vantaggi della convergenza di traducano in un ampliamento della libertà di scelta dei consumatori all'interno di una data offerta e come tale libertà vada rapportata ad un possibile restringimento della libertà di scelta tra offerte concorrenti.

E' una vecchia e non sopita questione che si era già posta all'inizio degli anni duemila, sull'ondata delle concentrazioni verticali negli USA. Allora, tuttavia, l'approccio antitrust era quello più semplice e si fondava su perimetri certi, e tutto sommato stabili, dei mercati rilevanti. Il divieto di esclusive e/o la promozione di *wholesale offer* a vari livelli di disaggregazione, tanto sulle reti quanto sui contenuti, diventavano così rimedi

tipici nelle forme di *must carry* e *must offer*.

Oggi il quadro è profondamente diverso perché questi fenomeni avvengono nel cosiddetto ecosistema digitale, con l'ingresso prepotente di nuove forme di aggregazione, distribuzione, fruizione, valorizzazione dei contenuti, il tutto all'ombra della rivoluzione nell'*advertising* generata da una profilazione sempre più sofisticata.

Guardando all'accesso ai contenuti, occorre comprendere se eventuali esclusive sui contenuti siano davvero giustificate o mantengano caratteristiche di *foreclosure* e se, anche sotto il profilo della replicabilità tecnica, si debba procedere ad *offerte wholesale* con banda dedicata per canali HD. Ancora, con riferimento ai contenuti sportivi *premium*, veri e propri *driver* della domanda, bisogna chiedersi se la 'legge Melandri' non debba esser superata in favore di un sistema più semplice legato ai mercati piuttosto che alle diverse piattaforme trasmissive, con maggiore spazio per nuovi entranti. Va compreso se non sia il caso di garantire maggiore certezza agli investimenti in opere europee in cambio di forme di flessibilità, anche pluriennale, nel rispetto delle quote, favorendo accordi pluriennali tra i vari *stakeholders* dell'industria e riducendo l'ambito delle deroghe. Sempre in tema di quote di investimento occorre capire come estendere gradualmente gli obblighi anche a nuove modalità di fruizione e di trasmissione che sfuggono alle casistiche tradizionali, per rilanciare l'industria nazionale.

Bisogna chiedersi se la tutela del pluralismo politico-sociale e culturale sia solo un residuo ingombrante dell'era analogica o non debba piuttosto essere, magari con regole più leggere ma non meno efficaci, una preziosa bussola che orienti il confronto democratico nel rapporto con i media anche nell'ecosistema digitale.

E ancora ci si deve domandare se il monitoraggio degli ascolti e il proliferare delle "audi" siano compatibili

con la complessità dei nuovi sistemi di profilazione o non si debba piuttosto procedere, con il coinvolgimento di tutti, ad una misurazione unitaria, moderna e complessiva dell'attenzione, metodologicamente più avanzata, più trasparente ed aperta al nuovo e, magari, anche alla concorrenza.

Iniziamo a chiederci se la libertà di scelta di un consumatore interessato alla fruizione di *'everything, everywhere'* sia ancora compatibile con ostacoli alla interoperabilità dei *decoder*, dei *software* e delle piattaforme che impediscono la piena mobilità nonché la "portabilità" dei contenuti.

E infine se, anche per liberare domanda per la banda ultra larga, il nostro paese debba continuare ad avere il record della capacità trasmissiva impiegata per gli usi televisivi e non si debba invece procedere ad un'allocazione efficiente delle frequenze, con un'opportuna azione di *refarming* di stampo europeo procedendo rapidamente alle compensazioni e alle riallocazioni utili al sistema industriale italiano.

Insomma, le domande di fronte a noi sono tante. E' vero che una regolazione pensata in contesti diversi deve aggiornarsi per non costituire un freno allo sprigionarsi della concorrenza nell'ecosistema.

Ma ciò va fatto senza dimenticare le finalità pro-concorrenziali e di tutela del pluralismo che costituiscono, ancora oggi, requisiti indispensabili affinché i processi di convergenza siano equilibrati e vantaggiosi per l'industria e per i consumatori.

*Key4Biz*  
13 Novembre 2015

## Tra diritti e contratti: equivoci del *geoblocking*?

Nel documento di avvio della Consultazione relativa al *geoblocking* e ad altre restrizioni di natura geografica, la Commissione europea sottolinea che “*i blocchi geografici e altre forme di discriminazione fondate sulla nazionalità o il luogo di residenza sono chiaramente contrari ai principi enunciati nel trattato dell'UE*”.

I principi del Trattato cui si riferisce la Commissione sono molteplici e concordanti: la creazione del mercato unico, la libera circolazione di beni, servizi e persone, la libera concorrenza, la libera iniziativa d'impresa.

La pratica del *geoblocking* si riferisce in particolare alla definizione di diritti di proprietà (non solo di *copyright*) i cui usi vengono determinati, e differenziati, sotto il profilo geografico. Nel contesto europeo, ciò significa una definizione degli usi di determinati diritti proprietari geograficamente limitata al livello nazionale.

Sotto il profilo economico, la differenziazione geografica dei diritti proprietari, per beni e servizi omogenei rispetto alla domanda, viene spesso giustificata sulla base della diversa disponibilità a pagare per il bene o servizio da parte della popolazione residente in diverse aree territoriali. In questa ipotesi, prezzi differenziati, rispetto a prezzi medi, permettono forme di discriminazione di prezzo *efficiency enhancing*, allocando alla domanda, territorialmente diversificata quanto alla disponibilità a pagare, una maggiore quantità di beni e servizi rispetto a quella allocabile con prezzi medi.

Tuttavia, sotto il profilo della tutela della concorrenza, moltissimi casi antitrust europei hanno finito per giudicare come ingiustificatamente restrittive

pratiche di divieto di importazioni parallele generate da diritti contrattuali o proprietari in quanto fattori di ostacolo alla creazione di un mercato unico europeo, altrimenti possibile in assenza di quelle restrizioni.

E' bene qui sottolineare che il tema della discriminazione geografica, per quanto strettamente connesso, è intrinsecamente diverso dal tema della protezione di una proprietà intellettuale *tout-court* e della tensione 'dinamica' tra proprietà intellettuale e concorrenza. Coloro che, infatti, criticano la creazione artificiale di mercati territoriali distinti in base alla definizione dei diritti di proprietà (intellettuale) non mettono in alcun modo in discussione la tutela del diritto, bensì il suo 'management territoriale'. Non il diritto dunque, ma il modo in cui questo viene sfruttato.

L'efficienza perseguita dalla discriminazione di prezzo su base territoriale, infatti, rischia di essere 'spiazzata' dalla minore concorrenza derivante dalla compartimentazione artificiale dei mercati (e della domanda). I *trade-off*, come si vede, abbondano e il dibattito è da anni aperto in Europa e guidato, fin qui, da numerose decisioni antitrust.

Lo sviluppo di nuove forme di fruizione di contenuti audiovisivi e musicali, in più dispositivi e in diverse modalità, cambia tuttavia profondamente il quadro in taluni aspetti. Una delle caratteristiche della società digitale connessa è, infatti, data proprio dalla possibilità di consumare *anything anywhere*. E' una possibilità così pervasiva da costituire quasi una caratteristica intrinseca della domanda del bene consumato.

Ebbene oggi, in ragione di un fondamentale equivoco sulla relazione tra diritti e contratti, le limitazioni di *geoblocking*, pensate per limitare territorialmente il diritto di proprietà (ciò che è venduto nel paese A non può esser venduto nel paese B) finiscono per limitare territorialmente anche i contratti, cioè l'uso privato dei diritti, non da parte dell'impresa, ma da parte del consumatore cui sono stati alienati.

Dal punto di vista dell'efficienza economica, qui, non vi è alcuna giustificazione per la quale chi acquisti un

prodotto audiovisivo nel paese A (in quanto in quel paese sono definiti i diritti di vendita) non possa poi fruirne nel paese B (in quanto in quel paese decida di fruirne, trovandovisi temporaneamente). Una questione da più parti indicata come il problema della portabilità dei contenuti (un termine da ridefinire almeno come 'portabilità interna', per distinguerlo dall'altro problema – pure rilevante - della portabilità 'esterna' di contenuti tra piattaforme distinte).

A maggior ragione, laddove si consideri il caso in cui il fruitore abbia già acquistato il prodotto (diventandone dunque titolare) per fruirne privatamente e ripetutamente, a proprio piacimento, dovunque. Insomma il contratto (che sia di acquisto, di affitto o di visione in *streaming* con abbonamento *flat*) conferisce all'acquirente il diritto di fruire del bene. E il prezzo che viene pagato riflette la disponibilità (media) a pagare del territorio nel quale viene definito il contratto.

Il divieto *tout court* di fruire del bene in un luogo diverso da quello nel quale si è realizzata la sottoscrizione originaria finisce, invece, per estendere agli usi contrattuali nei rapporti tra *vendor* e cliente i limiti degli usi proprietari tra titolare dei diritti e *vendor*.

Ora, pur volendo ammettere, in ipotesi, che la discriminazione territoriale serva davvero a differenziare l'offerta in base alla domanda associata alla presunta (e tutta da dimostrare) diversa disponibilità media a pagare nei diversi Stati membri, è facile osservare che questa presunta ragione di efficienza non verrebbe comunque intaccata in alcun modo dalla portabilità (interna).

Ciò perché l'acquisto di chi si trovi temporaneamente a consumare il bene nel paese B viene comunque effettuato secondo le regole fissate nel paese A. Vale a dire che la 'territorialità' del consumo non influenza la 'territorialità' a monte dei diritti e il loro valore economico.

Non essendovi dunque a mio avviso alcuna ragione economica di efficienza, le uniche giustificazioni per vietare la portabilità potrebbero forse risiedere:

- (i) su eventuali costi incrementali non corrisposti;
- (ii) sul possibile *moral hazard*, ovvero sul possibile opportunismo degli utenti (ci 'fingiamo' cittadini del paese a prezzi più bassi per consumarlo 'in casa nostra');
- (iii) su possibili azioni di 'pirateria' (acquisto in un altro paese a prezzi più bassi o nulli per rivenderlo in un altro paese).

Con riferimento al primo aspetto, il tema non si pone perché eventuali costi incrementali sostenuti dalla piattaforma per veicolare il contenuto all'estero possono essere sempre trasferiti al cliente, localizzandone la connessione.

Quanto al secondo profilo, sono molteplici le misure che possono prevenire tali pratiche. Ad esempio, trattandosi di accessi condizionati, è facile imporre una soglia minima di consumo nel medesimo territorio nel quale sono definiti i diritti proprietari e, di nuovo, l'imposizione di un sovrapprezzo o il diniego del servizio ove tale soglia non venga raggiunta.

Infine, con riferimento alla relazione tra *geoblocking* e pirateria, gli incentivi per la sua emersione e le regole per contrastarla sono, a ben vedere, del tutto indipendenti dalla portabilità, configurandola come un *non-issue*.

Non intendo certo sottovalutare la complessità e specificità delle pratiche del *trading* dei diritti, stratificatesi da decenni su base regionale e linguistica, che ha determinato non solo una differenza nei prezzi, ma anche nelle windows di sfruttamento differenziate paese per paese.

Ritengo però che proprio lo stimolo della portabilità possa costituire una spinta utile per una evoluzione morbida di queste pratiche, senza minacciare le imprese esistenti e tantomeno un certo grado di diversità culturale tra i diversi paesi europei.

Al di là, dunque, del dibattito generale sulla differenziazione territoriale dei diritti proprietari - che andrà affrontato in un nuovo *framework* europeo - non si

comprendono le ragioni per le quali, da subito, non si debba davvero progredire – a parità di definizione dei diritti proprietari - verso forme avanzate e flessibili di ‘portabilità’ (interna) dei contenuti da parte dell’utente.

Si comprendono bene, invece, gli effetti negativi del divieto di portabilità sullo sviluppo dell’economia digitale, della quale la fruizione in mobilità dei contenuti costituisce ormai una caratteristica irrinunciabile.

A mio avviso, la portabilità dei contenuti, aumentando il valore percepito dal cliente, potrà essere invece, con ogni probabilità, un fattore di decollo della domanda e, perché no, uno dei *driver* per la creazione del *single digital market* e per la spinta alla mobilità dei cittadini europei.

*Corriere delle Comunicazioni*  
4 dicembre 2015

## Per il pluralismo in TV serve (solo) un cronometro?

Dalle vecchie tribune politiche in bianco e nero, fino ai confronti tv negli studi televisivi di *X Factor*, il tempo della politica e dei politici in TV è stato spesso misurato da un cronometro. Durante le campagne elettorali, l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni deve misurare, ai sensi della normativa vigente, tempo di parola delle varie forze politiche e tempo di notizia (due misure che poi definiscono il ‘tempo di antenna’).

Da sempre si discute su come migliorare la misurazione e, soprattutto, sulle soglie critiche da assegnare alle varie forze politiche e sulle modalità ‘rimediali’ di compensazione in caso di violazione della parità di trattamento. Personalmente, ad esempio, ritengo che la compensazione (detta anche ‘riequilibrio’) vada sempre effettuata nel medesimo *format* e per la medesima fascia di programmazione, in modo da rivolgersi alla medesima platea. Ciò servirebbe ad evitare riequilibri uguali nei tempi, ma rivolti a platee di dimensione diversa e, dunque, ad un elettorato diverso nei numeri e nel profilo. Una regola semplice che tuttavia, ad oggi, non è ancora riuscita ad affermarsi.

Per i periodi non elettorali, le cose si sono complicate dopo che alcune recenti sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio hanno affermato la prevalenza della libertà editoriale sul ‘mero’ minutaggio dedicato alle forze politiche e ai suoi rappresentanti. Invitando, perciò, a individuare nuove modalità, più sostanziali, di ‘misurazione’.

Raramente le forze politiche e gli elettori saranno soddisfatti dal modo in cui la normativa sulla *par condicio* viene applicata. Tanto per i periodi elettorali, quanto per quelli non elettorali è allora necessaria una nuova riflessione metodologica che dia certezza, a fronte

di garanzie di libertà editoriali ma anche di equilibrio nella rappresentatività di tutte le forze politiche.

Sullo sfondo resta una questione più ampia da discutere. Quella delle ragioni per le quali va rinnovata (o meno) l'attenzione all'istituto della *par condicio*.

Partiamo dagli Stati Uniti e da quanto racconta Frédéric Martel (*Smart. Inchiesta sulle Reti*, Feltrinelli 2015) sugli interventi normativi e regolatori assimilabili alla nostra *par condicio*. La *fairness doctrine* si è affermata nel 1934 negli USA ed è stata rafforzata dalla *Federal Communications Commission* nel 1949. Nella storia della *fairness doctrine* si sono spesso intrecciate ragioni di 'mera' garanzia con motivazioni *ad hoc*, legate alla scarsità tecnica delle risorse impiegabili, in particolare con riferimento alla scarsità delle frequenze.

Il riferimento qui è alla nota locuzione del 'pluralismo esterno': in presenza di scarsa capacità trasmissiva, le emittenti avrebbero una 'speciale responsabilità' di assicurare programmi di interesse generale e di offrire lo stesso tempo di parola a opinioni e istanze divergenti. Come sottolinea Martel, si trattava, da parte della *FCC*, di operare una deroga e, in un certo senso, un'inversione (dallo *speaker* al *listener*) rispetto al *free speech* tutelato 'sacralmente' dal primo emendamento: "una nuova interpretazione della libertà d'espressione [che] non costituisce più un diritto dell'emittente ma un dovere: è invece il pubblico ad avere il diritto di poter ascoltare i diversi punti di vista".

In Italia questo dibattito, molto ricco e mai sopito, ha lungamente riguardato l'applicazione della *par condicio* anche in riferimento all'art. 21 della Costituzione e alla congiunzione del diritto di espressione, con il diritto di informare e di essere informati. La parola e l'ascolto, si direbbe.

E' interessante, però, osservare l'evoluzione della *fairness doctrine* negli Stati Uniti per riflettere sul destino della *par condicio* in Italia o, perlomeno, su alcuni argomenti utilizzati da taluno per superarla. Alfred Sikes, a capo della *FCC* sotto la presidenza di H. W. Bush, spiega bene, nel libro di Martel, le ragioni – a suo dire

*bipartisan* – che spinsero la *FCC* ad abbandonare la *fairness doctrine* nel 1987, senza peraltro tornare più indietro negli anni di Clinton e di Obama. Da un lato, la scarsità della capacità trasmissiva e il numero limitato di emittenti: "il pluralismo e la *fairness doctrine* avevano senso quando esistevano solo tre network. Tuttavia dagli anni ottanta il numero di emittenti è costantemente aumentato [...]. Abbiamo pensato che il pluralismo sarebbe stato garantito meglio con un maggior numero di canali invece di essere governato in termini politici". Dall'altro, la ricerca del pluralismo, secondo Sikes, avrebbe finito per limitare la libertà editoriale e, per tale via, per impedire agli ascoltatori di misurarsi con posizioni forti e schierate, utili a decidere: "le emittenti non avevano la libertà editoriale, prendevano solo posizioni moderate e insulse. Dovevamo dare loro il diritto di scegliere e di schierarsi, di essere 'opinionated'".

C'è intera, in quest'affermazione di Sikes, l'eco della *marketplace of ideas doctrine* americana per la quale è dallo scontro, anche feroce, che emerge la verità. Una dottrina, va ricordato, che è ad un tempo, causa ed effetto del bipartitismo politico americano. Tradotto in termini politici, quella dottrina afferma che è dallo scontro retorico che emerge la tesi cui poi gli elettori daranno 'verità' attraverso il loro voto. Solo che lo scontro non è da intendersi come contraddittorio tra portatori di istanze diverse, ma come 'discesa in campo' anche dell'editore, specie in ragione della concorrenza tra editori: "Fox news non sarebbe mai stata possibile senza l'abrogazione della *fairness doctrine*" dice Sikes.

Tornando in Italia, la domanda cui rispondere è dunque se il passaggio dall'analogico al digitale, che rende visibili centinaia di canali su base nazionale, unitamente all'accresciuta importanza di Internet come mezzo utilizzato per informarsi, risolvano, una volta per tutte, il tema del 'pluralismo esterno'. Se ciò fosse vero, dovrebbero forse essere superate le ragioni che hanno dato origine alla legislazione della *par condicio*, tanto per le reti concessionarie del servizio pubblico quanto per le private che svolgono servizio di interesse pubblico?

La risposta a questa domanda passa, a mio avviso, da (almeno) quattro considerazioni.

La prima ha che fare con il mercato e con le abitudini di consumatori ed utenti. Va cioè compreso quanto l'offerta di nuovi canali generalisti sia davvero competitiva rispetto al passato e quanto la *legacy* dei principali canali analogici si sia traslata nelle dinamiche dell'*audience* nell'epoca digitale. Va poi capito quanta parte dei telespettatori interessati al dibattito politico "consumi" fonti diverse di informazioni e quanta parte invece sia fedele al 'canale' e, per tale ragione, esposta a messaggi 'politico-sociali' diretti e indiretti, inclusi quelli che avvengono in contesti del tutto estranei al tipico *format* 'informativo' e spesso senza contraddittorio in un inedito *political product placement*.

La seconda considerazione riguarda le relazioni tra potere politico e controllo delle principali reti televisive, pubbliche e private, in termini di *audience*. Qui la questione riguarda non tanto e non solo il rispetto del contraddittorio o il tempo di parola (entrambi misurabili) quanto la formazione-imposizione dell'agenda politica (difficile da misurare) cioè la selezione dei temi dei quali è rilevante discutere o tacere, perché la scelta stessa dell'agenda politica, da parte delle principali emittenti, determina poi il confronto elettorale. Non viene dunque in gioco solo la libertà editoriale dell'emittente e la sua capacità di influenza dell'elettorato, ma il farsi direttamente giocatore, da parte del *broadcaster*, nell'agone politico.

La terza considerazione – per certi versi quella più paternalista – riguarda la 'capacità' del telespettatore. E qui vale la pena dare la parola al *Nobel Medal* Ronald Coase, economista chicaghiano da molti definito come uno dei padri del libero mercato. Nella tradizione statunitense, il *free marketplace of ideas* assume che è dal confronto tra fatti e opinioni che emerge la verità. Il 'consumatore' in questo mercato semplicemente osserva e ascolta. Poi sceglie, in modo coerente. Ebbene, Ronald Coase ("The market for goods and the Market for ideas", 1974) osserva che quando si tratti di scegliere beni sul mercato (specie, potremmo dire, nel caso di beni

complessi quali la scelta di un mutuo, di un investimento finanziario, di un'assicurazione, di una pratica medica) siamo pronti a immaginare forme di regolazione volte a tutelare il consumatore dal monopolio, dall'oligopolio, da pubblicità ingannevole e da pratiche scorrette. Invece, aggiunge Coase, quando quello stesso consumatore deve scegliere nel mercato delle informazioni, riteniamo sufficiente che ci sia concorrenza, perché la scelta sia corretta. Anzi, riteniamo dannoso l'intervento pubblico. Così assumiamo che scegliere tra due programmi politici sia più facile che scegliere tra due compagnie assicurative; che la comunicazione politica non possa mai essere ingannevole come quella di una bevanda e così via.

In realtà, da Coase in poi, tutta l'economia comportamentale ci ha ampiamente documentato sui limiti razionali del consumatore proprio con riferimento all'incapacità o all'inerzia del consumatore nel processare informazioni, anche banali, rilevanti per la sua scelta.

D'altra parte, il confronto tra opinioni non rivela necessariamente la 'verità' con lo 'scambio' nel mercato delle idee. Anche perché spesso il confronto non riguarda ciò che è vero o falso, ma le modalità con le quali si rappresentano le diverse opinioni. Come già scrisse Michel Foucault in *Discorso e Verità nella Grecia antica* (Donzelli, 2005) la *paressia* – letteralmente, la "libertà di dire tutto" ma anche la franchezza di dire tutto ciò che si ritiene vero – può essere associata tanto alla verità quanto al relativismo, tanto al dialogo quanto all'autoreferenzialità. E questo ci porta alla quarta e ultima considerazione.

L'ultima considerazione riguarda, infatti, le relazioni tra TV e Rete. Il pubblico al quale si rivolge - in via diretta e indiretta - la comunicazione politica, è fortemente differenziato per età, cultura, attitudini. Le indagini dell'Agcom, tra le altre, hanno documentato come la TV sia ancora oggi il mezzo dominante attraverso il quale ci si informa. Ma una larga platea di giovani 'si informa' sul *web* e sui *social network*. Le campagne elettorali di Obama, nel 2008 e nel 2012, hanno definitivamente sancito - come hanno mostrato, tra gli altri, Allen e Light (*From Voice to Influence*, the

University of Chicago Press, 2015) e Vaughn (*Controlling the Message: New Media in American Political Campaigns*, Farrar-Myers, 2015) - la rilevanza della Rete nella sollecitazione al voto e alla partecipazione politica.

Alcune indagini empiriche sulle elezioni politiche del 2013 in Italia hanno evidenziato la rilevanza dell'uso dei *social network*. L'eco-sistema informativo, anche in campagna elettorale, è dunque assai più vasto e variegato del mondo televisivo e una riflessione sulla *par condicio* deve tener conto anche di questo, perché il tema della formazione dell'agenda politico-sociale nell'informazione televisiva è una questione rilevante anche da un altro punto di vista. L'emersione di 'cross news' che rimandano continuamente dalla TV ai *social network* e viceversa, secondo gli studi di Andrew Chadwick (*The Hybrid Media System, Politics and Power*, Oxford University Press 2013), ci mostra continuamente come ciò che si vede in TV diventi spesso *trend topic* su Twitter. Segno che Rete e TV, in parte rivali dal punto di vista dell'attenzione, sono complementari sotto il profilo dell'informazione, come ha scritto Lella Mazzolli (*Cross News*, Codice Edizioni, 2013). Va dunque accolta con molta prudenza la tesi di chi sostiene che la pervasività della Rete debba comportare il venir meno di regole, per quanto 'eroiche', volte a disciplinare il pluralismo in TV.

Questa tesi, infatti, confonde il *marketplace of ideas* con il pluralismo o, se si vuole, le *relazioni* socio-politiche con le *rappresentazioni* socio-politiche.

D'altra parte, come hanno di recente scritto Charles Seife (*Le Menzogne del Web*, Bollati Boringhieri, 2014) e Luca Sofri (*Notizie che non lo erano*, Rizzoli 2015) la Rete può essere, al tempo stesso, un meccanismo che svela le menzogne (della tv e dei giornali) e che accredita bufale (riprese da tv e giornali). In sé, la Rete, come scrive Michele Mezza (*Giornalismo nella rete*, Donzelli, 2015) non è un *media*, non è diversa dalla società e non è nemmeno una rappresentazione della società. E', semplicemente, la società 'in Rete'. Prendere o lasciare.

La complessità che deriva, per il caso italiano, dalle considerazioni sopra richiamate suggerisce una qualche

prudenza rispetto all'idea della 'concorrenza per la verità'. Con riferimento ai periodi elettorali - nei quali più rilevante è l'impatto dei media sull'orientamento politico, specie per quella larga parte di elettori indecisi - non serve allora (solo) il cronometro, ma vanno adottate regole certe e note che rispettino la rappresentanza di ciascuno, che trattino allo stesso modo (nel tempo e nelle modalità) i rappresentanti delle diverse forze politiche, che verifichino gli elementi di fatto posti in contraddittorio (*fact checking*) e prevedano forme di riequilibrio nelle medesime fasce orarie di quelle nelle quali si sono manifestate violazioni della *par condicio*.

Ma il rispetto del pluralismo significa innanzitutto sposare profondamente e con convinzione la tutela della diversità, della libertà di espressione, della dignità umana nella definizione dell'agenda informativa. Non solo 'come' si rappresenta una posizione, ma 'cosa' si ritiene meritevole di inclusione nell'agenda informativa e perché. Un compito reso sempre più difficile dalla radicalizzazione del dibattito politico e dal precipitare della banalità di vecchi e nuovi *ideological cleavage* di fronte a fenomeni complessi, quali quelli che riguardano la costruzione di una società aperta al nuovo e alle sfide che questo comporta, prime tra tutte quelle della diversità culturale, etnica, religiosa.

Qui, il problema del (mancato) pluralismo si riflette nella costruzione retorica, più o meno esplicita, di agende sociali, politiche e informative pre-confezionate e subito ricondotte all'incomunicabilità tra fazioni opposte, dove niente si concede all'avversario e dove ogni fatto viene utilizzato, strumentalizzato e, talvolta, persino inventato - come nel caso dei falsi *scoop*. Per fortuna, oggi più di ieri, l'offerta è differenziata e il telespettatore abituato allo 'zapping politico' può facilmente trovare modalità diverse di rappresentazione del dibattito politico e diversi livelli di etica della responsabilità da parte di chi definisce le linee editoriali in TV. Serve allora responsabilità, capacità di rispondere in prima persona e consapevolezza del ruolo sociale rivestito da chi produce informazione, sia esso una testata o un singolo *uploader*. La Rete, d'altra parte, con tutti i limiti, permette forme libere di

discussione e di segnalazione di notizie dimenticate e di 'notizie che non lo erano' su stampa e TV – come spesso racconta Luca Sofri dal sito dell'ottimo *IlPost*.

Questo per dire che, chi vuole, può agevolmente sottrarsi a racconti parziali della realtà, a politiche editoriali orientate, ad agende informative incomplete. Ma, in tutta onestà, ciò è davvero sufficiente per abbandonare la necessità di una complessiva funzione di vigilanza del pluralismo in TV?

22 Dicembre 2015  
*Diritto Mercato e Tecnologia*  
*www.dimt.it*

## Se (anche) il pluralismo in TV muore a Parigi

I tragici fatti di Parigi hanno inevitabilmente occupato e stravolto l'agenda della comunicazione politica e informativa dei mezzi di informazione.

In Italia, la crescente preoccupazione per i rischi connessi a possibili attacchi sta peraltro generando un clima informativo e culturale che finisce per degenerare in forti contrapposizioni massimaliste, di tipo culturale e quasi antropologico, con il risultato di alimentare il preoccupante rincorrersi di fenomeni di discriminazione fondata sulla diversità etnica, culturale e religiosa i quali appaiono oggettivamente contrastare con i principi fondamentali di tutela della persona e, primo fra tutti, del rispetto della dignità umana.

Il rispetto, costituzionalmente garantito, della dignità umana, del pluralismo e della diversità, in ogni sua forma, richiede oggi un rinnovato impegno delle istituzioni nel nostro Paese, proprio in un momento nel quale la minaccia terroristica punta ad alimentare fenomeni di intolleranza e ad allargare l'ambito del proprio proselitismo tra coloro che si sentono vittime di *hatespeech*.

Questa ondata di fenomeni di discriminazione fondata sulla diversità etnica, culturale e religiosa sta attraversando diverse trasmissioni televisive ed è sotto gli occhi di diversi osservatori. Ritengo fondamentale, quanto prima, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni faccia sentire la propria voce con un richiamo forte e generale alle emittenti e con segnalazioni specifiche a singole trasmissioni.

Guardando alle vecchie reti analogiche, tuttora dominanti in termini di *audience*, capita di imbattersi in

trasmissioni con format a senso unico, il cui filo conduttore è proprio quello di evidenziare e alimentare la paura per i possibili rischi connessi al fenomeno dell'immigrazione. Fatti specifici di cronaca e, talvolta, falsi *scoop* su attività criminali dello 'straniero' vengono abilmente triturati in un unico calderone. Poi ci si collega con i capannelli ben congegnati da più parti di Italia e il copione è servito: la costruzione di hatespeech nei confronti del diverso (profugo o immigrato), la paura e i rischi connessi alla 'contaminazione' etnica proveniente dai flussi migratori, specie quelli africani (e d'altra parte non è forse vero che è "l'uomo nero che tiene il bimbo un anno intero"?).

Un messaggio non solo discriminatorio ma, a mio avviso, anche di ingiustificato procurato allarme che viene dato in pasto ai telespettatori e puntualmente verificabile dalle fortissime espressioni di odio razziale documentate dalla quasi generalità dei *tweet* riproposti dai telespettatori con *hashtag* delle trasmissioni.

Dopo i fatti di Parigi, questo calderone si è ulteriormente arricchito in quanto il 'diverso' dal quale proviene il pericolo imminente è anche il cittadino italiano di origini medio-orientali o africane, in un indistinto *hatespeech* nei confronti di chi è diverso nella religione, nel colore della pelle, nell'appartenenza culturale.

Sappiamo bene che un pluralismo pieno e sostanziale deve essere capace, al contempo, di rispettare e di rispecchiare le molteplici diversità che oggi caratterizzano la società italiana e la sua ricchezza culturale, alimentandone il fondamento democratico.

Il pieno rispetto per la libertà di opinione personale, garantito innanzitutto dalla Carta Costituzionale, deve sempre fondarsi sul rispetto della pari dignità di ogni persona. In tale ottica, le caratteristiche personali di ciascun individuo non possono in alcun modo diventare, di per sé, strumento né tanto meno argomento di lotta politica.

Credo che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sul sistema radiotelevisivo conferitele dalla legge, debba attivarsi al più presto con un forte richiamo, perché simili episodi costituiscono una violazione della dignità della persona.

Come noto, la normativa di matrice comunitaria ha sempre rivolto una particolare attenzione all'esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali stigmatizzando ogni tipo di discriminazione fondata su tendenze politiche, sociali, culturali e religiose o sulla diversità etnica.

A tal fine, rileva richiamare le direttive nn. 2000/43/CE e 2000/78/CE del Consiglio, concernenti, rispettivamente, l'attuazione del principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dall'origine etnica e dalle caratteristiche personali degli individui, nonché la realizzazione di un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, entrambe recepite nel nostro ordinamento con due decreti legislativi del 2003 (nn. 215 e 216).

Ancor più oggi è necessario garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni, nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere, sugli altri fattori della discriminazione ed il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 e del D.P.C.M. dell'11 dicembre 2003.

Con specifico riferimento al sistema radiotelevisivo, la direttiva 2007/65/CE, recepita nel nostro ordinamento con il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (di seguito, TU), la quale costituisce la colonna

portante della regolamentazione dell'Unione Europea sui media audiovisivi , prevede espressamente che *“gli Stati membri assicurano, con misure adeguate, che i servizi di media audiovisivi forniti dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”* (art. 3ter).

I tempi che viviamo sono purtroppo attraversati da barbari attività criminali e terroristiche il cui fine è proprio quello di far compiere passi indietro rispetto all'affermazione del pluralismo politico e sociale, vero pilastro delle nostre libertà civili. La libertà di espressione e la condivisa reazione di condanna nei confronti della minaccia terroristica non può far venir meno l'attenzione sui rischi connessi all'impatto sociale di messaggi oggettivamente discriminatori veicolati su mezzi di informazione ad elevata diffusione.

L'attività di informazione radiotelevisiva costituisce un “servizio di interesse generale” che deve tutelare la libertà di espressione, inclusa la libertà di opinione sotto il duplice aspetto della libertà di informare e della libertà di essere informati, e garantire la più ampia apertura alle diverse idee e tendenze politiche e sociali (articolo 7).

Come noto, l'articolo 3 del Testo Unico stabilisce che sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia *“...l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale”* mentre l'articolo 32, nel dettare disposizioni generali a tutela dell'utenza, prevede espressamente (comma 5) che i servizi di media audiovisivi prestati dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana rispettano *“la dignità umana e non contengono alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”*.

In merito al rispetto dei diritti fondamentali della persona e della dignità umana, giova segnalare che l'Autorità, in relazione al verificarsi di gravi fatti di attualità, in più occasioni ha già ritenuto, pur nel pieno

rispetto dell'autonomia editoriale e della libertà di espressione, di rivolgere un richiamo all'emittente radiotelevisiva nazionale e locale affinché fosse assicurato nei programmi il rispetto di “criteri di correttezza del linguaggio e del comportamento” adottando ogni cautela volta ad evitare il verificarsi di “situazioni suscettibili di degenerazione”.

Orbene, alla luce del dettato dell'articolo 10 del TU, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, deve assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni.

Ma considerata l'importanza sociale di impedire il reiterarsi di fenomeni di discriminazione fondata sulla razza o comunque di forme di incitamento all'odio razziale e di contribuire alla prevenzione di fenomeni di violenza derivanti da ogni forma di incitamento all'odio razziale, è oggi necessario che, senza aspettare l'intervento dell'Autorità, le emittenti radiotelevisive non abbandonino, sull'onda dell'emozione e della rabbia, la ricerca dell'equilibrio e del pluralismo informativo.

Il diritto-dovere a informare e la libertà di espressione possono essere garantiti senza per questo far venir meno i principi a tutela della dignità umana dando spazio a interventi tesi a instillare forme di odio nel pubblico.

Rispettare il pluralismo, oggi più di ieri, è un altro modo di rendere onore alla memoria di chi non c'è più.

Dicembre 2015  
dal sito [www.antonionica.it](http://www.antonionica.it)

IV.  
ECOSISTEMA DIGITALE E DIRITTI

## Quanti versanti ha la *Net Neutrality*?

Nuovi diritti ‘costituzionali’ per gli utenti della Rete. E’ questa la prospettiva avanzata, nelle diverse versioni, inclusa quella italiana, dell’*Internet Bill of Rights*. La Rete come elemento essenziale di partecipazione sociale nell’era digitale.

Si tratta di una visione che ben si sposa con la nozione di universalità dell’accesso alla Rete – recentemente fatta propria dalla FCC statunitense - e che coinvolge tanto la capacità di accesso fisico alle piattaforme trasmissive quanto la capacità di accesso ai contenuti, inclusa ovviamente la capacità di generare e diffondere i propri contenuti.

La cosiddetta “neutralità della rete” si riferisce dunque a un complesso insieme di concetti e di suggestioni che hanno riguardato, innanzitutto, i rapporti tra utente e accesso alla rete Internet, attraverso la mediazione del fornitore del servizio di accesso. I sostenitori della neutralità di “questo tipo di rete” possono essere accomunati da un principio di fondo: occorre non ostacolare l’accesso alla Rete, per come esso si è evoluto fino ad oggi, vietando forme di discriminazione esplicita o implicita, di prezzo o di qualità.

Vista da questo (primo) versante, il tema della neutralità attiene alla ‘universalità’ del servizio e quindi alla non discriminazione non solo tra utenti in un dato momento storico, ma anche tra lo stesso utente di ieri e di oggi. Come dire che la crescente ‘dipendenza’ dei cittadini dalla Rete non deve tradursi nella pratica di “alzare i prezzi” dei servizi e/o “ridurne”, in caso contrario, “la qualità”, in ragione dell’accresciuta disponibilità a pagare

per accedere ai medesimi livelli correnti di un servizio nel frattempo diventato essenziale.

Seguendo la prospettiva dei *multi-sided markets* (Rochet e Tirole “Platform Competition in Two-Sided Markets” in *Journal of the European Economic Association*, 2003), esistono tuttavia almeno tre lati dell’ecosistema rispetto ai quali il tema della ‘non discriminazione’ deve esser posto: il rapporto tra utente e *provider*, il rapporto tra utente e *Over the Top*, il rapporto tra *Provider* e *Over the Top*.

Il primo di questi versanti è quello nel quale si può manifestare la strategia di “consumer paid prioritization” per la quale il provider, ad un certo momento, discrimina la qualità dell’accesso in funzione del prezzo (e il prezzo in funzione della quantità di banda allocata), circostanza che porta al fenomeno dell’ “Internet a diverse velocità”.

Una parte del dibattito qui si è divisa tra passato e presente o se si vuole tra offerte base e offerte a valore aggiunto. In particolare tre posizioni si sono confrontate: quella del divieto totale di discriminazione (ovvero di rivalità nel consumo di capacità e di velocità di fruizione, perché ‘i bit sono uguali per tutti’ come l’aria che respiriamo); quella della non discriminazione rispetto al livello d’uso passato o ad un’offerta base; quella della libertà piena di discriminare sul prezzo in presenza di una crescente scarsità di capacità di banda che imporrebbe un criterio di selezione tra utenti.

Un’ulteriore complicazione a questo quadro deriva dalla circostanza che, secondo alcuni, i vincoli al comportamento del *provider* non dovrebbero essere indipendenti dal grado di concorrenza *tra provider*. Non a caso, alcune decisioni antitrust in Europa, negli anni passati, hanno colpito forme di *prioritization* come casi di abuso (da sfruttamento) di una posizione dominante.

Un corollario di questa impostazione, tuttavia, risiede nel grado di (dis)eguaglianza territoriale nell’accesso a reti broadband da parte dei cittadini. Qui, il *digital divide* sarebbe la cifra di un *democratic divide* in

quanto l'accesso alla Rete perderebbe le caratteristiche 'costituzionali' di universalità per ragioni tecniche e non solo economiche.

Non c'è solo la *paid prioritization* tuttavia. Ci sono anche tutta una serie di forme di degradazione della qualità, di rallentamenti, di messa in coda, di strozzature del traffico. Anche queste sono forme di discriminazione latente che non necessariamente si manifestano nei prezzi ma che, a differenza di questi ultimi, sono molto più difficili da monitorare.

Un secondo versante riguarda il rapporto *Over the Top*-utente. Gli *Over the Top* costituiscono un versante tutt'altro che omogeneo e univoco. Essi vengono definiti più per esclusione, per ciò che non sono rispetto ai tradizionali operatori *telco*, piuttosto che attraverso chiare caratteristiche. Ciò in quanto essi appartengono al versante più innovativo, di innovazione *disruptive* e continua, che caratterizza l'ecosistema della Rete. Per quello che qui ci interessa, possiamo 'restringere' (per così dire) il campo agli *OTT* i cui servizi necessitano di un accesso mediato alla Rete, cioè a quei fornitori di servizi cui l'utente perviene attraverso l'intermediazione di un *telco* provider.

Si tratta quindi di un'analisi che individua *layers* distinti e condizioni di non integrazione verticale tra connessione alle reti e accesso ai servizi offerti nella Rete.

I 'consumatori' di servizi *OTT* sono generalmente utenti che, semplicemente, fruiscono della Rete, visitano siti, a volte acquistano prodotti, caricano i propri contenuti, partecipano a social network e così via. Nella maggior parte dei casi lo fanno gratuitamente, senza pagare un prezzo *up front*. Il prezzo implicito – come già nel *free broadcasting* – è il tempo di fruizione, l'attenzione. Ma con una rilevante distinzione rispetto al *free broadcasting*: la scia della navigazione lascia dietro di sé dati, profilazioni, tracciature che creano valore per coloro che raccolgono, in via esclusiva questi dati.

Più libera e profonda è la navigazione nella Rete, comprensiva dei tanti contenuti che produciamo e 'carichiamo' in essa, maggiore è il valore catturato da altri per il tramite dei dati che contribuiamo a generare. Dati che riguardano noi stessi, che sono il frutto della nostra libertà di espressione ma la cui proprietà è separata da quella libertà. E' questo lo scambio implicito, il 'contratto', che si realizza sulla rete: libertà in cambio di proprietà. Non c'è dunque da meravigliarsi se il prezzo è spesso pari a zero: il prodotto siamo noi.

Questo scambio implicito genera grandi possibilità di accesso a informazioni altrimenti disperse, produce effettivamente una conoscenza comune e globale, della cui qualità e del cui destino siamo responsabili come fruitori. Il paradigma è quello del *free marketplace of ideas* che è al tempo stesso il risultato e l'origine della nostra libertà di espressione. I vantaggi sono indubbi. In pochi minuti si possono trovare contenuti altrimenti indisponibili se non attraverso costi economici (di tempo e di denaro) altissimi e a volte proibitivi.

Secondo alcuni questo 'nuovo mondo' è tuttavia esposto al rischio di nuove forme di dominanza che si manifesterebbero su 'mercati' globali, attraverso forme da un lato di standardizzazioni non più disciplinabili dalla concorrenza e dall'altro attraverso il monopolio dei dati.

Se è vero che nessun pasto è gratis, alcuni si pongono la domanda di quale sarà il prezzo di questa libertà e se non si debba affrontare il tema di una neutralità della rete anche dal lato dell'accesso concorrenziale ai dati, degli algoritmi che governano le interazioni, dei limiti alla profilazione, della personalizzazione delle interfacce e così via.

C'è anche chi, rimettendo al centro l'utente, pone il tema – che rappresenta un superamento del 'vecchio' standard della *privacy* – dell'appropriabilità e della *portabilità* del dato profilato, ovvero della capacità dell'utente di recuperare un proprio potere contrattuale nei confronti tanto del provider quanto dell'*OTT*,

partecipando – magari ricevendo *bitcoin* - alla redditività generata dalla propria partecipazione alla Rete. Si tratta di un tema che, fino ad oggi, è quasi del tutto mancato nel dibattito sulla *net neutrality*.

Il punto che emerge, dunque, è che – dal punto di vista economico – c'è spazio anche per una discussione circa la 'neutralità' nei rapporti tra *OTT* e utente (e per le forme implicite di discriminazione) e non solo nei rapporti tra quest'ultimo e il *provider*. Questa discussione è oggi ancora allo stato primordiale perché 'nascosta' nel *zero pricing* pagato dall'utente e dalla mancata esplicitazione del costo opportunità sostenuto dall'utente (in tema di profilazione e cessione gratuita del dato e così via).

Resta un altro versante da analizzare, quello del rapporto contrattuale tra *OTT* e *provider*. Due temi rilevano in questo caso: l'ipotesi che l'*OTT* possa pagare il *provider* per rendere più veloce l'accesso ai propri servizi (*third party paid prioritization*) e l'ipotesi che l'*OTT* possa chiudere accordi di *zero rating* con il *provider* attraverso i quali l'*OTT* raggiunge l'utente finale senza che quest'ultimo debba pagare al *provider* il traffico 'speso' per fruire dei servizi dell'*OTT*.

Il caso del *third party prioritization* è speculare a quello del *consumer paid prioritization*, ma a differenza di quest'ultimo (dove è il consumatore che paga per una capacità sufficiente a fruire di determinati servizi *OTT* rispetto ad altri utenti connessi al medesimo *provider*) qui è l'*OTT* che paga per essere avvantaggiato rispetto ad altri *OTT* nel connettersi all'utente finale.

Il vantaggio di questo meccanismo è che il carico economico della *prioritization* non è posto al carico dell'utente finale; lo svantaggio è che, con esso, può venir meno un altro tipo di 'neutralità' in quanto alcuni *OTT* – quelli che fissano accordi con il *provider* – risultano avvantaggiati rispetto ad altri e ciò potrebbe creare effetti distorsivi nel versante di mercato degli *OTT*.

Il caso del cosiddetto *zero rating*, in quanto sganciato da *third party paid prioritization*, dovrebbe in apparenza risolvere il problema di strade privilegiate per alcuni *OTT* rispetto ad altri e, di fatto, finirebbe per generare benefici per l'utente finale, il quale non pagherebbe per l'extra traffico generato dall'accesso ad alcuni *OTT*.

Nel caso dello *zero rating* c'è da porsi tuttavia la stessa domanda che ci si è posti a proposito del *zero pricing* dell'utente finale e cioè "chi paga" per il pasto gratuito? In altri termini, la pratica di *zero rating* anche se non comporta *third party paid prioritization* è davvero neutrale o può generare forme di discriminazione tra *OTT*? E per evitare questo rischio è sufficiente assicurarsi che il *provider* non concluda accordi di esclusiva con alcuni *OTT*, oppure verificare che il *provider* non discrimini tra *OTT* che vogliono offrire analoghi accordi di *zero rating* per servizi analoghi? Per alcuni osservatori queste misure non sono sufficienti e le pratiche di *zero rating* vanno vietate del tutto anche se non comportano forme di *prioritization*.

In conclusione, la questione della neutralità della Rete nata in prevalenza sull'analisi del versante utente-provider è in realtà assai più complessa e riguarda i tre versanti sopra richiamati. Il problema che si pone è che la regolazione di un versante ha effetti di adattamento sugli altri due.

Occorre, allora, prima di disegnare le regole (inclusa l'assenza di regole), comprendere fino in fondo le relazioni di interdipendenza che possono manifestarsi ai diversi livelli e gli scenari di sviluppo ad esse associati. Solo in questo modo potremmo assicurare un sistema di *governance* che garantisca una rete aperta, concorrenziale e accessibile.

giugno 2015  
dal sito [www.antonionica.it](http://www.antonionica.it)

## *Internet Bill of Rights.* Una nuova “transazione digitale”?

La “Notte della *net neutrality*”, promossa nell’ambito del “New Digital Government Summit” a Roma ha alimentato, ancora una volta, un articolato e utile dibattito. Un dibattito che deve continuare se si vuole evitare il rischio di restare imbrigliati, per lungo tempo, in una contrapposizione definitoria e ‘politica’ del tipo “dimmi che neutralità vuoi e ti dirò chi sei.”

Per compiere qualche passo in avanti, conviene forse cambiare prospettiva e capire su cosa concordino o si dividano tutti coloro che oggi litigano sul tema.

La richiesta di una Rete neutrale, promossa tra l’altro dalla nostra *Carta dei Diritti Internet* presentata all’IGF2015, va a mio avviso identificata con un’istanza generale (e generalizzata) e ‘costituzionale’ di ‘immunità’ dall’esercizio di un potere ingiustificato nelle relazioni che avvengono in Rete. Tutte le relazioni. L’esercizio di potere, nell’ecosistema digitale, può avvenire in forme poliedriche e multiversante, rispetto a quelle tradizionalmente riconducibili alle nozioni di ‘potere di mercato’ o ‘potere contrattuale’ (*hold up*).

J. R. Commons e O. Williamson rappresentano la tradizione di *law and economics* che ha definito le relazioni contrattuali e di mercato che avvengono nel sistema capitalistico all’interno di una nuova unità paradigmatica, quella di transazione.

A differenza del ‘contratto’, la nozione di transazione è più ampia perché ricomprende non solo la relazione tra chi scambia ma anche le istituzioni che governano quello scambio, siano esse il mercato o il sistema giuridico.

In funzione di come si caratterizzino relazioni socio-economiche e istituzioni, J. Commons ha poi definito le relazioni giuridiche (*jural relations*) di diritto-dovere, di libertà, di potere, di immunità (M. Vatiere, *Understanding Power: A Law And Economics Approach*, VDM-Verlag, 2009).

Il capitalismo digitale ci chiama così, oggi, a ridefinire nella rete una nuova nozione di “transazione nell’ecosistema digitale” che permetta di identificare, ad un tempo, oggetto dello ‘scambio’, soggetti interessati e istituzioni che governano tutte le possibili relazioni.

Questo significa comprendere che ciascuna relazione bilaterale che si possa immaginare nell’ecosistema digitale è collegata in realtà, in una forte relazione di interdipendenza, ad altre relazioni. Solo se analizziamo questa interdipendenza della transazione digitale possiamo comprendere quali relazioni di potere possano emergere e quali misure regolatorie attivare, ove necessarie. Le ‘transazioni digitali’, nell’ecosistema digitale, coinvolgono quattro rapporti stilizzati: (i) utente-utente (p2p), (ii) utente-provider, (iii) provider-*Over the top*, (iv) utente-*Over the top*.

Se invece ci focalizziamo solo sulle singole strategie (*paid prioritization*, *zero rating* e così via) rischiamo di spostare la nostra attenzione solo verso alcune “relazioni di potere” trascurandone altre, ‘sbilanciando’ così, inevitabilmente, la transazione digitale (e i relativi rapporti di potere) in almeno uno dei rapporti che la compongono.

Così, ad esempio, impedire differenziazioni di prezzo (*no paid prioritization*) nelle relazioni tra *provider* e utente è una misura che certamente tutela ‘il consumatore’ ma finisce per creare disparità nelle relazioni tra *provider* e *Over the top* (Ott) circa l’appropriabilità della redditività derivante dalla connettività dell’utente.

Accordi tra *provider* e Ott (*zero rating*) permettono al *provider* di condividere parte dei guadagni dell’Ott e di

avvantaggiare l'utente, ma possono generare effetti escludenti per altri *Ott*. E si potrebbe continuare con la cascata dei *trade-off*. Una tutela pensata in un versante può generare potere (contrattuale o di mercato) in un altro. Focalizzarsi allora sul tema più generale dell'*immunity* dall'esercizio di un potere nella transazione digitale permette di interpretare la richiesta di neutralità della rete come ricerca di un *equilibrio di potere* anche nella relazione evolutiva tra diritti e mercati.

In conclusione, un principio *generale* di 'neutralità della Rete', quindi, nel suo senso 'costituzionale' e sistemico, deve consistere – a mio avviso – nella richiesta di prevenire o contrastare l'emersione di relazioni di potere (ingiustificato o, nella forma più debole, non negoziato) in ciascuno dei rapporti che compongono la transazione digitale. Se accettiamo questo *framework* generale, allora tutto il resto diventa consequenziale e meno drammatico di come appare. E' evidente che dopo la Carta dei diritti vanno ora indagate le regole che permettano di prevenire l'emersione di relazioni di potere ovvero diano gli strumenti per sottrarsi ad esso.

Le modalità regolatorie si potranno poi distinguere, nei diversi versanti, tra il divieto *tout court* di un dato comportamento *ex-ante* e ciò che può essere ammesso entro certi limiti o, se si vuole, la relazione tra libertà e potere, che potrà poi essere oggetto di analisi caso per caso in un quadro di indagine *ex-post*.

Siamo solo agli inizi del dibattito regolatorio ma l'approvazione della Carta dei diritti in Internet, intesa proprio nel senso di fornire il *framework* all'interno del quale discutere in concreto dei rapporti tra libertà e potere sulle transazioni digitali, permette oggi di compiere importanti passi in avanti.

30 Novembre 2015  
Diritto Mercato Tecnologia  
[www.dimt.it](http://www.dimt.it)

## Piattaforme Digitali, Innovazione e Concorrenza. Quale approccio?

La relazione tra innovazione e mercati costituisce un tema complesso e, spesso, irrisolto. Gli interventi antitrust, così come quelli regolatori basati su modelli di azione pro-concorrenziale, hanno bisogno di identificare un contesto di significativo potere di mercato.

Questa modalità di azione, sebbene indirizzi in senso pro-concorrenziale l'*outcome* regolatorio, aumenta il rischio di una regolazione non ottimale in talune situazioni di mercato. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la distorsione del mercato non ha (prevalentemente) origine in un diffuso potere di mercato, ma in altri fallimenti, quali ad esempio le esternalità di rete.

Peraltro, come presupposto alla identificazione del potere di mercato, il regolatore deve definire un mercato 'rilevante'. Un contesto competitivo, cioè, nel quale i rapporti di sostituibilità, innanzitutto per la domanda, siano tali da permettere di includere nello stesso mercato beni e servizi giudicati sostituiti dagli acquirenti e di escludere tutti gli altri. La sostituibilità viene in particolare articolata con riferimento ai prezzi e allo spazio geografico. Ma il tempo è generalmente tenuto costante. E ciò che è sostituibile adesso e, ragionevolmente, in un 'futuro prossimo' definisce 'questi' mercati 'rilevanti'.

L'azione antitrust e quella regolatoria si confrontano dunque sempre con un fantasma dispettoso: il tempo. O, se si vuole, l'innovazione. Perché i processi innovativi, che avvengono nel corso del tempo, finiscono per modificare i rapporti di sostituibilità e dunque i confini del mercato. Possono farlo rimpiazzando i prodotti o aggregandoli in una nuova forma di consumo integrato. Pensiamo ai 'vecchi' CD musicali prima dell'*iPod* e della nascita di *Apple Store* o di prodotti e

servizi analoghi. Per non parlare di come *IPhone* abbia rivoluzionato gli *smartphone*, generando nuovi attori sul mercato e costringendo al ritiro di fatto dal mercato di un colosso come *Nokia*. Cambiano i mercati? Cambiano i consumi? Emergono nuovi mercati con tentativi di monopolizzazione?

Il dilemma è che, di solito, le autorità antitrust e i regolatori devono rispondere a queste domande in fretta, prima di osservarne effetti compiuti. Il che ci porta a scegliere adesso tra aumentare il rischio futuro di falsi positivi (definiamo e interveniamo su posizioni dominanti e abusi che non lo erano, danneggiando l'innovazione) o quello di falsi negativi (aspettiamo a valutare negativamente posizioni che, però, una volta affermatesi sul mercato, saranno difficili da contendere da parte di nuovi entranti). Non potendo sapere *ex-ante* quale di questi rischi sia maggiore ed abbia maggiore probabilità di verificarsi.

Questi dilemmi sono la norma nell'ecosistema digitale e non dobbiamo meravigliarci se i casi che nascono presso l'Antitrust europeo (i casi *Microsoft*, il caso *Intel*, il caso *Google*, il caso *Qualcomm*) ci mettano moltissimo tempo prima di giungere ad una decisione, con addebiti che spesso cambiano nel corso del tempo.

Coloro che sono chiamati a decidere si trovano in una posizione non certo invidiabile. Perché le risposte vere alle domande che si pongono si avranno solo con il tempo e c'è il rischio che gli esiti sui mercati siano poi, essi stessi, influenzati dalle decisioni assunte dalle autorità antitrust e dai regolatori.

Uno dei dilemmi riguarda l'affermazione di standard non replicabili a causa degli effetti di rete. Fu così con il primo caso *Microsoft*, laddove si riteneva che il *bundle* con il *browser Explorer* monopolizzasse il mercato dei *browser*. A quel tempo era *Netscape* il leader e subì la concorrenza di *Explorer*. E vennero le decisioni Antitrust, in Europa quella più stringente.

E poi però, arrivarono *Safari*, *Firefox* e tanti altri ancora. Prima di *Google*, il motore di ricerca dominante a livello mondiale era *Yahoo*.

In una recente intervista, Tim Berners-Lee, ritenuto l'"inventore" di Internet ha riconosciuto che oggi *Facebook* e *Google* hanno caratteristiche di dominanza, ma ha aggiunto che così erano *Netscape* e *Microsoft* anni fa. E ribadendo che la concorrenza è "a click away". Nell'intervista al *Corriere della Sera* del 3 dicembre 2015, curata da Serena Danna, Berners-Lee afferma: "*Mentre lottavamo contro la posizione dominante di Mountain View, è spuntato Facebook e l'ingegneristica sociale. Come si evince, la storia del web è apparentemente una storia di alternarsi di monopoli, ma la verità è che all'improvviso il vento cambia e l'enfasi si sposta altrove: mentre siamo concentrati sul presunto «nemico» del momento, arrivano invenzioni. In rete c'è molto più offerta di quella che appare: ci sono le grandi compagnie ma anche le piccole che non profilano i propri utenti*".

Senza dubbio è un buon argomento. Una tesi affascinante che potremmo definire Schumpeteriana: il monopolio genera concorrenza attraverso processi imitativi, ma la concorrenza genera innovazioni destinate a mantenere monopoli non duraturi. Nell'ottica schumpeteriana, il ciclo monopolio-concorrenza è diacronico e si autodisciplina, basta aspettare. Interventi 'esterni' finirebbero per bloccare il ciclo, danneggiando l'innovazione e, in ultima analisi, il benessere sociale.

E qui però risorge il dilemma. Se oggi, nell'ecosistema digitale, gli standard sono comunque esposti alla concorrenza che verrà, esattamente come lo furono *Netscape* e *Microsoft*, allora conviene muoversi su un piano di *soft regulation*, di aggiustamenti progressivi, senza azioni esterne di disturbo al ciclo monopolio-concorrenza. E, da questo punto di vista, indagini antitrust pluriennali che modifichino continuamente il focus dell'*allegation* finirebbero per alimentare l'incertezza giuridica delle imprese e il loro incentivo ad innovare.

Ma se invece fossimo ormai in un ecosistema che ha superato la soglia monopolio-concorrenza, al punto da trasformare pervasivamente le dinamiche innovative e imitative?

Se fossimo ormai calati in un mondo nel quale il prodotto coincide con il mercato e dunque la concorrenza è sempre residuale e segmentata?

Detto in altri termini, se nell'ecosistema digitale l'innovazione procedesse non per strappi ma per accumulazione della conoscenza, dei dati e degli effetti di rete, non potremmo essere già precipitati in un mondo nel quale la concorrenza, sempre possibile, diventi, a mano a mano, meno probabile?

Un altro dilemma riguarda il processo di progressiva sostituzione e sostituibilità delle piattaforme digitali, non 'nel' mercato ma, 'con il' mercato, nel senso di 'market place'. Nel commercio elettronico le piattaforme digitali "si fanno" mercato ed intermediano, da un lato, fra i fornitori di informazioni che sono anche consumatori di prodotti, e, dall'altro, i consumatori di informazioni che sono anche fornitori di prodotti.

Le piattaforme digitali, i nuovi *market place*, riducono drasticamente i costi di 'search' e di transazione rispetto ai mercati tradizionali; ma come queste modifichino le dinamiche concorrenziali da un versante e dall'altro della piattaforma è ancora da ben definire. Come e quanto i fornitori di informazioni valutano e prezzano la cessione del proprio 'prodotto informativo'? Come le esternalità incrociate di rete (*cross-groups network externalities*) vengono internalizzate? Come gli acquirenti di informazioni ed i fornitori di prodotti competono fra di loro e come questa concorrenza trasforma la tradizionale catena del valore e di appropriazione dei surplus? Quali nuovi e diversi *lock-in* ed *exit cost* si vengono a creare?

Sono tutte domande che agitano i responsabili delle autorità antitrust e di regolazione, specie in Europa. E, in tutta onestà, oggi è difficile avere una risposta chiara.

E' alto il rischio di buttar via il bambino digitale ed innovativo con l'acqua sporca del potere di mercato e cioè spiazzare ed inibire ciò che di meglio ha prodotto l'ecosistema digitale per paura di forme irreversibili di monopolizzazione (che, tuttavia, potrebbero essere di breve durata, sempre se ha ragione Berners-Lee).

E allora, la strada maestra è quella della definizione dei mercati rilevanti, della relazione tra piattaforme e *multi-sided markets* e di un nuovo approccio regolatorio volto ad individuare e 'governare' posizioni dominanti, nuove situazioni di *lock-in*, esternalità di rete e nuovi mercati.

Mettendo al centro quattro questioni: l'interoperabilità di piattaforme e *software*; la portabilità dei contenuti; la creazione di mercati concorrenziali per l'accesso e la diffusione ai dati e la determinazione delle dinamiche concorrenziali, e dei loro effetti, ai diversi versanti della piattaforma digitale.

Si tratta di questioni complesse rispetto alle quali è ragionevole sviluppare un approccio regolatorio precauzionale e sistemico, evitando di inibire un numero estremamente elevato di transazioni efficienti. Visione sistemica e capacità di adattamento temporale sono dunque fondamentali per valutare oggi l'impatto sociale ed economico dell'innovazione tra nuovi mercati, spinte competitive e *market foreclosure*.

14 dicembre 2015  
Media Laws  
[www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu)

## I mille volti della condivisione. Ma è (davvero) tutto *sharing*?

Sempre più spesso, nel dibattito che accompagna la pervasività della Rete nella nostra vita quotidiana, si registra il riferimento alla *sharing economy* come nuova categoria organizzativa della produzione e del consumo di beni, materiali e non. Non sempre, tuttavia, gli slogan aiutano a fare chiarezza su processi complessi e su *business case* distinti. E la confusione non aiuta i *policy maker* né i regolatori a fare bene il proprio mestiere, rispondendo prontamente ai mutati bisogni della società.

Una prima chiara distinzione va fatta tra la fruizione-consumo congiunti di un sistema produttivo o di un bene/servizio e la ripartizione di un diritto proprietario la cui fruizione resta di tipo esclusivo. Nel primo caso siamo di fronte al celebre esempio dei *commons*, cioè di beni comuni (a proprietà comune o di nessuno, le cosiddette *res nullius*) i quali hanno non solo la caratteristica di essere non escludibili giuridicamente ma anche quelli di essere non rivali nel consumo. Gli esempi classici, come l'aria che respiriamo o i beni demaniali quali le spiagge, sono anzi caratterizzati dalla circostanza che proprio l'assenza di rivalità ne determina la caratteristica legale di non escludibilità. Quindi la condivisione è una caratteristica intrinseca del bene e della sua modalità di fruizione. Nel secondo caso, invece, la condivisione si manifesta in un tipico regime proprietario, cioè di uso giuridicamente esclusivo e, in quanto tale, rivale.

La grande trasformazione digitale, per parafrasare Karl Polanyi, sta producendo importanti effetti su entrambi i tipi di condivisione, i quali tuttavia vanno tenuti distinti. C'è, ad esempio, il tema della condivisione della Rete come conoscenza comune, come patrimonio

comune generato dalla libertà di espressione del nostro navigare, secondo una felice intuizione di Stefano Rodotà. In questo caso la condivisione diventa una caratteristica precipua del bene, la cui fruizione non può che esistere se non in un regime di *sharing* non proprietario o a proprietà comune. Difendere dunque la condivisione in questo caso significa tutelare il bene in sé, in una delle sue caratteristiche costitutive. Così anche nel caso di risorse spettrali, come alcune frequenze per fruizione *wi-fi* in taluni contesti, la condivisione significa uso congiunto non proprietario di *commons*.

Del tutto diverso è il caso di condivisione generata dalla ridefinizione o ripartizione di diritti proprietari e dunque in uso esclusivo. Qui il riferimento è a tutte le nuove forme di frazionamento di un diritto generate dalla riduzione dei costi di transazione associati alla digitalizzazione di beni e servizi. Lo sviluppo della *ubernomics*, l'affitto della propria casa quando non la si utilizzi secondo lo schema 'airbnb', la condivisione dello spettro inutilizzato e così via, sono tutti esempi di una maggiore intensità di un uso esclusivo riferito ad un diritto proprietario privato. Semplicemente è che oggi la tecnologia, riducendo i costi di transazione, permette di usare meglio i diritti, di 'condividerli', disintermediando la transazione.

Confondendo i due piani all'interno di un'unica etichetta di 'sharing' si finisce per sottostimare le tante e nuove prospettive di uno *sharing* autentico, dato dalla costruzione di nuovi beni comuni non escludibili e non rivali basati sulla condivisione di beni informazione che non nascono come diritti privati ma con una finalità del tutto diversa, come ad esempio il caso del *free open source software*.

Lo sviluppo della società digitale ha bisogno di entrambe le forme di *sharing* e di stimolare soprattutto quelle forme non proprietarie che fino ad oggi hanno permesso la rapida diffusione di modelli organizzativi e di sapere inediti. Il rischio, invece, di una visione parziale della *sharing economy* è quello di ricondurre alcuni

possibili sviluppi della rivoluzione digitale sempre e soltanto all'interno della dimensione proprietaria privata, che ha già valide forme di protezione e di incentivazione, trascurando i benefici e le iniziative di *policy* e regolatorie volte a incoraggiare forme autentiche di condivisione nella prospettiva dei commons.

Insomma non tutto è *sharing*, nel senso autentico del termine. Non tutto può esserlo. Ma l'epidemia dei diritti proprietari, sotto l'egida dello *sharing*, può colpire al cuore una delle anime della rivoluzione digitale.

*Il Sole 24 Ore*  
8 novembre 2015

## Andrew Odlyzko: fine dei mercati nell'era digitale?

Il Prof. Andrew M. Odlyzko ha formulato teorie certamente lontane dal *mainstream* della microeconomia, soprattutto nella critica all'efficienza della discriminazione di prezzo nell'ecosistema digitale e dipinge un quadro pessimistico sul futuro stesso del capitalismo digitale ("Privacy, Economics, and Price Discrimination on the Internet", in *The Economics of Information Security* a cura di L. Jean Camp, Stephen Lewis, Kluwer, 2004).

Parafrasando Marx, secondo Odlyzko anche il capitalismo digitale conterrebbe in sé i semi della propria distruzione. Solo che, per Odlyzko, a differenza di Marx, la crisi di questa forma di capitalismo sarà decretata dalla fine, e non dall'affermazione, del mercato. Al di là della visione complessiva di Odlyzko, è interessante capire da dove si genererebbe questo paradosso e se alcuni dei pericoli paventati dallo studioso meritino comunque una riflessione anche da parte di coloro che non ne condividano l'intero impianto analitico.

Con riferimento alla pratica di discriminazione di prezzo, Odlyzko concorda con la teoria microeconomica nel dire che esistono forme di discriminazione che incrementano l'efficienza allocativa, in quanto permettono la fruizione di beni e servizi da parte di soggetti la cui disponibilità a pagare non sia inferiore al costo marginale di produzione.

Ciò riguarda anche le forme indirette di discriminazione che avvengano attraverso *bundling* di servizi e prodotti, perlomeno nel caso in cui le preferenze dei consumatori siano negativamente correlate per i

diversi elementi del *bundle*. Naturalmente, quando le discriminazioni di prezzo avvengono a livello *wholesale* da parte di imprese verticalmente integrate e titolari di risorse essenziali, o quando le discriminazioni sono selettivamente praticate da parte di una impresa dominante a gruppi di consumatori contendibili, queste forme di discriminazione sono inefficienti in quanto suscettibili di ridurre il grado di concorrenza.

Il problema si pone, per Odlyzko, quando la discriminazione è resa possibile dall'estrazione di rendita informativa detenuta in via esclusiva da parte dei nuovi profilatori dei dati nell'ecosistema digitale. Non tanto per una questione di classica tutela della privacy, quanto per il fatto che il consumatore finisce per essere 'isolato' dalla concorrenza e posto in una sorta di 'after-market informativo' nel quale l'espressione dei bisogni e lo scambio di mercato da una relazione uno-molti si trasforma in una relazione biunivoca.

La 'profilazione perfetta', alimentata dall'inerzia e dai limiti *behavioral* del consumatore, alimenta la pigrizia con il paradosso che il mondo del *search* diventa il suo opposto e genera un consumatore immobile che si trova "a click away" da un "unico e medesimo super mediatore" che si sostituisce al mercato.

Il consumatore continua a scegliere, cioè, liberamente ma all'interno di menu personalizzati. Vero è, secondo Odlyzko, che tali menu potrebbero costituire le 'migliori scelte' per quel consumatore, ma il problema è che al crescere della complessità e della personalizzazione, anche il grado di comparabilità sarà sempre più difficile. Di qui, per Odlyzko, l'annunciata fine dei mercati e delle dinamiche concorrenziali in favore di *cluster* alimentati dalla cattura informativa del consumatore.

Si tratta, come si vede, di un quadro piuttosto fosco nel quale, evidentemente – anche in questo caso con echi marxiani – non c'è spazio per innovazioni *disruptive* generate dalla spinta

concorrenziale e volte a disciplinare le posizioni dominanti. Ma per Odlyzko - ed è questa l'intuizione a mio parere più innovativa nel dibattito attuale - la spinta innovativa si infrangerà sul velo informativo che circonda l'utente profilato e lo chiude al mercato come un bozzolo in un baco: alla trasparenza informativa tra utente e suo profilatore corrisponderà, per Odlyzko, lo schermo impenetrabile di chi non ha accesso a quei dati, un esito tanto più pervasivo quanto più totalizzante sarà la 'cattura informativa' dell'utente in determinati *cluster* e quanto maggiori saranno i limiti alla razionalità del consumatore.

L'universo dei mercati, per Odlyzko, precipiterà presto o tardi in piccoli sistemi stellari nei quali il consumatore potrà osservare solo ciò che orbita intorno a lui, esercitando sì la propria 'libera' scelta ma in un contesto non di mercato.

Non possiamo oggi sapere se la profezia di un *big bang* dei mercati, inghiottiti dal buco nero del capitalismo digitale, si avvererà o meno. Certamente, l'analisi critica di Odlyzko, specie nella parte relativa al rischio di cattura informativa e alla creazione di "aftermarket informativi", pone questioni rilevanti per la regolazione.

Ad esempio suggerendo la necessità di indagare il pezzo mancante nel dibattito sulla *net neutrality*, tra il tema della *consumer paid prioritization* nel versante utente-provider e il tema del *zero rating* nel versante *OTT-provider*. Il rapporto di scambio tra *OTT* e consumatore appare il versante ad oggi trascurato nel dibattito, cristallizzato com'è sulla relazione *zero pricing* nel "mercato dell'attenzione", dove avviene lo scambio implicito del dato tra *OTT* e *provider*.

Occorre allora riflettere sulla necessità di coniugare la spinta all'innovazione - che costituisce il grande 'dono' del web e di Internet come dice Papa Francesco - con un maggiore potere contrattuale dell'utente-cittadino sulla Rete.

Nell'economia digitale, la tutela della propria 'espressione' sulla Rete non deve più essere solo difesa del diritto alla *privacy*, ma anche, e soprattutto, restituzione di potere contrattuale sulla gestione della propria proiezione sul web (*privacy*, *copyright*, proprietà e portabilità dei dati) e - perché no - anche capacità di guadagnare per il soggetto che, con la propria espressione sul *web*, crei il dato.

*Corriere delle Comunicazioni*  
11 Novembre 2015

## *The Internet of Beings.* Chi trova, cerca?

L'iniziativa *Innova Fiducia* ([www.innovafiducia.com](http://www.innovafiducia.com)) avviata nel 2014 ha il merito di aver posto nell'attuale dibattito italiano, con una serie di iniziative, il tema della fiducia come elemento propulsivo per l'avvio di processi innovativi nell'ecosistema digitale.

Nell'evoluzione del pensiero economico, i concetti di fiducia e di innovazione sono da sempre descritti come gli elementi fondanti di un sistema economico. Persino Adam Smith, il teorico della 'mano invisibile', padre della tradizione liberale scozzese e punto di riferimento dei propugnatori del libero mercato, scriveva che lo scambio economico è possibile solo se c'è fiducia perché "a handshake is a handshake" (*The Theory of Moral Sentiments*, 1759).

In particolare, l'elemento dal quale si è evoluta la teoria economica anche delle istituzioni – e cioè di tutto quell'insieme di regole formali e informali che permettono gli scambi economici – è la necessità di superare la rappresentazione ideal-tipica della concorrenza perfetta, di mercati 'completi', perfettamente funzionanti, nei quali ciascuno di noi ha perfetta informazione.

Quel modello ideale non ha bisogno di fiducia perché la conoscenza perfetta produce scambi anonimi efficienti, non avendo bisogno di delega, organizzazione, o di qualunque altra forma mediata di governo dell'incertezza.

Nella realtà e nella varietà dei capitalismi, sappiamo bene che i mercati sono tutt'altro che perfetti, perché la concorrenza è spesso minacciata da forme di dominanza

e di cartelli, perché l'innovazione può introdurre cambiamenti drastici, perché i consumatori e gli imprenditori detengono una razionalità soltanto limitata (*bounded rationality*) e condividono paradigmi di comportamento non sempre allineati al paradigma dell'*homo economicus*.

Se l'informazione è incompleta, ciascuno di noi entra in rapporti di scambio con la propria dotazione di convinzioni, di cultura, di valori e con un proprio punto di vista che dipende dal proprio orizzonte di conoscenze, di osservazione. Da qui nasce la 'necessità' della fiducia come bene economico – un tema già indagato qualche decennio fa da Guido Gambetta e da Partha Dasgupta. In un mondo di informazioni incomplete è necessaria una forma di delega, con l'assunzione del relativo rischio.

Quindi la 'questione della fiducia' si pone tutte le volte che abbiamo un problema di delega, cioè quando non riusciamo da soli ad avere piena consapevolezza e piena informazione di tutte le relazioni che avvengono nella società. Il tema fondamentale diventa allora quale dev'essere il tipo di delega più appropriato.

C'è, innanzitutto, la "delega di mercato", nella quale l'elemento fondamentale è il concetto di reputazione (strettamente connesso al concetto di fiducia). Esso fa riferimento alla circostanza che in un contesto di mercato la 'sanzione' sociale per la fiducia tradita è rappresentata dalla reputazione negativa (*word of mouth*) che attiva la disciplina di mercato. Si tratta, cioè, di una sanzione che i singoli consumatori-produttori generano in una relazione di mercato non ripetendo più uno stesso scambio e comunicando a coloro che sono collegati con una rete di prossimità la propria esperienza.

C'è inoltre la 'delega gerarchica', associata a relazioni di tipo verticale e organizzativo, alternative al mercato. In queste circostanze il singolo soggetto delega un altro soggetto (che ha maggiori informazioni) a compiere una transazione per suo conto. La fiducia di mercato è allora mediata e si rivolge appunto all'intermediario.

Vengono così ridotti i costi di transazione che il mercato genera in presenza di asimmetrie informative. Le istituzioni nascono, dal punto di vista della teoria economica, in un modo più o meno strutturato o formale in funzione proprio dei costi delle transazioni sul mercato. Quindi anche la nascita dello stato, delle collettività, delle regole formali o informali è stato spesso spiegato da alcune teorie economiche proprio come soluzione ad un problema di delega e di fiducia.

Le cose si complicano, tuttavia, perché, proprio in ragione dell'eterogeneità degli individui, le due forme di delega spesso convivono e si sovrappongono. Come ha lungamente sostenuto Ronald Coase, *Mercato e Gerarchia* co-evolvono e cambiano assieme. Ed è proprio nella cornice del cambiamento che si pone la questione, affrontata dall'*Associazione InnovaFiducia*, della relazione tra fiducia e innovazione nell'ecosistema digitale.

Se, infatti, vivessimo in una società statica (senza cambiamento e senza futuro) non avremmo il problema di discutere questi temi, perché le istituzioni - che nascono per restare lì, per avere una loro stabilità – non riceverebbero spinta alcuna per il cambiamento. In un mondo 'completo' nel quale già conoscessimo tutto e tutte le possibili evoluzioni future, la questione del cambiamento non si porrebbe nemmeno perché ci muoveremmo automaticamente nella frontiera dei migliori mondi possibili, senza costi di transazione, come scrisse alcuni anni fa l'economista Cheung.

La rivoluzione digitale ha di precipuo il fatto di aver generato un mondo che sembra somigliare sempre di più ai mercati perfetti che hanno immaginato gli economisti all'inizio del '900, cioè un mondo nel quale è possibile accedere senza costi all'informazione rilevante. Un'informazione sempre più accessibile permette di ridurre i costi di *search* per trovare l'informazione di cui si ha bisogno. Sembra quindi che l'ecosistema digitale abbia realizzato un mondo che non ha bisogno di delega,

che non ha bisogno di fiducia proprio perché è più facile realizzare scambi, trovare informazioni.

A ben vedere, ciò è vero solo in parte. L'ecosistema digitale, infatti, per altro verso, è un mondo che ha fin troppe informazioni, fin troppi elementi di scambio, di disturbo. Siamo passati da un mondo in cui l'assenza di informazione completa genera la necessità di delega a un mondo in cui l'eccesso di informazioni non calibrate genera lo stesso bisogno di delega e di mediazione delle informazioni. Quindi il tema della fiducia si pone oggi per le stesse ragioni, ma in qualche modo opposte, di quelle che hanno generato le istituzioni della delega in un mondo non digitalizzato. Abbiamo troppe informazioni e abbiamo bisogno di selezionarle, mediarle, interpretarle.

A tal fine diventa rilevante la "prossimità" di coloro che sono connessi alla nostra rete, perché la reputazione, l'esperienza condivisa, il 'passaparola' costituiscono tutti punti focali che ci aiutano a scegliere. Troppa informazione genera ambiguità e possiamo finire per preferire lo status quo, l'inerzia per l'incapacità di scegliere, per paura di sbagliare.

Circostanza che potrebbe finire per deprimere i processi innovativi. Di qui il paradosso che il mondo digitale, caratterizzato da innovazione pervasiva, possa veder diminuire gli impulsi innovativi in assenza di fiducia, di nuove forme di delega, a causa della riduzione dei costi transattivi nell'accesso alle informazioni.

Uno dei punti di grande riflessione per la fiducia è il rapporto tra società digitale ed esperienze di prossimità sociale nei *social networks*.

Da una parte abbiamo la creazione di network sociali di prossimità virtuale, quindi di apertura alla conoscenza, al confronto, all'interscambio, ai rapporti di fiducia; dall'altra parte, si manifestano sempre più spesso forme - rilevate empiricamente - di autosegregazione digitale, come ha rilevato Cass Sunstein (*Republic.com 2.0*, Princeton University Press, 2007). Così finiamo per cercare in rete, ciò che conosciamo già, ciò che ci

somiglia, ciò che sappiamo di poter condividere. Un fenomeno che è il contrario della fiducia, perché genera affidamento verso le cose che ci sono familiari e non verso ciò che non abbiamo ancora esplorato. Il *web* così da luogo della ricerca può diventare luogo di immobilità. Chi cerca trova, ma chi trova smette di cercare.

Nelle scienze sociali, questo tipo di attitudine verso ciò che non si conosce prende il nome di 'verificazionismo'. Una tesi verificazionista cerca nel mondo, selettivamente, solo le conferme agli apriori e trascura i casi contrari, quelli che falsificherebbero la tesi. Al contrario, l'approccio falsificazionista confuta una tesi non appena si presenti un fenomeno ad essa contrario (Karl Popper, *Science: Conjectures and refutations*, 1934). Trasposta all'ecosistema digitale, l'attitudine verificazionista comporta che si 'cerchi' in Rete solo ciò che conferma i nostri apriori, perché la complessità è tale da impedirci altre forme di delega.

Se davvero è così, allora si pone un serio problema non solo sulla relazione tra fiducia e innovazione, ma sull'autentico progredire della diversità e del pluralismo sulla rete: la fiducia è uno strumento 'verificazionista' di conferma di piccoli gruppi che si autoalimentano o è uno strumento 'falsificazionista' di scoperta ("search") di ciò che non si conosce (ancora)? E la personalizzazione, generata dalla profilazione, ci consegnerà le rappresentazioni del mondo che vogliamo o quelle che (ancora) non conosciamo?

Il tema non è banale perché le attitudini sulla Rete finiscono per selezionare solo alcuni scenari di innovazione tra quelli possibili. Proprio come avviene in biologia, gli ecosistemi digitali evolvono in funzione delle diverse condizioni iniziali che li alimentano. Le evoluzioni delle reti di connessione nei *social network* costituiscono, da questo punto di vista, uno straordinario oggetto di studio e di ricerca, per comprendere come potrà evolversi l'ecosistema digitale e, del caso, quali strumenti di (auto)regolazione immaginare per correggere la rotta.

Vale qui citare uno studio svolto da Fabio Sabatini e Francesco Sarracino, che lavorano rispettivamente per l'Università La Sapienza di Roma e l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché du Luxembourg. Nella loro ricerca empirica, dal titolo "Online networks and subjective well-being", i due ricercatori hanno rilevato che nelle discussioni *on-line* con sconosciuti, le persone indulgono con maggior facilità in comportamenti aggressivi e irrispettosi e che l'uso di social network riduce, anziché alimentare, rapporti di fiducia.

Si tratta di uno studio empirico ben condotto e motivato. Ce n'è abbastanza per porsi, almeno, delle domande.

20 Novembre 2014  
dal sito *innovafiducia.com*

## Capitalismo digitale: libertà senza proprietà?

Sviluppatosi senza una regolazione dedicata, come luogo ideale di creatività e innovazione, l'ecosistema internet sta diventando una miniera preziosissima di contenuti, di contatti, di opportunità.

Oggi ci rendiamo conto che alcuni punti fermi vanno definiti. La "Declaration of Independence of Cyberspace" di J.P. Barlow è un grande anelito ideale, ma è intraducibile in termini concreti. Non si può pretendere di reclamare libertà senza limiti, perché si sfocerebbe nell'arbitrio e la tutela del "naturale" verrebbe sostituita, come in biologia e in etologia, dalla legge del più forte.

Da più parti emerge la necessità di pensare a una regolazione leggera e al contempo seria, equilibrata, precisa, che soddisfi i diversi interessi in gioco, salvaguardando gli uni senza penalizzare gli altri - ossia tutelando il multistakeholders system. Una regolazione che non vada a minare la funzione primaria della rete, quella di consentire una comunicazione di un'intensità senza precedenti nella storia.

La carestia di diritti che si è respirata fin qui non è un bene: è una questione che non può essere più ignorata. Perché oggi sulla rete ci sono le nostre identità. Quello che un tempo era virtuale, diventa reale. Sulla rete si esprimono libertà che si traducono in diritti: e i diritti vanno definiti, affinché non rimangano solamente "sulla carta".

Da questo punto di vista, il lavoro della Commissione di esperti presieduta da Stefano Rodotà e fortemente voluta dalla presidente della Camera, Laura Boldrini, è uno sforzo encomiabile che non deve però

mettere in secondo piano la necessità di assicurare l'applicazione di quelli già esistenti.

Resta da indagare, a nostro avviso, il nuovo rapporto che si instaura, nell'ecosistema internet, tra libertà e proprietà, e segnatamente tra la libertà d'espressione (digitale) e la proprietà dei dati generati da quella libertà.

L'avvento del "capitalismo digitale" ci consegna, infatti, un inedito rapporto tra libertà e proprietà rispetto alle caratterizzazioni del 900. I nostri "comportamenti digitali" sono, a un tempo, figli della nostra libertà di espressione e, in quanto elementi dei big data, oggetto di appropriazione esclusiva da parte di terzi. Più aumentiamo la nostra libertà digitale e l'intensità della nostra dimensione su internet, più ricco è l'insieme di dati di cui altri si appropriano.

La libertà digitale genera nuove forme di proprietà privata digitale, che non appartengono più a chi le ha generate, né possono da questi essere controllate, indirizzate, modificate. Questo inedito divorzio tra libertà e proprietà pone, tra le altre, due rilevanti questioni.

La prima riguarda la tutela della privacy, intesa non più come diritto a "restare soli", ma come strumento (eroico?) di controllo del nostro "sé elettronico", disperso sulla rete e non più riappropriabile. La seconda concerne l'automatica ed endogena monopolizzazione dei "mercati dell'attenzione" da parte di chi mantiene la proprietà privata della profilazione dei dati.

Si tratta di due fenomeni destinati a mutare, nel tempo, il valore della rete, proprio in ragione del divorzio tra libertà e proprietà. La monopolizzazione dei mercati dell'attenzione, in assenza di meccanismi volti a fornire accesso alle nuove *essential facility* rappresentate dai *big data*, può esacerbare questo divario, facendo peraltro venir meno proprio la disciplina concorrenziale dinamica sui mercati digitali.

Non basta comunque enunciare i diritti. È necessario attuarli. L'Agcom deve giocare un ruolo di primo piano in questa sfida, perché la legge le attribuisce il compito di assicurare i diritti fondamentali della persona (anche in riferimento ai dati personali e alla vita privata). L'Autorità dovrebbe anche partecipare alla governance globale della rete, perché è in grado di dar ascolto alle diverse voci.

Nel caso del pluralismo, della tutela dei minori e del diritto d'autore, il forte coinvolgimento delle parti ha introdotto un modello equilibrato di governo aperto, in cui è costante l'ascolto e il contributo delle parti interessate e continua l'attenzione verso i diversi interessi in gioco.

Ciò permette di monitorare le regole, calibrarne l'attuazione e correggere il tiro, se necessario. È un approccio che si sposa perfettamente con il *multistakeholder system* di cui si parla nell'arena internazionale.

È questa la strada da seguire nel «processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani», come ci ricorda Amartya Sen, valorizzando - ed eventualmente migliorando - il quadro delle regole esistenti.

*Scritto con Antonio Preto*

*Il Sole 24Ore*  
27 ottobre 2014

## Regole *smart* per diritti incompleti?

Il complesso tema dei diritti nell'ecosistema Internet deve essere affrontato seguendo un approccio interdisciplinare alla frontiera mobile tra diritto, economia e sapere tecnico.

Una delle conclusioni più importanti cui giungono gli studi riconducibili all'analisi economica del diritto è la pervasiva natura di 'incompletezza dei diritti', in particolare dei diritti di proprietà.

Un dibattito avviato, negli anni sessanta, specie nelle corti statunitensi, allorché i fenomeni di inquinamento ambientale posero con forza il tema delle interferenze (che gli economisti chiamano esternalità) tra usi rivali di diritti proprietari distinti e co-esistenti (tra inquinatore e inquinato), mettendo in discussione il concetto di diritto proprietario come dominio completo *usque ad sidera, usque ad inferos*.

Il diritto di proprietà è andato allora caratterizzandosi, tanto nei regimi di *common law* quanto in quelli di civil law, come 'bundle of uses' come un pacchetto di usi, alcuni dei quali indefiniti e singolarmente esposti alla 'sfida' di una possibile esternalità o interferenza.

Laddove usi rivali generati dall'esercizio di distinti diritti proprietari dovessero emergere, la prevalenza di un uso rispetto ad un altro viene così demandata, a seconda dei casi e dei costi transattivi, al mercato (accordo tra le parti), al giudice, alla legislazione, alla regolazione di settore.

I beni immateriali (la musica, la letteratura, le informazioni, le espressioni artistiche in generale, le

opere di ingegno, i *software* e così via), che sono i beni pervasivi dell'ecosistema Internet, sono caratterizzati da un doppio problema, in tema dei diritti proprietari.

Da un lato essendo 'beni informazione' si prestano, in assenza di tutela, alla immediata 'imitazione' e riproduzione, portandone a zero il prezzo di acquisto; dall'altro presentano un 'bundle of uses' intrinsecamente più incompleto, e dunque esposto alle 'interferenze', di quello che caratterizza i beni materiali.

Dal punto di vista del benessere sociale si è allora posto, storicamente, il problema del giusto contemperamento tra diverse esigenze: assicurare gli appropriati incentivi alla creazione di tali beni (mantenerne cioè un prezzo positivo per il consumo); favorire la massima diffusione dei beni così prodotti (in ragione di un costo marginale infinitesimale della loro riproduzione); evitare che la tutela si estendesse automaticamente ad ogni possibile uso, laddove ciò impedisse la creazione di altri beni immateriali volti a soddisfare nuovi e distinti bisogni, ovvero nuovi mercati.

La prima di queste esigenze è stata 'risolta' con la proprietà intellettuale. La seconda con il limite temporale posto alla proprietà intellettuale. La terza con gli interventi di giudici, autorità antitrust e di regolazione ai quali è stato demandato il compito di valutare, caso per caso, non tanto l'esistenza del diritto in sé, quanto la sua ampiezza ('*scope*') ovvero la sua forza di prevalenza rispetto ad usi rivali, inclusi tanto i diritti proprietari di altri soggetti, quanto diritti di rango costituzionale quali quelli relativi alla dimensione della libertà di espressione.

Questa 'divisione del lavoro', per quanto generatrice di complessità, va a mio avviso preservata perché essa consente di mantenere, nel corso del tempo, il giusto equilibrio tra le diverse esigenze che ho richiamato.

Il diritto d'autore è un diritto complesso che è nato dalla commistione tanto dell'*authorship* (il diritto dell'autore) quanto del *copyright* (il diritto a riprodurre e

a distribuire l'opera d'ingegno). La dimensione 'on-line' di tale diritto complica il quadro perché riduce enormemente i costi transattivi tanto della produzione (*uploading*) quanto della distribuzione. I fenomeni di pirateria di massa che si verificano *on-line* possono distruggere ogni incentivo alla produzione di opere dell'ingegno, con gravi perdite non soltanto economiche ma più in generale culturali, ledendo la stessa libertà di espressione. La tutela dell'*authorship*, infatti, non solo non è antitetica alla libertà di espressione, ma ne può costituire uno strumento irrinunciabile. I fenomeni di pirateria massiva sono chiari: sono quelli che hanno il potenziale di distruggere ogni redditività al titolare del diritto, rispetto agli usi che il diritto espressamente garantisce. Il nemico del diritto in questo caso non è una esternalità (un conflitto tra usi rivali), non è cioè un altro diritto, ma un comportamento (la pirateria) che ne distrugge pervasivamente la natura. E' il comportamento che va combattuto, anche attraverso quella che viene chiamata cultura dell'offerta legale.

Al contrario, combattere la pirateria *on-line* attraverso una espansione automatica dell'ampiezza del diritto, tutelando 'sempre e comunque' i proprietari indipendentemente da ogni considerazione legata alla rivalità tra usi potrebbe generare conflitti tra *rights claimant* (come nei casi in cui l'antitrust europeo è intervenuto prevalere il diritto antitrust sul *copyright*).

Il rischio è da un lato quello di perdere il riferimento alla violazione massiva e dall'altro di decidere 'automaticamente' la prevalenza tra usi rivali senza compiere una preliminare valutazione approfondita che riguardi non solo la libertà di espressione, ma anche lo sviluppo di nuovi prodotti e di nuovi mercati, attraverso l'uso di test economici sulla massività della violazione e sui rapporti di sostituibilità negli usi.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha fino ad oggi applicato il proprio regolamento con grande attenzione e con la necessaria prudenza. In futuro, una riflessione volta a valorizzare l'analisi economica della

tutela del *copyright on-line* potrà migliorarne la selettività, l'efficacia e l'efficienza.

*Il Sole 24 Ore*  
12 ottobre 2014

## La Rete dopo Parigi. Paura, solidarietà o stereotipi?

Un fine settimana lunghissimo per i media, quello che ha accompagnato le tristi notizie degli efferati attentati di Parigi. Come altri eventi di analoga natura, esso sarà oggetto di studio per meglio comprendere il ruolo della la Rete e dei *social network* nella formazione dell'agenda informativa e nella dinamica del pluralismo in rapporto ai media tradizionali.

Sono diverse le questioni da analizzare. Innanzitutto il ruolo informativo e 'organizzativo' della Rete e dei *social network* in particolare. Non solo le informazioni dirette provenienti dalla viva testimonianza delle persone coinvolte. L'hashtag *#PorteOuverte*, come ricordano Vinu Goel e Sidney Ember sul New York Times, ha totalizzato un milione di tweet in sole 10 ore, *#prayforparis* ha registrato 6.7 milioni di *post* nello stesso periodo. Anche l'hashtag *#RechercheParis*, utilizzato per rintracciare i dispersi ha registrato un milione di *tweet* in 24 ore.

Il *Safety Check tool* di Facebook, già attivato in casi di disastri naturali ed emergenze metereologiche, è stato utilizzato da moltissimi utenti al punto da sollevare alcune critiche in rete, come sottolinea Stuart Thomas su sito *memeburn.com*, sulla sua mancata disponibilità in precedenti attentati a Beirut e in Kenya.

Ancora, nella rete si è amplificato il dibattito sugli stereotipi e sulla confusione tra immigrati, profughi, rifugiati, islamici, musulmani e terroristi. Il ritrovamento di un passaporto siriano, poi rivelatosi dopo qualche ora una contraffazione, ha spinto addirittura alcuni quotidiani italiani a titoli, francamente imbarazzanti, che peraltro indicavano nelle recenti ondate di immigrazione

la porta attraverso la quale sarebbero entrati i terroristi (si scoprirà dopo che i terroristi erano cittadini francesi e belgi).

Ma per molte ore nella Rete si sono contrapposti giudizi *tranchant* e vecchi stereotipi, culminati in due importanti prese di posizione, quelle del Presidente Holland e del Sottosegretario di Stato Kerry. Entrambi, nel riferirsi ai terroristi, hanno usato la denominazione *Daesh* e non quella di *Islamic State* proprio per separare Islam e terrorismo. Una esigenza che si è subito materializzata in altri *trend topic*, quali *#notinmyname* e *#muslimsarenotterrorists*.

Il quotidiano online *IlPost.it* ha seguito da vicino l'evoluzione delle informazioni sulle rete e le reciproche interazioni con la tv, specie quella italiana, mostrando puntualmente i 'fake' e le notizie che non lo erano. Un porto sicuro, quello de *IlPost.it*, nella navigazione burrascosa della Rete e nelle onde confuse di alcuni notiziari e *talk show* in TV.

D'altra parte, la Rete e alcuni *social network* – come ricostruisce il blog *vocativ.com* – sono stati cassa di risonanza per le rivendicazioni delle azioni terroristiche. Non è mancato allora, in queste ore, il dibattito sulla sicurezza della Rete e sul ruolo dei *social network* e di gruppi chiusi non tracciabili come strumento di proselitismo online e di organizzazione delle azioni criminali.

Un tema già sollevato un anno fa sul *Financial Times* da Robert Hannigan, capo della GCHQ, l'intelligence britannica. Per Hannigan, "*the web is a terrorist's command-and-control network of choice*", circostanza che richiederebbe, a suo avviso, un *new deal* tra i governi democratici e le compagnie che si occupano di tecnologia informatica per proteggere la cittadinanza. Una tesi, a mio modesto avviso, massimalista che tuttavia miete grande successo dopo episodi tragici.

Come si vede, in questi due giorni, tutti i temi che

da qualche anno riguardano il dibattito e gli studi sulla rete, nei suoi processi informativi e di pluralismo, nei rapporti tra Rete e TV, nella relazione tra Rete e partecipazione democratica, nonché tra Rete, organizzazioni terroristiche e *cybersecurity*, sono riemersi prepotentemente sull'onda dell'emozione suscitata dai tragici eventi di Parigi.

La relazione di interdipendenza tra Twitter e il giornalismo tradizionale - studiata tra gli altri dal politologo Andrew Chadwick nel recente volume *The Hybrid Media System: Politics and Power* - comporta che una notizia diffusa su media tradizionali venga rilanciata nei cosiddetti *second screen* e ritorni poi 'mediata' sui canali tradizionali di informazione, e viceversa. Uno specchio di reciproci rimandi che può agire, indifferentemente e casualmente, da processo selettivo e verificazionista dei fatti, come anche da amplificatore delle contrapposizioni e degli stereotipi, confondendo fatti e opinioni.

Il problema, come per primo ha studiato Cass Sunstein (*Republic.com 2.0*, Princeton University Press, 2007), sta nella circostanza che sui *social network*, anche per i vincoli imposti dagli algoritmi - come ci ricorda nel suo ultimo libro Michele Mezza (*Giornalismi nella rete*, Donzelli, 2015) - si manifesta l'*homofilia* in senso selettivo.

Nel regno del *search*, finiamo per cercare ciò che ci assomiglia, ciò che sappiamo di 'condividere'. Pubblichiamo le nostre 'sentenze' ma non dialoghiamo, in una battaglia retorica che non trova sintesi e in una diversità che non si apre allo 'straniero', ma consolida le proprie differenze.

Fatti come quelli di Parigi aprono uno spaccato che conferma, anche nei *trend topic*, questa caratterizzazione di flussi informativi in cerca di (inter)mediazione.

E il giornalismo, come suggerisce Mezza, che dovrebbe digerire e rielaborare questa massa informativa finisce invece per attingere ad essa come notizia, come

specchio di rimando, restituendo l'equivoco di un pluralismo come rappresentazione aritmetica non pesata, e spesso non verificata, del maggior numero di fatti e opinioni "che si trovano sulla Rete".

Come ha scritto Eugény Morozov nel suo libro *L'ingenuità della Rete*, la diversità in Rete è croce e delizia dell'ecosistema digitale.

Da un lato essa dimostra che il rischio paventato della globalizzazione culturale a senso unico non è l'esito probabile della società digitale. Dall'altro la diversità non dialoga, polarizza la vita democratica e si radicalizza.

Una partecipazione democratica orfana di sintesi, nella quale sopravvivono alla storia, in un eterno presente, istanze in cerca di proseliti, incluse quelle divergenti dalla contemporaneità ma rese vive da un archivio infinitamente dilatato dalla rete e non digerito dal divenire storico e spesso sfociante nel confine tra protesta e lotta armata.

Massimo Mantellini, su *IlPost*, ha giustamente fatto notare che in Rete c'è (di) tutto, che ciò è comunque un patrimonio di libertà di informazione e che non si può sacrificare questo patrimonio alle esigenze di sicurezza. C'è un tema di responsabilità informativa che sta a ciascuno di noi, specie ai media tradizionali che si propongono come attori di sintesi e che troppo spesso vengono assorbiti dalla complessità delle dinamiche della Rete.

Le analisi che, anche sotto questo profilo, saranno realizzate su questi due giorni di dolore, solidarietà e stereotipi, ci daranno indicazioni utili per capire come affrontare questa complessità, come generare processi selettivi veritieri e rigorosi dal caos della Rete. Come trasformare la diversità in discorso e in tolleranza nel dibattito democratico. E qui viene in mente il motto di Sergio Zavoli: "spetterà a noi rimettere a posto le parole".

Per quello che vale, mi piacerebbe che il dibattito sulla Rete somigliasse a quella che Roberta Carlini su *Facebook* ha definito la “gioventù internazionale, aperta e mobile” colpita a Parigi. La parte migliore di noi.

*Corriere delle Comunicazioni*  
16 Novembre 2015

## Dalla *Cybersecurity* alla *Cyber-intelligence*?

Agli inizi di dicembre il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno raggiunto un accordo preliminare sul testo della direttiva ‘Cybersecurity’. Si tratta di un intervento che, per la prima volta, punta ad assicurare un alto livello di sicurezza della rete e delle informazioni a livello europeo. Le piattaforme *online* che forniscono servizi di ‘marketplace’ (e.g. Amazon, e-Bay e così via), i motori di ricerca (e.g. Google, Yahoo e così via) ed i servizi di ‘cloud computing’ dovranno garantire la sicurezza delle loro infrastrutture e segnalare prontamente attacchi informatici ai loro sistemi ad alla sicurezza dei dati da loro detenuti.

Analoghi obblighi vengono imposti agli operatori dei settori dell'energia, dei trasporti, della sanità e del sistema bancario che saranno identificati, da un'autorità nazionale competente, come "operatori critici" fornitori di servizi essenziali.

L'impatto di questa normativa nel sistema delle comunicazioni elettroniche e, trasversalmente, su tutti i settori ‘digitalizzati’ sarà quindi molto elevato e porrà una (ulteriore) speciale responsabilità su alcune grandi imprese.

Nella seconda metà di dicembre, un ulteriore accordo fra Parlamento e Consiglio ha posto le basi per l'aggiornamento della direttiva per la protezione dei dati personali. In questo caso, ulteriori obblighi saranno imposti ai gestori *on-line* di dati personali, adattando le vecchie regole (risalenti al lontano ed analogico 1995) al nuovo contesto digitale. Ad esempio, se l'accordo si finalizzerà in questi stessi termini, sarà prevista la necessità di un "chiaro ed affermativo" consenso (*opt-in*) del titolare dei dati per la loro cessione e gestione; sarà

previsto il "diritto ad essere dimenticati"; sarà imposto al gestore dei dati l'obbligo di segnalare al titolare possibili accessi non autorizzati; verrà istituito un 'one-stop-shop' per i reclami presso le Autorità nazionali di protezione dei dati personali. Queste innovazioni normative tenderanno, in un'ottica di *consumer empowerment*, a posizionare l'utente digitale al centro del processo decisionale sulla consapevole valorizzazione e gestione dei suoi dati personali.

Accanto a questi principi generali, restano tuttavia importanti questioni, ancora da definire, e con le quali è utile confrontarsi.

E' chiara da un lato, anche fosse solo per la tempistica, l'interdipendenza di questi due processi e contenuti normativi, così come altrettanto chiara è la dimensione di sicurezza collettiva, che si somma e sovrappone a quella individuale. Significativo in questo senso è il contestuale accordo fra Consiglio e Parlamento in relazione alla definizione di standard europei di protezione dei dati per assicurare e non limitare l'efficace cooperazione fra le polizie ed i sistemi giudiziari degli stati membri. Sarà interessante capire come le varie norme si integreranno e come saranno affrontati i possibili *trade-off* fra sicurezza collettiva e privacy individuale, così come va compresa la dimensione dei costi aggiuntivi imposti agli operatori. Il tema, com'è, noto è quello delle garanzie non solo della privacy ma della libertà di espressione rispetto alle misure di intervento.

Un altro aspetto non secondario è quello che riguarda l'impatto sul mercato, ovvero le motivazioni sottostanti a questa disciplina e l'effetto che questa potrà avere sulle dinamiche concorrenziali e sui modelli di *business* delle imprese. Aumentare la fiducia dei consumatori nella sicurezza ed affidabilità dei servizi e prodotti *on-line* è stata infatti una delle motivazioni principali delle nuove misure. Secondo una ricerca dell'Eurobarometro, solo il 22% dei cittadini EU aveva piena fiducia nei gestori dei motori di ricerca, dei *social network* e dei servizi di posta elettronica, mentre il 29% non si sentiva affatto sicuro di effettuare acquisti on-line

o di usare *l'internet banking*. La realtà sottostante a questi dati, ancora più sconcertanti se scomposti per l'Italia – e fotografati qualche giorno fa dal Rapporto Istat-FUB - hanno rappresentato e rappresentano una chiara barriera all'espansione della domanda nei mercati digitali, e di un loro consolidamento in un mercato unico europeo.

A fronte di potenziali vantaggi, per le imprese queste misure implicheranno tuttavia costi, procedurali, operativi ma anche di capitale. In ragione del fatto che questi investimenti (anche ingenti) non sembrano essere direttamente ed immediatamente collegati ad un ritorno è stato concepito un percorso di partenariato pubblico-privato finalizzato alla mobilitazione di risorse private e pubbliche. L'impiego di risorse pubbliche sembra giustificato anche dalle evidenti esternalità positive e dagli aspetti di bene pubblico che la sicurezza della rete comporta. La Commissione ha recentemente aperto una consultazione pubblica sul tema, e vedremo la direzione che intraprenderà.

Ulteriori riflessioni si pongono a livello di *enforcement*. Una cooperazione strategica di scambio di informazioni e *best practices* sulla *cybersecurity* unitamente alla protezione dei dati sono al centro dell'accordo. Sembra tuttavia necessaria anche una convergenza ed armonizzazione applicativa, funzionale peraltro anche a non alterare il *level playing field* concorrenziale fra le imprese nei diversi stati membri. I costi diretti ed indiretti che gli obblighi della nuova normativa andranno ad imporre, così come le rilevanti sanzioni monetarie in caso di inottemperanza (che approssicano l'ordine di misura delle sanzioni a tutela della concorrenza), richiedono infatti una elevata armonizzazione europea, simile a quella creata in ambito di tutela e promozione della concorrenza nelle comunicazioni elettroniche. A livello nazionale, in caso di più autorità preposte all'attuazione delle diverse normative, sarà peraltro molto rilevante anche la definizione di procedure e meccanismi per un loro effettivo coordinamento.

Resta sullo sfondo il tema che tipicamente si pone quando si parla di *cybersecurity* e cioè non solo il *trade-off* tra libertà (economica e di espressione) e vincoli alla sicurezza, ma anche, e soprattutto, la dimensione del limite e il governo della discrezionalità degli interventi. E' un campo nel quale occorre procedere con chiare definizioni e delimitazioni dei poteri con verifiche costanti degli interventi, trasparenza e *accountability*.

Vale qui richiamare quanto sostenuto, in un recente saggio, presentato qualche settimana fa alla Società italiana di diritto ed economia, da Abraham Bell and Gideon Parchomovsky, rispettivamente dell'Università di San Diego e della Pennsylvania University, dal titolo "Of Property and Information". In esso si mostra come l'incremento degli standard di sicurezza possa generare forme, negative e contro-intuitive, di autoselezione avversa nei confronti di coloro che minacciano la sicurezza di beni e persone. E' un paradosso, ma *standard* più elevati di sicurezza possono talvolta indurre il crimine e il terrore a 'specializzarsi' con modalità tecniche sempre più difficili da tracciare e indagare. E quindi da prevenire.

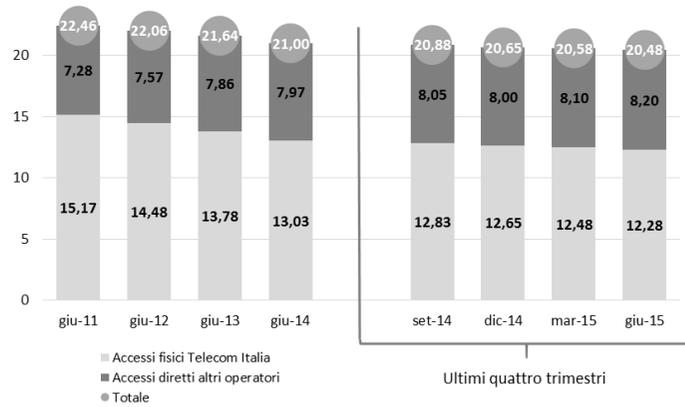
E' allora importante che gli interventi puntino a garantire non solo una maggiore sicurezza ma anche strumenti idonei a intercettare e a prevenire nuove modalità di attacco alla sicurezza. Ha quindi ragione Guido Scorza, quando, nel suo blog, sposta l'attenzione dalla 'mera' cybersecurity alla 'cyber-intelligence'.

Gli alti muri ci proteggono meglio, ma spesso ci impediscono anche di vedere cosa succede davvero là fuori.

dicembre 2015  
dal sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)

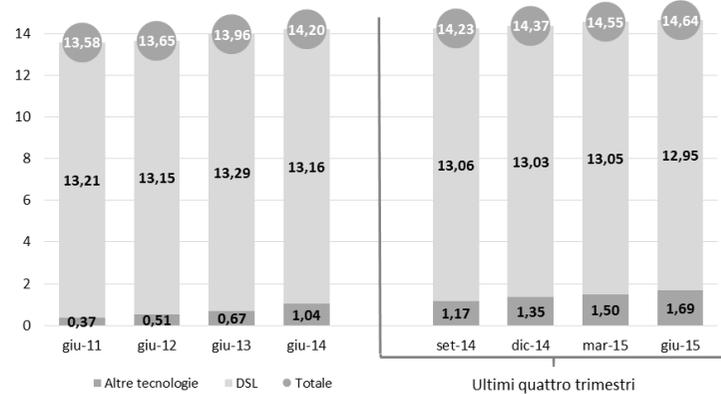
V.  
NUMERI

**Figura 1** – Evoluzione del numero di accessi a rete fissa (milioni di linee) – Elaborazione su dati Agcom

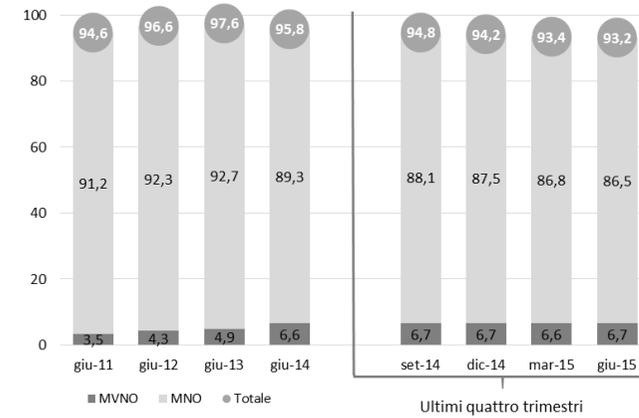


Nota: Sono compresi gli accessi fisici Telecom Italia, Full ULL, SLU, VULA, DSL Naked, WLR, Fibra e FWA

**Figura 2** – Evoluzione del numero di accessi broadband da rete fissa (milioni di linee) -Elaborazione su dati Agcom

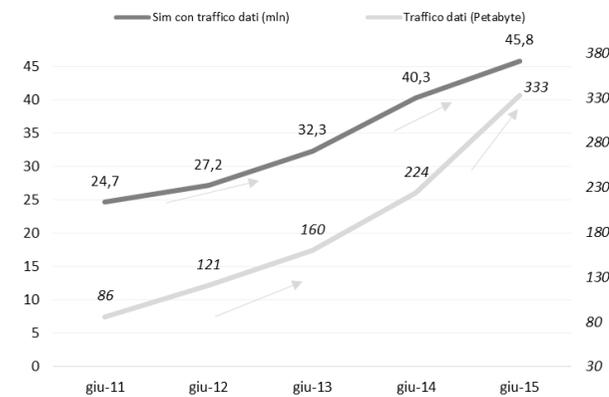


**Figura 3** – Evoluzione del numero di linee mobili (milioni di linee) -Elaborazione su dati Agcom

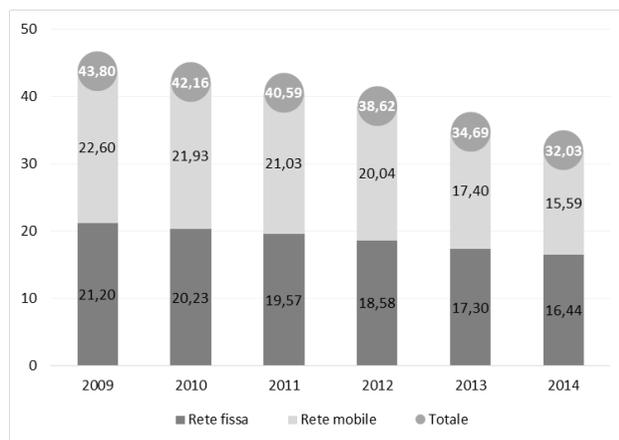


Nota:  
MVNO = Operatori virtuali  
MNO = Operatori infrastrutturati

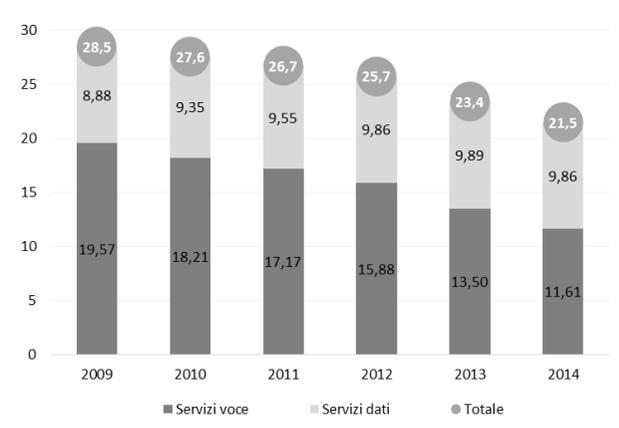
**Figura 4** – Andamento del numero di Sim con traffico dati e del volume traffico dati da rete mobile- Elaborazione su dati Agcom



**Figura 5** – Andamento dei ricavi complessivi nelle telecomunicazioni fisse e mobili (miliardi di euro)- Elaborazione su dati Agcom



**Figura 6** – Andamento dei ricavi da servizi *retail* voce e dati nelle telecomunicazioni fisse e mobili (miliardi di euro) – Elaborazione su dati Agcom

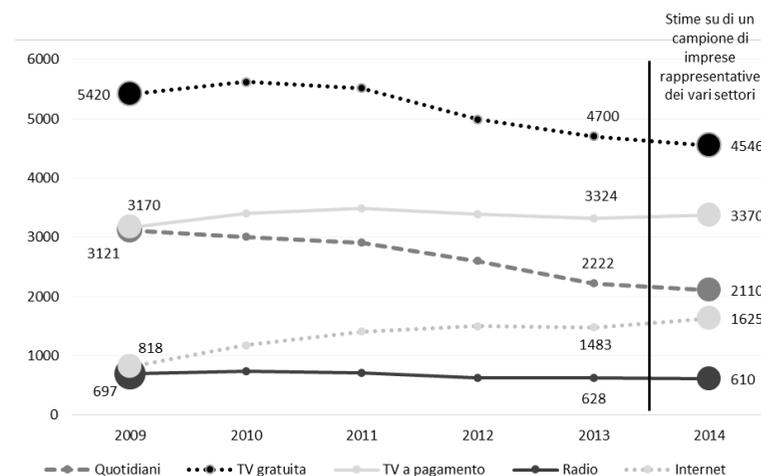


**Figura 7** – Accesso ai mezzi di comunicazione in Italia (% popolazione)

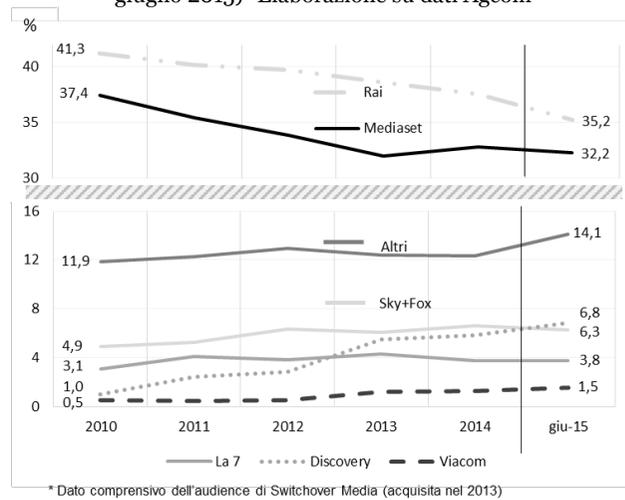
	2010	2015
<b>TOTALE MEZZI</b>	<b>98,3%</b>	<b>99,3%</b>
Televisione	96,8%	96,3%
Radio	67,6%	67,6%
Internet	38,2%	54,1%
Quotidiani	58,7%	50,4%

Fonte: elaborazioni Agcom su dati Gfk Eurisko (per il 2010) e SWG (per il 2015)

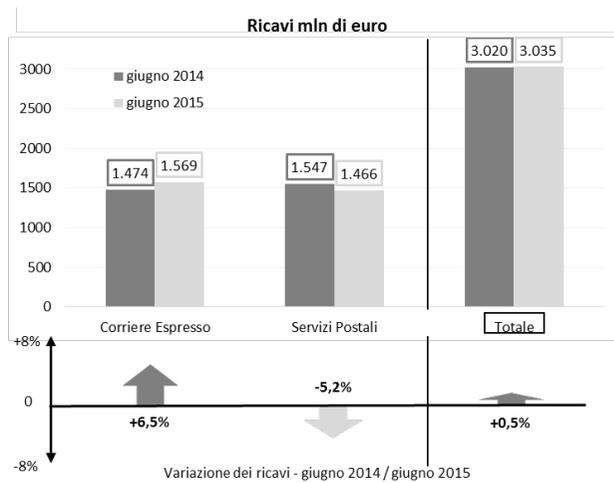
**Figura 8** – Andamento dei ricavi nei mercati dell'informazione (milioni di euro)-Elaborazione su dati Agcom



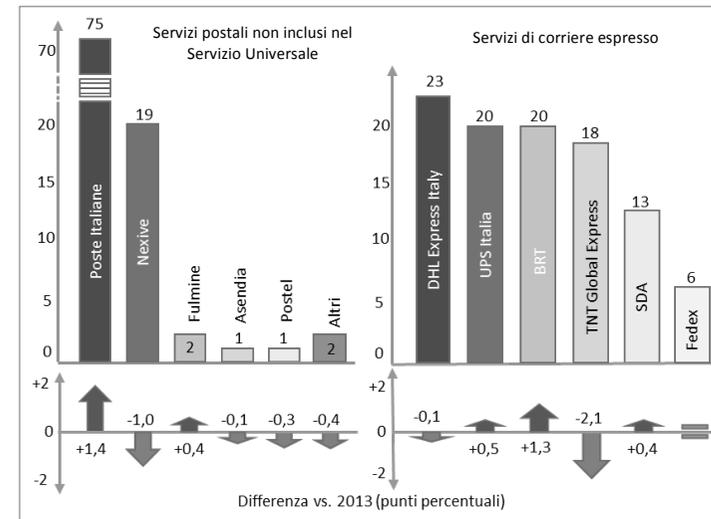
**Figura 9 – TV: quote di ascolto annuale nel giorno medio (2010 - giugno 2015)- Elaborazione su dati Agcom**



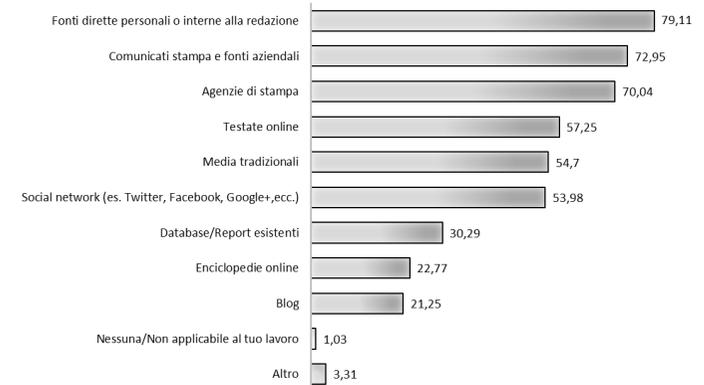
**Figura 10 – Andamento dei ricavi nel settore dei servizi postali e di corriere espresso(milioni di euro) -Elaborazione su dati Agcom**



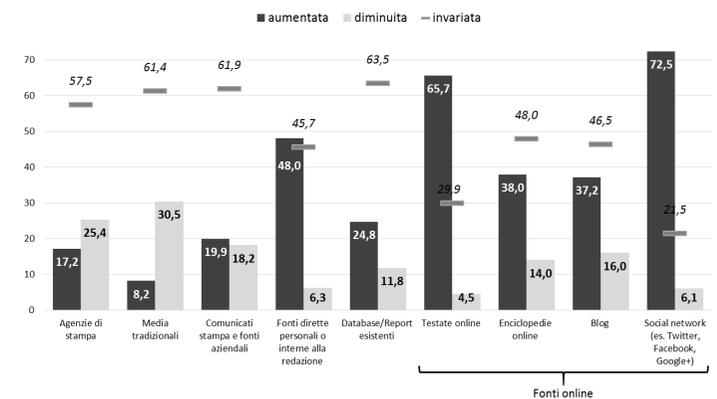
**Figura 11 – Quote di mercato in valore per i servizi postali (non inclusi nel Servizio Universale) e di corriere espresso (Anno 2014 (%)) -Elaborazione su dati Agcom**



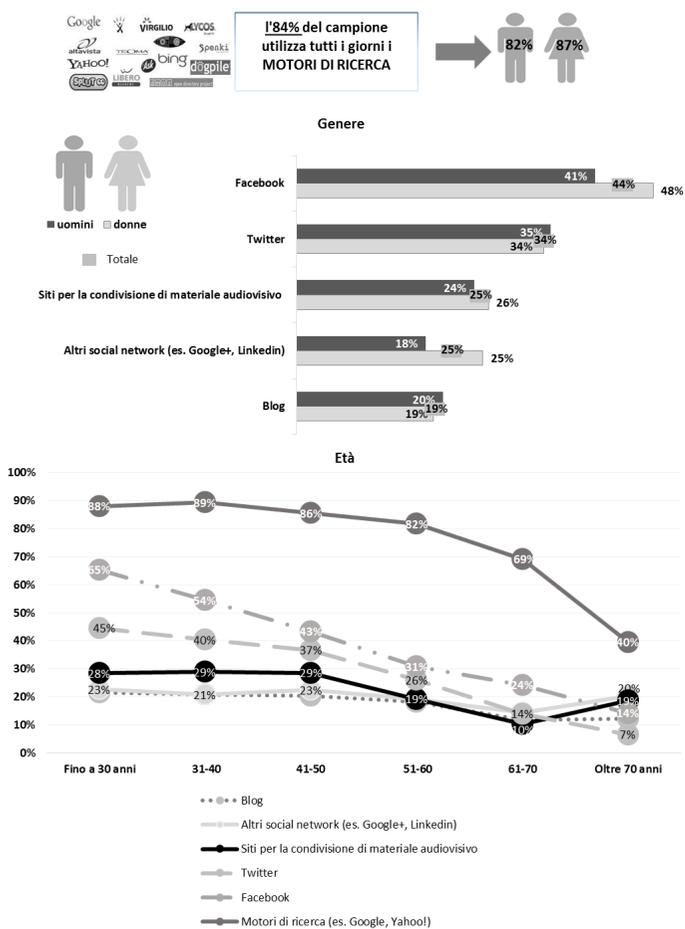
**Figura 12– Osservatorio sul giornalismo: principali fonti utilizzate per l'attività lavorativa (% - Risposta multipla) -Elaborazione su dati Agcom**



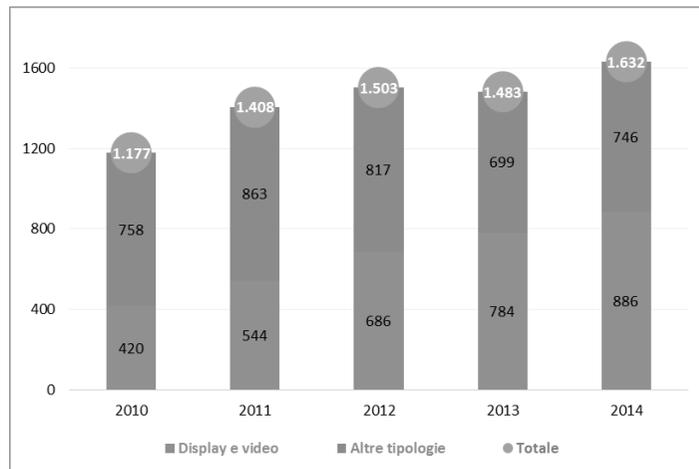
**Figura 13** – Osservatorio sul giornalismo: importanza delle fonti negli ultimi 3 anni (2014 -%) Elaborazione su dati Agcom



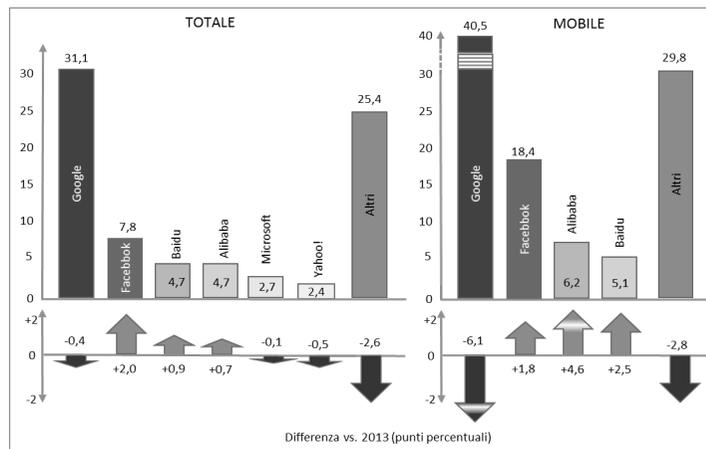
**Figura 14** – Osservatorio sul giornalismo: utilizzo quotidiano degli strumenti online (%) (2014 -%) -Elaborazione su dati Agcom



**Figura 15** – Ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria *online* in Italia  
(milioni di euro) –  
Elaborazione su dati Agcom



**Figura 16** – Principali operatori attivi nella raccolta pubblicitaria *online* nel mondo – 2014 (%) -  
Elaborazione su dati Agcom





Antonio Nicita è docente di Politica Economica alla Sapienza Università di Roma. Dal 9 gennaio 2014 è Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AgCom), Commissione Infrastrutture e Reti.

E' autore di numerose pubblicazioni su riviste internazionali sui temi della regolazione, della concorrenza e dell'analisi economica del diritto. Tra i volumi pubblicati: *La Nuova Televisione. Economia, mercato, regole* (con F. Silva e G. Ramello) per Il Mulino, *La Tripla Convergenza* (con A. Castaldo e S. Da Empoli) e *Economia dei Contratti* per l'editore Carocci. Nei primi mesi del 2016 pubblicherà il volume dal titolo *Market liberalizations. Economics, Policy and Politics* (con F. Belloc) per Springer.

Per una lista completa delle pubblicazioni si rinvia al sito [www.antonionicita.it](http://www.antonionicita.it)