

Ministero dello sviluppo Economico

Direzione Generale Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali

Esiti della consultazione pubblica su alcuni aspetti delle “*Linee guida sui criteri e le modalità adottati per la formazione delle graduatorie dei fornitori di servizi di media audiovisivi (FSMA) operanti in ambito locale*”, pubblicate il 27 gennaio 2021.

(Art. 1, comma 1034, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, come modificata dall’articolo 1, comma 1106, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018).

Il presente documento riporta la sintesi dei contributi dei partecipanti alla consultazione pubblica nazionale, svolta sulla versione delle linee guida pubblicata in data 27.01.2021, e le relative valutazioni del Ministero.

I – Capacità trasmissiva assentibile per ciascun programma in SD e HD

Si chiede di esprimere osservazioni sulla determinazione della capacità trasmissiva assentibile per ciascun programma in SD e HD

Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica

A questa domanda hanno risposto molti partecipanti, spesso collegando questo tema a quello della gestione del periodo transitorio - previsto dal decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 19 giugno 2019, con il quale è stato definito il calendario nazionale (cd. Road Map) - nel corso del quale sarà verosimilmente disponibile una capacità trasmissiva significativamente più contenuta.

Due partecipanti sostengono che per trasmettere adeguatamente un programma televisivo in definizione standard (SD) con tecnologia DVB-T/MPEG-4 è necessario un bitrate di almeno 1,5 Mbit/s. Di contro, una capacità trasmissiva di 2,5-3,0 Mbit/s sarebbe eccessiva per la trasmissione di un programma televisivo in definizione standard e comporterebbe costi difficilmente sopportabili dalla maggior parte delle emittenti. Uno di questi due partecipanti sostiene che è importante prevedere che la codifica di trasmissione (DVBT o DVBT2) adottata per la trasmissione degli FSMA locali, in termini di tempistiche e di codifica, sia del tutto analoga a quella adottata dal Mux 1 RAI (che per questo partecipante per il periodo transitorio adotterà la codifica MPEG-4 su standard DVBT).

Altri 2 operatori chiedono di dedicare almeno 1,2-1,5 Mbit/s ad un programma televisivo in definizione standard (SD)

Un altro partecipante propone di prevedere tagli da 0,5 a 1,1 Mbit per le trasmissioni in SD e tra 1,5 e 3 Mbit per la HD ritenendo queste capacità sufficiente per alcuni palinsesti locali. Sempre a parere di questo rispondente, una tale scelta avrebbe il pregio di garantire il trasporto di un numero maggiore di FSMA.. Inoltre, insieme ad altri partecipanti, chiede di accontentare prima tutte le richieste in SD per poi passare a quelle in HD.

Un altro partecipante ritiene che vada lasciata libera la richiesta della quantità di spazio da parte degli FSMA, ponendo solo un limite massimo nei valori individuati dalle linee guida o, in alternativa, richiede che la capacità SD debba essere richiedibile a passi di 200 kbit/s.

Altri 8 operatori chiedono che la capacità trasmissiva non possa superare 1Mb/s per ciascun soggetto richiedente al fine di garantire un uso efficiente delle radiofrequenze.

Un partecipante propone che, con l'impiego di sistemi trasmissivi DVB-T2 HEVC, la capacità trasmissiva necessaria per la trasmissione di un marchio possa essere ridotta fino a un bit rate di 2,5 Mbit/s per un programma HD e fino a 1 Mbit/s per un programma SD, ferma restando la possibilità di poter richiedere bit rate inferiori.

Un partecipante concorda sul valore di bitrate proposto dal Ministero per la trasmissione SD e sull'intervallo di valori di bitrate dedicato alla trasmissione HD.

Per un altro partecipante è possibile utilizzare 500kb per il video e 64kb audio in aac. un partecipante osserva che la stima di bit rate fornita non può essere presa come condizione per fissare i parametri negoziali previsti nel successivo punto26.

Le valutazioni del Ministero

Il Ministero ritiene che la scelta della quantità di capacità trasmissiva abbia effettivamente un impatto sulla qualità complessiva dell'offerta di un fornitore di contenuti e che un'eccessiva frammentazione della capacità disponibile possa comportare un generale scadimento della qualità tecnica dell'offerta televisiva. Inoltre, il Ministero ritiene che l'assegnazione di una capacità per le trasmissioni a regime inferiore ai valori minimi previsti dall'ITU potrebbe avere conseguenze negative nella fase transitoria settembre 2021 - giugno 2022, prevista dalla RoadMap e nella quale gli operatori di rete potrebbero essere costretti ad usare lo standard DVB-T e a ridurre fino alla metà la capacità trasmissiva disponibile.

In effetti, i partecipanti alla consultazione hanno in prevalenza sottolineato la necessità di garantire la qualità delle trasmissioni televisive come condizione tecnologica irrinunciabile per i fornitori di contenuti, chiedendo di allineare la qualità offerta dai fornitori locali a quella dei fornitori di contenuti nazionali.

Il Ministero rileva dunque che gli organismi di standardizzazione internazionali individuano in 1.875 Mbit/s la capacità necessaria per un formato SD con codifica video H 264; tale valore può essere ridotto del 30% in caso di multiplexing statistico con un numero di programmi come quello previsto per i multiplex in DVB-T2. La codifica audio può essere garantita con 0.2 Mbit/s.

Sulla base di queste considerazioni il Ministero ritiene di dover garantire una capacità complessiva (video+audio) di 1.5 Mbit/s, assumendo tale grandezza come valore minimo. Questa scelta consente anche di gestire il periodo transitorio con una qualità che, sebbene ridotta, risulta ancora essere accettabile per un periodo di tempo limitato.

Al punto 26. delle linee guida si sostituisce la previsione di 1 Mbit/s per trasmissioni in SD con il valore di 1.5 Mbit/s.

II – Modalità di attribuzione di punteggio

Si chiede di esprimere la propria valutazione in ordine alle modalità di attribuzione di punteggio. Si precisa che rispetto alla precedente versione delle linee guida si è adottato un criterio, che appare più aderente al DPR 146/2017 espressamente richiamato dalla legge, nell'ambito del quale il punteggio massimo (rectius la quota massima di finanziamento) è riferito all'ammontare delle risorse complessivamente disponibili (sicché traducendo in punteggio la percentuale prevista nel DPR richiamato per ogni parametro, 670 – 300 -30 rappresentano l'ammontare complessivo del punteggio attribuibile a tutti i partecipanti alla procedura e non il punteggio massimo conseguibile dal partecipante meglio collocato in graduatoria).

Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica

Solo pochi partecipanti hanno formulato risposte a questo punto.

Un partecipante non concorda con la soluzione prospettata e chiede di non prevedere un punteggio massimo assentibile complessivamente a tutti i partecipanti alla procedura. Ritiene che gli unici possibili criteri utilizzabili per predisporre la graduatoria necessaria per individuare i soggetti che possono utilizzare la capacità trasmissiva di cui al comma 1033 della legge n. 205/2017 siano quelli individuati nell'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) ed e) del d.P.R. n. 146/2017, valutati “applicando i criteri di cui al comma 2 della tabella 1 e i punteggi indicati nella tabella 2 del medesimo D.P.R. n. 146/2017”.

Due partecipanti richiedono che il criterio della storicità del marchio rientri tra i criteri adottati. Inoltre, fanno richiesta che venga considerato un arco temporale più ampio degli ultimi due anni. Infine, in considerazione dell'assoluta straordinarietà dell'anno 2020 dovuta all'emergenza pandemica, si fa richiesta che la cassa integrazione dei propri dipendenti e giornalisti non venga presa in considerazione nel calcolo dei criteri di assegnazione.

Un partecipante chiede di capire come eventualmente determinare il punteggio delle emittenti comunitarie che non hanno l'obbligo di personale messo in regola o di investimenti o altre prescrizioni come per le commerciali.

Le valutazioni del Ministero

La legge 205/2017 comma 1034 espressamente prevede che la graduatoria dei soggetti legittimamente abilitati quali fornitori di servizi di media audiovisivi in ambito locale che ne facciano richiesta, prevedendo, se del caso, riserve su base territoriale inferiore alla regione e applicando, per ciascun marchio oggetto di autorizzazione, i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146.

Il richiamo è all'art. 6 del DPR il quale individua nelle lettere da a) a e) i criteri di valutazione delle domande ai fini del calcolo dei contributi. Essi sono a) numero medio dipendenti b) numero medio giornalisti dipendenti, c) media ponderata indice ascolto medio giornaliero, e) spese tecnologie innovative.

Il Dpr 146/2017 individua nell'allegato 1 Tab 1 i “criteri applicativi di valutazione” ai sensi dell'art. 6, specificando che ai criteri di cui alle lett. a) e b) viene attribuito un peso ponderale pari al 67%, alla lett. c) al 30%, lett e) 3%. Il peso ponderale si riferisce all'ammontare annuo dello stanziamento

destinato alle emittenti”: in altri termini si tratta di una quota percentuale calibrata sull’intero ammontare del finanziamento.

La formazione delle graduatorie avviene invece, sempre secondo il DPR 146/2017, in base all’attribuzione dei punteggi contenuta nelle tabelle 2 allegate al testo normativo. Queste tabelle sono richiamate anche nelle linee guida.

L’effetto della combinazione tra le due tabelle è sostanzialmente quello di ponderare i pesi ai fini della attribuzione delle risorse, ritenendo il legislatore che i punteggi relativi ai singoli criteri non abbiano necessariamente lo stesso impatto (tanto ciò è vero che le graduatorie riportano i punteggi per ogni singolo criterio). Si tratta quindi di una sorta di riparametrazione dei punteggi finalizzata a garantire una loro normalizzazione, evitando che i valori espressi da uno di questi (ed in particolare quello previsto nella seconda tabella di tabella 2 allegata al DPR 146/2017) risulti sovrachante rispetto agli altri.

Ne consegue che, in aderenza al richiamo legislativo (nel quale i criteri del DPR sono applicati “per ciascun marchio oggetto di autorizzazione”), ed allo scopo di consentire una riparametrazione dei punteggi il più possibile conforme alle indicazioni del DPR, e quindi al valore ponderale ivi indicato dei punteggi riferibili ai singoli criteri, il MISE ritiene di adottare il criterio originariamente sottoposto a consultazione pubblica (e non oggetto di rilievi in quella sede), il quale tiene conto della necessità (pure sollevata in questa tornata di consultazione) di evitare che i punteggi conseguibili siano eccessivamente compressi.

Sulla base delle osservazioni ricevute, il Ministero ritiene quindi di non perseguire la ripartizione proporzionale dell’ammontare dei punteggi disponibili proposta, ma di confermare la formulazione dei punteggi prevista dalle precedenti linee guida, con l’adozione dei pesi 670-300-30.

III – Negoziazione con l'operatore di rete e periodo transitorio

- **Esprimere osservazioni sulla previsione secondo cui non è ammessa, nella fase di negoziazione, una riduzione, da parte degli FSMA, della richiesta di capacità trasmissiva formulata in sede di seduta pubblica.**
- **Esprimere osservazioni sulle modalità, termini e contenuto della comunicazione.**

Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica

La maggior parte dei rispondenti non presenta osservazioni su questi quesiti.

Alcuni partecipanti concordano sulla previsione secondo cui non è ammessa, nella fase di negoziazione, una riduzione, da parte degli FSMA, della richiesta di capacità trasmissiva formulata in sede di seduta pubblica. Uno di questi rispondenti ritiene altresì che la dichiarazione di quantità di capacità trasmissiva potrebbe essere effettuata dal FSMA all'atto della domanda. Concorda inoltre, sui termini e contenuto della comunicazione.

Sempre in relazione alla previsione secondo cui non è ammessa, nella fase di negoziazione, una riduzione, da parte degli FSMA, della richiesta di capacità trasmissiva formulata in sede di seduta pubblica, due partecipanti affermano che si tratta di un divieto immotivato in quanto un'eventuale riduzione porterebbe alla possibilità di soddisfare ulteriori FSMA oppure alcuni fornitori di contenuti radiofonici.

Per un partecipante invece deve essere ammessa la possibilità durante la fase negoziale di una riduzione della richiesta di capacità trasmissiva e cambio di livello di diffusione. La comunicazione della richiesta finale di capacità trasmissiva dovrebbe essere fatta alla fine della negoziazione, in seduta pubblica.

Un partecipante chiede la possibilità di lasciare libera la decisione di ridurre la capacità trasmissiva con una semplice comunicazione se necessaria, senza una durata di tempo specificato a seconda degli accordi che poi verranno definiti in sede di trattativa con gli operatori, sia nel periodo transitorio che non.

Le valutazioni del Ministero

Sulla base delle risposte pervenute, non si rilevano particolari criticità verso la procedura ipotizzata mentre emerge rafforzata la preoccupazione verso comportamenti strumentali che, attraverso la modifica delle richieste di capacità nel corso della procedura, possano favorire comportamenti volti ad alterare l'equa ripartizione delle risorse tra il maggior numero possibile di fornitori di contenuti in graduatoria.

Il Ministero ritiene importante la linearità e la trasparenza delle procedure alla base della negoziazione tra operatore di rete e fornitori di contenuti e pertanto **conferma le procedure proposte dalle linee guida sottoposte a consultazione, ivi incluse le modalità di comunicazione tra soggetti previste dalle linee guida proposte.**

IV – Negoziazione con l'operatore di rete e periodo transitorio

- **Esprimere osservazioni sulla possibilità di prevedere nel bando una durata minima dell'accordo negoziale.**
- **Esprimere osservazioni sulle modalità di utilizzazione della capacità trasmissiva nel cd. periodo transitorio. (Punto 30 linee guida)**

Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica

Un partecipante sostiene che, per garantire spazi adeguati a tutti i fornitori di contenuti, le procedure di attribuzione della capacità trasmissiva debbano essere modulate sulla capacità disponibile nel periodo transitorio e ripetute, con la supervisione del Ministero, al passaggio alle modalità trasmissive definitive.

Un partecipante propone invece di attribuire la capacità trasmissiva ai fornitori in graduatoria con riferimento alla maggiore capacità trasmissiva a regime proponendo, per il periodo transitorio, una riduzione proporzionale al rapporto tra la capacità trasmissiva nel transitorio e a regime.

Un partecipante ritiene che per quanto riguarda la durata degli accordi negoziali tra i nuovi operatori di rete e i nuovi FSMA, le Linee Guida non disciplinino la problematica dei titoli abilitativi FSMA in modo coerente con il nuovo quadro normativo, sicché si ritiene assolutamente necessario che le stesse Linee Guida vengano integrate sul punto. Infatti, come anche altri partecipanti sostengono, molti degli attuali titoli abilitativi potrebbero non corrispondere con gli ambiti territoriali nei quali i nuovi FSMA dovranno operare. Ai fini di una corretta disciplina del sistema, si ritiene che all'esito delle procedure di selezione debbano essere rilasciati nuovi titoli abilitativi FSMA, della durata di 12 anni, secondo le previsioni della Delibera Agcom n 353/11/CONS. Infine, deve essere data facoltà ai FSMA di recedere dal contratto qualora intendano cessare l'attività per qualsivoglia motivo.

Un partecipante sostiene che la durata minima di richiesta di capacità trasmissiva dovrà essere triennale, rimodulabile in caso di sopravvenute evoluzioni tecnologiche. Nel periodo di transizione l'utilizzo della capacità trasmissiva sarà regolato dalle stesse norme previste nella fase conclusiva, dal giugno 2022.

Per un partecipante non sembra opportuno prevedere una durata minima contrattuale anche in considerazione dell'evoluzione tecnologica che certamente determinerà un miglior sfruttamento della capacità trasmissiva, consentendone una più efficiente redistribuzione. Viceversa, è opportuno prevedere una durata contrattuale non eccessivamente estesa alla luce delle precitate evoluzioni tecnologiche. Sostiene inoltre che non sembra previsto il caso in cui un FSMA abbia negoziato, definito ed acquisito capacità trasmissiva che risulterà poi eccedente (a seguito di ottimizzazione della stessa anche attraverso sopravvenuta evoluzione tecnologica) rispetto alla sua iniziale richiesta.

Un partecipante ritiene che gli FSMA debbano poter contare su una durata minima dell'accordo negoziale non inferiore a 10 anni, visti i necessari impegni economici. Si ritiene necessario, inoltre, che gli FSMA possano rinegoziare con l'operatore di rete, le modalità di utilizzazione della capacità trasmissiva messa a loro disposizione durante il periodo transitorio in base alle caratteristiche dell'offerta di servizio del medesimo operatore di rete. Infine, ritiene che la nuova offerta di servizio da parte degli operatori di rete non debba prevedere costi aggiuntivi a carico degli FSMA per l'adozione della codifica MPEG-4.

Le valutazioni del Ministero

Molte delle osservazioni pervenute non riguardano le procedure di gara in esame, ma aspetti successivi relativi ai titoli abilitativi e ai successivi rapporti tra operatori di rete e fornitori di contenuti, per i quali peraltro esiste già un quadro normativo e regolatorio consolidato.

Il Ministero ritiene di dover svolgere un ruolo di garanzia e supervisione e che vada preservato il principio generale previsto dalla norma che rimanda ad una negoziazione commerciale tra le parti e pertanto **conferma il contenuto delle nuove linee guida proposte.**

V – Associazione della capacità trasmissiva residua e determinazione del prezzo finale della capacità residua a seguito della fase della negoziazione

- Esprimere osservazioni sul criterio di determinazione del prezzo finale della capacità residua a seguito della fase della negoziazione, tenendo conto che il Ministero ha valutato – in alternativa - la possibilità di bandire un’asta aperta a tutti i fornitori per la capacità residua, a partire da un prezzo minimo non inferiore all’80% del prezzo medio richiesto nella offerta di servizio degli operatori di rete e fino alla concorrenza del prezzo massimo loro richiesto, ovvero di fissare il prezzo finale in base a quello massimo richiesto dagli operatori di rete.

Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica

Un partecipante non condivide i criteri di determinazione del prezzo finale della capacità residua (compresa l’ipotesi dell’asta aperta) come ipotizzati ai punti 32 e 33 delle nuove Linee Guida. Tale prezzo non può essere diverso da quello praticato ai FSMA con i quali sia stato in precedenza raggiunto l’accordo negoziale.

Un partecipante concorda sulle modalità di negoziazione. Tuttavia, ritiene che l’ipotesi alternativa dell’asta aperta a tutti i fornitori rappresenti un processo piuttosto complesso che andrebbe evitato. Per quanto attiene al prezzo minimo ritiene più opportuno lasciare libertà di trattativa fra il FSMA e l’operatore di rete precisando che il prezzo determinato non potrà essere inferiore a quello minimo praticato, a parità di condizioni, dall’operatore agli altri FSMA della stessa area tecnica.

Due partecipanti affermano che, così come formulata questa regola, risulta purtroppo inefficace in quanto lascia spazio di trattativa solo su un 20% del prezzo e quindi su un valore quasi ininfluenza. Il prezzo base dovrebbe essere fissato in un valore molto basso al massimo nel 40% del prezzo dell’offerta iniziale.

Un partecipante afferma che le negoziazioni non possono essere legate al prezzo massimo indicato nel bando dell’operatore di rete, in quanto questo non è stato oggetto di esame di congruità e non è stato considerato per la determinazione della graduatoria. Come altri partecipanti ritiene inoltre che il vincolo del prezzo minimo non inferiore all’80% del prezzo medio richiesto nell’offerta di servizio si riduce meramente ad una limitazione del potere negoziale delle parti ed è troppo favorevole per l’operatore di rete.

Per 8 partecipanti l’eventuale esubero di capacità trasmissiva nei MUX locali potrà essere assegnato con un bando pubblico. I partecipanti propongono di applicare le seguenti tariffe: a) Capacità trasmissiva per Mb/s € 500,00/mese per milione di abitanti e suo multiplo o frazione di milione; b) Capacità trasmissiva in uso alle emittenti televisive locali, in possesso del titolo abilitativo provinciale, ospitate contingentemente sulle frequenze di primo livello regionale: € 500,00/mese per milione di abitanti e suoi multipli o frazione di milione; c) La capacità trasmissiva assegnata alle televisioni comunitarie è scontata del 50%.

Un partecipante concorda sulla possibilità di bandire un’asta aperta a tutti i fornitori per la capacità residua partendo da un prezzo minimo non inferiore all’80% del prezzo medio richiesto nell’offerta di servizio presentata dagli operatori di rete e fino alla concorrenza del prezzo massimo loro richiesto.

Un partecipante afferma che la determinazione del prezzo dovrebbe avvenire tenendo conto dei vari bacini di utenza e del tenore di vita ed economico differenziato da regione a regione, concordando un prezzo base, al quale l’operatore può effettuare ulteriore sconto a sua discrezione. Inoltre, andrebbero differenziati i prezzi tra gli FSMA commerciali e quelli comunitari.

Le valutazioni del Ministero

Le osservazioni ricevute non convergono, neanche maggioritariamente, verso una proposta unica. Emerge, tuttavia, una generale attenzione verso la tutela della libertà negoziale tra fornitori e operatori di rete, anche se mitigata da una richiesta diffusa di supervisione da parte del Ministero affinché tutti i fornitori siano destinatari senza discriminazioni delle stesse proposte tariffarie.

La soluzione intende contemperare le indicazioni della norma, orientate alla negoziazione commerciale gestita dall'operatore, con i diritti dei fornitori di contenuti nel rispetto della loro posizione in graduatoria.

La proposta di asta con *reserve price* posto all'80% delle tariffe massime dichiarate dagli operatori di rete si teme possa comprimere verso l'alto la dinamica delle tariffe.

Il Ministero, per definire un criterio di determinazione del prezzo finale della capacità residua a seguito della fase della negoziazione, **intende prevedere una procedura gestita dal RUP che sottoporrà a tutti i soggetti ancora privi di capacità trasmissiva, ivi inclusi coloro che non hanno avuto accesso alla fase di negoziazione, le migliori condizioni contrattuali fra quelle applicate dagli operatori di rete agli accordi fino a quel momento sottoscritti** tenendo conto dell'ordine di preferenze fra le reti espresso dopo la pubblicazione della graduatoria. Nel caso in cui, per talune reti, non sia raggiunto alcun accordo, il RUP provvede a chiedere agli operatori di rete titolari dei relativi diritti d'uso di comunicare il miglior prezzo che sono disposti ad offrire, ai fini dell'avvio della procedura di interpello.

I fornitori di contenuti, dopo la conclusione della procedura di negoziazione, avranno quindi una priorità correlata al posto occupato in graduatoria nella sottoscrizione di nuovi accordi alle migliori condizioni negoziali praticate dagli operatori di rete.

La procedura di interpello individuata, che può avere luogo anche telematicamente, privilegia i soggetti con una migliore posizione in graduatoria. Nella fase di associazione della capacità residua non potrà accadere che un fornitore di contenuti veda attribuire capacità trasmissiva ad un fornitore collocato successivamente in graduatoria, a condizioni che non gli siano state precedentemente offerte.