surarne i riflessi negativi che gli stessi vengono ad esercitare sul funzionamento delle regole di una corretta concorrenza. Squilibri e tensioni di cui sono testimonianza sia il livello molto elevato di conflittualità in atto tra le imprese (e, in particolare, nei confronti dell'operatore dominante), sia il grado di disorientamento che le nuove offerte economiche, per la loro continua variabilità e difficile comparabilità, finiscono molto spesso per suscitare nell'utenza.

Da qui l'impegno dell'Autorità ad accentuare – ora che le funzioni di regolazione possono ritenersi in gran parte completate – il peso delle attività di vigilanza e di promozione della trasparenza: e questo anche con riferimento ai processi di verifica della contabilità dell'operatore dominante, essenziali ai fini di una competitività fondata sull'allineamento dei prezzi al costo effettivo dei servizi.

Per sopperire a questa esigenza è stato di recente messo a punto un progetto per la costituzione di un "Osservatorio sulla trasparenza dei prezzi" che diverrà operativo entro la fine di quest'anno.

5. Nel settore radiotelevisivo, l'orizzonte è oggi dominato dalla prospettiva del mutamento tecnologico legato all'imminente avvio, nelle trasmissioni su frequenze terrestri, della tecnologia digitale ed al conseguente, definitivo abbandono, per tali trasmissioni, della tecnologia analogica sinora usata. Un passaggio destinato, in tempi brevi, ad arricchire lo spettro frequenziale, a migliorare la qualità dei ser-

vizi, ad orientare l'uso del mezzo televisivo in direzione della interattività e della multimedialità. Questo passaggio potrà anche contribuire a risolvere, se accortamente governato nei suoi sviluppi, i nodi tuttora irrisolti del nostro mercato televisivo, da sempre gravato da un paradosso forse unico al mondo, qual è quello che viene a contrapporre ad una eccessiva concentrazione delle risorse, tecnologiche ed economiche, a livello nazionale, l'eccessiva frammentazione e dispersione di tali risorse a livello locale.

Nella prospettiva del cambiamento che si sta delineando l'Autorità, lo scorso autunno, a conclusione del lungo lavoro condotto da un Comitato di esperti aperto ai contributi dei maggiori operatori del settore, presentava un Libro bianco sulla televisione digitale terrestre dove venivano analizzati i possibili scenari del futuro e indicata la strada per una transizione graduale ("a macchia di leopardo"), destinata a condurre entro il 2006 al definitivo abbandono della tecnologia analogica.

Pochi mesi appresso, il legislatore recepiva gran parte delle indicazioni espresse in questo Libro bianco, quando, con la legge n. 66 del marzo di quest'anno – di conversione di un decreto-legge in tema di differimento dei termini per la prosecuzione della diffusione televisiva in ambito locale – introduceva una disciplina molto ampia e innovativa sulle trasmissioni digitali terrestri e sui sistemi audiovisivi terrestri a larga banda. Disciplina diretta a regolare la fase della transizione dall'analogico al digitale; a consentire l'avvio della speri-

mentazione delle trasmissioni televisive e dei nuovi servizi della Società dell'informazione in tecnica digitale; a favorire l'ingresso di nuovi operatori, sia di reti che di contenuti, secondo percorsi autorizzatori diversi; a definire un vincolo di apertura delle reti, in condizioni di equità e trasparenza, a carico dei soggetti titolari di più di una concessione televisiva; infine, a delineare un preciso calendario in grado di consentire il completo abbandono della tecnologia analogica entro l'anno 2006, che segna il termine più vicino sinora fissato da una legge in sede europea.

Questo calendario prevede anche, con cadenze diverse: la stesura da parte dell'Autorità di un regolamento per il rilascio delle autorizzazioni e licenze di competenza del Ministero; la redazione, sempre da parte dell'Autorità, di due piani delle frequenze digitali (uno per la radiofonia e l'altro per la televisione); l'avvio da parte del Forum permanente per le comunicazioni di uno studio sulla convergenza e sulle risorse tecnologiche dell'informazione; l'adozione da parte del Ministero di un programma di incentivi per lo sviluppo e la diffusione di tali tecnologie su frequenze terrestri e satellitari. Si tratta di un insieme di misure articolate e complesse destinate a incidere profondamente sul tessuto della legislazione precedente (della legge Mammì e della legge Maccanico, in particolare) e tali da determinare una svolta fondamentale nel nostro sistema radiotelevisivo: questo sia per la maggiore varietà dei servizi erogabili che per l'ampliamento della sfera dei soggetti in gra-

do di accedere al mercato o come fornitori di reti o come erogatori di contenuti e servizi.

Proprio in questi giorni l'Autorità ha definito lo schema di regolamento per il rilascio delle autorizzazioni e licenze ai fornitori di reti e di contenuti, con una disciplina che tende a ispirarsi a due obbiettivi fondamentali: favorire gli investimenti degli operatori di rete nel periodo sperimentale; garantire condizioni flessibili di ingresso per i fornitori di contenuti senza ricorrere a vincoli impositivi troppo stretti nei confronti dei fornitori di reti. Lo schema viene ora sottoposto a consultazione pubblica per essere definitivamente approvato prima delle ferie estive.

6. La novità del quadro che abbiamo richiamato è destinata a riflettersi, in linea più immediata, anche sulle misure deconcentrative che l'Autorità è chiamata ad adottare ai sensi della nota sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994 e dell'art. 3 della legge n. 249 del 1997, misure che, com'è noto, riguardano il passaggio sul satellite di una rete privata eccedentaria (Rete 4) e la sottrazione dei proventi derivanti da pubblicità da una rete pubblica (Rai 3).

In proposito va ricordato che, nel febbraio scorso, la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi rilasciava il parere richiesto per la ristrutturazione della Terza Rete RAI, segnalando all'Autorità, ai fini dell'adozione delle misure in questione, due esigenze: quella di far decorrere tali misure – che

non devono assumere carattere punitivo – dalla stessa data e quella di tener conto dei "radicali cambiamenti di scenario" che l'evoluzione tecnologica ha introdotto negli ultimi anni. Sulla scorta di tali indicazioni l'Autorità ha completato la propria istruttoria e si accinge ora ad adottare le decisioni conseguenti: decisioni che, sulla scorta di quanto previsto nella legge n. 66/01 e nel parere della Commissione parlamentare, dovranno tener conto, oltre che del "congruo ed effettivo sviluppo dell'utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo", richiamato dalla legge n. 249/97, anche del potenziale di crescita presso le famiglie italiane che è dato oggi preventivare con riferimento agli apparati riceventi in "digitale terrestre", destinati a divenire, da oggi al 2006, il veicolo alternativo all'impiego delle frequenze analogiche terrestri nei cui confronti le misure in questione sono state originariamente previste dalla stessa legge.

Strettamente connessa ai limiti di concentrazione che interessano il lato delle risorse tecnologiche, sono i limiti all'acquisizione delle risorse economiche posti dall'art. 2 della legge n. 249/97. Dopo la decisione adottata lo scorso anno in ordine al 1997 (considerato dalla legge come anno di passaggio retto da una disciplina speciale), l'Autorità ha provveduto ad acquisire i dati relativi alla raccolta delle risorse da parte delle emittenti nazionali per il 1998 ed il 1999 e attende ora la disponibilità dei dati definitivi per il 2000. Il loro esame consentirà di compiere, entro la fine dell'anno, con riferimento all'intero triennio 1998-2000, una valutazione sui reali anda-

menti della distribuzione delle risorse ai fini dell'accertamento della loro conformità ai limiti fissati dalla legge a tutela del pluralismo.

7. Ancora con riferimento all'evoluzione delle tecnologie e dei mercati va segnalato che l'anno trascorso ha fatto registrare una forte crescita nel numero degli abbonati alla *pay tv*, sinora offerta in Italia da due soggetti concorrenti (Telepiù e Stream), che oggi sono in procinto di unirsi e che operano utilizzando in prevalenza piattaforme digitali satellitari.

La crescita consistente della *pay tv* (che ha raggiunto un tasso di penetrazione pari all'11%, livello ancora inadeguato ai fini di una buona redditività) non è stata sufficiente a compensare le difficoltà economiche che seguitano a incidere su questo settore: difficoltà derivanti da fattori diversi, come quelli collegati ai prezzi elevati raggiunti dai diritti sportivi e alla diffusione delle pratiche di pirateria nella ricezione dei programmi (pratiche che, peraltro, l'Autorità intende contrastare, anche attraverso un'azione coordinata con la SIAE, utilizzando il proprio nucleo antipirateria di recente costituzione).

In tale contesto si colloca anche la vicenda del *decoder* unico, un obbiettivo importante sia per le emittenti che per i consumatori, che dovrà divenire operativo a partire dal prossimo 26 agosto.

Come si ricorderà, l'Autorità, nella primavera del 2000, aveva stabilito, in attuazione della legge n. 78 del 1999, la disciplina di uno

standard unificato per i decodificatori usati dalle due emittenti, disciplina che gli operatori, per difficoltà sia di ordine tecnico che economico, non avevano poi attuato, esponendosi, di conseguenza, a più riprese, all'applicazione di sanzioni pecuniarie. La procedura sanzionatoria è stata successivamente sospesa in presenza di fatti accertati di forza maggiore, che hanno impedito alle due società di onorare i propri impegni. Da qui la fissazione di un nuovo termine (quello del 26 agosto), che l'Autorità considera definitivo e inderogabile.

8. Per quanto riguarda l'area dei servizi e delle garanzie connesse ai contenuti del mezzo radiotelevisivo, l'Autorità, anche attraverso la messa a punto del proprio sistema di monitoraggio, si è attivata nel corso dell'anno su vari fronti. Spiccano in particolare gli interventi adottati a tutela del pluralismo politico, in attuazione della legge n. 28 del 2000, recante norme sull'informazione e sulla comunicazione politica, legge che l'Autorità è stata chiamata ad applicare sia nelle campagne elettorali amministrative e referendarie dello scorso anno che nella campagna elettorale politica di quest'anno.

Ai fini dello svolgimento delle funzioni regolamentari e di vigilanza previste da tale legge l'Autorità ha operato, per gli aspetti regolamentari, in sintonia con la Commissione parlamentare di vigilanza e, per gli aspetti operativi, avvalendosi della collaborazione dei

Comitati regionali, radiotelevisivi o per le comunicazioni, nonché dei nuclei della Guardia di finanza e della Polizia delle telecomunicazioni a disposizione dell'Autorità, organi che hanno sempre agito con particolare efficienza nell'affiancare la speciale Unità operativa per la "par condicio" istituita dalla stessa Autorità.

Da rilevare che nel corso della recente campagna elettorale 411 televisioni e 290 radio hanno trasmesso messaggi politici autogestiti, mentre 83 soggetti politici si sono rivolti all'Autorità per la presentazione di varie istanze. Gli esposti avanzati sono stati 109, che in 46 casi hanno portato all'avvio di procedure sanzionatorie. In 24 casi sono stati adottati provvedimenti di rettifica relativi a sondaggi.

9. Sempre in tema di garanzie relative ai contenuti numerose procedure sanzionatorie sono state avviate con riferimento alla tutela dei minori e al carattere osceno o violento di talune trasmissioni. Nel campo della tutela dei minori l'Autorità, anche su sollecitazione del Consiglio Nazionale degli Utenti, ha avviato due progetti di ricerca, in collaborazione con quattro centri universitari, diretti all'analisi della percezione del messaggio televisivo ed allo studio delle misure di prevenzione, vigilanza e repressione più idonee a garantire la speciale protezione dovuta ai minori.

Numerosi anche i procedimenti aperti in tema di pubblicità e sponsorizzazioni, con riferimento particolare alla violazione dei limi-

ti di affollamento orario e giornaliero e delle norme relative alle interruzioni pubblicitarie nel corso dei programmi sportivi. Il recepimento soltanto parziale sinora attuato dal nostro Paese – con la legge n. 122 del 1998 – della direttiva n. 97/36 CEE (c.d. "Televisione senza frontiere"), che ha regolato questa materia a livello comunitario, séguita, peraltro, a rappresentare un fattore di incertezza nell'interpretazione delle norme da applicare ed un ostacolo allo svolgimento di un controllo pieno ed efficace. Dopo la condanna di recente disposta dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nei confronti dell'Italia, l'attesa è che si possa giungere in tempi rapidissimi al recepimento pieno della direttiva.

Da rilevare, infine, che le varie forme di controllo sui contenuti sono state supportate da un'attività di monitoraggio che si è andata progressivamente precisando e consolidando e che ha preso in esame, nel corso dell'anno, tutti i programmi mandati in onda dalle emittenti nazionali durante l'arco delle 24 ore. Per la raccolta dei dati, elaborati secondo apposite codifiche, l'Autorità si è avvalsa anche della collaborazione del Centro d'ascolto sull'informazione radiotelevisiva di Roma.

10. Le prospettive aperte dagli sviluppi più recenti della convergenza tra telecomunicazioni e radiotelevisione hanno orientato gli esiti di un'altra vicenda che ha caratterizzato l'anno trascorso e che va qui ricordata: quella dell'acquisto da parte di Seat-Pagine Gialle

dalla Società Cecchi Gori Communications, proprietaria di due reti televisive (TMC 1 e 2).

L'Autorità, investita della richiesta dell'autorizzazione necessaria al trasferimento dell'impresa radiotelevisiva, ha ritenuto, con una delibera adottata lo scorso gennaio, l'operazione di acquisto incompatibile con la previsione contenuta nell'art. 4, ottavo comma, della legge n. 249/97, che stabilisce un divieto specifico per Telecom Italia (controllante della società acquirente) di essere "destinataria direttamente o indirettamente di concessioni radiotelevisive su frequenze terrestri in chiaro". Nell'esprimere il proprio rifiuto – fondato sulla lettera della norma nonché sulla posizione sostanziale di operatore dominante tuttora detenuta da Telecom Italia – l'Autorità riteneva, peraltro, di dover segnalare al Governo l'opportunità di modificare il quadro normativo tracciato sia dalla legge 230 del 1990 che dalla legge 249 del 1997 in tema di limiti alle proprietà incrociate tra imprese di comunicazione di massa e imprese di telecomunicazione: e questo proprio in relazione all'avvenuta apertura del mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza ed al prevedibile sviluppo dei processi di convergenza tra i vari strumenti della comunicazione in conseguenza dell'imminente avvio del "digitale terrestre". Il contenzioso che si è instaurato sulla pronuncia dell'Autorità ha condotto, da ultimo, il Consiglio di Stato a dare una lettura evolutiva del divieto espresso nella legge Maccanico, inteso come espressione di una misura asimmetrica che, per

restare nell'ambito del rispetto della Costituzione, deve necessariamente configurarsi come temporanea, cioè destinata a cadere con la fase di avvio del processo di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni.

Questa pronuncia – cui l'Autorità si è doverosamente adeguata – ha risolto il caso di specie, ma non ha dato risposta al problema generale a suo tempo segnalato dall'Autorità al Governo in ordine alla necessità di ridefinire il quadro dei limiti alle proprietà incrociate nell'ottica della convergenza.

11. Per quanto riguarda, infine, il settore dell'editoria, va ricordato che nella primavera di quest'anno hanno visto la luce due importanti provvedimenti normativi: la legge n. 62 del 7 marzo 2001 recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali" ed il regolamento adottato dall'Autorità il 30 maggio 2001 (con la delibera n. 236/01/CONS), per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori della comunicazione. Molti passaggi della nuova legge vengono a investire competenze dell'Autorità, intrecciandosi, in particolare, con i profili toccati dalla disciplina regolamentare del nuovo registro.

Il registro degli operatori di comunicazione sostituisce, infatti, il registro nazionale della stampa ed il registro nazionale delle imprese radiotelevisive, assorbendone le categorie di iscritti ed ampliando

il numero delle categorie tenute all'iscrizione con riferimento a tutte le imprese di telecomunicazione.

Il registro è destinato, dunque, ad operare come strumento di supporto e conoscenza nei confronti dell'intero assetto del mondo della comunicazione, sempre nell'ottica della convergenza in atto.

La funzione del registro resta anche essenziale per la verifica, con riferimento ai criteri indicati nell'art. 2 della legge n. 249/97, dell'esistenza di posizioni dominanti lesive del pluralismo e della concorrenza.

Con riferimento specifico al settore editoriale va anche segnalato che la legge n. 62/01 e il regolamento dell'Autorità hanno avviato a soluzione il problema dell'editoria elettronica e delle "testate telematiche" che, negli ultimi anni, sempre la convergenza aveva contribuito a far emergere. Sia la legge che il regolamento, nel definire il prodotto editoriale, precisano, infatti, che tale deve intendersi quello realizzato anche su supporto informatico e diffuso con mezzi elettronici: in questo ambito potranno, quindi, vedere la luce prodotti editoriali contraddistinti come testate e diffusi al pubblico con periodicità regolare.

Sempre con riferimento al settore editoriale, vorrei, infine, segnalare che neppure quest'anno si registrano superamenti dei limiti alle concentrazioni nella stampa quotidiana previsti dalla legge n. 67 del 1987.

Centotrentotto sono stati gli editori di testate quotidiane che hanno comunicato all'Autorità i dati sulla tiratura netta relativi all'anno 2000, che si mostra di poco superiore ai 3 miliardi di copie (3.067.977.899), con un lieve incremento rispetto al 1999.

12. Due parole, in chiusura, sui profili organizzativi dell'Autorità. A tre anni compiuti dalla sua nascita, l'impianto organizzativo dell'Autorità sta andando a regime, nella sede istituzionale di Napoli e nella sede di rappresentanza di Roma. Le procedure di selezione del personale proveniente dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e dal Ministero delle comunicazioni sono state completate e stanno per essere banditi, per i posti ancora vacanti, i primi concorsi pubblici. All'inizio di quest'anno un'importante modifica regolamentare è stata apportata per istituire la figura del Segretario generale.

Nel corso dell'anno è proseguito efficacemente il rapporto di collaborazione in atto con il Ministero delle comunicazioni, retto da una convenzione che di recente è stata prorogata e aggiornata, ma che verrà a scadenza definitiva il prossimo anno, nel momento in cui l'Autorità avrà completato la copertura dei propri ruoli.

Restano, peraltro, nella distribuzione delle competenze tra Ministero e Autorità, alcune zone incerte, che gli operatori non mancano di lamentare. La legge n. 66 di quest'anno – che, con scelta opinabile, ha provveduto a ritrasferire nell'ambito ministeriale gran par-

te dei poteri di rilascio delle autorizzazioni e licenze già assegnati all'Autorità dalla legge 249 del 1997, – non ha certo contribuito a chiarire questi margini di incertezza.

Quello che più si nota sul piano organizzativo è, però, lo squilibrio evidente tra le funzioni assegnate all'Autorità, che sono vastissime e complesse, e le strutture deputate al loro esercizio, quantitativamente assai limitate. Il numero elevato di istruttorie svolte e di provvedimenti adottati nel corso dell'anno (numero testimoniato dalle stesse dimensioni del volume allegato a questa Relazione) è stato reso possibile solo in virtù del forte impegno richiesto e profuso da tutto il personale, cui va la nostra piena riconoscenza.

Vivissima gratitudine l'Autorità intende esprimere anche a tutti gli organi che, in posizione di autonomia, hanno supportato, la nostra azione: al Consiglio Nazionale degli Utenti (di cui ricordiamo con tanto rimpianto il suo Presidente, Prof. Ettore Gallo), al Comitato Etico, alla Commissione di Garanzia, ai Comandanti e ai componenti dei nuclei speciali della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza in servizio presso l'Autorità.

Un ringraziamento particolare vogliamo anche esprimere alle strutture esterne di ricerca che hanno sostenuto il nostro lavoro: in particolare, all'Università degli studi di Napoli "Federico II", al Politecnico di Milano, all'Istituto per l'innovazione nei media e per la multimedialità (ISIMM).

Infine, un ringraziamento va anche alle Regioni che, dopo una partenza un po' faticosa, stanno oggi completando il quadro delle leggi istitutive dei Comitati regionali per le comunicazioni, essenziali per il funzionamento di un'Autorità, che è stata sì istituita come Autorità nazionale, ma che trova nel decentramento territoriale uno dei suoi profili più caratterizzanti.

13. Nel presentare la relazione dello scorso anno avemmo modo di indicare tre obbiettivi di natura strategica per la cui realizzazione veniva auspicata una collaborazione tra soggetti politici, autorità di regolazione indipendenti ed operatori del mercato: il primo sollecitava la promozione dei processi di innovazione tecnologica già in atto o in fase di avvio; il secondo evidenziava l'urgenza di completare il quadro della normativa di riferimento rimasto, dopo la legge n. 249 del 1997, incompiuto; il terzo sottolineava la necessità di sintonizzarsi per tempo con l'impianto regolatorio che stava maturando a livello europeo.

Nel corso dell'anno due di questi obbiettivi si sono avvicinati; uno si è, invece, rischiosamente allontanato.

Si è avvicinato l'obbiettivo dell'accelerazione tecnologica, per lo sviluppo veloce delle reti a larga banda nel settore delle telecomunicazioni e per l'imminente decollo del digitale terrestre nel settore televisivo.

Parimenti l'obbiettivo dell'adeguamento del quadro nazionale al quadro europeo ha fatto registrare sensibili progressi, favoriti dai contatti continui con le istituzioni comunitarie e dalla recente messa a punto del pacchetto delle nuove direttive in tema di comunicazione elettronica, tutte ispirate alla convergenza e sostanzialmente affini, nella loro ispirazione di fondo, alla filosofia che negli anni recenti ha orientato la nostra legislazione nazionale.

Si è, invece, allontanata, con l'abbandono, alla fine della scorsa legislatura, del disegno di legge 1138, la prospettiva di una disciplina organica dell'intero comparto della comunicazione. Ai fini dell'esercizio delle proprie competenze l'Autorità avverte i rischi di questa battuta di arresto e sottolinea il permanere dell'esigenza di una moderna disciplina di sistema, costruita per principi, idonea a completare e aggiornare il disegno già avviato nel 1997, con la legge n. 249. Una disciplina in grado di delineare, per un arco di tempo ragionevolmente ampio, prospettive certe ai mercati e criteri sicuri all'azione del regolatore.

Con la legge n. 66 di quest'anno un primo passo verso questa disciplina organica della comunicazione convergente è stato fatto, ma molto ancora resta da fare specialmente sul terreno della distribuzione equilibrata delle risorse: della definizione del rapporto tra sfera pubblica e sfera privata nel settore radiotelevisivo, anche con riferimento ai contenuti e alle finalità del servizio pubblico; della individuazione di una disciplina antitrust appropriata alla natura delle nuo-