servizi forniti all'utenza; le attività di indagine finalizzate alla garanzia degli utenti e dei consumatori; le attività sanzionatorie conseguenti all'accertamento di violazioni di norme in materia di telecomunicazioni.

2.7.1. Attività di regolazione del contenzioso

L'art.1, comma 11, della legge n. 249/97 conferisce all'Autorità il compito di disciplinare "*le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie*" che possono insorgere tra utenti e operatori e tra gli stessi operatori.

Con delibera n. 148/01/CONS, l'Autorità ha adottato il regolamento concernente la risoluzione delle controversie tra organismi di telecomunicazioni. È stato inoltre predisposto uno schema di regolamento per la risoluzione delle controversie tra utenti e consumatori, anche attraverso la consultazione del Consiglio nazionale consumatori utenti presso il Ministero dell'industria, una versione da sviluppare ulteriormente alla luce delle osservazioni pervenute in sede di "Consultazione pubblica in materia di qualità dei servizi di telecomunicazioni forniti all'utenza"

È stato inoltre redatto, in sintonia con le indicazioni della Commissione europea, un formulario per agevolare e razionalizzare l'invio e l'analisi delle segnalazioni da parte degli utenti. In fase di prima applicazione, il formulario ha svolto anche una funzione informativa degli utenti.

L'Autorità ha inoltre partecipato alla partenza del progetto "*EJ-Net-European Extra Judicial Network*", la rete europea degli organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo promossa dalla Commissione europea, volta a dare concreta attuazione alla raccomandazione 98/257/CE.

Contenzioso tra organismi di telecomunicazioni

L'art. 1, comma 6, lett. a), n. 9, della legge n. 249/97 conferisce alla Commissione per le infrastrutture e le reti il compito di "*dirimere le controversie in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni entro novanta giorni dalla notifica della controversia*", sentite le parti interessate.

Nel periodo compreso tra giugno 2000 e maggio 2001 l'Autorità è stata investita di otto controversie che hanno visto contrapposti gli operatori di telecomunicazioni.

Oggetto di tali controversie sono stati:

– in tre casi l'applicazione del protocollo transattivo sottoscritto tra Telecom Italia e la AIIP (Associazione Italiana degli *Internet Provider*), con il quale si disciplinano i rapporti tra Telecom Italia e i fornitori di accesso a Internet relativamente al traffico generato dagli utenti;

– in tre casi, problematiche relative all'interconnessione, in particolare le tariffe di terminazione fisso-mobile;

– in due casi l'applicazione delle normative in materia di preselezione dell'operatore e di disaggregazione della rete di utente.

In ciascuno dei contenziosi indicati la convocazione presso la sede dell'Autorità ha fornito, preliminarmente, l'occasione per le parti di chiarire, attraverso un confronto diretto (è il caso, ad esempio, delle controversie riguardanti gli *Internet Service Provider*), le reciproche posizioni. L'intervento conciliativo dell'Autorità ha permesso di delineare le questioni giuridiche rilevanti, nonché le esigenze di tutela degli interessi dei consumatori.

Degli otto procedimenti aperti, cinque si sono chiusi con l'accordo tra le parti; tre controversie risultano, ad oggi, ancora pendenti.

Rispetto all'anno precedente si sono rilevate materie di particolare conflittualità il rapporto tra il gestore della rete e gli ISP, e l'applicazione della normativa relativa alla preselezione dell'operatore.

Il regolamento per la soluzione delle controversie adottato dall'Autorità nel mese di aprile 2001 ha dato definitiva applicazione all'art. 1, comma 11, della legge n. 249/97, il quale prevede, tra l'altro, l'esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione e la conseguente sospensione dei termini per agire in sede giurisdizionale.

Contenzioso tra utenti e gestori

L'art. 1, comma 6, lett. a), n. 14, della legge n. 249/97 conferisce all'Autorità il compito di "*intervenire nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati*".

Nel periodo compreso tra maggio 2000 e aprile 2001 sono pervenute all'Autorità 1104 istanze da parte di utenti e consumatori (cfr. tabella 1). Si nota, perciò, un consistente incremento rispetto all'anno precedente, con conseguente aggravio delle incombenze procedimentali. Deve essere tenuto presente, infatti, che le istanze inoltrate dagli utenti all'Autorità non sono univoche, bensì possono contenere:

– richieste esplicite di risoluzione della controversia;
– richieste di riconoscimento di quanto dovuto a titolo di indennizzo;
– denunce di violazioni di legge con richiesta di sanzioni;
– segnalazioni di distorsioni generali che presuppongono un intervento regolatorio.

Tabella 3.25 - **Periodo maggio 2000 - aprile 2001**

Istanze pervenute	1104
Istanze trattate	532
Istanze da trattare	572

L'Autorità ha trattato 532 contenziosi attraverso un intervento elastico ed una pluralità di strumenti: la riunione dei procedimenti al fine di giungere ad una soluzione comune per categorie di utenti e di problematiche, individuando le questioni di maggiore attualità; la trattazione in-

dividuale, intervenendo con funzione di mediazione; l'attivazione di procedure sanzionatorie per violazione di disposizioni a tutela degli interessi dei consumatori.

Analizzando le tipologie delle istanze pervenute, come riportato nella tabella 2, ben il 36% di esse ha avuto ad oggetto aspetti di carattere contrattuale, facendo riscontrare un sensibile aumento rispetto ai dati relativi al 1999; l'applicazione della normativa in materia di documentazione del traffico telefonico e le controversie relative a telefonate non riconosciute hanno confermato, al pari dell'anno precedente, l'attualità delle problematiche connesse; di rilievo, invece, il forte incremento di istanze riguardanti l'attivazione di offerte non richieste (5,25%).

Il raggruppamento delle segnalazioni per gruppi omogenei ha consentito all'Autorità di assumere determinazioni che rappresentano, in linea generale, delle linee-guida in materia di rapporti tra utenti e operatori di telecomunicazioni. È stato all'uopo predisposto un archivio al fine di creare una base di conoscenza con le questioni di maggiore rilevanza e attualità: in tal modo, con il succedersi di decisioni e pareri dell'Autorità, gli utenti e gli operatori avranno indicazioni sufficienti per prevenire l'insorgere delle controversie, con un chiaro effetto deflativo sulle controversie presso l'Autorità.

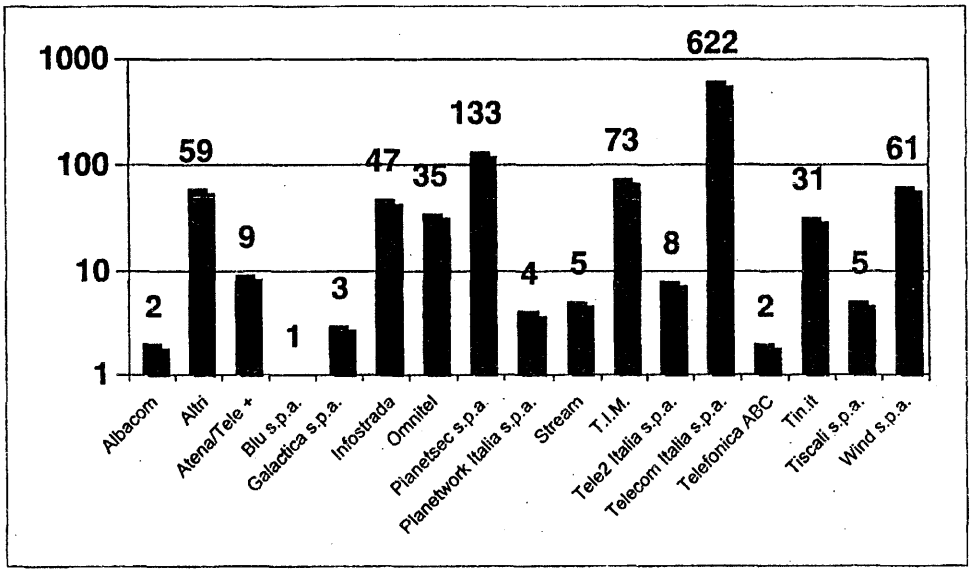
Tabella 3.26 - **Segnalazioni pervenute all'Autorità**

Descrizione	Quantità	%
Anticipo conversazioni	6	0,54%
Aspetti contrattuali vari	397	35,96%
Attivazione di offerte non richieste	58	5,25%
Rinnovo automatico contratti	26	2,36%
Altri aspetti della fatturazione	12	1,09%
Documentazione integrale del traffico	122	11,05%
Prezzi e canoni non applicati correttamente	20	1,81%
Fatturazione di servizi cancellati	8	0,72%
Tariffe	9	0,82%
Telefonate non riconosciute	150	13,59%
Furto di traffico/truffa con denuncia all'autorità di polizia	20	1,81%
Qualità del *customer care*	19	1,72%
Rimozione posti telefonici pubblici	8	0,72%
Sospensione della linea	21	1,90%
Pubblicità presunta ingannevole	6	0,54%
Altri aspetti tecnici della qualità del servizio	33	2,99%
Attivazione servizio	39	3,53%
Interruzione del servizio	29	2,63%
Riparazione guasti	7	0,63%
Altro	114	10,33%

Le segnalazioni giunte da utenti o da categorie di utenti, inoltre, sono state valutate anche al fine dell'individuazione dei fattori di qualità del servizio cui i consumatori sono maggiormente sensibili, e hanno così costituito il presupposto per la predisposizione del documento per la "consultazione pubblica in materia di qualità dei servizi di telecomunicazioni forniti all'utenza".

Nella tabella 3.14 sono, altresì, riportati i dati relativi alle istanze pervenute con riferimento agli operatori di telecomunicazioni parti della controversia.

Figura 3.14 - **Contenzioso per operatore di telecomunicazioni** (maggio 2000 - aprile 2001)



Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

2.7.2. Attività di garanzia dei diritti degli utenti

Attività in materia di "qualità dei servizi di telecomunicazione"

L'Autorità, nell'ambito dell'istruttoria avente ad oggetto le direttive sulla qualità dei servizi di cui all'art. 1, comma 6, lett. b), n. 2 della legge n. 249/97, ha svolto una "consultazione pubblica in materia di qualità dei servizi di telecomunicazioni forniti all'utenza".

È stato inoltre formato un gruppo di lavoro interdipartimentale, per elaborare direttive sulla qualità e sugli standard minimi dei servizi di telecomunicazioni, la cui emanazione vincolerà gli operatori di telecomunicazioni nell'adozione della Carta dei Servizi, così come disposto dall'art. 10, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica 318/97.

Attività svolta sulla base di segnalazioni degli utenti

L'analisi, svolta sulla casistica delle segnalazioni di disservizi nella fornitura di servizi di telecomunicazioni, ha consentito di verificare la

conformità del comportamento degli operatori nei confronti degli utenti rispetto sia alla normativa speciale in materia di telecomunicazioni, sia alle norme generali poste dall'ordinamento a tutela del consumatore.

In particolare i comportamenti degli operatori sono stati vagliati alla luce della legge 30 luglio 1998, n. 281, recante "legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazioni" nonché del decreto legislativo n. 185/99 "attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza".

Sono stati così avviati procedimenti aventi ad oggetto:

– il rispetto delle condizioni per l'attivazione di servizi e offerte tramite tecniche di comunicazione a distanza;

– la sicurezza della rete;

– il *roaming* internazionale;

– la correttezza e l'adeguatezza dell'informazione resa al consumatore;

Si è rilevata di stringente attualità la questione dell'effettiva libertà di scelta del consumatore, anche con riferimento alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali.

Indagine "clausole vessatorie" nei contratti di telecomunicazioni

L'Autorità ha partecipato ai lavori della Commissione istituita presso la Camera di commercio di Milano che si è occupata dell'esame delle clausole vessatorie contenute nei contratti di telefonia.

Tale Commissione, nascendo dalle competenze in materia specificatamente attribuite alla Camere di commercio dall'art. 2, comma 4, della legge n. 580/93, rappresenta un efficace tentativo di raccordo tra istituzioni competenti in materia di tutela degli interessi dei consumatori.

L'Autorità, infatti, è titolare, ai sensi dell'art. 16, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica 318/97, di un'autonoma facoltà di "proporre la modifica delle condizioni contrattuali e delle condizioni di indennizzo e di rimborso applicate dagli organismi di telecomunicazioni". Attraverso il lavoro congiunto, che porterà alla redazione di un documento della Commissione sugli aspetti vessatori comuni ai contratti di telefonia nonché sugli aspetti problematici relativi ai contratti dei singoli operatori, l'Autorità disporrà di un'accurata indagine su uno degli aspetti più rilevanti nella tutela degli interessi economici e giuridici degli utenti.

La rilevanza e l'utilità di tale indagine si ricava dal dato fornito in sede di contenzioso tra utenti e operatori di telecomunicazioni, ove ben il 36% delle istanze pervenute all'Autorità ha ad oggetto gli "aspetti contrattuali"del servizio.

L'Autorità ha attivato un gruppo di lavoro interno al fine di organizzare la gestione e il trattamento dei procedimenti sanzionatori. In particolare è stata studiata la specificità della materia delle telecomunicazioni, sia nella fase preparatorie, sia in quella accertativa della violazione, che precedono l'irrogazione delle sanzioni.

Sono stati aperti 11 procedimenti sanzionatori volti ad accertare la presunta violazione da parte degli operatori delle disposizioni di legge in materia di telecomunicazioni,nonché degli ordini e delle diffide impartite dall'Autorità nell'esercizio dei suoi poteri di regolazione e vigilanza.

I procedimenti aperti riguardano, rispettivamente, le sanzioni previste dall'art. 1, comma 31, della legge 249/97, dall'art. 2, comma 20, della legge 14 novembre 1995, n. 481, nonché dalla legge 24 aprile 1998, n. 128.

2. IL SETTORE RADIOTELEVISIVO

1. IL QUADRO ECONOMICO E DI MERCATO

1.1. Alcuni fattori distintivi

Il mercato televisivo italiano nel 2000 ha mantenuto sostanzialmente invariati gli elementi che lo distinguono da quelli degli altri maggiori Paesi europei anche se su qualche fronte si stanno creando le basi per trasformazioni future.

Gli elementi distintivi sono sostanzialmente quelli già segnalati nella Relazione annuale 2000 e vanno qui ricordati in sintesi:

– l'offerta di programmi televisivi in chiaro è abbondante e molto frammentata anche in considerazione della presenza di centinaia di emittenti televisive locali;

– il mercato è caratterizzato dalla presenza di due operatori che assorbono larga parte delle risorse destinate specificatamente all'attività televisiva in chiaro;

– nel giugno 2001 ha tuttavia cominciato la propria programmazione La Sette, l'emittente nata dall'acquisto di TMC da parte di SEAT, con l'intento di dare vita ad un terzo polo televisivo;

– anche nel 2000 il mezzo televisivo ha assorbito più della metà degli investimenti pubblicitari destinati ai mass media, a causa anche della scarsa diffusione della stampa rispetto al resto d'Europa;

– vanno segnalati un *trend* espansivo della televisione via satellite e una serie di progetti e iniziative nel campo della televisione via cavo che potrebbero nel prossimo futuro far decollare il settore almeno nelle principali città;

– il numero delle famiglie 'multicanale' in grado di accedere ad un ampio ventaglio di programmi televisivi è cresciuto sensibilmente in seguito all'espansione degli abbonamenti alla televisione via satellite, ma continua ad essere inferiore rispetto alla media europea;

– nelle attuali condizioni di mercato la presenza competitiva di due operatori di televisione a pagamento si è confermata difficile.

Questa situazione continua a creare squilibri sul fronte delle risorse destinate alla televisione. Nel 2000 l'offerta di spazi pubblicitari in televisione è stata ancora significativamente al di sotto della domanda, provocando qualche tensione sui prezzi, mentre il finanziamento diretto da parte degli utenti genera una quantità cospicua di risorse, anche se ridotte rispetto a quanto avviene nei maggiori paesi europei. Nel primo semestre del 2001 il settore della pubblicità ha dato qualche segno di rallentamento, in linea con la congiuntura economica.

1.2. Le dimensioni del mercato e le sue componenti principali

L'insieme delle entrate degli operatori televisivi italiani nel 2000 ha superato gli 11.500 miliardi di lire (6 miliardi di euro) con un incremento rispetto all'anno precedente pari all'8%. Questo dato comprende soltanto i corrispettivi dell'attività televisiva tipica senza contare quelli derivanti da altre attività degli operatori (ad esempio, vendita diritti, affitto della rete, noleggio *decoder*, ecc.).

1.3. I caratteri strutturali delle risorse

Da questo quadro emergono alcuni dati strutturali del mercato televisivo italiano. Tra questi i seguenti appaiono particolarmente significativi:

a) oltre i 2/3 delle risorse affluite all'attività televisiva derivano dalla pubblicità e dalle attività di promozione commerciale (sponsorizzazioni, telepromozioni, televendite ecc.); ciò differenza l'Italia dagli altri paesi europei dove le fonti dirette di finanziamento stanno assumendo un ruolo più incisivo;

b) proprio le risorse generate dalla spesa spontanea delle famiglie (televisione a pagamento) raggiungono circa il 10% delle entrate complessive dell'attività televisiva; si tratta quindi di un segmento che ha ampie prospettive di sviluppo se visto in rapporto ai maggiori mercati televisivi internazionali; un confronto con altri paesi europei mette in evidenza, tra i fattori che limitano lo sviluppo della televisione a pagamento, sia carenze infrastrutturali sia un'eccedenza di offerta televisiva gratuita;

c) la risorsa generata dalla spesa vincolata delle famiglie, il canone destinato al finanziamento della televisione pubblica, rappresenta il 22% delle risorse totali affluite agli operatori televisivi; si tratta di una forma di finanziamento il cui peso complessivo nell'attività televisiva tende storicamente a ridursi;

d) la televisione di servizio pubblico mantiene uno spazio centrale nel mercato televisivo, assorbendo oltre il 40% delle risorse;

e) il grado di concentrazione del mercato che vede circa l'80% degli introiti del settore nelle mani dei due principali operatori Rai e Mediaset: a tal proposito va osservato che si tratta di una posizione legittima alla luce dei risultati dell'istruttoria sulle posizioni dominanti svolta dall'Autorità lo scorso anno e rivolta al solo mercato della televisione terrestre via etere, ma si tratta anche di un grado di concentrazione unico in Europa che di fatto rende molto difficile sia l'entrata di nuovi operatori nel mercato sia lo sviluppo degli operatori già presenti.

1.4. Osservazioni sullo stato e l'andamento delle risorse pubblicitarie

Gli investimenti pubblicitari destinati al supporto televisivo nel 2000 hanno raccolto il 50,2% del totale rispetto al 50,4% dell'anno pre-

cedente. Si tratta di un risultato senza eguali tra i principali Paesi europei che mette in evidenza debolezze strutturali nel sistema dei media italiani. La pubblicità televisiva ha avuto un tasso nominale di crescita del 12,5% rispetto ad una crescita del 10,8% dell'insieme degli investimenti pubblicitari sui mass media. La pubblicità destinata alle emittenti nazionali commerciali è cresciuta più di quella destinata alla televisione pubblica, rispettivamente 13,3% e 11,9%, mentre tassi di crescita più contenuti (8,3%) sono quelli della pubblicità sull'emittenza locale. Nel 2000 sono emersi con evidenza almeno tre aspetti importanti che caratterizzano l'andamento delle risorse pubblicitarie.

Il primo riguarda l'intreccio particolarmente forte in Italia tra televisione ed economia: la televisione assorbe la metà degli investimenti pubblicitari totali ed, è lo strumento più importante di promozione dei beni di largo consumo. D'altro canto la pubblicità rappresenta la principale fonte di finanziamento del sistema televisivo. Ciò fa sì che in Italia le risorse televisive siano più influenzate che altrove dal ciclo economico. Nella prima parte del 2000 il buon andamento generale dell'economia e, in particolare, gli effetti competitivi delle privatizzazioni, i primi successi e le prospettive delle imprese della *new economy*, il fervore della Borsa e dei nuovi strumenti finanziari hanno generato una forte crescita della domanda di spazi pubblicitari televisivi. A partire dall'inizio dell'autunno la situazione è cambiata in seguito alla flessione della domanda delle famiglie e all'esaurirsi dell'euforia collegata con la *new economy*, cui si sono aggiunti i primi segni di un rallentamento più generale dell'economia nazionale e delle prospettive di quella internazionale (dovuta soprattutto alla crisi dell'economia statunitense). Ciò ha generato una netta frenata degli investimenti pubblicitari che hanno colpito in particolare il mezzo televisivo.

Il secondo aspetto riguarda la struttura del mercato pubblicitario televisivo. La domanda si rivolge prevalentemente alle reti di maggior ascolto, che nella prima metà del 2000 hanno saturato rapidamente la quantità di spazi disponibile per legge.

Il terzo aspetto riguarda la pubblicità destinata all'emittenza locale che non riesce a stare al passo di quella nazionale e non coglie in pieno i vantaggi di una fase espansiva come quella che nel complesso ha caratterizzato il 2000. Gli investimenti pubblicitari sulle emittenti locali sono cresciuti in media dell'8,3%, meno di 1/3 rispetto al tasso di crescita di quelli nazionali.

Le spiegazioni sono diverse e costanti nel tempo. Gli inserzionisti nazionali stentano a rivolgere i loro investimenti verso l'emittenza locale per motivi diversi. Tra questi, la forte frammentazione dei soggetti e la loro spesso ridotta capacità commerciale. Da questa situazione è escluso un certo numero di emittenti che hanno raggiunto una consolidata capacità professionale e un buon livello di programmazione, ma si tratta di una quantità ancora troppo piccola per incidere significativamente sui dati d'insieme.

1.5. Osservazioni sulla spesa delle famiglie (canone e abbonamenti *pay*)

Il canone è la seconda risorsa, per dimensione, del mercato televisivo. Il suo gettito annuo cresce da tempo in modo molto contenuto e nel 2000 è aumentato del 2,5%, ovvero meno dell'inflazione programmata.

La terza fonte di finanziamento del sistema televisivo italiano è la spesa volontaria delle famiglie, che identifica la televisione a pagamento. Si tratta della fonte di più recente formazione, che instaura un normale rapporto economico tra chi offre il servizio televisivo e chi lo paga.

Questa modalità di fornitura dei servizi televisivi è considerata più appropriata alle nuove forme televisive che sfruttano le opportunità offerte dallo sviluppo tecnologico, sia in termini di rete che di apparati d'accesso e di *software* di comunicazione. Anche in Italia la maggior parte degli operatori si sta preparando a questa evenienza che vedrà in competizione diverse piattaforme, da quelle più tradizionali come la televisione digitale a quelle più legate al mondo delle telecomunicazioni fisse e mobili.

Il mercato vede oggi in campo due soggetti concorrenti che utilizzano in prevalenza (Telepiù) o quasi esclusivamente (Stream) piattaforme digitali satellitari. Nel 2000 le entrate degli operatori della televisione a pagamento hanno raggiunto circa 1.400 miliardi, con un incremento del 35% rispetto all'anno precedente. La crescita consistente degli introiti e degli abbonati non ha però appianato le perdite, che hanno raggiunto dimensioni non lontane dal fatturato complessivo.

I principali problemi che hanno finora ostacolato le due società sono vari.

La ricca e variegata offerta gratuita che caratterizza il mercato televisivo italiano riduce la propensione ad abbonarsi, cioè a pagare un genere di servizio che è sempre stato percepito come gratuito. In secondo luogo, risulta difficile offrire programmi e prodotti abbastanza attraenti ed esclusivi. Nell'esperienza italiana il solo genere televisivo che è stato capace di far crescere in modo accelerato il numero di abbonamenti di entrambi gli operatori è stato lo sport e più specificatamente il calcio (Stream, inoltre, ha sfruttato per un certo periodo il successo del suo canale collegato 24 ore su 24 in diretta col set del programma *Il grande fratello* di Mediaset).

I diritti del calcio hanno però raggiunto prezzi molto elevati, 750 miliardi per la stagione 2000-2001, ormai difficili da remunerare.

Infine, la dimensione raggiunta dalla pirateria, coloro cioè che riescono a decodificare il segnale televisivo senza essere abbonati rappresenta un danno economico che deve essere arginato e un fenomeno che l'Autorità intende contrastare.

Nel corso del 2000 i maggiori operatori televisivi hanno avviato nuove attività basate su servizi associati a Internet. Rai e Mediaset hanno creato apposite società per gestire tre principali iniziative.

Il primo tipo riguarda il prolungamento dei contenuti e del tempo di alcuni programmi televisivi di successo così da offrire al pubblico forme di comunicazione interattiva via Internet. Il principale obiettivo di queste iniziative è la fidelizzazione del pubblico.

Il secondo tipo di iniziative punta a commercializzare attraverso Internet i contenuti editoriali posseduti e i loro eventuali derivati. Si tratta di una prospettiva a cui molti si stanno preparando in attesa che le varie forme di trasmissioni a larga banda (ADSL, fibra ottica, UMTS, ecc.) rendano l'accesso a richiesta rapido, affidabile e a buon prezzo. Ciò renderebbe il consumo di tali prodotti più flessibile e personalizzato rispetto alla rigidità dell'offerta televisiva.

Il terzo tipo riguarda la realizzazione di portali che offrono una sorta di *one stop shop* a chi cerca servizi appartenenti a una stessa area tematica. Nel portale a cui si accede via Internet sono riuniti diversi siti ciascuno dei quali offre accesso a contenuti specializzati.

C'è anche un quarto tipo di iniziativa, intrapresa finora da *network* televisivi americani, che prefigura le opportunità offerte dalla televisione digitale commercialmente evoluta come quelle che attualmente operano per esempio nel Regno Unito e in Francia. Si tratta di fornire servizi di commercio elettronico per la vendita di prodotti di qualunque genere sfruttando la notorietà e l'affidabilità del marchio dell'operatore televisivo.

Nell'insieme si tratta di iniziative ancora lontane da generare entrate sensibili.

2. Le attività dell'Autorità nel settore radiotelevisivo

2.1. L'attuazione delle politiche dell'Unione europea nel settore dell'audiovisivo

Prima di esaminare in dettaglio le attività dell'Autorità nel sistema radiotelevisivo italiano, è forse opportuno inquadrare brevemente quest'ultimo nel contesto giuridico europeo, che ne definisce gli sviluppi di breve e medio periodo.

Il 15 gennaio 2001, la Commissione europea ha adottato la terza Relazione sullo stato d'attuazione negli Stati membri della direttiva "Televisione senza frontiere" (direttiva 89/552/CEE modificata dalla direttiva 97/36/CE). Nella Relazione si descrivono e si analizzano i fatti salienti verificatisi a partire dalla modifica del luglio 1997 fino al termine dell'anno 2000, concentrandosi in particolare sul coordinamento tra le autorità nazionali e la Commissione, sulla protezione dei minori, sugli eventi di particolare rilevanza per la società, sull'applicazione delle norme in materia di pubblicità, sullo stato di recepimento della direttiva nonché sull'analisi della legislazione in materia di audiovisivi nei paesi candidati all'adesione all'Unione europea.

Con l'adozione della terza Relazione, la Commissione europea ha aperto la fase di analisi dell'impatto della summenzionata direttiva, analisi che continuerà, fino alla fine di quest'anno, attraverso una serie di studi specifici e di seminari, i cui risultati saranno oggetto di un documento di consultazione previsto per l'inizio del 2002. Seguirà un periodo di consultazione con le parti interessate, sia attraverso commenti scritti sia attraverso specifiche audizioni, per giungere all'approvazione finale delle modifiche, da parte della Commissione, entro la fine dell'anno.

I risultati cui giunge la Relazione rivestono particolare importanza poiché è previsto, per l'anno 2002, un riesame della direttiva. In Italia il recepimento della direttiva non è ancora stato completato e, di conseguenza, la Commissione ha adito la Corte di Giustizia delle Comunità europee (Causa C-207/00).

L'applicazione delle norme della direttiva, una volta trasposta nell'ordinamento nazionale, compete alle autorità nazionali (ministeri e/o autorità indipendenti) che svolgono regolari consultazioni con la Commissione europea, in particolare attraverso il Comitato di contatto istituito dalla direttiva stessa. Nell'arco degli ultimi dodici mesi, il Comitato si è riunito tre volte per prendere in esame, rispettivamente, la lista britannica e austriaca degli eventi di notevole rilevanza, alcuni studi sull'impatto della pubblicità e delle televendite sui minori e il problema della definizione dei canali di autopromozione.

Parallelamente, si sono svolti i lavori del Comitato permanente del Consiglio d'Europa sulla Convenzione europea sulla Televisione transfrontaliera. Tale Comitato, istituito dalla citata convenzione ed operativo dalla sua entrata in vigore nel 1993, è composto dai rappresentanti degli Stati membri ed opera come "comitato di sorveglianza" per l'applicazione della Convenzione nei paesi aderenti al Consiglio d'Europa, con un ruolo analogo a quello svolto in ambito comunitario dal Comitato di Contatto. I temi trattati, sono pertanto, simili a quelli del Comitato di contatto, come i problemi in materia di nuove forme di pubblicità (pubblicità virtuale, *split screen*), in particolare la misura in cui esse siano compatibili con la normativa vigente.

L'attività di coordinamento si svolge inoltre nel quadro dei lavori dell'EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*) organismo istituito a Malta nel 1995 su iniziativa delle Autorità nazionali di regolamentazione. Attualmente dell'EPRA fanno parte 39 Stati europei e ne sono osservatori permanenti la Commissione europea e il Consiglio d'Europa. La funzione dell'EPRA è di creare un forum permanente per lo scambio d'informazioni e per l'individuazione di soluzioni pratiche a questioni legali concernenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa. Dal mese di luglio 2000 si sono tenute due riunioni, nel corso delle quali sono stati trattati temi come la tutela della dignità umana, le nuove tecniche pubblicitarie, le licenze per l'emittenza televisiva locale. In merito alle prospettive di revisione della direttiva, l'Autorità ha proposto di raggiungere una posizione comune in seno all'EPRA su alcuni principi fondamentali come la separazione tra contenuto commerciale e editoriale, il divieto di pubblicità clandestina e di tecniche subliminali, la limitazione della pubblicità nella programmazione per bambini.

2.2. I giudizi sull'operato dell'Autorità nel settore dell'audiovisivo

Gli operatori dell'audiovisivo hanno espresso apprezzamento per l'impegno con cui l'Autorità ha affrontato, e si accinge ad affrontare, le articolate tematiche poste da un settore in continua evoluzione come è quello della comunicazione. Tuttavia, al fine di favorire un trasparente e proficuo scambio nell'ambito delle corrette relazioni istituzionali, gli operatori auspicano innanzitutto un maggiore coinvolgimento nel processo decisionale, prevedendo ad esempio la pubblicazione di intendimenti regolamentari prima della loro effettiva adozione. Per quanto riguarda il funzionamento dell'Autorità, gli operatori apprezzano la recente adozione del regolamento relativo all'accesso agli atti e auspicano la rapida approvazione di una normativa che regoli, in via generale, i procedimenti (istruttori e non) dinanzi all'Autorità. Per favorire lo scambio di informazioni, infine, gli operatori riterrebbero infine utile un continuo e tempestivo aggiornamento del sito Internet ed una maggiore regolarità nella pubblicazione del bollettino.

2.3. I programmi di lavoro dell'Autorità: obiettivi e decisioni

L'azione dell'Autorità nel settore radiotelevisivo si è concentrata, durante il 2000 e nella prima parte del 2001, su tre principali linee operative: interventi sull'assetto sistemico (tecnologia, struttura economica) del settore televisivo; decisioni in materia di televisione a pagamento; monitoraggio delle trasmissioni che, in coincidenza con due consultazioni elettorali di grande rilievo (regionali 2000; politiche 2001), ha focalizzato in particolare il rispetto delle norme relative al pluralismo politico.

Gli interventi sull'assetto del sistema televisivo comprendono: la pianificazione nazionale di secondo livello per l'assegnazione delle frequenze; le decisioni, basate sull'art. 3 (commi 7, 9 e 11) della legge n. 249/97 e riunite per connessione in un unico procedimento, circa il trasferimento a nuovi mezzi di trasmissione delle reti eccedenti i limiti previsti dalla medesima legge nonché la trasformazione di una delle reti televisive della concessionaria del servizio pubblico in un'emittente che non si avvalga di risorse pubblicitarie, individuata dal piano di ristrutturazione in Rai tre; la redazione di un regolamento recante le condizioni per il rilascio dei titoli abilitativi per le trasmissioni televisive in tecnica digitale (decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, di seguito l. n. 66/2001).

Le decisioni sulle reti eccedenti e il regolamento per il digitale terrestre, sebbene derivanti da fonti diverse, mostrano forti elementi di connessione. La scelta di accelerare il passaggio alla televisione digitale terrestre, espressa con l'approvazione quasi unanime della legge 66/2001 che fissa al 31/12/2006 la fine delle trasmissioni in tecnica analogica, costituisce lo sfondo comune delle due decisioni.

La legge n. 66/2001, che riprende molte indicazioni operative contenute nel Libro Bianco predisposto dall'Autorità e diffuso nel novembre 2000, imprime un forte impulso alla rapida introduzione su scala nazionale della tecnologia digitale: ciò da un lato assegna all'Italia modalità di superamento delle trasmissioni analogiche differenti da quelle disegnate negli altri paesi europei e dall'altro, in conseguenza, delinea una svolta radicale nell'assetto ormai consolidato del nostro sistema televisivo.

La legge in questione indica tre punti salienti che hanno estesi riflessi di sistema:

– una data molto ravvicinata (fine 2006) per la cessazione delle trasmissioni analogiche (nessun altro paese europeo fissa una data così prossima);

– l'introduzione di un obbligo a carico dei soggetti titolari di almeno due concessioni televisive di riservare almeno il 40% della capacità trasmissiva del medesimo blocco di programmi e servizi per la sperimentazione da parte di altri soggetti; ciò si traduce nell'attribuzione di un ruolo di primo piano agli attuali concessionari (tutti, tranne uno, operatori di tv in chiaro);

– la distinzione, riflessa anche in una differenza di titolo abilitativo, fra operatori di rete e fornitori di contenuti: ciò segna una cesura netta con il modello di operatore integrato su tutta la catena dell'attività televisiva che è oggi quello prevalente.

Dai tre punti ora ricordati discendono, come conseguenze dirette, gli elementi che configurano una svolta di sistema:

1. i tempi abbreviati del passaggio da analogico a digitale (appena 4 anni dalla fine del periodo sperimentale) e il diretto coinvolgimento di tutti gli operatori (in primo luogo quelli di maggiori dimensioni) indicano che lo sviluppo delle trasmissioni digitali non è indirizzato soltanto ad allargare, come avviene in altri paesi (Regno Unito, Spagna), lo spazio di competizione nel segmento della *pay-tv*, bensì costituisce l'occasione per riorganizzare l'intero sistema televisivo superandone i limiti storici.

2. la distinzione fra operatori di rete e fornitori di contenuti conduce in prospettiva a una riduzione dei costi d'ingresso nel settore televisivo: il modello di operatore a integrazione verticale, che contraddistingue la televisione analogica, ha costi elevati in quanto obbliga alla presenza diretta su un ampio arco di attività (dalla gestione della capacità trasmissiva alla vendita pubblicitaria fino alla creazione dei contenuti); il modello di operatore specializzato, che caratterizza il mercato digitale e assimila la televisione alle telecomunicazioni, concentra i costi e permette di focalizzare le operazioni sugli specifici punti di forza: un maggior numero di operatori è in grado di entrare sul mercato televisivo con attività non marginali e con buone prospettive di profitto.

3. barriere all'entrata più basse e maggiore capacità trasmissiva ampliano il quadro dell'offerta: ai consumatori è possibile fornire non solo una gamma più vasta di programmi ma anche una crescente varietà di servizi; ciò modifica e arricchisce il consumo televisivo introducendo in molte famiglie operazioni inedite (Internet per esempio).

4. l'incrocio di programmi e servizi interattivi, favorito dall'alta flessibilità della tecnologia digitale, agevola l'integrazione con altri settori della comunicazione, in primo luogo l'editoria e segmenti delle attività Internet: gestione della pubblicità (per esempio annunci classificati), fornitura di informazioni su misura, notizie e dati di prossimità sono i segmenti dove più facilmente l'integrazione può essere sperimentata.

Il complesso di questi elementi schiude campi di opportunità inediti per l'attuale sistema televisivo e rende caduchi i limiti principali che da tempo lo stringono:

– l'uso più efficace delle frequenze permette di ridurre l'attuale affollamento che da anni contraddistingue in negativo la situazione italiana;

– le minori barriere all'entrata possono sbloccare il mercato nazionale, incentrato su due soli protagonisti, offrendo chance promettenti a più soggetti (tra cui anzitutto gli editori);

– la maggior offerta di spazi televisivi e l'opportunità di integrazione sia con altri mezzi sia con moduli interattivi danno impulso alla crescita degli investimenti pubblicitari e possono migliorare il rapporto tra

spesa di comunicazione e Pil che in Italia risulta ancora basso (inferiore al livello dei principali paesi europei);

– la rapida introduzione in tutte le famiglie italiane di apparecchi (*set top box* o televisori digitali con moduli addizionali) che abilitano a operare in rete permette di elevare l'alfabetizzazione informatica e di generalizzare l'uso di Internet.

Sullo sfondo di queste valutazioni, che vedono l'innovazione tecnologica come un fattore essenziale di razionalizzazione e sviluppo del sistema televisivo, si può leggere l'accelerazione che il legislatore ha voluto imprimere all'evoluzione digitale delle trasmissioni terrestri. Del resto l'innovazione è considerata un elemento cruciale per oltrepassare equilibri di forza giudicati insoddisfacenti già nella sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale, che ritiene un motivo di sblocco l'aumentato "numero delle reti ove l'evoluzione tecnologica lo renda possibile", e nella legge n. 249/97 che dedica incentivi e misure di favore all'avvio del digitale terrestre. L'Autorità, che ha la responsabilità di "segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche", ha individuato da tempo l'introduzione del nuovo standard televisivo come uno sviluppo fondamentale per il settore: nell'ottobre 1998 la relazione che illustrava il Piano nazionale di assegnazione delle frequenze indicava già l'opportunità di un raccordo con il passaggio al digitale terrestre; il mese successivo veniva costituito un Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali allo scopo di delineare i percorsi operativi in grado di avviare l'uso del nuovo standard; nel novembre 2000, infine, veniva diffuso, a conclusione dei lavori tenuti dal Comitato, un Libro bianco sull'argomento.

La redazione del regolamento che stabilisce le condizioni per il rilascio di licenze e autorizzazioni relative alle trasmissioni digitali terrestri, come richiesto all'Autorità dalla legge n. 66/2001, si colloca in questa linea di azione. L'impianto di fondo è indirizzato verso due tematiche principali: favorire gli investimenti degli operatori nel periodo sperimentale raccordando i titoli rilasciati in questa fase (abilitazioni *ex lege*) ai titoli relativi alla fase successiva di piena operatività (autorizzazioni e licenze); creare le condizioni per un ampio ingresso sul mercato dei fornitori di contenuti e di servizi senza tuttavia irrigidire con cogenti norme di *must carry* le scelte imprenditoriali degli operatori di rete (ai quali toccano ingenti investimenti per il rinnovo degli impianti di tramissione).

Anche le decisioni sulle reti eccedenti e su Rai tre si misurano con l'evoluzione di sistema che il passaggio al digitale terrestre sta per innescare: rimandano, infatti, sulla base della legge n. 249, a tre presupposti i quali sono tutti investiti dalle trasformazioni connesse alla diffusione della nuova tecnologia. Il primo presupposto è costituito dall'idea che le risorse fisiche utilizzate nella trasmissione per via terrestre siano limitate e che di conseguenza l'azione *antitrust* debba applicarsi alla loro distribuzione (e a quella dei titoli concessori associati) fra i vari operatori televisivi ancora prima che allo sviluppo dei fatturati o ai comportamenti in grado di condizionare il mercato e le strategie dei concorrenti.