Infine, con riferimento alla difesa del pluralismo, i provvedimenti di maggior rilievo hanno riguardato l'applicazione della legge n. 28 del 2000, in tema di *par condicio* nelle campagne elettorali. Su questo piano la regolare consultazione con la Commissione parlamentare di vigilanza ha consentito di elaborare, con riferimento a ciascuna elezione, discipline regolamentari omogenee, indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle emittenti.

Nelle diverse tornate elettorali che si sono svolte tra il giugno del 2001 e l'aprile del 2002 l'Autorità ha aperto numerosi procedimenti che hanno investito programmi di comunicazione politica e di informazione, nonché sondaggi e che hanno condotto, in molti casi, all'adozione di provvedimenti di riequilibrio e rettifica.

Sempre in tema di *par condicio* va, infine, ricordata la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 2002, che, nel respingere talune questioni di costituzionalità relative alla legge n. 28 del 2000, ha affermato alcuni importanti principi sia in tema di equiparazione tra emittenza pubblica ed emittenza privata ai fini del rispetto dei doveri nascenti dal rapporto concessorio, sia in tema di pluralismo "interno" ed "esterno" nel settore radiotelevisivo.

Ancora sul piano dell'attività di vigilanza molteplici sono stati gli interventi relativi alla pirateria televisiva e informatica, che ha raggiunto nel nostro paese livelli preoccupanti (si è calcolato di recente che l'utenza abusiva nella pay tv abbia superato il doppio degli abbonamenti). Nel luglio 2001 l'Autorità ha approvato un at-

to di coordinamento con la Siae, provvedendo ad istituire una apposita unità al proprio interno. In questo campo va segnalata l'intensa collaborazione prestata dalle forze della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza operanti presso l'Autorità, che hanno consentito la tempestività sia degli accertamenti ispettivi che degli interventi repressivi.

Nel quadro piuttosto stagnante del mercato televisivo italiano le televisioni a pagamento si sono mosse, lo scorso anno, in controtendenza, con un incremento che ha consentito di raggiungere, secondo alcune stime, circa il 20% delle famiglie italiane. Questo dato, sicuramente incoraggiante, è stato però oscurato dal permanere dello stato di crisi economica che seguita a coinvolgere le due piattaforme di Stream e Telepiù, ormai orientate, ai fini di un riequilibrio economico, verso la fusione. In proposito va ricordato che l'Autorità, lo scorso anno, ha adottato una pronuncia (del. 401/01/CONS) in tema di pluralismo nel mercato della pay tv, che ha escluso, stante il carattere ancora marginale della emittenza a pagamento nel mercato generale della televisione, la lesione sia del pluralismo che delle specifiche soglie economiche stabilite dall'art. 2 della legge n. 249.

Per quanto riguarda, infine, la radiofonia, il dato da segnalare è che il provvedimento di maggior rilievo, rappresentato dal piano per le frequenze digitali, è giunto alla fase finale di perfezionamento e verrà approvato nel corso dei prossimi giorni.

5. Il settore dell'editoria quotidiana si presenta, ormai da qualche anno, interessato da processi non marginali di trasformazione che coinvolgono gran parte delle imprese editoriali. La riorganizzazione dei processi produttivi, il consolidamento delle innovazioni tecnologiche e di prodotto, i cambiamenti nelle modalità di distribuzione hanno determinato un lento, ma costante sviluppo di questo mercato sia in termini di tirature che di vendite. Da rilevare che l'ultimo anno ha fatto emergere alcuni fenomeni significativi quali la diffusione della *free press* (mutuata dall'esperienza dei paesi del nord Europa); l'aumento del prezzo di vendita dei quotidiani; un sensibile raffreddamento del mercato pubblicitario. Anche quest'anno non si sono registrati superamenti dei limiti posti dalla legge alle concentrazioni: di questa circostanza diamo conto nella relazione generale, che riporta le tabelle relative agli indici di concentrazione nazionale, interregionale e regionale dei maggiori gruppi editoriali.

Sul piano della regolazione - dopo la legge n. 62 del 2001 - va, in particolare, ricordato il regolamento che l'Autorità ha adottato per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori della comunicazione (ROC), entrato in funzione nell'agosto dello scorso anno. Con questo regolamento è stata operata una scelta di semplificazione negli adempimenti formali richiesti agli operatori, con l'adozione di modelli standard di comunicazione e con un diffuso ricorso all'istituto della autocertificazione. Entro tale contesto di semplificazione si è inserito anche, più di recente, l'impianto riformato della

c.d. *informativa economica di sistema*, approvata con delibera 129/02/CONS.

6. Nel settore pubblicitario va menzionata l'approvazione del regolamento dell'Autorità in materia di pubblicità radiotelevisiva e di televendite (del. 538/01/CSP), che ha dato attuazione a quanto previsto dalla direttiva "TV senza frontiere" (direttiva 89/552/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/36/CE). Questo regolamento, tra l'altro, ha definito le modalità attuative del principio di riconoscibilità del messaggio pubblicitario rispetto al resto della programmazione; ha disposto i criteri di inserimento della pubblicità televisiva all'interno dei programmi; ha individuato le categorie di messaggi che vanno esclusi dal calcolo dei limiti di affollamento.

Sempre su questo terreno l'Autorità, dopo aver completato la verifica relativa alla distribuzione delle risorse pubblicitarie relative al triennio 1998-2000, ha aperto in questi giorni un'istruttoria diretta ad accertare l'eventuale superamento delle soglie economiche fissate dall'art. 2 della legge n. 249 del 1997, ai fini dell'individuazione di posizioni dominanti vietate. Tale istruttoria dovrà concludersi entro il prossimo mese di ottobre.

7. Sul piano organizzativo è proseguita, nel corso dell'anno, l'opera di messa a punto delle strutture, sotto la guida del Segretario Generale.

Conclusa la fase di primo impianto, il modello organizzativo - anche attraverso un confronto costante con le organizzazioni sindacali - sta andando, oggi, a regime, con l'articolazione delle competenze all'interno dei dipartimenti e dei servizi e con la definitiva provvista degli uffici che, entro quest'anno, verrà completata mediante l'attivazione dei concorsi pubblici.

È questa la sede più appropriata per esprimere pubblicamente al personale dell'Autorità, di ogni ordine e grado, il più sentito ringraziamento per l'impegno ed il contributo di professionalità portato nel lavoro quotidiano, i cui risultati sono testimoniati dalla quantità e dalla qualità dei procedimenti svolti e dei provvedimenti adottati.

La nostra gratitudine va anche agli organi interni di garanzia e controllo, che, con grande autorevolezza e indipendenza, hanno concorso ai risultati del nostro lavoro: al Comitato etico, alla Commissione di garanzia, al Servizio di controllo interno di recente istituito.

Un prezioso contributo all'azione dell'Autorità è stato fornito anche dal Consiglio nazionale degli utenti - la cui presidenza è stata assunta dal prof. Cesare Mirabelli - che, nello svolgimento dei propri compiti, non ha mai fatto mancare segnalazioni e stimoli in tutti i campi connessi alla tutela della persona umana. Di particolare rilevanza le iniziative che il Consiglio ha adottato in tema di qualità della programmazione televisiva, di rapporto tra minori e *media*, di incidenza del messaggio pubblicitario nella sfera minorile.

Continuo ed efficace è stato anche il rapporto tra l'Autorità ed i corpi della Guardia di Finanza e della Polizia delle Telecomunicazioni distaccati presso la sede di Napoli, la cui azione è stata determinante specialmente ai fini della lotta alla pirateria informatica; della verifica del rispetto degli obblighi imposti alle emittenti, con particolare riguardo alla tutela dei minori; dell'accertamento delle violazioni in tema di *par condicio* nelle campagne elettorali. Sono oggi prossimi alla stipula i protocolli d'intesa destinati a regolare le modalità operative dei due Corpi.

Nel corso dell'anno è stato quasi completato il quadro delle leggi regionali istitutive dei Comitati regionali per le comunicazioni, mentre i Comitati effettivamente costituiti e operanti sono saliti a undici. Si è così raggiunta la soglia critica che ha consentito l'avvio del processo per la delega di talune funzioni dell'Autorità ai Comitati. A tal fine lo scorso marzo è stato avviato un tavolo tecnico ai cui lavori hanno partecipato rappresentanti dell'Autorità, dei Consigli e delle Giunte regionali, oltre che del Coordinamento nazionale degli stessi Comitati. Il tavolo ha gia concluso la prima fase dei suoi lavori, definendo una convenzione-tipo per le deleghe, un elenco delle materie delegabili ed una prima valutazione delle risorse necessarie. Sulla scorta del lavoro compiuto è ragionevole preventivare che le prime deleghe potranno essere attivate già entro il corrente anno.

8. Sul piano delle relazioni esterne va innanzitutto dato atto dello spirito collaborativo che ha animato il rapporto con il Ministero delle Comunicazioni, rapporto che, nel corso di quest'anno, si è sviluppato attraverso un confronto efficace e costante su tutti i problemi di comune interesse.

Numerosi sono stati anche i contatti con altri Ministeri (e, in particolare, con il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie), con il Parlamento (e, in particolare, con le Commissioni di settore e con la Commissione parlamentare di vigilanza), con gli organi dell'Unione europea (e, in particolare, con la Commissione), con i vari organismi internazionali operanti nel settore delle comunicazioni.

Sono anche proseguite le attività di cooperazione con le altre Autorità indipendenti e, in particolare, con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cui sono stati resi 113 pareri in tema di pubblicità ingannevole e 18 pareri in tema di concentrazioni), nonché con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, che è intervenuta efficacemente nel procedimento in tema di elenchi telefonici.

Da segnalare anche la prosecuzione dei rapporti con varie istituzioni universitarie e di ricerca e, in particolare, con l'Università Federico II di Napoli, con i Politecnici di Milano e Torino, con l'Istituto per lo Studio dell'Innovazione nei Media e per la Multimedialità (ISIMM).

Alla luce di questi profili, organizzativi e relazionali, appare, dunque, giustificato affermare che il modello di "Autorità della

convergenza" tracciato dalla legge 249 del 1997 - un modello che, quando nasceva, risultava isolato nel contesto europeo - ha retto bene alla prova dei fatti. E questo spiega come, dopo la Finlandia e la Svizzera, modelli analoghi (largamente ispirati al nostro modello) siano stati di recente adottati anche dal Regno Unito e dall'Austria, mentre sono in fase di studio o di adozione in altri paesi dell'Unione e dell'Europa dell'est.

9. I dati che abbiamo richiamato ci inducono, a questo punto, a tentare un rapidissimo giudizio di sintesi sul percorso che l'Autorità ha compiuto nei suoi primi quattro anni di vita e sull'incidenza che questo percorso ha svolto nell'assetto generale del sistema delle comunicazioni del nostro paese.

Questo giudizio va naturalmente commisurato ai due obbiettivi primari che la legge n. 249 del 1997 ha affidato a questo organismo: attuare, anche sulla scorta delle scelte compiute in sede comunitaria, il processo di liberalizzazione dei vari mercati afferenti al settore delle telecomunicazioni; garantire il pluralismo - culturale, politico e sociale - nel settore dei *media,* attraverso una distribuzione equilibrata delle risorse tecnologiche ed economiche afferenti a tale settore.

Per quanto riguarda il primo obbiettivo, ogni osservatore equanime non può non riconoscere i grandi progressi compiuti dal nostro paese nel corso degli ultimi anni nel processo di sviluppo della concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni. Partita con ritardo,

l'Italia, dopo il 1998, è riuscita a recuperare, sul terreno della liberalizzazione, gran parte del terreno inizialmente perduto fino a risalire, anno dopo anno, verso le posizioni migliori del quadro europeo. Basti solo considerare che, in alcuni settori della regolazione, le discipline adottate dal nostro paese si presentano oggi all'avanguardia nell'ambito di tale quadro: questo accade, ad esempio, in materia di accesso disaggregato alla rete locale (*unbundling* del *local loop*), di *carrier preselection,* di linee affittate *wholesale*, di condizioni di parità di trattamento interno/esterno imposte all'operatore dominante. E anche per quanto concerne la concorrenza nell' "ultimo miglio", su cui oggi ferve la polemica in sede europea, l'Italia può già registrare l'apertura di 939 centrali dell'operatore dominante (sulle 1.040 indicate dagli operatori concorrenti), con l'attivazione di circa 35.000 linee disaggregate, che collocano il nostro paese in seconda posizione in Europa dopo la Germania.

La Commissione europea non ha mancato di riconoscere questa realtà quando, nel Settimo Rapporto sull'attuazione delle direttive in tema di telecomunicazioni, pubblicato lo scorso novembre, ha rilevato che il mercato italiano ha realizzato, nell'anno precedente, una crescita consistente (nella misura dell'8,5%), cui hanno contribuito sia il numero degli operatori presenti sia la grande espansione del settore della telefonia mobile, che ha raggiunto in Europa l'indice di penetrazione più elevato (pari, nel 2001, all'82%). A questo risultato - aggiunge lo stesso Rapporto - hanno concorso le decisioni dell'Autorità

di regolazione che sono state "energiche e proattive in molte importanti aree, quali quelle dell'interconnessione, dell'*unbundling*, dell'attuazione della *carrier preselection*", contribuendo all'effettiva riduzione delle barriere di ingresso nel mercato.

Oggi, in conseguenza di questi interventi, la quota di mercato dell'operatore dominante nel traffico telefonico si è ridotta ulteriormente, fino a scendere, nel corso dell'anno, di 7 punti percentuali (dall'83,8% al 76,8%), nonostante che Telecom Italia conservi tuttora una posizione assolutamente dominante tanto nel mercato dell'accesso che delle linee affittate. Gli operatori nuovi entranti hanno, d'altro canto, realizzato i loro risultati migliori nella telefonia nazionale di lunga distanza, dove la quota di mercato dell'operatore dominante è scesa al 64%.

L'accentuarsi della concorrenza - ancorché circoscritta ad un numero non elevato di operatori effettivamente attivi - ha dato i suoi frutti anche sul fronte dei prezzi, che nel corso del 2001, sono sensibilmente discesi nella telefonia fissa con un risparmio, conseguente all'applicazione del meccanismo di *price cap*, di circa 166 milioni di euro (riferito ai soli clienti di Telecom Italia).

Se si allarga poi lo sguardo all'intero quadriennio 1998-2001, quello che si constata, alla luce dei dati ISTAT, è che il settore delle telecomunicazioni è l'unico tra i settori soggetti a regolazione che ha fatto registrare nel nostro paese una flessione costante dei prezzi (pari complessivamente al 6,6%), di fronte ad un aumento dell'indice generale dei prezzi pari, nello stesso periodo, al 7,1%.

Diversa e meno soddisfacente si presenta la situazione relativa al secondo obbiettivo, quello della difesa del pluralismo nell'assetto dei *mass media* e della radiotelevisione in particolare.

Su questo terreno, da quasi vent'anni il nostro sistema misto seguita a registrare - come abbiamo più volte segnalato - un grado molto elevato di rigidità che vede contrapporsi ad un impianto dell'emittenza nazionale sostanzialmente duopolista, un assetto dell'emittenza locale povero di risorse e molto frammentato.

Pur senza trascurare alcuni recenti sintomi di movimento (come, ad esempio, quelli che stanno affiorando nel settore delle pay tv), quello che in generale si constata è che né lo sviluppo delle tecnologie alternative all'uso delle frequenze terrestri (come il satellite ed il cavo, che restano ancora secondari), né lo sviluppo spontaneo del mercato sono riusciti, almeno sinora, ad intaccare sensibilmente questa rigidità così da consentire, attraverso una più equilibrata distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche, l'ingresso di nuove imprese di dimensioni efficienti. Di fronte a questa realtà - che si pone, tra l'altro, in forte contrasto con la complessità crescente del nostro tessuto sociale - c'è da chiedersi se i tempi non siano ormai maturi per imboccare la strada di misure deconcentrative più efficaci e realistiche di quelle sinora sperimentate, in quanto caratterizzate da una maggiore certezza, oltre che da una migliore rispondenza alle nuove caratteristiche dei mercati.

In questa direzione spingono, del resto, come sopra si accennava, le recenti direttive comunitarie in tema di posizioni dominan-

ti - che tendono a privilegiare i controlli *ex post* affidati alle diverse Autorità di garanzia (da raccordare tra loro attraverso forme più strette di cooperazione) - nonché le trasformazioni che l'avvento del "digitale terrestre" lascia sin d'ora intravedere nella configurazione dei nuovi mercati della comunicazione radiotelevisiva, attraverso il potenziamento delle risorse trasmissive ed il superamento delle barriere che hanno sinora separato i vari comparti della comunicazione.

Ma un'attenzione particolare andrà riservata anche alla collocazione e alla missione del servizio pubblico, alla luce degli indirizzi che sono andati emergendo in Europa a partire dal trattato di Amsterdam: una collocazione ed una missione che dovrebbero, in ogni caso, contribuire ad accentuare l'indipendenza del servizio pubblico sia dalla sfera politica - attraverso una migliore valorizzazione della componente professionale - che dalla dimensione commerciale - attraverso una maggiore certezza e stabilità delle risorse disponibili. Ed è proprio in questa ottica che andrà valutata anche l'opportunità di sottrarre i programmi del servizio pubblico al condizionamento degli indici di ascolto, attraverso una riforma degli attuali criteri di rilevazione su cui l'Autorità si è già impegnata mediante l'apertura di una specifica istruttoria.

10. Si è molto parlato nel corso degli ultimi anni - e specialmente negli ultimi mesi - di una "legge di sistema" o "di principi" in grado di

superare la casualità e la transitorietà che hanno spesso caratterizzato la nostra legislazione in tema di comunicazione e, più specificamente, di radiotelevisione. Una legge destinata a durare nel tempo e in grado di anticipare, con una forte visione prospettica, il senso dello sviluppo tecnologico, economico e sociale che si va oggi delineando nel mondo della comunicazione, sotto la spinta dei processi di convergenza legati alla "rivoluzione digitale".

Avemmo modo di segnalare l'utilità di una tale legge già nella relazione dello scorso anno, indicando tra i temi di fondo da affrontare la difesa dei diritti fondamentali degli individui e delle imprese legati alle nuove caratteristiche che la comunicazione e l'informazione vanno oggi assumendo; la previsione di una disciplina *antitrust* appropriata alla natura delle nuove tecnologie e alla dimensione dei nuovi mercati; la definizione del rapporto tra emittenza pubblica ed emittenza privata, anche con riferimento alla missione specifica da riconoscere al servizio pubblico.

Alla luce degli eventi più recenti che ho avuto modo di richiamare all'inizio (nuove direttive comunitarie; decentramento legislativo regionale per l'"ordinamento della comunicazione"; passaggio imminente dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale nelle reti radiotelevisive terrestri in chiaro) questa legge, più che una scelta, sta oggi divenendo una necessità, che viene imposta tanto dai ritmi dello sviluppo tecnologico ed economico quanto dalle trasformazioni istituzionali in atto nel nostro paese.

Per questo l'Autorità, anche sulla scorta di un invito a suo tempo espresso dalla Commissione parlamentare di vigilanza, sta oggi elaborando i contenuti di una segnalazione che si ripromette di inviare quanto prima al Governo.

L'augurio che in questa sede vorremmo formulare è che il senso di questa necessità possa essere colto da tutti nella sua urgenza per tradursi al più presto in scelte legislative chiare e ben meditate.