ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLVII**
n. **2**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SUI PROGRAMMI DI LAVORO DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

(Anni 2001 e 2002)

(Articolo 1, comma 6, lettera c*), della legge 31 luglio 1997, n. 249)*

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 5 agosto 2002

N.B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

1. L'anno che abbiamo alle spalle è stato segnato, sul piano della normazione, da due eventi di grande rilevanza per il futuro assetto del mondo della comunicazione.

Il primo evento (ancorché successivo in ordine temporale) è maturato a livello comunitario e si è realizzato, dopo un lungo processo preparatorio, con la definitiva approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio europei di un "pacchetto" di quattro nuove direttive in tema di comunicazione elettronica, che modificano radicalmente l'impianto delle direttive adottate dalla Comunità europea nel corso degli anni '80 e '90. Si tratta di un complesso organico di norme, che, oltre a porre alcuni principi generali, interviene specificamente nel campo dell'accesso alle reti, delle autorizzazioni e del servizio universale. La linea di fondo che ispira questa nuova disciplina è data dalla convergenza in atto tra i settori, un tempo ben distinti, delle telecomunicazioni, dei *media* e delle tecnologie dell'informazione, convergenza che viene sempre più a imporre, ad avviso dell'Unione, l'adozione di un quadro normativo unitario. Da qui l'estensione di alcuni principi fondamentali maturati nel settore delle telecomunicazioni al settore radiotelevisivo, pur rimanendo salve le discipline nazionali in tema di contenuti editoriali e politica audiovisiva. Le quattro direttive sono entrate in vigore il 24 apri-

le scorso e dovranno essere recepite dagli Stati dell'Unione entro il 24 luglio del prossimo anno.

Il secondo evento (ancorché primo in ordine temporale) è maturato, invece, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, attraverso la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione approvata, a seguito di un referendum popolare, con la legge costituzionale n. 1 del 2001, entrata in vigore nel novembre scorso. Con questa riforma si è disposto, tra l'altro, all'art. 117, l'affidamento alla competenza concorrente regionale della legislazione in tema di "ordinamento della comunicazione". Si tratta, come appare evidente, di una scelta assai impegnativa, anche in relazione alla tradizionale riserva di competenza statale in tema di telecomunicazioni e *mass media*: scelta che impone, oggi, anche al fine di evitare il rischio di conflitti insanabili, l'individuazione dei principi fondamentali della materia ed una chiara definizione della linea di confine in grado di distinguere la sfera statale dalla sfera regionale.

Se a questi due passaggi normativi si aggiunge anche il richiamo alla legge n. 66 del marzo del 2001 (che avemmo modo di illustrare già nella relazione dello scorso anno) - legge diretta a favorire l'avvio della tecnologia "digitale terrestre" nelle trasmissioni radiotelevisive ed il definitivo abbandono, entro il 2006, della tecnologia analogica oggi applicata nella televisione in chiaro - emerge con tutta evidenza il quadro delle novità che, nel corso degli ultimi mesi, si sono andate affermando sia a livello comunitario che a livello nazionale.

Queste novità tendono, oggi, a indirizzare l'evoluzione del nostro assetto delle comunicazioni su tre percorsi fondamentali, che vengono a investire: a) lo sviluppo della convergenza tecnologica, economica e normativa tra telecomunicazioni, radiotelevisione e informatica; b) la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali nella disciplina di questo comparto allargato; c) l'accelerazione dei processi di innovazione determinati dalla "digitalizzazione" e dall'avvento dei nuovi servizi interattivi della "Società dell'informazione".

2. Fatti questi richiami alle più recenti novità del quadro normativo, vediamo ora come si è sviluppato, nel corso dell'ultimo anno, il quadro economico.

A livello mondiale la primavera del 2002 ha segnato l'ingresso del settore delle telecomunicazioni e, più in generale, dell'intera area dell'ICT nel terzo anno di crisi.

Dalla seconda metà del 2000 si è interrotto, infatti, il ciclo estremamente positivo, che, con molta euforia, si era sviluppato nel quinquennio precedente, grazie ai processi di liberalizzazione avviati in ogni parte del mondo ed alla conseguente, crescente diffusione della telefonia mobile e di Internet.

Oggi, gli eventi che marcano la crisi sono molteplici e pesanti. Un numero consistente di nuovi operatori ha lasciato o si accinge a lasciare il campo, sia negli Stati Uniti che in Europa. Gli investimenti per la costruzione di nuove reti sono in forte calo (per il 2002 si cal-

cola una riduzione del 17%), mentre l'utilizzo delle reti già installate procede spesso in termini estremamente ridotti, per l'insufficienza della domanda o per la mancanza di collegamenti adeguati con la rete di accesso. Anche il debito degli operatori, nato dal costo eccessivo delle acquisizioni recenti e delle licenze, ha raggiunto dimensioni che allarmano i mercati: si calcola che nella primavera del 2002 le maggiori società telefoniche di Europa avessero debiti per 285 miliardi di dollari, di cui il 45% concentrati in France Telecom e Deutsche Telekom. Da qui la debolezza del mercato azionario che ha finito per distruggere, con forti oscillazioni al ribasso, parti consistenti del proprio valore. I nuovi *trends* dell'economia stanno, di conseguenza, spingendo in direzione sia della selezione che della concentrazione delle risorse imprenditoriali.

Se questo è il quadro, la conclusione da trarre dovrebbe, dunque, essere quella che la prospettiva di una "Società dell'informazione" (o "della conoscenza"), legata agli sviluppi di una "nuova economia", quale era emersa nel corso degli anni novanta, deve ormai ritenersi tramontata come una utopia generosa, ma anche irrealistica?

Una simile conclusione, ove volessimo trarla dalla congiuntura presente, oltre che affrettata, sarebbe anche decisamente antistorica ed errata.

La crisi che oggi l'economia della comunicazione e dell'informazione sta attraversando resta, pur sempre, una crisi congiunturale (ancorché destinata, forse, a durare per un arco non breve di tempo),

che va comparata con i dati strutturali dello sviluppo, ormai irreversibile, di una società che ha posto al centro del proprio progresso l'arricchimento delle facoltà cognitive dell'uomo. Grazie al trattamento delle informazioni, che cresce di continuo in efficacia, ed alle reti di comunicazioni, che tolgono ostacoli di tempo, costi e ambiente alla circolazione delle conoscenze, nell'ultimo decennio, sia gli individui che gli organismi sociali hanno potentemente allargato la propria capacità operativa e relazionale, scoprendo nuovi campi di attività, nuove forme di transazioni commerciali, nuove occasioni di arricchimento intellettuale, con opzioni di vita del tutto sconosciute nel passato.

In questo intreccio fra sviluppo della tecnologia e dilatazione della vita sociale si strutturano le costanti che, al di là degli sbalzi del ciclo economico, vengono oggi a segnare l'esplosione inarrestabile del mondo delle comunicazioni. Accade così che, anche in un contesto di crisi qual è quello che stiamo attraversando, l'innovazione seguita a svilupparsi a tassi pur sempre elevati, confermando il valore, per l'intero comparto dell'ICT, di quella legge di Moore, che, già nel 1965, prevedeva il raddoppio della capacità di calcolo e di memoria dei circuiti integrati ogni 18 mesi.

La conferma di questa tendenza si trova, in particolare, nella diffusione di Internet che non subisce arresti, ma seguita rapidamente a crescere in tutto il mondo. Si calcola, infatti, che i 500 milioni di utenti su scala mondiale stimati a fine 2001 siano destinati a raddoppiare entro il 2006 (con un tasso medio annuo di incremento vicino al

20%), mentre per quanto concerne il nostro paese l'anno trascorso (attraverso un incremento del 37% rispetto all'anno precedente) ha portato la platea dei fruitori della rete a sfiorare la consistente soglia dei diciotto milioni.

Il futuro che abbiamo dinanzi spinge, dunque, nel lungo periodo, in direzione della moltiplicazione sia delle reti che dei servizi più innovativi e a forte valore aggiunto, attraverso gli strumenti della "larga banda", della telefonia mobile di terza generazione, del "digitale terrestre" nel settore radiotelevisivo: strumenti il cui impiego potrà essere agevolato dalla crescente alfabetizzazione informatica, che tende ormai a uscire dall'ambito privilegiato delle organizzazioni di impresa per porsi come elemento diffuso della vita familiare.

Tutto questo può anche spiegare come, nonostante la crisi, il mercato mondiale dei servizi di telecomunicazioni sia potuto crescere nel corso del 2001 del 9,9%, fino a raggiungere un valore pari a 1.187 miliardi di euro, equivalente a poco meno del 4% del prodotto interno lordo mondiale: un dato che conferma come il settore delle telecomunicazioni resti tuttora uno dei più importanti comparti per la crescita dell'economia mondiale.

3. In questo contesto più generale, vediamo, ora, come si è svolta l'azione dell'Autorità, nel corso dell'anno.

Per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni, tra le decisioni di maggior rilievo, vanno, in particolare, segnalate:

a) la delibera relativa all'introduzione dell'accesso forfettario a Internet (il cosiddetto FRIACO) (del. 25/01/CIR), che consente all'utente di avvalersi di una connessione a prezzo fisso e non a tempo. Da ultimo, l'Autorità ha provveduto anche ad attuare la recente legge n. 59 di quest'anno, che ha disposto, ai fini dell'accesso a Internet, la piena equiparazione degli operatori licenziatari (OLO) agli operatori autorizzati (ISP);

b) la delibera sull'accesso condiviso (c.d. *shared access*) e sull'accesso disaggregato alla sottorete locale (c.d. *subloop unbundling*) (del. 24/01/CIR), che consente ai fornitori di servizi Internet di affittare dall'operatore dominante soltanto la porzione di banda destinata al trasporto dei servizi dati e di godere di una maggiore flessibilità nella definizione della propria architettura di rete;

c) la delibera relativa all'offerta di linee affittate *wholesale* (del. 393/01/CONS), che permette agli operatori di offrire al cliente finale soluzioni per il trasporto dati in concorrenza con l'operatore storico;

d) le delibere concernenti la regolamentazione della "banda larga" (DSL, CVP) (del. 3/01/CIR e 4/01/CIR), che hanno reso il mercato italiano uno dei più sviluppati a livello europeo. In proposito va ricordato che alla fine del 2001 risultavano attivate già 247.000 linee fornite direttamente da Telecom Italia alla propria clientela e altre 143.000 acquisite dagli operatori licenziatari per la rivendita agli utenti finali, con oltre 780 Comuni raggiungibili dall'offerta DSL;

e) la delibera concernente la disciplina delle licenze per le frequenze radio punto-multipunto ai fini dell'accesso all'"ultimo miglio"

(WLL) (del. 400/01/CONS). Le licenze relative sono oggi in corso di rilascio da parte del Ministero.

Vanno, inoltre, ricordate le decisioni in tema di "portabilità del numero" *(mobile number portability)* (del. 12/01/CIR; 19/01/CIR; 22/01/CIR e 7/02/CIR), che rafforzano la concorrenza nel settore della telefonia mobile, dal momento che consentono all'utente il cambio del gestore senza subire il disagio del cambio di numerazione. Oggi, anche a seguito di un accordo quadro raggiunto dagli operatori, la portabilità del numero è pienamente operativa, ancorché nella fase iniziale di decollo.

Particolare rilievo assume, in questo quadro, la delibera relativa alla c.d. *"parità di trattamento interna/esterna"* (del. 152/02/CONS), diretta ad assicurare il rispetto del principio di non discriminazione tra le divisioni commerciali dell'operatore dominante e i concorrenti presenti nello stesso mercato. Al termine di una complessa istruttoria durata quasi due anni l'Autorità ha stabilito - tra l'altro - una maggiore articolazione del modello di contabilità dei costi di Telecom Italia, nonché misure atte ad impedire un utilizzo anticoncorrenziale delle informazioni che quest'ultima acquisisce sui propri concorrenti nel momento in cui fornisce loro servizi intermedi.

La parità di condizioni concorrenziali tra gli operatori sul mercato è influenzata, com'è noto, anche dall'esistenza di alcuni limitati servizi per i quali la normativa consente la possibilità di sussidi incrociati in quanto ricompresi nella nozione di *servizio universale*. In que-

sto campo, oltre alla verifica del calcolo del costo netto per il servizio universale relativo all'anno 2000, l'Autorità ha stabilito anche (con la del. 36/02/CONS) le modalità organizzative per la realizzazione e l'offerta di un servizio di elenco telefonico generale, destinato a includere gli abbonati di tutti gli operatori di rete fissa e di rete mobile. Nei prossimi mesi, l'Autorità indicherà le procedure di tipo concorsuale con cui si provvederà ad affidare la gestione del servizio, anche su base regionale.

Per quanto concerne, poi, la materia tariffaria vanno, in particolare, richiamate: a) la delibera che ha disposto condizioni tariffarie agevolate per le categorie di clientela disagiata ("fasce sociali") (del. 330/01/CONS); b) la delibera che ha adeguato i valori di *price cap* relativi al canone telefonico ed ai contributi di attivazione (del. 469/01/CONS); c) la delibera concernente la rimodulazione del servizio 12 di informazioni abbonati, per le comunicazioni originate da apparati di telefonia pubblica (del. 79/02/CONS).

In questo contesto, un primo aspetto di ordine generale da rimarcare riguarda la maggiore attenzione dedicata dall'Autorità ai mercati intermedi (c.d. *wholesale)*, mentre - in linea con lo spirito del nuovo quadro regolamentare europeo - si è andato progressivamente riducendo lo spazio per interventi *ex ante* sui mercati finali (c.d. *retail*).

Un secondo aspetto riguarda, invece, il ruolo fondamentale che è venuta ad assumere, nell'ambito della disciplina degli obblighi dell'ex monopolista, la c.d. "Offerta di riferimento". Su questo piano

quello che inizialmente era il "Listino d'interconnessione" si è progressivamente esteso fino a ricomprendere i servizi di accesso disaggregato, le attività legate alla co-locazione presso le centrali dell'operatore dominante, i servizi di *carrier selection* e *preselection*, i servizi di accesso ad Internet, etc.

In sintesi possiamo, dunque, dire che gli interventi dell'ultimo anno tendono a mettere in luce il passaggio verso una nuova fase del ciclo regolamentare. Completata la prima fase di avvio della liberalizzazione con la completa apertura dei mercati, si sta oggi entrando in una fase di consolidamento dell'assetto concorrenziale, connotata da un maggiore impegno nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e garanzia. Su questo piano, all'analisi delle proposte tariffarie delle imprese, per verificarne la compatibilità con gli obblighi regolamentari, si è andata, di conseguenza, affiancando una intensa attività di monitoraggio sulle effettive condizioni di competizione nei mercati, che ha portato alla costituzione di apposite unità di controllo nei vari settori.

Sempre sul versante della vigilanza, vanno anche segnalate le attività concernenti la verifica del rispetto degli obblighi di *price cap* da parte di Telecom Italia; l'esame delle modalità con cui vari operatori hanno acquisito clientela in *carrier preselection* (dove si è giunti oggi a sfiorare la soglia dei tre milioni di utenze, tra le più alte in Europa); l'aggiornamento del progetto di Osservatorio sulla trasparenza tariffaria, al fine di estenderne il dominio anche alle offerte

relative a Internet ed alla telefonia mobile, così come richiesto dai consumatori.

Per quanto concerne, poi, il contenzioso tra gli operatori, l'Autorità ha affrontato, nel corso dell'anno, tredici controversie, di cui undici hanno riguardato la telefonia fissa e due la telefonia mobile.

Il contenzioso tra utenti e operatori (oggetto di un regolamento approvato di recente dall'Autorità) ha riguardato, invece, oltre 1.100 segnalazioni, per la massima parte relative al mercato della telefonia fissa. Su questo piano si constata un aumento sensibile delle denunce relative all'attivazione di servizi non richiesti dagli utenti, la cui incidenza è passata dal 5,3% dell'anno scorso al 25,4% di quest'anno.

Se questo è lo stato dei lavori ad oggi, decisioni importanti attendono l'Autorità anche per la seconda metà di quest'anno. Si concluderanno, infatti, nei prossimi mesi le istruttorie relative alle metodologie di costo degli operatori fissi e mobili, alle scelte relative al meccanismo di finanziamento del servizio universale (c.d. *pay or play*), all'introduzione di meccanismi di *network cap* sulle reti degli operatori fissi e mobili. Ma soprattutto l'Autorità dovrà impegnarsi nell'attuazione del "pacchetto" regolamentare varato dall'Unione europea, che prevede metodologie nuove per le analisi di mercato, per la valutazione della forza dominante dei vari operatori, nonché, più in generale, per la verifica del rispetto dei principi della concorrenza nell'ambito del settore allargato delle comunicazioni elettroniche.

4. Anche nel settore radiotelevisivo l'anno appena trascorso è stato segnato dall'adozione di alcuni provvedimenti di notevole rilevanza. Vanno ricordate, in particolare, la delibera che, in attuazione della legge 66/2001, ha varato il regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale (del. 435/01/CONS), nonché la delibera che, ai sensi dell'art. 3 della legge 249 del 1997, ha fissato i termini per l'abbandono delle frequenze analogiche da parte delle emittenti titolari di frequenze eccedenti il limite del 20% fissato dalla stessa legge (del. 346/01/CONS).

Con il regolamento sul "digitale terrestre" l'Autorità ha stabilito le linee guida per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni previste, rispettivamente, per i gestori delle reti e per i fornitori dei servizi e dei contenuti operanti nell'ambito del nuovo mercato. A tale regolamento seguirà, entro la fine di quest'anno, il piano di assegnazione delle frequenze terrestri in tecnica digitale e, entro il marzo del 2004, un ulteriore regolamento per la tutela del pluralismo e della concorrenza nell'ambito di questo settore.

Tra le innovazioni introdotte con questo regolamento vanno menzionate: a) l'abbandono dello schema, proprio della televisione analogica, concentrato sulla figura unica del concessionario, cui si sostituisce la separazione tra le diverse figure che operano nella catena del valore: l'operatore di rete e i fornitori di contenuti e di servizi; b) la tendenziale equiparazione, dal punto di vista degli obblighi regolamentari, tra i gestori di reti televisive ed i gestori di reti di telecomunicazioni, in linea con l'evoluzione determinata dalla conver-

genza; c) la definizione di una fase transitoria di sperimentazione, in grado di accelerare il passaggio alla nuova tecnologia.

In proposito va ricordato che la televisione in chiaro, tranne pochi casi di sperimentazione, è rimasta sinora ancorata alla tecnologia analogica: da qui l'importanza dell'avvento del "digitale terrestre" ai fini della determinazione dei futuri assetti del sistema radiotelevisivo, per il graduale superamento del limite della risorsa scarsa legato alle frequenze analogiche; per le applicazioni, anche interattive, che la nuova tecnologia tenderà a favorire; per lo sviluppo già prevedibile di nuovi modelli di business e di nuovi profili di consumo.

Con la seconda delibera richiamata, l'Autorità, sulla base di una complessa istruttoria, ha fissato al 31 dicembre 2003 il termine entro cui le emittenti che trasmettono in chiaro o in forma codificata, in deroga ai limiti fissati dalla legge n. 249 del 1997, dovranno trasmettere, ai fini del rispetto dei criteri indicati dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 420 del 1994, esclusivamente via satellite o via cavo. Entro lo stesso termine, come è noto, anche una delle reti della concessionaria pubblica dovrà rinunciare alle proprie risorse pubblicitarie. L'Autorità ha fissato il termine in questione al 31 dicembre 2003, nella ragionevole attesa che, entro tale data, la quota delle famiglie italiane in grado di poter accedere alla ricezione televisiva mediante cavo o satellite possa aver raggiunto la soglia del 50%. Tale soglia è stata individuata, sulla scorta degli indirizzi espressi dalla Commissione parlamentare di vigilanza, in base al bilanciamento tra la necessità di

procedere prima possibile alla deconcentrazione del settore e l'esigenza di non compromettere l'equilibrio economico delle imprese oggi operanti. D'altro canto, stante la scarsa prevedibilità degli sviluppi futuri di un mercato destinato a modificarsi sotto la spinta del "digitale terrestre", l'Autorità ha anche disposto, entro il dicembre di quest'anno, una verifica intermedia sul grado di diffusione effettiva dei sistemi alternativi alle frequenze analogiche, al fine, se del caso, di anticipare o ritardare la data del 31 dicembre 2003.

Sul piano della vigilanza, è proseguito il monitoraggio delle trasmissioni televisive con riferimento alle quattro aree tematiche richiamate dalla legge n. 249, che investono, com'è noto, gli obblighi di programmazione dei concessionari; il pluralismo, politico, culturale e sociale; la pubblicità, con riferimento agli indici di affollamento e alla collocazione degli spot; le garanzie dell'utenza, specialmente in relazione al profilo della tutela dei minori.

Per quanto riguarda gli obblighi di programmazione dei concessionari, l'Autorità ha avviato 45 procedimenti, gran parte dei quali hanno riguardato la presunta violazione di norme poste a tutela dei minori. Per la violazione delle norme in materia di pubblicità e sponsorizzazioni sono stati avviati 51 procedimenti, che nella massima parte dei casi hanno dato luogo a contestazione o a diffida. Inoltre, con riferimento alle garanzie per l'utenza sono state esaminate 120 denunce, anch'esse in gran parte riferibili alla tutela dei minori.

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.