Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Relazione annuale

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Presentazione del Presidente dell'Autorità

Roma, 9 luglio 2004

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidente

Enzo Cheli

Commissari

Silvio Traversa

Paola Manacorda

Vincenzo Monaci

Antonio Pilati

Alfredo Meocci

Mario Lari

Alessandro Luciano

Giuseppe Sangiorgi

Segretario generale

Alessandro Botto

PREMESSA

1. L'anno appena trascorso è stato per il mondo della comunicazione e dell'informazione un anno cruciale, che ha fatto registrare, sia a livello europeo che nazionale, un mutamento profondo nel tessuto delle regole destinate a guidare i vari settori di questo comparto.

A livello europeo, le novità maggiori sono emerse con l'entrata in vigore, nel luglio dello scorso anno, delle cinque direttive sulla "comunicazione elettronica" approvate, a conclusione di un lungo processo di revisione della preesistente legislazione comunitaria, dal Parlamento e dal Consiglio europei, direttive completate da altri atti connessi, quali la direttiva sulla concorrenza nel mercato delle reti e dei servizi e la raccomandazione sui mercati rilevanti.

Come avemmo già modo di accennare nella Relazione dello scorso anno, questo nuovo quadro regolamentare ha segnato, per molti aspetti, un vero punto di svolta rispetto al passato.

Al livello nazionale, le novità più rilevanti sono derivate dal varo di due leggi organiche (o di sistema), quali il Codice delle comunicazioni elettroniche approvato con il D.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 e la legge 3 maggio 2004, n. 112, in tema di riassetto dell'intero sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

Attraverso il Codice delle comunicazioni elettroniche sono state recepite con puntualità le nuove direttive europee e sono state definite le sfere di competenza del Ministero delle comunicazioni e

dell'Autorità. Attraverso la legge n. 112 del 2004 - maturata dopo un lungo e contrastato percorso parlamentare - si è cercato di dare basi nuove all'impianto del sistema radiotelevisivo, alla luce delle trasformazioni tecnologiche in atto, anche al fine di offrire una risposta alla giurisprudenza della Corte costituzionale e agli indirizzi espressi nel messaggio del Presidente della Repubblica del 22 luglio 2002, in tema di pluralismo.

In virtù di questo nuovo quadro si può, dunque, dire che, tanto a livello europeo che nazionale, una stagione si è chiusa ed un'altra si è appena avviata, i cui sviluppi possibili restano ancora in gran parte indefiniti, data la varietà e la complessità dei fattori tecnologici, economici e sociali che le nuove discipline stanno ponendo in gioco.

L'Autorità si trova, di conseguenza, oggi, impegnata, nell'ambito delle sue competenze, a dare attuazione a questo quadro e ad adeguare, alla luce delle novità introdotte, le proprie attività di regolazione e di controllo.

2. Ma al di là delle regole, mutamenti consistenti sono venuti a emergere, nel corso dell'anno, anche sul piano dei processi economici.

Sviluppando un percorso già iniziato nel 2002, il mercato ICT è tornato, infatti, ad assumere il ruolo di *driver* della ripresa economica in quasi tutto il mondo. È vero che la crescita del mercato mondiale

delle telecomunicazioni risulta ancora limitata, nel 2003, al 2,9% (con un volume pari a 915 miliardi di euro), ma le previsioni per il biennio 2004-2005 si presentano decisamente più incoraggianti, con un'attesa di crescita pari al 4,1% per il 2004 e al 4,8% per il 2005.

Esistono, d'altro canto, a livello mondiale, chiari segnali che possono indurre ad un ragionevole ottimismo, quali quelli che si collegano agli sforzi di risanamento compiuti dai principali operatori telefonici, all'atteggiamento più favorevole dei mercati finanziari, alla dinamicità e innovatività del settore della telefonia mobile, alla crescita veloce e consistente della banda larga e delle nuove applicazioni ad essa legate.

Dal canto suo, la Commissione europea ha previsto, per il 2004, un tasso di crescita del settore destinato a collocarsi tra il 3,7% ed il 4,7%, in ragione di un ulteriore sviluppo della telefonia mobile (anche attraverso l'avvio dell'UMTS), di una crescente diffusione della banda larga, di un incremento delle linee d'accesso disaggregato alla rete locale. E questo nonostante talune difficoltà che tuttora permangono nella telefonia fissa, dove, peraltro, la quota di mercato degli operatori storici seguita ancora a decrescere a favore degli operatori alternativi.

Tutto induce, dunque, a ritenere che i mercati in cui si articola il mondo della comunicazione abbiano ormai imboccato, in virtù delle spinte indotte dai processi di digitalizzazione in atto, l'uscita

definitiva dal tunnel di quella crisi che, a livello mondiale, si era aperta, dopo la grande euforia degli anni '90, all'inizio del nuovo secolo.

LE AZIONI SVOLTE DALL'AUTORITÀ NEL CORSO DELL'ANNO

3. Entro questo quadro, segnato da tanti fattori di mutamento, si collocano gli interventi che l'Autorità, nel corso dell'anno, ha sviluppato nei settori delle telecomunicazioni, della radiotelevisione, dell'editoria, delle nuove tecnologie della comunicazione.

Mi limito, in questa sede, a richiamare soltanto alcune delle decisioni più rilevanti, rinviando per un quadro più completo al testo esteso della Relazione annuale.

4. Nel settore della telefonia fissa l'attività regolatoria dell'Autorità è intervenuta sia sul mercato *wholesale* (concernente l'interconnessione e l'accesso speciale alla rete), sia su quello *retail* (concernente i prezzi finali, la qualità dei servizi e il servizio universale).

In particolare, in questo settore l'Autorità: *a)* ha introdotto un *cap* di salvaguardia per quanto concerne il paniere dei servizi a canone, volto specialmente a garantire la tutela dei clienti residenziali; *b)* ha stabilito una riduzione media dei prezzi dell'offerta *retail* per le linee affittate del 5,25%; *c)* ha approvato il listino di interconnessio-

ne per l'anno 2004, con una sensibile riduzione dei prezzi di interconnessione rispetto all'anno precedente; *d)* ha adeguato il Piano di numerazione nazionale, tenendo conto in particolare dello sviluppo dei servizi più innovativi.

L'Autorità ha anche approvato una direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni, che gli operatori sono tenuti ad adottare a tutela dell'utenza.

Passando al settore della telefonia mobile, i principali interventi hanno riguardato: *a)* l'adozione della disciplina relativa alle procedure per l'assegnazione di frequenze per il servizio radiomobile professionale a gestione centralizzata (*Public Access Mobile Radio* - PAMR); *b)* la consultazione pubblica per il riordino delle frequenze GSM; *c)* la promozione della realizzazione da parte degli operatori di un *database* unico nazionale per la gestione di un codice dei terminali radiomobili (IMEI), destinato a contenere i fenomeni criminali ai danni degli utenti.

Ulteriori interventi regolamentari hanno investito la sfera di Internet, dove l'Autorità ha continuato a dedicare una specifica attenzione alla disciplina delle attività di sviluppo dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale.

Intensa è stata anche, in questo periodo, l'azione di vigilanza diretta a verificare le condizioni di offerta praticate dagli operatori e il rispetto delle normative di settore. Fra gennaio e dicembre 2003

sono pervenute all'Autorità alcune migliaia di istanze da parte degli utenti e delle imprese, con un consistente aumento rispetto agli anni precedenti.

5. Nel settore dell'audiovisivo le principali azioni dell'Autorità hanno avuto ad oggetto: *a)* l'integrazione del Piano cd. di "primo livello" delle frequenze digitali terrestri ai fini dell'assegnazione di risorse in ambito provinciale (integrazione che, in aggiunta alle 12 reti nazionali e 126 regionali, ha individuato 71 bacini provinciali in grado di consentire la realizzazione di 1.272 reti in ambito locale); *b)* la rideterminazione dei canoni annui di concessione per le emittenti relativi al triennio 2003-2005; *c)* l'individuazione del limite temporale per i diritti di sfruttamento secondari delle opere televisive realizzate da produttori indipendenti, lasciando alla libera contrattazione delle parti la determinazione del corrispettivo; *d)* la definizione del regime autorizzativo per i trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive; *e)* l'indizione di una consultazione pubblica finalizzata a stabilire la disciplina dell'accesso alle reti da parte dei fornitori di contenuti, così da garantire, in presenza di risorse frequenziali insufficienti a soddisfare tutte le richieste, l'accesso alle radiofrequenze in condizioni di parità di trattamento.

In questo quadro, particolare rilievo assume il recente completamento dell'analisi delle posizioni dominanti nel mercato radiotele-

visivo, condotto in attuazione della delibera n. 226/03/CONS del 17 giugno 2003 (già richiamata in occasione della precedente Relazione), che aveva accertato, per il triennio 1998-2000, il superamento, da parte delle emittenti RAI e RTI e della concessionaria di pubblicità Publitalia '80, del tetto del 30% fissato per la raccolta delle risorse economiche dalla legge n. 249 del 1997. Con la delibera n. 117 del 30 aprile 2004, l'Autorità ha concluso tale analisi, confermando anche per il triennio 2001-2003 l'avvenuto sforamento da parte degli stessi soggetti del limite *antitrust* indicato dalla stessa legge n. 249, con RAI e RTI che hanno raccolto, nel 2003, rispettivamente il 38,1% ed il 31,4% delle risorse. Essendo, peraltro, dopo tale delibera, mutati i parametri della disciplina *antitrust* in conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 112 del 2004 e degli accertamenti effettuati in ordine agli sviluppi della tecnologia digitale terrestre ai sensi della legge n. 43 del 2004, l'Autorità sta oggi valutando i provvedimenti da adottare alla luce delle innovazioni legislative introdotte e dei risultati raggiunti nel corso delle precedenti istruttorie. La decisione relativa a tali provvedimenti è prevista per la fine del corrente mese di luglio.

6. Un altro settore che ha molto impegnato il lavoro dell'Autorità è stato quello relativo ai controlli sulla *par condicio* (come regolata dalla legge n. 28 del 2000), sul pluralismo dell'informazione (come

previsto dalla legge n. 223 del 1990) e sui sondaggi (come disciplinati dai vari regolamenti dell'Autorità).

Su questo terreno va segnalato che: *a)* in materia di *par condicio* durante le campagne elettorali, dal 1° aprile 2003 ad oggi sono stati aperti 116 procedimenti ed adottate 109 delibere, di cui 13 di riequilibrio (11 delle quali nel periodo maggio-giugno 2004, relativo all'ultima campagna elettorale); *b)* in materia di pluralismo dell'informazione, dopo i due casi-pilota relativi a trasmissioni della RAI ("Sciuscià edizione straordinaria") e di RTI ("TG4" e "Studio Aperto"), già ricordati nella Relazione dello scorso anno, si è concluso un ulteriore procedimento relativo ad un esposto dell'Associazione Lista Pannella nei confronti della trasmissione "Primo Piano" della RAI. Anche in questo caso, in assenza di specifiche disposizioni sanzionatorie indicate dalla legge, l'Autorità ha disposto un richiamo verso l'emittente ai fini del rispetto dei principi di correttezza, completezza, imparzialità ed obiettività dell'informazione indicati nell'art. 1 della legge n. 223 del 1990; *c)* in materia di verifica del rispetto della normativa in tema di sondaggi, l'attività di vigilanza ha riguardato la pubblicazione sia di risultati di sondaggi demoscopici in materia politico/elettorale (con l'apertura di 59 procedimenti), sia di risultati attinenti ad altre tipologie di rilevazioni (con l'apertura di 64 procedimenti).

Da segnalare, come novità significativa che - con i regolamenti varati, previa consultazione con la Commissione parlamentare per

l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in occasione delle recenti campagne elettorali, - è stato introdotto nei programmi di approfondimento informativo, pubblici e privati, l'obbligo di garantire la presenza equilibrata di tutti i soggetti politici che partecipano alle elezioni "assicurando sempre e comunque un equilibrato contraddittorio".

Infine, un ulteriore tema emerso per la prima volta nel corso dell'anno è stato quello della partecipazione di esponenti politici ai programmi di intrattenimento trasmessi dalla concessionaria pubblica, in violazione di un atto di indirizzo emanato dalla Commissione parlamentare di vigilanza nel marzo 2003, dove si è imposto di limitare tale partecipazione ai soli casi in cui la particolare competenza e responsabilità dei soggetti invitati sia idonea a giustificarne la presenza. La prima decisione relativa a tale questione - che ha comportato un'ampia indagine sulla generalità dei programmi di intrattenimento della RAI - verrà adottata nei prossimi giorni, con riferimento ai primi sei programmi esaminati.

Nel complesso appare, dunque, confermata l'utilità di una disciplina posta a garanzia dell'accesso ai *media* dentro e fuori le campagne elettorali: disciplina ormai presente in tutte le democrazie più evolute, fatte salve le opportune modulazioni per adeguare la portata delle varie norme alle singole circostanze (così come è accaduto di recente in Italia con la legge n. 313 del 2003, che ha previsto

per l'emittenza locale un'attenuazione della disciplina generale posta in tema di *par condicio*).

7. In materia di tutela dei minori, l'anno 2003 ha visto consolidarsi i rapporti con il "Comitato televisione e minori", insediato presso il Ministero delle comunicazioni ai fini della verifica del rispetto del "Codice di autoregolamentazione TV e minori", varato alla fine del 2002. L'entrata in vigore della legge n. 112 del 2004 ha, d'altro canto, rafforzato la tutela preesistente, prevedendo sia la diretta sanzionabilità delle disposizioni contenute in tale Codice sia l'aggravamento delle sanzioni che oggi, anche attraverso la loro necessaria pubblicità, hanno assunto un'effettiva deterrenza.

Nel periodo in esame il Comitato ha trasmesso all'Autorità 35 segnalazioni che hanno condotto all'approvazione di 8 ingiunzioni e 17 contestazioni, concernenti trasmissioni pornografiche o violente o nocive per lo sviluppo psichico e morale dei minori.

8. Un altro settore da richiamare è quello della vigilanza sulla pubblicità, effettuata sia a campionamento che su segnalazione di soggetti terzi. Su questo piano, nel periodo aprile 2003 - marzo 2004, sono stati effettuati nei confronti delle emittenti nazionali 85 interventi, di cui 14 in materia di affollamenti pubblicitari.

In 29 casi l'Autorità ha provveduto ad applicare le sanzioni previste dalla legge n. 223 del 1990, sanzioni che hanno riguardato, in