



*Autorità per le garanzie
nelle comunicazioni*

RELAZIONE ANNUALE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO

Presentazione del Presidente dell'Autorità

Palazzo Montecitorio

Roma, 12 luglio 2001

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

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

Antonio CATRICALÀ

1. Nella relazione che presentammo alle Camere lo scorso anno avemmo modo di richiamare le tendenze allora in atto, a livello mondiale, europeo e nazionale, nei mercati della comunicazione e di formulare alcune previsioni sui possibili sviluppi di tali tendenze.

L'anno che abbiamo alle spalle ha in larga parte confermato quelle tendenze e quelle previsioni: ma ha anche fatto emergere fattori inattesi di crisi legati alla fase recessiva che di recente è venuta a colpire alcuni dei settori più avanzati della "nuova economia". Nel corso dell'anno euforia e incertezza hanno, di conseguenza, segnato, con fasi alterne, le vicende economiche sottese al mondo della comunicazione tanto a livello mondiale che europeo. Euforia favorita dalla inarrestabile accelerazione dei processi di innovazione tecnologica (si pensi, in particolare, allo sviluppo delle reti a banda larga); incertezza suscitata dalle continue oscillazioni dei mercati azionari e dal livello di indebitamento raggiunto da molte imprese del settore, che ha indotto taluni a parlare del 2001 come dell'anno del necessario "ritorno alla ragionevolezza finanziaria".

La vicenda delle gare per il rilascio delle licenze di telefonia mobile di terza generazione (UMTS), così come si è sviluppata lo scorso anno nei vari paesi europei ed anche in Italia, è stata emblematica di questa nuova temperie economica delle forti contraddizioni che l'hanno caratterizzata.

Ma al di là di tali vicende, resta un fatto che, per le sue dimensioni, tende ormai a sottrarsi alle oscillazioni della congiuntura economica.

Il fatto è che, nello spazio europeo, il mercato allargato delle tecnologie della informazione e della comunicazione (ICT) è cresciuto negli ultimi anni, sotto la spinta della telefonia mobile e di Internet, a ritmi impressionanti, raggiungendo – secondo un dato EITO – all’inizio del 2000, un valore pari a 1.091 miliardi di euro. Di dimensioni simili al mercato statunitense già nel 1998, il mercato europeo

si è sviluppato, negli ultimi anni, a ritmi superiori a quello americano e tende oggi, almeno in alcuni settori, a sopravanzarlo.

Questo è lo scenario, fatto di luci e di ombre, entro cui vanno collocate le vicende dell’ultimo anno, nonché le previsioni che, in relazione a tali vicende, è oggi ragionevole attendersi per il futuro prossimo.

2. Partendo da questo contesto vediamo, quindi, come si è sviluppata la più recente esperienza italiana, con riferimento particolare alle attività che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha potuto svolgere nei settori di sua competenza: settori che investono, come sappiamo, le telecomunicazioni, la radiotelevisione, l’editoria, nonché l’intero ambito della convergenza multimediale.

3. Nel settore delle telecomunicazioni l'azione dell'Autorità si è in prevalenza orientata verso il completamento ed il rafforzamento del processo di liberalizzazione avviato nel 1998.

Su questo terreno i provvedimenti di maggior rilievo adottati nel corso dell'anno hanno riguardato l'intera gamma delle competenze affidate all'Autorità e cioè sia le attività di regolazione, che di vigilanza, che di risoluzione delle controversie.

Sul piano della regolazione vanno, in particolare, segnalati, tra i provvedimenti di natura strutturale:

a) il completamento della disciplina e l'avvio dell'attuazione dell'accesso disaggregato alla rete locale dell'operatore dominante (c.d. *unbundling del local loop*), passaggio essenziale per garantire la "liberalizzazione dell'ultimo miglio" e la possibilità per i nuovi operatori di offrire l'intera gamma dei servizi senza possedere una propria rete. Oggi, dopo una fase sperimentale, l'attuazione delle procedure di accesso è in pieno svolgimento sotto il controllo di una apposita unità di monitoraggio, che accompagna l'individuazione dei siti messi a disposizione dei nuovi operatori da parte di Telecom Italia. I contratti sinora firmati sono già un migliaio, ma si prevede una consistente crescita nella seconda metà dell'anno, quando, nelle centrali messe a disposizione, sarà completato l'approntamento delle apparecchiature;

b) la predisposizione della disciplina diretta a consentire l'accesso alla rete dell'operatore dominante anche a mezzo di frequenze radio (c.d. *Wireless Local Loop*), come strumento

alternativo all'accesso fisico. L'Autorità ha già predisposto la normativa delle gare regionali per l'assegnazione delle frequenze, al cui espletamento dovrà ora provvedere il Ministero;

c) la disciplina della “preselezione dell'operatore” (*carrier preselection*), che consente all'utente la scelta del proprio operatore e che ha permesso, in meno di un anno, l'attivazione di un milione e trecentomila contratti intestati ai nuovi operatori;

d) l'avvio, dal 1° luglio di quest'anno, di una fase sperimentale diretta a rendere operativa, per il 30 aprile del prossimo anno, la “portabilità del numero” (*number portability*) anche per le reti mobili, così da garantire all'utente la possibilità di conservare il proprio numero al momento del passaggio ad un altro operatore.

Accanto ai provvedimenti di ordine strutturale vanno ricordati i provvedimenti di natura prevalentemente economica, destinati a favorire una corretta concorrenza nel mercato.

Si segnalano, in particolare:

a) l'approvazione della tariffa di interconnessione per l'anno 2000 e delle tariffe per le linee affittate, che hanno consentito sensibili riduzioni dei prezzi rispetto alle proposte avanzate da Telecom Italia;

b) la determinazione e ripartizione degli oneri per il servizio universale relativo all'anno 1999 (gli accertamenti relativi al 2000 sono ancora in corso), che ha condotto, per la prima volta, a distribuire tali oneri tra i maggiori operatori del mercato (questa è una misura che è stata sinora adottata soltanto in Francia e in Italia);

c) le variazioni introdotte, nel dicembre scorso, nel meccanismo di calcolo del *price cap* già fissato nel 1999, che hanno consentito, attraverso un limitato e graduale aumento del canone (peraltro ampiamente compensato dalla riduzione delle tariffe), di eliminare il contenzioso aperto con Telecom Italia e con la Commissione europea in ordine alle modalità di risanamento del c.d. “deficit sull’accesso”, cioè dei costi di manutenzione della rete non compensabili attraverso il prezzo dei servizi (operazione questa ritenuta dalla Commissione pregiudiziale alla piena realizzazione dell’accesso alla rete, anche locale, dell’operatore dominante).

Sul piano del completamento del processo di liberalizzazione vanno ricordati:

a) i provvedimenti di adeguamento al nuovo quadro normativo delle concessioni a suo tempo rilasciate all’operatore allora monopolista, con l’eliminazione dei diritti esclusivi e speciali;

b) i provvedimenti diretti a favorire lo sviluppo da parte di Telecom Italia delle reti a larga banda in tecnologia XDSL, in condizioni di piena trasparenza e di non discriminazione nei confronti di tutti gli operatori interessati all’accesso;

c) le variazioni introdotte sul piano di numerazione, al fine di aumentare la disponibilità delle risorse e di assegnare una numerazione speciale per l’accesso ad Internet.

Particolare impegno per l’Autorità ha anche richiesto la partecipazione – a fianco del Governo – alla definizione delle risorse e

delle procedure per il rilascio delle licenze assegnate, all'inizio di quest'anno, ai cinque operatori aggiudicatari della gara per la telefonia mobile di terza generazione (UMTS): una gara che, come sappiamo, non ha mancato di suscitare valutazioni contrastanti, ma che ha condotto, alla fine, nel rispetto pieno dei termini fissati in sede comunitaria, a risultati che hanno bene equilibrato l'interesse finanziario dello Stato con quello delle imprese e degli utenti, consentendo anche un ampliamento del mercato con l'ingresso di due nuovi operatori di telefonia mobile.

All'attività di regolazione si è aggiunta un'intensa vigilanza e la definizione del contenzioso, che ha condotto a monitorare e controllare le offerte economiche degli operatori; a esaminare – anche sulla scorta di un regolamento di recente adottato – numerosi esposti e denunce sia degli operatori che degli utenti (alcune di particolare complessità); a formulare richiami ed adottare sanzioni. In particolare nel corso dell'anno, l'Autorità è stata investita di otto controversie tra operatori (di cui cinque risolte con un accordo tra le parti) e di oltre 1100 istanze da parte degli utenti e dei consumatori (di cui oltre la metà già trattate).

4. Anche in conseguenza di questa intensa azione di regolazione e vigilanza, la conformazione del mercato delle telecomunicazioni ha subito nel corso dell'anno una sensibile evoluzione in direzione di una maggiore competitività.

Al 30 marzo del 2001 le licenze rilasciate nel settore delle telecomunicazioni ammontavano a 198, con 151 operatori titolari di almeno una licenza nel settore della telefonia fissa, mentre nella telefonia mobile, a seguito dei risultati della gara per l'UMTS, gli operatori sono saliti da 4 a 6.

In tutte le aree del mercato la presenza di nuovi operatori ha, di conseguenza, contribuito a determinare maggiori opportunità per l'utenza sia in termini di riduzione dei prezzi che di nuove offerte nella gamma dei servizi: e questo ha portato ad un accrescimento sensibile dei consumi, che, nella telefonia, ha determinato un aumento del valore dei servizi di trasporto dell'8,2% e dei servizi a valore aggiunto del 95,3%. In parallelo, i contratti di interconnessione sono saliti da 51 a 65, mentre la quota di mercato detenuta da Telecom Italia è scesa, a fine 2000, dal 95% all'89%.

Nella telefonia mobile il mercato italiano si è confermato come il primo in Europa per il valore (pari a 11,5 miliardi di euro), per l'indice di penetrazione (pari al 73%), per il numero degli abbonati (superiore ai 42 milioni).

Molto significativo resta anche il dato che riguarda lo sviluppo delle linee a larga banda, che nell'anno hanno superato le 200.000 unità, collocando su questo terreno l'Italia in una posizione più avanzata di quella del Regno Unito e della Francia.

Si può, quindi, dire che nel settore delle telecomunicazioni si è sensibilmente rafforzato il posizionamento del nostro Paese

nell'ambito di un contesto europeo che, in termini di investimenti e competitività, registra oggi *trend* decisamente favorevoli.

Questa realtà giustifica i giudizi positivi espressi dalla Commissione europea nella “Sesta Relazione sull’attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni” del dicembre scorso, dove, pur con taluni rilievi critici su punti particolari, si riconosce che il ritardo inizialmente accumulato dall’Italia nel processo di liberalizzazione è stato recuperato con un allineamento veloce alla migliore media europea.

Un giudizio favorevole è stato espresso anche dall’OCSE nel “Rapporto sul sistema di regolazione italiano” presentato nel marzo scorso, in cui si constata che la nostra regolamentazione “ha rappresentato uno degli approcci maggiormente competitivi tra i paesi dell’area OCSE” e questo anche grazie ad “un sistema di regolamentazione unico fra gli stati membri incentrato sulla convergenza delle tecnologie nel settore delle comunicazioni”. Sistema che la stessa OCSE ritiene fondamentale “per accelerare l’innovazione e lo sviluppo della Società dell’informazione”, e che favorisce la possibilità che le aziende straniere tornino ad investire in Italia.

Questo quadro non è però privo di ombre.

Il fatto è che il mercato in Italia si è aperto con grande rapidità, ma proprio la velocità del mutamento ha finito anche per determinare squilibri e tensioni di cui occorre oggi prendere atto, anche per misurarne i riflessi negativi che gli stessi vengono ad esercitare sul

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

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

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

5. Nel settore radiotelevisivo, l'orizzonte è oggi dominato dalla prospettiva del mutamento tecnologico legato all'imminente avvio, nelle trasmissioni su frequenze terrestri, della tecnologia digitale ed al conseguente, definitivo abbandono, per tali trasmissioni, della tecnologia analogica sinora usata. Un passaggio destinato, in tempi brevi, ad arricchire lo spettro frequenziale, a migliorare la qualità dei servizi, ad orientare l'uso del mezzo televisivo in direzione della interattività e della multimedialità. Questo passaggio potrà anche contribuire a risolvere, se accortamente governato nei suoi sviluppi, i

nodi tuttora irrisolti del nostro mercato televisivo, da sempre gravato da un paradosso forse unico al mondo, qual è quello che viene a contrapporre ad una eccessiva concentrazione delle risorse, tecnologiche ed economiche, a livello nazionale, l'eccessiva frammentazione e dispersione di tali risorse a livello locale.

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

Pochi mesi appresso, il legislatore recepiva gran parte delle indicazioni espresse in questo Libro bianco, quando, con la legge n. 66 del marzo di quest'anno – di conversione di un decreto-legge in tema di differimento dei termini per la prosecuzione della diffusione televisiva in ambito locale – introduceva una disciplina molto ampia e innovativa sulle trasmissioni digitali terrestri e sui sistemi audiovisivi terrestri a larga banda. Disciplina diretta a regolare la fase della transizione dall'analogico al digitale; a consentire l'avvio della sperimentazione delle trasmissioni televisive e dei nuovi servizi della Società dell'informazione in tecnica digitale; a favorire l'ingresso di nuovi operatori, sia di reti che di contenuti, secondo percorsi autorizzatori diversi; a definire un vincolo di apertura delle reti, in

condizioni di equità e trasparenza, a carico dei soggetti titolari di più di una concessione televisiva; infine, a delineare un preciso calendario in grado di consentire il completo abbandono della tecnologia analogica entro l'anno 2006, che segna il termine più vicino sinora fissato da una legge in sede europea.

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

Proprio in questi giorni l'Autorità ha definito lo schema di regolamento per il rilascio delle autorizzazioni e licenze ai fornitori di reti e di contenuti, con una disciplina che tende a ispirarsi a due

obbiettivi fondamentali: favorire gli investimenti degli operatori di rete nel periodo sperimentale; garantire condizioni flessibili di ingresso per i fornitori di contenuti senza ricorrere a vincoli impositivi troppo stretti nei confronti dei fornitori di reti. Lo schema viene ora sottoposto a consultazione pubblica per essere definitivamente approvato prima delle ferie estive.

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

In proposito va ricordato che, nel febbraio scorso, la Commissione parlamentare per l’indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi rilasciava il parere richiesto per la ristrutturazione della Terza Rete RAI, segnalando all’Autorità, ai fini dell’adozione delle misure in questione, due esigenze: quella di far decorrere tali misure – che non devono assumere carattere punitivo – dalla stessa data e quella di tener conto dei “radicali cambiamenti di scenario” che l’evoluzione tecnologica ha introdotto negli ultimi anni. Sulla scorta di tali indicazioni l’Autorità ha completato la propria istruttoria e si accinge ora ad adottare le decisioni conseguenti: decisioni che, sulla scorta di quanto previsto nella legge n. 66/01 e nel parere della

Commissione parlamentare, dovranno tener conto, oltre che del “congruo ed effettivo sviluppo dell’utenza dei programmi radiotelevisivi via satellite e via cavo”, richiamato dalla legge n. 249/97, anche del potenziale di crescita presso le famiglie italiane che è dato oggi preventivare con riferimento agli apparati riceventi in “digitale terrestre”, destinati a divenire, da oggi al 2006, il veicolo alternativo all’impiego delle frequenze analogiche terrestri nei cui confronti le misure in questione sono state originariamente previste dalla stessa legge.

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

7. Ancora con riferimento all’evoluzione delle tecnologie e dei mercati va segnalato che l’anno trascorso ha fatto registrare una

forte crescita nel numero degli abbonati alla *pay tv*, sinora offerta in Italia da due soggetti concorrenti (Telepiù e Stream), che oggi sono in procinto di unirsi e che operano utilizzando in prevalenza piattaforme digitali satellitari.

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

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

Come si ricorderà, l'Autorità, nella primavera del 2000, aveva stabilito, in attuazione della legge n. 78 del 1999, la disciplina di uno standard unificato per i decodificatori usati dalle due emittenti, disciplina che gli operatori, per difficoltà sia di ordine tecnico che economico, non avevano poi attuato, esponendosi, di conseguenza, a più riprese, all'applicazione di sanzioni pecuniarie. La procedura sanzionatoria è stata successivamente sospesa in presenza di fatti accertati di forza maggiore, che hanno impedito alle due società di

onorare i propri impegni. Da qui la fissazione di un nuovo termine (quello del 26 agosto), che l'Autorità considera definitivo e inderogabile.

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

Ai fini dello svolgimento delle funzioni regolamentari e di vigilanza previste da tale legge l'Autorità ha operato, per gli aspetti regolamentari, in sintonia con la Commissione parlamentare di vigilanza e, per gli aspetti operativi, avvalendosi della collaborazione dei Comitati regionali, radiotelevisivi o per le comunicazioni, nonché dei nuclei della Guardia di finanza e della Polizia delle telecomunicazioni a disposizione dell'Autorità, organi che hanno sempre agito con particolare efficienza nell'affiancare la speciale Unità operativa per la "par condicio" istituita dalla stessa Autorità.

Da rilevare che nel corso della recente campagna elettorale 411 televisioni e 290 radio hanno trasmesso messaggi politici autogestiti, mentre 83 soggetti politici si sono rivolti all'Autorità per la

presentazione di varie istanze. Gli esposti avanzati sono stati 109, che in 46 casi hanno portato all'avvio di procedure sanzionatorie. In 24 casi sono stati adottati provvedimenti di rettifica relativi a sondaggi.

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

Numerosi anche i procedimenti aperti in tema di pubblicità e sponsorizzazioni, con riferimento particolare alla violazione dei limiti di affollamento orario e giornaliero e delle norme relative alle interruzioni pubblicitarie nel corso dei programmi sportivi. Il recepimento soltanto parziale sinora attuato dal nostro Paese – con la legge n. 122 del 1998 – della direttiva n. 97/36 CEE (c.d. “Televisione senza frontiere”), che ha regolato questa materia a livello comunitario, séguita, peraltro, a rappresentare un fattore di incertezza nell'interpretazione delle norme da applicare ed un ostacolo allo svolgimento di un controllo pieno ed efficace. Dopo la condanna di recente disposta dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nei

confronti dell'Italia, l'attesa è che si possa giungere in tempi rapidissimi al recepimento pieno della direttiva.

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

10. Le prospettive aperte dagli sviluppi più recenti della convergenza tra telecomunicazioni e radiotelevisione hanno orientato gli esiti di un'altra vicenda che ha caratterizzato l'anno trascorso e che va qui ricordata: quella dell'acquisto da parte di Seat-Pagine Gialle dalla Società Cecchi Gori Communications, proprietaria di due reti televisive (TMC 1 e 2).

L'Autorità, investita della richiesta dell'autorizzazione necessaria al trasferimento dell'impresa radiotelevisiva, ha ritenuto, con una delibera adottata lo scorso gennaio, l'operazione di acquisto incompatibile con la previsione contenuta nell'art. 4, ottavo comma, della legge n. 249/97, che stabilisce un divieto specifico per Telecom Italia (controllante della società acquirente) di essere "destinataria direttamente o indirettamente di concessioni radiotelevisive su frequenze terrestri in chiaro". Nell'esprimere il proprio rifiuto –

fondato sulla lettera della norma nonché sulla posizione sostanziale di operatore dominante tuttora detenuta da Telecom Italia – l’Autorità riteneva, peraltro, di dover segnalare al Governo l’opportunità di modificare il quadro normativo tracciato sia dalla legge 230 del 1990 che dalla legge 249 del 1997 in tema di limiti alle proprietà incrociate tra imprese di comunicazione di massa e imprese di telecomunicazione: e questo proprio in relazione all’avvenuta apertura del mercato delle telecomunicazioni alla concorrenza ed al prevedibile sviluppo dei processi di convergenza tra i vari strumenti della comunicazione in conseguenza dell’imminente avvio del “digitale terrestre”. Il contenzioso che si è instaurato sulla pronuncia dell’Autorità ha condotto, da ultimo, il Consiglio di Stato a dare una lettura evolutiva del divieto espresso nella legge Maccanico, inteso come espressione di una misura asimmetrica che, per restare nell’ambito del rispetto della Costituzione, deve necessariamente configurarsi come temporanea, cioè destinata a cadere con la fase di avvio del processo di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni.

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

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

Il registro degli operatori di comunicazione sostituisce, infatti, il registro nazionale della stampa ed il registro nazionale delle imprese radiotelevisive, assorbendone le categorie di iscritti ed ampliando il numero delle categorie tenute all'iscrizione con riferimento a tutte le imprese di telecomunicazione.

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

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

Con riferimento specifico al settore editoriale va anche segnalato che la legge n. 62/01 e il regolamento dell'Autorità hanno avviato a soluzione il problema dell'editoria elettronica e delle "testate

telematiche” che, negli ultimi anni, sempre la convergenza aveva contribuito a far emergere. Sia la legge che il regolamento, nel definire il prodotto editoriale, precisano, infatti, che tale deve intendersi quello realizzato anche su supporto informatico e diffuso con mezzi elettronici: in questo ambito potranno, quindi, vedere la luce prodotti editoriali contraddistinti come testate e diffusi al pubblico con periodicità regolare.

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

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

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

quest'anno un'importante modifica regolamentare è stata apportata per istituire la figura del Segretario generale.

Nel corso dell'anno è proseguito efficacemente il rapporto di collaborazione in atto con il Ministero delle comunicazioni, retto da una convenzione che di recente è stata prorogata e aggiornata, ma che verrà a scadenza definitiva il prossimo anno, nel momento in cui l'Autorità avrà completato la copertura dei propri ruoli. Restano, peraltro, nella distribuzione delle competenze tra Ministero e Autorità, alcune zone incerte, che gli operatori non mancano di lamentare. La legge n. 66 di quest'anno – che, con scelta opinabile, ha provveduto a ritrasferire nell'ambito ministeriale gran parte dei poteri di rilascio delle autorizzazioni e licenze già assegnati all'Autorità dalla legge 249 del 1997, – non ha certo contribuito a chiarire questi margini di incertezza.

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

Vivissima gratitudine l'Autorità intende esprimere anche a tutti gli organi che, in posizione di autonomia, hanno supportato, la nostra azione: al Consiglio Nazionale degli Utenti (di cui ricordiamo con

tanto rimpianto il suo Presidente, Prof. Ettore Gallo), al Comitato Etico, alla Commissione di Garanzia, ai Comandanti e ai componenti dei nuclei speciali della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza in servizio presso l’Autorità.

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

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

13. A tre anni di distanza dalla nascita di questa Autorità, ripensando al percorso compiuto, credo si debba riconoscere che la scelta operata dal legislatore nel 1997, con il varo della legge 249, è stata una scelta giusta e preveggenze. Una scelta che, nel valorizzare al massimo la convergenza anche attraverso l’istituzione di una unica Autorità di garanzia preposta ai vari settori della comunicazione, anticipava la direzione di marcia dei percorsi – tecnologici, economici e sociali – che, in questi ultimi anni, hanno finito per rendere evanescenti i confini tradizionali tra telecomunicazioni,

radiotelevisione, editoria e informatica, sostituendo a tale confine la grande ripartizione tra reti e servizi.

Che questa scelta del legislatore, ancorché solitaria nel contesto europeo, sia stata giusta e appropriata sembra dimostrato dal fatto che oggi in Europa si guarda con sempre maggiore interesse all'esperienza italiana, mentre alcuni paesi hanno varato o stanno varando riforme che si muovono proprio in direzione di un modello convergente di regolazione (penso all'Austria e al Regno Unito).

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

Nel corso dell'anno due di questi obiettivi si sono avvicinati; uno, invece, si è rischiosamente allontanato. Si è avvicinato l'obiettivo dell'accelerazione tecnologica, per lo sviluppo veloce delle reti a larga banda nel settore delle telecomunicazioni e per l'imminente decollo del digitale terrestre nel settore televisivo.

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

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

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

convergenza; più in generale, sul terreno della difesa del pluralismo e dei diritti fondamentali legati al mondo della comunicazione e dell'informazione, che attraverso lo sviluppo della interattività e della multimedialità si sta, oggi, sempre più affermando in forme nuove.

Questo è il terreno che, una volta realizzata la missione più urgente – quella dell'avvio del processo di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni – tende, oggi, più di ogni altro, a impegnare il nostro lavoro.

Un lavoro indubbiamente intenso, svolto, sotto la continua pressione dei fatti, in condizioni non sempre facili: lavoro che trova testimonianza in questo Terzo rapporto, che oggi presentiamo. Per la valutazione dei risultati ci affidiamo con serenità al giudizio che il Parlamento e il Paese vorranno darne.

Redazione

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Centro Direzionale - Isola B5
Napoli 80143 - Tel. 0817507111
Ufficio di rappresentanza
Via delle Muratte, 25
Roma 00187 - Tel. 06696441
Web: <http://www.agcom.it>
E-mail: info@agcom.it



Pubblicazione della

Presidenza Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria
Via Po, 14, 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore: Mauro Masi

Coordinamento editoriale

Giovanni Mazzà

Progetto e realizzazione grafica

Ufficio grafico dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Stampa e distribuzione

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Stabilimento Salario - Roma

Registrazione

Tribunale di Roma n. 298/88
