



*Autorità per le garanzie
nelle comunicazioni*

RELAZIONE ANNUALE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO

Presentazione del Presidente dell'Autorità

Palazzo Giustiniani
Roma, 13 luglio 2000

**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

Giuseppe SANGIORGI

Antonio PILATI

Alessandro LUCIANO

Mario LARI

Alfredo MEOCCI

1. Questa è la seconda relazione annuale che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta al Parlamento.

Un ringraziamento particolare va al Capo dello Stato per averci voluto onorare anche quest’anno della Sua presenza ed al Presidente del Senato per l’ospitalità che ci è stata concessa.

2. Ad un anno esatto di distanza dalla presentazione della prima relazione, molte sono le novità che è dato registrare con riferimento al settore delle comunicazioni, tanto a livello mondiale che europeo e nazionale.

A livello mondiale un ruolo decisivo è stato giocato dalla rapida espansione di Internet e dalle attese economiche che, intorno a questa espansione, si sono andate affermando. La Rete non ha soltanto influenzato il mondo delle telecomunicazioni e dell’informatica, ma ha avuto anche un impatto rilevante su molti aspetti della vita economica e sociale, quali l’organizzazione delle imprese, l’andamento dei mercati finanziari, l’erogazione dei servizi pubblici e privati, lo stesso sistema dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni.

L’accelerazione nei processi di convergenza tra telecomunicazioni, informatica e media ha, d’altro canto, incentivato la cresci-

ta dimensionale e l'internazionalizzazione delle imprese operanti nei vari comparti delle comunicazioni.

Sono, di conseguenza, nate intese e concentrazioni tra operatori di reti e operatori di servizi di dimensioni planetarie, del tutto impensabili anche nel passato più recente: si pensi alla fusione di America on Line con Time Warner o all'acquisto da parte di Vodafone di Air Touch e Mannesmann.

Scenari nuovi si sono, dunque, in quest'anno, aperti tanto a livello mondiale che europeo, ponendo l'esigenza di nuove analisi e di nuove regole in grado di cogliere il senso di questi processi ed orientarne gli sviluppi.

A livello di istituzioni europee questa esigenza è emersa con forza nel Consiglio europeo di Lisbona della scorsa primavera, che ha posto al centro dell'attenzione dei governi dell'Unione - insieme con il progetto E-Europe - i temi della diffusione di Internet, del commercio elettronico, dell'alfabetizzazione informatica, dell'apertura completa delle reti degli operatori dominanti.

Sempre nella scorsa primavera, la Commissione europea - dopo aver completato la consultazione sulla *Review 99*, cui la nostra Autorità ha preso parte attiva - ha tracciato il quadro di cinque nuove direttive destinate ad orientare gli sviluppi futuri dei diversi mezzi della comunicazione elettronica in direzione della convergenza e della definizione di una rete integrata europea.

Ma, in quest'anno, molte sono state anche le novità che sono emerse nel contesto italiano.

Il dato più significativo si registra nello sviluppo della telefonia mobile che, durante il 1999, ha sorpassato il numero di abbonati alle reti fisse: oggi il mercato italiano del mobile, con oltre 32 milioni di abbonati e con un indice di penetrazione pari al 55%, rappresenta, in termini assoluti, il maggior mercato europeo e il terzo mercato del mondo.

Ma anche Internet, dopo l'introduzione del modello Freenet, ha avuto una diffusione impensabile, con un aumento degli utenti, nell'arco dell'anno, superiore al 150% (da 3.200.000 utenti del 1998 si è saliti a 8.200.000 utenti nel 1999).

Si aggiunga, per completare il quadro, che, sempre nel corso del 1999, si è assistito ad una forte crescita della pay tv (con oltre 2 milioni di abbonati), mentre nel settore editoriale vari quotidiani hanno attivato forme di editoria elettronica attraverso l'apertura di propri portali.

E se è vero che qualcosa di analogo è accaduto e sta accadendo anche in altri paesi europei, è anche vero che queste tendenze nel nostro paese stanno manifestando un'accelerazione maggiore, con la presenza, in taluni settori produttivi e commerciali, di potenzialità di crescita molto elevate.

3. All'interno di questi scenari, che hanno caratterizzato l'anno trascorso, vediamo, ora, quali sono stati i percorsi regolatori sviluppati dall'Autorità nei tre settori fondamentali (telecomunicazioni; radiotelevisione; editoria) affidati alle sue competenze.

4. Per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni l'obiettivo primario perseguito dall'Autorità fin dalla sua costituzione è stato quello di accompagnare il processo di liberalizzazione, avviato nel 1998, attraverso la formulazione di regole in grado di favorire tanto una maggiore competizione tra le imprese quanto una migliore tutela degli utenti.

Ai fini del perseguimento di tale obiettivo l'azione dell'Autorità si è sviluppata su quattro piani diversi, tutti essenziali ai fini dell'avvio di un mercato veramente competitivo, che hanno riguardato:

- l'apertura e l'accesso alla rete dell'operatore dominante da parte dei nuovi entranti;
- il riequilibrio delle tariffe, al fine di un progressivo allineamento dei prezzi al costo effettivo dei servizi;
- la corretta allocazione delle risorse scarse, quali la numerazione e le frequenze;
- la promozione dell'innovazione tecnologica in direzione della convergenza.

5. Per quanto concerne l'apertura della rete di Telecom Italia, i provvedimenti adottati dall'Autorità - fino al mese di giugno di quest'anno - in tema di tariffe di interconnessione, di accesso disaggregato alla rete locale (il cosiddetto "unbundling" del "local loop"), di preselezione dell'operatore (*carrier preselection*) e di portabilità

del numero (*number portability*) hanno segnato le tappe fondamentali di un percorso regolatorio che sta conducendo all'apertura completa della rete di Telecom Italia ai nuovi operatori. Su questo terreno si può ritenere che la regolazione sia oggi praticamente completata, anche se resta l'impegno di tradurre le regole in una realtà operante di mercato, impegno che deve scontare le difficoltà che un processo di questa portata è destinato a incontrare in un contesto quale il nostro, poco incline, per le sue tradizioni, ad accogliere in pieno le sfide della concorrenza.

6. Sul secondo piano del riequilibrio tariffario, fra la fine del 1998 e la fine del 1999, l'Autorità ha adottato quattro manovre tariffarie (due sulla telefonia fissa e due sulla telefonia fisso-mobile), che hanno comportato una sensibile riduzione delle tariffe interurbane e internazionali, con un progressivo allineamento ai costi.

Secondo una recente rilevazione, si calcola che - con riferimento all'utenza affari - a seguito di tali manovre le tariffe interurbane si siano ridotte del 42 per cento e quelle internazionali del 43 per cento: una delle flessioni più consistenti registrate in Europa nei due ultimi anni. Sono state invece confermate le tariffe urbane, in quanto già sostanzialmente allineate ai costi. Parallelamente, al fine di compensare il cosiddetto "deficit sull'accesso" denunciato dall'operatore dominante, sono stati disposti due successivi aumenti del canone, in misura peraltro contenuta. Particolare rilevanza in

questa manovra ha avuto la riduzione relativa alle chiamate interurbane infradistrettuali, con la c.d. “tariffa di prossimità”, entrata in vigore nel novembre scorso.

L’insieme di queste manovre ha già determinato, rispetto alla cosiddetta bolletta telefonica nazionale calcolata ai costi 1997, una riduzione di circa il 20 per cento, cui corrisponderà, alla fine del 2002, un risparmio per l’utenza calcolato in circa 6.500 miliardi, di cui 1.500 dovuti all’applicazione del *price cap* nel triennio 2000-2002.

Con la fine del regime tariffario, avvenuta nel luglio del 1999, l’Autorità ha inoltre attivato un regime di “prezzi vigilati” (*price cap*) di durata triennale, agganciato ad un indice commisurato all’inflazione ed alla produttività di impresa, suscettibile di essere rivisto alla fine del 2000 in base all’evoluzione del mercato. Contestualmente, l’Autorità ha anche adottato una serie di misure destinate a modificare la struttura delle tariffe in direzione di una maggiore semplificazione e trasparenza: si pensi in particolare al passaggio dalla tariffa a scatti alla tariffa a tempo nonché alla semplificazione delle fasce orarie, che sono state ridotte, specialmente con riferimento alle chiamate da fisso a mobile.

Infine, va ricordato che con una delibera dello scorso giugno l’Autorità ha anche individuato le fasce sociali disagiate cui applicare uno sconto del 50% sul canone mensile.

7. Per quanto concerne il terzo piano, relativo alla distribuzione delle risorse scarse, vanno richiamate le decisioni che l’Autorità ha

adottato con riferimento sia alla numerazione che all'assegnazione delle frequenze. Lo scorso anno è stato approvato il nuovo piano di numerazione (aggiornato nello scorso mese di giugno) che ha disciplinato la ripartizione delle risorse numeriche tra le diverse tipologie di servizi e ha regolato le procedure di assegnazione tra i vari operatori.

Con riferimento all'assegnazione delle frequenze, l'Autorità, nel 1999, oltre ad adottare una serie di misure relative alla banda 900 e 1800 per il potenziamento della telefonia mobile, si è impegnata, insieme con il Governo, nella gara relativa alla quarta licenza GSM, il cui rilascio è avvenuto nell'agosto dello scorso anno.

8. Nella strategia sinora seguita dall'Autorità emerge anche un altro obiettivo, che ci si è sempre proposti di perseguire; quello della promozione, nei limiti delle competenze proprie di un soggetto regolatore, dei processi di innovazione tecnologica. Su questo piano vanno innanzitutto ricordate le misure adottate dall'Autorità al fine di favorire la diffusione di Internet tanto attraverso l'impiego di tariffe promozionali quanto attraverso l'utilizzo delle reti a larga banda (con tecnologie ADSL e XDSL), destinate a garantire una trasmissione più veloce dei dati (c.d. Fast Internet). Sempre su questo piano, oggi l'Autorità, insieme con il Governo, sta completando le procedure di gara che, nel prossimo autunno, condurranno al rilascio di cinque licenze di telefonia mobile di terza generazione (UMTS), ai fini dell'attivazione, entro il 2002, di questo nuovo

servizio, destinato a realizzare la prima diffusione di massa della comunicazione “convergente” tra voce, immagini e dati.

Infine, occorre anche ricordare che l’Autorità, a conclusione di una consultazione pubblica avviata alla fine del 1999, sta ora predisponendo la disciplina relativa all’accesso via radio alla rete dell’operatore dominante (c.d. *wireless local loop*), che potrà rappresentare un completamento all’accesso fisico mediante “unbundling”.

9. In conseguenza di questo complesso di interventi sui diversi piani richiamati – interventi guidati da un disegno unitario – il mercato della telefonia fissa e mobile, nel corso dell’ultimo anno, è profondamente mutato sotto la spinta crescente della concorrenza.

Basti solo considerare che al 30 giugno di quest’anno le licenze rilasciate hanno raggiunto le 122 unità, con oltre 90 operatori abilitati a operare nella telefonia fissa; che i contratti di interconnessione dei nuovi entranti con l’operatore dominante sono saliti a 51, con 6 operatori che già offrono servizi anche all’utenza residenziale; che dall’inizio di quest’anno, alcuni nuovi operatori, grazie alla *carrier selection*, hanno iniziato a commercializzare i servizi di telefonia vocale anche a livello locale; che, nel mercato della telefonia mobile di seconda generazione (GSM), gli operatori presenti, con l’avvenuto inizio dell’attività da parte di Blu, sono saliti a quattro.

Si può quindi dire che la spirale virtuosa della concorrenza – favorita dal nuovo quadro regolatorio – si è ormai innescata e sta dando i suoi frutti sia sul piano della riduzione dei prezzi che del miglioramento della qualità dei servizi.

Questo può spiegare il giudizio favorevole espresso, nell'autunno scorso, dalla Commissione europea nel V Rapporto sulla liberalizzazione e l'armonizzazione nel settore delle telecomunicazioni, dove si riconosce all'Autorità italiana di aver “adottato un approccio favorevole alla concorrenza, approccio che ha incentivato gli operatori a investire sul mercato nazionale”, con un bilancio delle attività svolte dall'Autorità “sostanzialmente positivo alla luce delle numerose decisioni assunte nei diversi piani di intervento, decisioni che hanno contribuito all'effettiva implementazione della struttura regolamentare, nonché all'apertura del mercato alla concorrenza”.

10. Abbiamo voluto richiamare questo giudizio, perché ci sembra che faccia giustizia di alcune critiche sollevate di recente da taluni operatori in ordine ad un presunto “eccesso di regolazione” in cui l'Autorità, nei suoi due primi anni di vita, sarebbe incorsa.

Chi muove queste critiche dimentica che l'Autorità, nata con forte ritardo, ha dovuto affrontare il percorso della liberalizzazione in un tempo molto concentrato e sotto la sollecitazione dei vari processi di infrazione avviati dalla Comunità europea. In tale

situazione è certo che, senza la formulazione delle regole che, in questi due anni, sono state poste – tutte necessarie e richieste da precise scadenze – l’apertura del mercato non sarebbe risultata in alcun modo possibile, per la presenza di insuperabili barriere, non solo tecniche ed economiche, ma anche giuridiche all’ingresso dei nuovi operatori.

Ma ora che il quadro delle regole è praticamente completato e le barriere giuridiche sono state in gran parte rimosse è indubbio che l’azione regolatoria dell’Autorità tenderà a ridursi con una progressiva estensione dell’azione di vigilanza sul rispetto delle regole poste. Questo, del resto, sta già accadendo ed è anche la linea che viene suggerita dalla Commissione europea nel quadro delle nuove direttive in materia di telecomunicazioni in corso di formazione, dove si afferma, in generale, l’esigenza di sviluppare una normativa limitata ai profili essenziali, leggera e flessibile, in grado cioè di favorire lo sviluppo spontaneo del mercato una volta avviato.

11. Passando all’esame delle attività svolte nel settore radiotelevisivo, vorrei innanzitutto ricordare le misure adottate dall’Autorità ai fini di una corretta distribuzione delle risorse tecnologiche relative a questo settore.

Su questo piano l’Autorità ha innanzi tutto proseguito nella sua azione di razionalizzazione del sistema, che aveva avuto una prima tappa nel 1998, con l’approvazione, da un lato, del Piano na-

zionale di assegnazione delle frequenze e, dall'altro, del regolamento per il rilascio delle concessioni radiotelevisive nazionali terrestri. Nel corso del 1999 e, nuovamente, nel 2000, l'Autorità ha apportato integrazioni al Piano nazionale di assegnazione, elaborando una pianificazione di secondo livello, finalizzata al reperimento di maggiori frequenze per l'emittenza locale.

Un'altra decisione rilevante su questo terreno è stata quella relativa agli standard dei decodificatori per la pay TV. Con questa decisione l'Autorità ha vincolato i fornitori di programmi ad accesso condizionato a garantire agli utenti la fruibilità, con lo stesso decodificatore (c.d. decoder unico), di tutte le offerte digitali con accesso condizionato nonché la ricezione di programmi televisivi in chiaro. Il provvedimento è entrato in vigore dal 1° luglio di quest'anno: entro diciotto mesi l'Autorità provvederà a rivedere la normativa tecnica applicabile per tenere conto dell'evoluzione della normativa internazionale e dei risultati della sperimentazione.

A questi provvedimenti si è aggiunta la costituzione di un Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali in Italia, che ha iniziato i propri lavori nel febbraio 1999 e li ha conclusi nel maggio 2000, varando un documento conclusivo, denominato "Libro Bianco sulla televisione digitale terrestre", che è stato approvato dal Consiglio dell'Autorità ed è ora in corso di pubblicazione. Con questo Libro Bianco si è inteso individuare, nei tempi più brevi possibili, le migliori soluzioni legislative, tecniche e commerciali per il successo della televisione digitale in Italia.

Quello che va rilevato a questo proposito è che, nello sviluppo tecnologico dei sistemi televisivi, la trasmissione dei segnali attraverso lo standard digitale costituisce una tappa di capitale importanza. Da un lato, il digitale rappresenta, infatti, il passaggio essenziale verso la convergenza tra informatica e telecomunicazioni, dall'altro, rende l'apparecchio televisivo uno strumento utile per i servizi interattivi, che si aggiungono alla funzione tradizionale di diffusione dei segnali. Ma il passaggio alla tecnologia digitale consentirà anche il potenziamento del servizio televisivo in termini di quantità e di qualità, potendo aumentare sia il numero dei canali che la chiarezza del segnale. Nel decidere questo passaggio si possono, dunque, determinare effetti economici di lunga durata e creare le condizioni per un uso più efficiente dello spettro hertziano anche mediante la liberazione di parte delle frequenze destinabili a ulteriori usi.

12. Sempre con riferimento al settore radiotelevisivo, va poi ricordato che, nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha avviato un programma di monitoraggio delle trasmissioni televisive nazionali, già entrato nella sua fase operativa e destinato ad estendersi gradualmente anche al settore dell'emittenza locale. Nell'azione di monitoraggio, attiva dal dicembre 1999, l'Autorità si ripromette di coinvolgere - soprattutto per quanto concerne le valutazioni di carattere qualitativo - le emittenti televisive e le rappresentanze degli

utenti, a partire dal Consiglio nazionale degli utenti, insediatosi presso l’Autorità nell’aprile di quest’anno. Per quanto attiene, in particolare, l’oggetto del monitoraggio, sono state individuate – in base alle indicazioni offerte dalla stessa legge 249/97 - le seguenti quattro aree: garanzie per l’utenza (con particolare riguardo alla tutela dei minori); obblighi di programmazione dei concessionari (comprese le quote di produzione e di emissione delle opere europee); pubblicità (comprensiva del controllo degli indici di affollamento, del collocamento degli spot e del loro contenuto); pluralismo (politico, culturale, sociale).

Agli accertamenti in questi settori, l’Autorità procede con la collaborazione del Comando del nucleo speciale per la radiodiffusione e l’editoria della Guardia di Finanza (ubicato presso la sede dell’Autorità), del Comando di Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell’interno (anch’esso ubicato presso la sede dell’Autorità) e degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni competenti per territorio.

Per quanto concerne, in particolare, il monitoraggio sul pluralismo politico, va ricordato che, nell’immediata vigilia delle elezioni regionali ed amministrative nonché della tornata di referendum abrogativi della scorsa primavera, è stata approvata la legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni per la parità d’accesso ai mezzi d’informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. Questa legge ha investito l’Autorità del compito di redigere i regolamenti attuativi per

quanto riguarda stampa, radio e televisioni private, nazionali e locali, mentre alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è stato demandato il compito di redigere i regolamenti attuativi diretti alla concessionaria pubblica radiotelevisiva.

La considerevole complessità degli adempimenti previsti da tale legge e i tempi molto stretti per l'esercizio degli stessi hanno imposto all'Autorità un notevole impegno di lavoro sia al fine di elaborare la disciplina regolamentare che di vigilare sul suo rispetto.

In proposito va ricordato che in occasione delle recenti campagne elettorali e referendarie l'Autorità, tramite il Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva di Roma, ha svolto il monitoraggio, 24 ore su 24, su tutte le trasmissioni di carattere informativo, di intrattenimento, cultura e varietà delle dieci reti nazionali (le tre reti RAI, le tre reti Mediaset, le due reti Tmc, Rete A e Rete Capri), con riferimento alle tre fattispecie previste dalla legge (programmi di comunicazione politica, messaggi autogestiti, notiziari e programmi di approfondimento informativo).

In questa funzione l'Autorità ha potuto contare sulla proficua collaborazione dei Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom) e dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Corerat), che hanno fornito utili suggerimenti per una rapida risoluzione delle molteplici questioni insorte.

13. Sul piano della distribuzione delle risorse economiche, un tema che ha molto impegnato il lavoro dell’Autorità è stato quello della prima verifica, relativa al 1997, compiuta sulle posizioni dominanti nel settore televisivo, verifica che si è conclusa lo scorso giugno.

La vicenda è complessa e non si presta certo ai giudizi sommari che taluni commentatori hanno voluto formulare con spirito polemico, ma senza un’adeguata conoscenza degli atti del procedimento e delle norme da applicare.

In proposito va ricordato che, con questa istruttoria, l’Autorità ha proceduto ad applicare la disciplina speciale prevista dalla legge con riferimento al solo 1997, accertando, nei confronti di RAI, RTI, SIPRA e PUBLITALIA 80, l’eventuale superamento da parte di questi soggetti del limite quantitativo del 30 per cento posto alla raccolta delle risorse complessive del settore televisivo in ambito nazionale, nonché a verificare se tale superamento, ove avvenuto, abbia avuto luogo tramite concentrazioni od intese oppure tramite uno sviluppo spontaneo delle imprese, tale da non pregiudicare concorrenza e pluralismo.

Dalle indagini svolte è risultato che, quale che sia l’importo delle risorse complessive del settore sulla cui base calcolare la percentuale riferita ai proventi acquisiti dalle singole imprese, le due unità economiche costituite dai quattro soggetti sottoposti ad indagine (RAI con SIPRA e RTI con PUBLITALIA 80) avevano superato entrambe, nel 1997, la quota del 30% delle risorse riferibili in

quell'anno al settore televisivo. A seguito degli accertamenti condotti anche con l'ausilio della Guardia di Finanza e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità poi ha accertato l'assenza per RAI e RTI di intese e concentrazioni maturate prima del 1997: questo accertamento ha di necessità condotto a riferire la crescita economica delle due imprese indagate a sviluppo spontaneo, non offrendo la norma speciale in gioco alternative diverse. Ma nell'ambito della stessa istruttoria, l'Autorità ha anche affrontato il tema delle possibili lesioni della concorrenza e del pluralismo, muovendo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 420/94, con cui fu dichiarata incostituzionale la disposizione della legge n. 223/90 che consentiva ad un medesimo soggetto privato di raggiungere il 25% del numero di reti nazionali previste dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze e cioè il numero complessivo di tre reti.

All'indicazione della Corte di stabilire nuovi e più ristretti limiti anticoncentrativi il legislatore, come sappiamo, ha risposto con l'emanazione della legge n. 249/97 che, agli artt. 2 e 3, non solamente ha stabilito i criteri per la determinazione delle posizioni dominanti, ma ha anche previsto due precise misure deconcentrative riferite sia alla maggiore emittente privata (con il passaggio di una sua rete sul satellite, quando sarà raggiunto un congruo sviluppo degli impianti di ricezione) sia alla RAI, con la eliminazione della pubblicità oggi raccolta dalla Terza rete.

Ma la legge ha anche previsto che le due decisioni dell’Autorità siano adottate contestualmente, dopo che la Commissione parlamentare abbia espresso il suo parere sul nuovo piano di riassetto della Terza rete RAI.

Nel quadro di questa complessa disciplina transitoria, la decisione che l’Autorità ha adottato lo scorso giugno, rappresenta, quindi, soltanto il primo passaggio di un percorso più lungo che va ora completato.

Su questo piano è evidente, infatti, che la situazione attuale rispecchia, per quanto riguarda i soggetti indagati, quella antecedente non solo all’emanazione della legge n. 249/97, ma alla stessa pronuncia della Corte, non essendo state ancora applicate le due misure deconcentrative previste dalla stessa legge. Ma, poiché il contesto nel quale oggi tali soggetti agiscono appare modificato rispetto al 1994 (anno della pronuncia costituzionale) e al 1997 (anno dell’entrata in vigore della legge) occorre anche riconsiderare in tale nuovo quadro i possibili fattori lesivi del pluralismo e della concorrenza.

Da qui l’esigenza di procedere secondo due linee, chiaramente enunciate dall’Autorità nella propria pronuncia: a) dare sollecita attuazione alle misure deconcentrative prima richiamate, che contribuiranno a superare la situazione di incostituzionalità già sanzionata con la sentenza n. 420/94 della Corte costituzionale; b) accertare le attuali condizioni del mercato radiotelevisivo, sotto il profilo della concorrenza e del pluralismo, anche con riferimento ai più recenti sviluppi della tecnologia digitale.

In relazione al primo aspetto, l’Autorità ha stabilito di provvedere all’adozione delle misure in questione non appena la Commissione parlamentare si sarà pronunciata, esprimendo nel contempo l’auspicio che ciò avvenga quanto prima.

In relazione al secondo aspetto, l’Autorità con la stessa decisione, ha invece, avviato un’indagine volta ad accertare le condizioni attuali e i possibili sviluppi futuri del settore televisivo, sotto il profilo del pluralismo e della concorrenza, con particolare riferimento alla distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche, all’accesso ai fattori di produzione, al numero delle imprese, alla loro dimensione e alla loro audience, tenendo anche conto delle evoluzioni in atto e previste per la multimedialità e la televisione digitale.

Gli esiti di tale indagine consentiranno all’Autorità di esprimere la propria valutazione, così come richiesto, anche sulla persistente adeguatezza degli attuali limiti antitrust fissati dalla legge 249.

14. Passando al settore dell’editoria, va rilevato che gli interventi dell’Autorità si sono essenzialmente collegati alle funzioni ereditate dall’ex Garante per la radiodiffusione e l’editoria, ma hanno dovuto tenere conto anche delle nuove tendenze connesse agli sviluppi dell’“editoria elettronica”.

Il passaggio delle competenze dal Garante è stato completato recentemente, attraverso l’assorbimento definitivo delle strutture e

di parte del personale e il trasferimento dei Registri degli operatori a Napoli. Nell'ottica di modernizzare le procedure e di soddisfare al meglio le esigenze di trasparenza, è sembrata peraltro opportuna una ristrutturazione della cosiddetta "informativa di sistema", utilizzata per l'analisi del mercato editoriale italiano.

I dati raccolti nel corso del 1999 mostrano la presenza di 131 testate quotidiane, per una tiratura netta complessiva di poco superiore a 3 miliardi di copie (3.024.084.273), con un incremento lieve (0,54%) rispetto al 1998.

I ricavi di tali testate sono cresciuti mediamente, nel triennio 96-98, del 5,5% su base annua con un aumento nella vendita degli spazi pubblicitari contrapposto ad una riduzione nei ricavi per vendite di copie. La fonte principale resta però ancora la vendita di copie, anche se nel biennio il fatturato pubblicitario è cresciuto del 47% contro il 12% del fatturato da vendite di copie.

L'Autorità ha avuto poi modo di affrontare, attraverso proprie deliberazioni, anche alcuni problemi applicativi in tema di concentrazioni e, soprattutto, di quotazioni di società editrici presso le borse estere. In particolare, è da ricordare la conclusione dell'istruttoria sull'acquisto da parte di Hachette-Filipacchi - Medias dell'intero capitale di Rusconi Editore S.p.A., che ha condotto l'Autorità ad affermare, in coerenza con i principi del diritto comunitario, che l'equiparazione a persona fisica delle società quotate in borsa in Italia può estendersi anche alle società quotate in borse di paesi appartenenti all'Unione europea.

15. Quello dell'editoria è un settore in profonda trasformazione, sul quale l'evoluzione tecnologica ha già inciso in maniera decisiva, creando spazi per nuovi tipi di prodotti editoriali e rivoluzionando la struttura, oltre che il linguaggio, dell'informazione tradizionale.

La crescente diffusione di Internet ha determinato, anche in Italia, il rapido sviluppo di forme di editoria elettronica *on-line*, destinate ad affiancare il già fiorente mercato dell'editoria elettronica *off-line* e a realizzare in pieno quella convergenza dei mezzi che caratterizzerà gli scenari del prossimo futuro. L'espansione così delineata del mercato editoriale potrà contribuire a rivitalizzare un settore che è tendenzialmente statico dal 1997, ma pone anche sfide nuove sotto il profilo normativo.

Per le "testate telematiche" è, infatti, necessario disciplinare aspetti delicati quali la natura del rapporto tra contenuto e modalità di trasmissione del messaggio; i diritti e i doveri connessi alla funzione informativa; la classificazione dei nuovi profili professionali, nonché la definizione dei concetti di "impresa editrice", di "stampato" e di "periodico", anche ai fini degli obblighi di informativa e dell'ottenimento dei benefici di legge.

L'esigenza di un quadro normativo nuovo, avvertita tanto dal mondo editoriale quanto dai cittadini fruitori dell'informazione, è ormai all'attenzione anche del Parlamento, a seguito del varo del disegno di legge di riforma dell'editoria approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 marzo scorso. Le disposizioni di maggiore interesse,

in relazione alle competenze dell’Autorità, sono quelle relative alla definizione del prodotto editoriale, alle imprese editrici e agli obblighi di registrazione.

16. Uno dei profili più rilevanti del modello istituzionale varato dalla legge n. 249/97 è rappresentato dalla particolare struttura decentrata che si è inteso dare all’Autorità con la previsione dei Comitati regionali per le comunicazioni.

Già nella precedente relazione annuale si sottolineava l’esigenza che - avendo l’Autorità provveduto a definire il quadro normativo sulla base del quale i legislatori regionali avrebbero dovuto operare le loro autonome scelte in sede di concreta istituzione dei Comitati - questi organi diventassero al più presto operativi, in considerazione del ruolo fondamentale che essi potranno svolgere per il raggiungimento delle finalità istituzionali della stessa Autorità.

Purtroppo, ad un anno di distanza, si deve registrare che solo quattro Regioni hanno approvato le leggi istitutive e solo due Regioni (Umbria e Puglia) hanno provveduto alla nomina dei componenti del proprio Comitato.

Su questo ritardo può aver certo pesato la scadenza rappresentata dal recente rinnovo dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, ma resta il fatto che ad oggi l’impianto organizzativo e funzionale dell’Autorità risulta, sotto questo profilo, ancora incompiuto.

L'auspicio è, pertanto, che, una volta insediatisi, i nuovi Consigli regionali pongano ora mano con sollecitudine a questo importante adempimento.

Possiamo, invece, registrare con soddisfazione il recente insediamento del Consiglio nazionale degli utenti, che lo scorso 10 aprile ha tenuto la prima seduta plenaria, eleggendo a proprio Presidente il prof. Ettore Gallo. Il Consiglio ha quindi avviato la propria attività, portando la sua attenzione su tematiche di grande importanza, quali la tutela dei minori, l'eccesso di presenza pubblicitaria, lo scadimento qualitativo dei programmi, la violenza gratuita e la volgarità, con particolare riguardo alle opere a soggetto e ai film prodotti per la televisione.

17. Nel corso dell'anno l'Autorità ha proseguito nell'azione diretta all'attuazione del proprio modello organizzativo, concludendo le procedure di selezione e inquadramento del personale proveniente dal Ministero delle Comunicazioni e dall'Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Complessivamente, l'Autorità opera attualmente con un contingente di personale pari a 178 unità, mentre sta per essere definita l'articolazione di secondo livello degli uffici. A questo personale va la riconoscenza dell'Autorità, per l'impegno notevole richiesto e profuso nella difficile opera di messa a punto del nuovo impianto e di avvio delle nuove funzioni.

18. Nel secondo anno di vita l’Autorità ha ulteriormente sviluppato i propri rapporti con le altre istituzioni nazionali e, in particolare, con il Parlamento, il Governo e le altre Autorità indipendenti. Tra il settembre 1999 e il giugno del 2000 hanno avuto luogo in Parlamento 9 audizioni presso 7 diverse Commissioni su temi che hanno spaziato lungo l’intero arco delle competenze dell’Autorità.

Particolarmente significative, per il contesto in cui si sono collocate, le audizioni svoltesi alla Camera dinanzi alla Commissione Affari costituzionali, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, e alla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione, nel quadro dell’indagine conoscitiva sulla competitività del sistema paese davanti alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati.

Le consultazioni con la Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - previste in relazione all’adozione dei diversi provvedimenti attuativi della disciplina sulla *par condicio* - hanno richiesto tre audizioni, svoltesi nei mesi di febbraio, marzo e maggio 2000, in un clima di piena collaborazione.

Per quanto riguarda le relazioni con il Governo va ricordata la prosecuzione del rapporto di collaborazione avviato, sin dall’inizio della propria attività, con il Ministero delle comunicazioni, in virtù di un accordo che è stato sempre puntualmente applicato e che è attualmente in fase di ulteriore affinamento. Il quadro è completato dal definitivo avvio presso l’Autorità dell’operatività dei nuclei

stabili della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, di fondamentale importanza per lo svolgimento delle attività di vigilanza.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti con le altre Autorità indipendenti, particolarmente intensa è stata, come già nel primo anno, la cooperazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, finalizzata all'adozione di provvedimenti incidenti su una vasta area di tematiche che vanno dalle pratiche di pubblicità ingannevole, alle concentrazioni d'impresa, ai diritti su eventi sportivi, a decisioni comunque connesse con la tutela della concorrenza.

Su singole questioni si sono avuti rapporti anche con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali e con la Consob.

19. La natura della legislazione in tema di telecomunicazioni e audiovisivo comporta un confronto costante con la Commissione europea e le autorità di regolamentazione dei due settori dei paesi dell'Unione. L'Autorità è stata di conseguenza particolarmente impegnata sul fronte comunitario e internazionale, contribuendo sistematicamente al processo di armonizzazione della legislazione degli Stati-membri condotto dalla Commissione, attraverso la partecipazione ai numerosi Comitati di regolamentazione delle tlc e dell'audiovisivo.

L'anno trascorso è stato anche caratterizzato dall'impegno dell'Autorità nei rapporti con le Autorità di regolazione straniere,

principalmente nel contesto del Gruppo dei Regolatori Indipendenti – IRG (che raggruppa i regolatori delle telecomunicazioni dell’Unione europea con Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein), del Réseau Mediterraneo dei Regolatori dell’Audiovisivo e dell’E-PRA, che riunisce tutti i regolatori europei della televisione.

L’Autorità ha ospitato a Napoli, il 4 e 5 maggio 2000, la Conferenza plenaria dell’IRG e un incontro con la Federal Communications Commission degli Stati Uniti d’America, e ospiterà, sempre a Napoli, il 20-21 luglio, i lavori del quarto Réseau mediterraneo.

Infine l’Autorità ha incontrato in più occasioni delegazioni del Fondo monetario internazionale e dell’OCSE (Organizzazione della Cooperazione e dello Sviluppo Economico) impegnate nella stesura di rapporti valutativi sullo stato della regolamentazione di settore in Italia.

20. Nell’estate del 1997, quando il Parlamento si accingeva a varare la legge 249, istitutiva di questa Autorità, i differenziali che venivano a caratterizzare i mercati della comunicazione italiana rispetto al contesto europeo risultavano ancora molto elevati.

Mancava il recepimento di buona parte delle direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni ed audiovisivo; la liberalizzazione delle telecomunicazioni doveva ancora muovere i suoi primi passi; il sistema radiotelevisivo operava confusamente, nella pressoché totale disapplicazione delle regole poste.

Molte cose sono cambiate in questi tre anni, per l'azione coordinata che si è andata sviluppando tra i diversi centri – politici e indipendenti – d'indirizzo e regolazione, azione che è stata per lo più assecondata dagli stessi operatori e dalle forze del mercato. Gran parte dei ritardi accumulati in passato sono stati così recuperati, attraverso il recepimento pressoché integrale della normativa comunitaria, lo sviluppo rapidissimo del processo di apertura del mercato delle telecomunicazioni, l'avvio, sia pure tra molte difficoltà, di un'azione di razionalizzazione nella distribuzione delle risorse afferenti al mercato radiotelevisivo.

Sul versante della tutela dei consumatori (o dei cittadini-utenti), gli aspetti benefici della concorrenza si sono andati sempre più affermando, anche attraverso una maggiore trasparenza imposta ai comportamenti degli operatori.

La conseguenza è che oggi, nei settori più evoluti della comunicazione, l'Italia, sotto la spinta dei processi di convergenza favoriti dallo sviluppo della tecnologia digitale, non occupa più, come in passato, una posizione marginale, ma una posizione avanzata o di frontiera, che suscita l'interesse degli operatori stranieri per le sue potenzialità e i suoi dinamismi.

Da qui l'esigenza primaria che questo *trend* positivo non vada dissipato, ma incentivato attraverso un preveggenete governo delle risorse ed una corretta formulazione delle regole rivolte al mercato.

Perché questo possa avvenire occorrerà orientare gli sforzi verso alcuni obiettivi di natura strategica, che soltanto un'azione

coordinata tra soggetti politici, autorità di regolazione indipendenti ed operatori del mercato consentirà di realizzare.

Il primo obiettivo riguarda la promozione dei processi di innovazione tecnologica già in atto o nella fase di avvio. Questo obiettivo passa essenzialmente attraverso lo sviluppo delle reti a larga banda; l'espansione di Internet; l'avvio della telefonia mobile di terza generazione come vero fattore di convergenza tra reti e servizi; la diffusione della tecnologia digitale terrestre nelle trasmissioni radiotelevisive.

Su tutti questi settori l'Autorità, nei limiti delle proprie competenze, è oggi fortemente impegnata.

Il secondo obiettivo concerne la necessità di completare il quadro della normativa di riferimento. Non si dimentichi che la nostra Autorità è nata, sotto la pressione dell'urgenza, attraverso lo stralcio di una disciplina più ampia, dedicata al sistema complessivo della comunicazione, intersoggettiva e di massa. Nel disegno generale di questa disciplina risultano collocati temi essenziali per lo sviluppo equilibrato del sistema, come quelli relativi all'assetto del servizio pubblico, alla distribuzione delle risorse pubblicitarie, allo sviluppo della tecnologia digitale. È certo che, se vogliamo giungere in tempo utile alla definizione di un mercato della comunicazione orientato verso il futuro e bene inserito nelle linee di sviluppo proprie del contesto mondiale, questo disegno organico va, ora, ripreso e condotto rapidamente a compimento.

Il terzo obiettivo riguarda la necessità di sintonizzarsi per tempo con il nuovo quadro regolatorio che sta maturando, a livello europeo, sul terreno della comunicazione elettronica dopo il processo avviato con la *Review 99*.

A questo processo l'Italia può e deve partecipare in posizione di forza, avendo per taluni aspetti già anticipato, con la legge 249 del 1997, gli indirizzi che oggi l'Unione europea va maturando sul terreno della "comunicazione convergente".

Il perseguimento di questi tre diversi obiettivi richiede – come sopra si accennava - un'azione coordinata tra i vari soggetti attivi, o come regolatori o come operatori, nel mercato nazionale, ma richiede anche un forte impegno culturale di riflessione sul futuro che lo spazio europeo intenderà riservare alla nuova realtà del sistema delle comunicazioni che si sta oggi affermando con contorni sempre più precisi. Ormai in via di superamento, per quanto concerne questa realtà, il differenziale negativo che aveva contrapposto fino a poco tempo fa il nostro paese all'Europa, è forse arrivato il momento di affrontare, nell'ottica dell'armonizzazione tra le diverse discipline nazionali, un altro differenziale molto più impegnativo, che è quello che viene a contrapporre, nella velocità di crescita, l'Europa al resto del mondo più sviluppato.

Redazione

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Centro Direzionale - Isola B5
Napoli 80143 - Tel. 0817507111
Ufficio di rappresentanza
Via dei Crociferi, 19
Roma 00187 - Tel. 066920991
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
