



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Relazione annuale
*sull'attività svolta
e sui programmi di lavoro*

**Presentazione del Presidente
Corrado Calabrò**

Roma, 20 luglio 2006



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidente

Corrado Calabrò

Componenti

Nicola D'Angelo

Giancarlo Innocenzi Botti

Michele Lauria

Gianluigi Magri

Stefano Mannoni

Roberto Napoli

Enzo Savarese

Sebastiano Sortino

Segretario generale

Roberto Viola

LA STAGIONE ELETTORALE

1. Usciamo da una lunga stagione elettorale -durata ininterrottamente da febbraio a giugno- che ha riguardato le votazioni politiche, amministrative, referendarie.

L'appuntamento elettorale costituisce nel nostro Paese un delicato crocevia, in cui le criticità del sistema dei media vengono a contatto con risolutive verifiche.

E invero, se in generale può dirsi che la qualità dell'informazione determina il livello di una società democratica, in periodo elettorale abbiamo visto che la partita della democrazia si gioca in televisione. Nell'antica Grecia la democrazia si realizzava in piazza, nell'agorà. La televisione è l'agorà del nostro tempo, del nostro villaggio globale; con la peculiarità che i cittadini non possono replicare, controbattere e che, mentre un articolo di giornale può essere smentito il giorno dopo, l'effetto di un'affermazione artatamente suggestiva fatta in TV non viene facilmente cancellato da trasmissioni diverse e successive.

Ecco perché abbiamo imposto la presenza contestuale di esponenti politici di opposto schieramento, o almeno il dibattito con giornalisti di diverso orientamento, e l'osservanza, nell'informazione televisiva, di alcune regole base, che poi sono quelle di un'onesta professione giornalistica: obiettività, equilibrio, contraddittorio.

Gli interventi dell'Autorità sono stati indirizzati a impedire intromissioni pretestuose degli esponenti politici in programmi d'intrattenimento e a garantire l'osservanza di criteri di adeguatezza, imparzialità, obiettività, pluralismo nelle trasmissioni d'informazione e nelle "finestre informative" aperte in programmi di altro tipo.

Il monitoraggio 24 ore su 24 effettuato sulle reti televisive nazionali ha consentito all'Autorità d'intervenire tempestivamente, anche *ad horas*, con oltre cento decisioni: per la prima volta sono state irrogate anche sanzioni pecuniarie.

Significativa è stata l'evoluzione nell'interpretazione e nell'applicazione del sistema normativo da parte dell'Autorità. Sono stati ritenuti applicabili i principi sulla *par condicio* e sulla completezza dell'informazione anche nella fase immediatamente precedente quella elettorale in senso stretto, nonché per tutte le manifestazioni rilevanti della volontà popolare, quali la raccolta di firme per i referendum. Altro importante indirizzo adottato dall'Autorità è stato quello che, nel caso in cui una trasmissione sia impostata in modo del tutto distorto, non è consentito *il ripristino* con altra trasmissione distorta in senso opposto (il che reitererebbe la violazione) e va invece applicata *tout court* la sanzione pecuniaria. L'Autorità ha poi affermato la sua competenza a vigilare sui comportamenti di qualsiasi operatore televisivo, pubblico o privato, e quindi a censurare i comportamenti tenuti dalla RAI in violazione sia degli indirizzi dettati dalla Commissione parlamentare di vigilanza sia del contratto di servizio sia, anche, dei principi sul pluralismo discendenti direttamente dalla legge.

L'operato dell'Autorità ha retto al vaglio della giurisdizione di legittimità del Giudice amministrativo¹ e ha riscosso riconoscimento in sede internazionale².

(1) TAR Lazio, sent. n. 5038/2006; sent. n. 4176/2006.

(2) L'OSCE (l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, particolarmente attenta al funzionamento delle istituzioni democratiche e ai diritti dell'uomo), che ha seguito le trasmissioni televisive italiane dal 13 marzo al 7 aprile, ha dato atto all'Autorità di aver espletato i propri compiti istituzionali con serietà in un panorama informativo inizialmente sbilanciato.

Un'azione di grande efficacia è stata esercitata anche con atti atipici, quali indirizzi, circolari, lettere, nonché con una continua azione di *moral suasion* sui vertici delle emittenti; i quali, in genere, hanno corrisposto correttamente agli inviti e ai chiarimenti loro rivolti, spesso su loro stessa richiesta.

Di grande conforto, in un momento critico, è stato l'apprezzamento da parte del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi. Do atto all'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gianni Letta della considerazione istituzionale con cui ha riguardato la funzione di quest'Autorità pure nei momenti di più alta tensione.

Strettamente connesso al tema della *par condicio* è quello del conflitto d'interessi.

La competenza dell'Autorità in materia riguarda infatti essenzialmente l'ipotesi del sostegno privilegiato fornito al titolare di cariche di governo da parte di un'impresa del settore a lui riconducibile, in violazione della legge sulla *par condicio*³.

In applicazione di questa disciplina l'Autorità ha emesso due atti di diffida per la ripartizione sperequata dei tempi riservati all'informazione politica, già accertata ad altri effetti, ravvisando in ciò, in *re ipsa*, l'ipotesi di sostegno politico privilegiato.

All'esito di tutto questo intenso lavoro possiamo rilevare che l'impianto normativo a tutela della *par condicio* si è dimostrato uno strumento di democrazia indispensabile, ma migliorabile alla luce dell'evoluzione

(3) La legge n. 215 del 2004 ("Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi") richiama, quale legge-parametro, la n. 28/2000, oltre che le leggi n. 223/1990 e n. 249/1997. L'art. 7 della legge n. 215/2004 prevede tuttavia per l'ipotesi del sostegno privilegiato soltanto l'intimazione di un atto di diffida ed una successiva, apposita comunicazione al Parlamento (ch'è stata fatta nei giorni scorsi). Una vera e propria sanzione è prevista unicamente per l'ipotesi che anche tale diffida sia rimasta inosservata e consiste semplicemente nell'aumento sino ad un terzo della sanzione pecuniaria prevista dalla legge-parametro violata.

della comunicazione televisiva. Le aporie ed imperfezioni, specie nell'apparato sanzionatorio, della normativa sul sostegno privilegiato sono state già segnalate al Parlamento⁴.

LE RETI DI COMUNICAZIONE

2. Nello scenario economico, le industrie dell'informazione e delle comunicazioni hanno un ruolo decisivo nella crescita. Nel mondo, l'industria dei servizi di telecomunicazione l'anno scorso ha avuto un incremento del 4,7%, superando i 900 miliardi di euro: si tratta di un dato di assoluto rilievo.

Per l'economia nazionale il 2005 è stato un altro anno di stagnazione, con un ritmo di crescita annuale dello 0,6%; nettamente inferiore a quello degli altri Paesi europei. Il nostro modello di specializzazione produttiva risulta arretrato e impedisce di sfruttare la ripresa del commercio internazionale. Anche la ricerca stenta, tanto che l'Italia è classificata agli ultimi posti tra i Paesi dell'OCSE.

In controtendenza, anche nel 2005 l'industria italiana dei servizi di telecomunicazione ha continuato a svolgere il proprio ruolo propulsivo, con una crescita in valore del 4,3% rispetto all'anno precedente e con un mercato ch'è arrivato a superare i 36 miliardi di euro.

I vari settori delle telecomunicazioni hanno concorso diversamente a questo risultato positivo. La telefonia mobile, che da due anni ha sorpassato la telefonia fissa, si conferma primo mercato per fatturato⁵.

(4) La relazione relativa al semestre 1° gennaio 2005-30 giugno 2005 è stata trasmessa il 15 luglio 2005.

(5) Ammontante a 19,6 miliardi di euro, con una crescita del 7,8%.

Sostanzialmente stabile è rimasto il mercato dei servizi di rete fissa⁶. All'interno di questo settore, tuttavia, un risultato davvero positivo viene registrato dai servizi Internet⁷, che mettono a segno un incremento di quasi il 20%.

Sul versante dei prezzi continua il processo virtuoso. Nel 2005 i prezzi dei servizi di telefonia sono diminuiti dello 0,6%, a fronte di un aumento dell'inflazione dell'1,9%.

Complessivamente, nel periodo dal 1998 al 2005, i prezzi finali dei servizi di telefonia sono diminuiti del 15%, a fronte di un aumento medio dell'indice generale dei prezzi al consumo del 17%, e di una crescita del 15% dei prezzi del complesso dei servizi di pubblica utilità.

La regolamentazione delle telecomunicazioni ha pertanto dato, e continua a dare, con la costante riduzione dei prezzi finali, un contributo al contenimento dell'inflazione: caso unico sia tra i settori sottoposti a regolamentazione sia tra quelli in concorrenza.

3. Nel comparto delle telecomunicazioni (ormai interagente con quello audiovisivo), l'Italia viene indicata in sede europea come un Paese d'eccellenza nella promozione di servizi a innovativo contenuto tecnologico.

La Commissione europea, nel suo ultimo Rapporto sullo stato delle comunicazioni elettroniche in Europa, sottolinea il ruolo *leader* dell'Italia nella telefonia mobile e nell'*unbundling*, ed evidenzia l'importanza delle misure pro-competitive adottate dall'Autorità che hanno, tra l'al-

(6) Con un incremento dello +0,4% ed un valore di 16,5 miliardi di euro, per effetto di una flessione dei ricavi da telefonia vocale, -3,9%, solo parzialmente compensata dal lieve incremento dei servizi di trasmissione dati (+1,4%).

(7) Il totale di questo mercato è di 3,3 miliardi di euro.

tro, consentito la riduzione dei prezzi di terminazione mobile e uno sviluppo della banda larga superiore a quello della media degli altri Paesi europei.

Siamo al primo posto in Europa per diffusione dei servizi di telefonia mobile di terza generazione (UMTS), con 10 milioni di linee attivate. L'Italia è il primo Paese nel lancio commerciale della televisione in mobilità con tecnologia DVB-H; siamo nelle prime posizioni per la televisione su computer (IPTV). Gli utilizzatori di internet, in Italia, hanno superato i 28 milioni.

Nella diffusione della banda larga eravamo agli ultimi posti. Ai nostri giorni l'Italia, pur partendo da posizioni di retroguardia, sta crescendo con un tasso di incremento (187% in due anni), significativamente superiore a quello dell'Europa a quindici: oggi il numero di linee si è attestato complessivamente sui 7 milioni, facendo dell'Italia il quarto Paese europeo.

A fronte del lusinghiero risultato di mercato l'Italia stenta ancora ad appropriarsi, con un grande disegno di politica industriale, di tanta innovazione. Servono politiche di localizzazione ed incentivi agli investimenti per garantire che il nostro Paese non sia solo un grande mercato di telecomunicazioni ma anche una realtà capace d'integrare tutta la filiera produttiva: tecnologia, prodotti, servizi.

Nel Documento di programmazione economico finanziaria presentato dal Governo in Parlamento si afferma che la diffusione a livello di massa delle nuove tecnologie digitali è un fattore indispensabile per la modernizzazione del Paese, e che a questo fine saranno adottate misure volte a promuovere lo sviluppo delle connessioni in banda larga e a contrastare il *digital divide*.

È un'enunciazione che condividiamo *toto corde*. La diffusione dell'ADSL raggiunge l'80% della popolazione, ma con gravi squilibri territoriali. I prezzi di accesso, per effetto degli interventi dell'Autorità, sono scesi mediamente in sei mesi del 50%; ma possono diminuire ancora.

La banda larga non è un servizio complementare, una tecnologia fra le tante: è uno dei principali vettori di progresso di un Paese, un motore che promuove lo sviluppo dell'intero sistema produttivo nazionale. Nel contempo la larga banda costituisce una straordinaria opportunità a beneficio dei cittadini. Una recente ricerca ha evidenziato che il 70% dei nostri studenti utilizza internet per l'apprendimento.

L'Autorità utilizzerà tutti gli strumenti a sua disposizione per lo sviluppo concorrenziale di questo mercato.

In questo contesto è inaccettabile il ritardo nella diffusione della tecnologia radio di accesso a banda larga denominata *Wi-Max*, dipendente essenzialmente dal continuo differimento nella messa a disposizione della relativa banda di frequenza da parte dell'attuale detentore.

Auspichiamo che il Governo, assecondando l'impegno del Ministro Gentiloni, sblocchi finalmente questa situazione, consentendo l'assegnazione delle frequenze per il *Wi-Max*.

Più in generale, in linea con l'orientamento comunitario, è necessario un ripensamento profondo della politica di ripartizione dello spettro fra gli utilizzatori nel senso di prevedere una vera liberalizzazione dell'uso delle frequenze radio; il che tra l'altro comporterebbe un apprezzabile introito per lo Stato.

4. In un solo anno, l’Autorità, partendo praticamente da zero, ha completato il nuovo assetto regolamentare del settore delle reti e dei servizi di comunicazione attraverso l’analisi dei 18 mercati rilevanti secondo il vigente quadro comunitario. Ciò colloca l’Italia a livello dei Paesi più virtuosi, assieme al Regno Unito e all’Olanda.

In esito a tale esame risulta confermata la posizione dominante di Telecom Italia nei mercati delle reti fisse.

L’Autorità è intervenuta sui mercati all’ingrosso con misure asimmetriche che consentono agli operatori alternativi di competere alla pari con l’*incumbent*, controbilanciandone la notevole forza di mercato. L’Italia è il secondo paese in Europa per linee passate dal controllo dell’operatore storico ai concorrenti, con 1,6 milioni di linee, e con una tariffa di accesso ch’è la più bassa in Europa e ch’è destinata a ridursi ulteriormente nel prossimo anno. L’Autorità ha anche utilizzato la leva delle tariffe asimmetriche di terminazione a favore dei nuovi operatori per promuovere gli investimenti in reti alternative, e favorire quindi un modello di competizione sostenibile (anche se in taluni casi nell’immediato ciò può significare un rallentamento nella discesa dei prezzi finali).

Nei mercati al dettaglio della rete fissa è stato confermato un rigoroso meccanismo (c.d. *price cap*) di controllo dei prezzi dell’accesso, i quali rimangono, per il prossimo triennio, bloccati in termini reali.

A differenza della telefonia fissa, nel campo della telefonia mobile le analisi hanno rilevato l’esistenza di un mercato competitivo a livello *retail*, in cui la concorrenza si esplica sia con una vivace competizione di prezzo, sia con l’offerta di nuovi servizi e prodotti. La portabilità del numero si conferma fondamentale leva concorrenziale; ad aprile di que-

st'anno il totale dei numeri mobili portati ammontava a oltre 8 milioni, il che conferma l'Italia *leader* in Europa.

Nella telefonia mobile l'introduzione di forme di competizione basate sui servizi, ossia l'avvento dei cosiddetti operatori virtuali, può accelerare la discesa dei prezzi finali. È questo un processo che deve essere guidato dal mercato, ma, anche in seguito a quanto indicato dalla Commissione europea sul finire del 2005, l'Autorità sta monitorando lo stato degli accordi raggiunti per verificare se i quattro gestori mobili siano effettivamente intenzionati a porre in essere comportamenti virtuosi e concludenti. Qualora nei prossimi mesi non si dovessero registrare significativi avanzamenti al riguardo, l'Autorità non potrà non prendere in considerazione misure regolamentari, ancorché queste siano una *extrema ratio* in un mercato competitivo come quello mobile.

Se le possibilità di scelta di un gestore mobile ci sono, lo stesso non vale per le chiamate dirette verso le reti mobili. Si sceglie infatti l'interlocutore, non il suo gestore.

All'esito dell'analisi del mercato rilevante ciascun operatore è stato considerato in posizione di monopolio per le chiamate terminate sulla sua rete. Pertanto è stato imposto un sistema triennale di controllo dei prezzi di terminazione che tiene conto però delle differenze fra i vari operatori.

Nel periodo 1° settembre 2005 - 1° luglio 2008, TIM e Vodafone ridurranno progressivamente le tariffe di terminazione sulla propria rete (ossia i costi delle chiamate ai cellulari) del 13% all'anno⁸; Wind del 16% all'anno⁹. La riduzione di ricavi per gli operatori mobili, che

(8) Dagli attuali 12,1 cent/€ a 8,9.

(9) Dagli attuali 14,35 cent/€ a 9,5.

in larga parte andrà a beneficio dei consumatori finali, sarà di circa 1,8 miliardi di euro.

5. Le previsioni per il prossimo biennio indicano un rallentamento del tasso di crescita del mercato delle telecomunicazioni. I ricavi derivanti dai servizi di telefonia mobile, che negli ultimi anni hanno più che compensato la riduzione dei ricavi della telefonia su rete fissa, cominciano a conoscere una decelerazione, imputabile principalmente alle riduzioni dei prezzi ma anche ad una certa saturazione della domanda.

A tale andamento del mercato gli operatori stanno rispondendo con la proposizione di offerte caratterizzate dall'ampliamento della gamma delle prestazioni e da migliori servizi e dall'integrazione sia tra servizi fissi e servizi mobili sia con fornitura anche di contenuti televisivi.

In alcuni Stati si manifesta la tendenza a favorire lo sviluppo degli investimenti attraverso una deregolamentazione delle reti di nuova generazione.

Noi -e non solo noi; le prese di posizione della Commissione europea nella recente comunicazione sulla revisione delle direttive comunitarie sono state esplicite- riteniamo che tale indirizzo sia comunque da coniugare con i principi della concorrenza.

Sul tema dei doveri di trasparenza e non discriminazione nelle attività connesse al ruolo di Telecom Italia nei mercati *wholesale* e *retail*, questa Autorità, prima in Europa, già nel 2002, con la delibera sulla parità di trattamento, ha stabilito regole che sono state di riferimento per altri Paesi.

Tuttavia oggi -alla luce della profonda evoluzione del mercato intervenuta in questi anni in seguito all'innovazione tecnologica, all'avvento delle reti di nuova generazione e all'integrazione fra rete fissa e mobile- riteniamo necessario mettere mano a tale disciplina per adeguarla alla nuova realtà, garantendo la piena e effettiva parità di trattamento tra tutti gli operatori del mercato.

A tal fine, nell'ambito delle attività svolte da Telecom Italia, occorre fare un passo avanti sulla strada della separazione tra servizi regolati e non regolati, agendo sulla funzione di *governance* e di controllo indipendente. L'esperienza internazionale mostra che questo percorso è più efficace quando l'operatore stesso prende impegni vincolanti. Chiedo perciò a Telecom Italia di dare la sua disponibilità in tal senso.

La maggiore trasparenza che ne risulterà varrà sicuramente a togliere asprezza al contenzioso ingeneratosi, *hic et inde*, tra l'operatore dominante e gli operatori alternativi.

6. Tutto ciò tornerà a vantaggio dei consumatori, che sono il nostro riferimento ultimo.

Per effetto delle riduzioni di prezzo nelle tariffe telefoniche disposte in quest'ultimo anno dall'Autorità, i consumatori risparmieranno circa 2 miliardi di euro nel prossimo triennio.

Una specifica attività ispettiva è stata rivolta alla lotta alla piaga dei servizi non richiesti, con la collaborazione degli organi di polizia. Sul piano regolamentare è stata messa a punto una nuova normativa, attualmente sottoposta a consultazione, che rafforza i diritti degli utenti e l'efficacia delle sanzioni agli operatori che pongono in essere condotte spregiudicate.

Sono state introdotte disposizioni limitatrici del blocco dei terminali (il c.d. *sim lock*) ed è stata avviata, in collaborazione con l'Antitrust, un'analisi sui costi della ricarica dei servizi di telefonia mobile, risentiti particolarmente dai giovani.

È stato avviato un procedimento finalizzato a un provvedimento cautelare per ridurre i costi delle chiamate dai cellulari ai servizi informazione abbonati, che appaiono decisamente più alti della media europea.

Stringente è stato l'impegno in sede europea per supportare la Commissione nella messa a punto di una regolamentazione destinata a ridurre i costi delle chiamate fatte in *roaming* internazionale.

La qualità dei collegamenti ad internet sarà finalmente regolata da una carta dei servizi, che viene a completare quelle già adottate nel campo della telefonia e della *pay-tv*¹⁰.

L'Autorità ha trattato più di mille richieste di consumatori. A seguito degli interventi dell'Autorità, le società di telecomunicazioni hanno, nella maggior parte dei casi, adeguato spontaneamente il proprio comportamento, mentre nei rimanenti casi si è resa necessaria l'adozione di appositi provvedimenti.

Per tener dietro a tale incremento d'attività abbiamo istituito presso la sede di Napoli una specifica direzione per la tutela dei consumatori ed un servizio ispettivo che opera in raccordo con i nuclei specializzati della Guardia di finanza e della Polizia delle comunicazioni, ai quali va il nostro più sentito ringraziamento per l'opera che svolgono.

In questo quadro, i Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) rivestono un importante ruolo a tutela dei consumatori e

(10) Il potere dell'Autorità di imporre anche agli operatori di tale settore di dotarsi di una carta di servizi è stato confermato dal Consiglio di Stato con la decisione della VI Sez. n. 1769/06.

degli utenti. La nostra è l'unica Autorità ad avere, per loro tramite, una presenza sul territorio in tutto il Paese. A loro va il nostro ringraziamento.

Nel 2005 sono stati trattati dai Co.re.com. circa 10.000 casi di conciliazione tra utenti ed operatori di telecomunicazione, con una percentuale di esito positivo di circa il 60%, col raggiungimento di un accordo tra le parti.

Ricordo infine l'insediamento, nel febbraio scorso, del rinnovato Consiglio Nazionale degli Utenti: l'Autorità ripone grande fiducia nella capacità del CNU di fungere da sensibile cerniera tra le Istituzioni e la società civile.

IL SETTORE AUDIOVISIVO

7. Il 2005 è stato un anno di crescita del settore televisivo a livello mondiale con un valore complessivo di circa 235 miliardi di euro, in aumento del 4,6% rispetto all'anno precedente.

In tale scenario, la pubblicità rappresenta ancora la principale fonte di finanziamento, ma l'incremento maggiore in termini percentuali si è avuto nella televisione a pagamento.

8. L'Italia, che registra una marcata crescita del 7,7% del mercato televisivo, non si sottrae al processo di riconfigurazione del settore dovuto alla progressiva affermazione delle piattaforme multicanale. L'andamento del mercato denota come il peso dei ricavi della raccolta pubblicitaria -pur confermandosi ancora, con una percentuale del 56,7%, la principale risorsa- subendo una flessione (nel 2004 tale percentuale era infatti del 58,9%).

Si consolida il ruolo di terzo operatore televisivo della piattaforma satellitare gestita da Sky Italia, che ha raggiunto i 3,9 milioni di abbonati.

Alle offerte satellitari si affiancano, in concorrenza, quelle a pagamento diffuse sulla nuova piattaforma digitale terrestre. L'incremento degli utenti della televisione digitale terrestre, favorito inizialmente dalla politica dei contributi statali ai *decoder* e dalla disponibilità di contenuti *premium* offerti in modalità a pagamento, colloca l'Italia al secondo posto in Europa. Negli ultimi tempi però, esauriti tali effetti, la crescita ha subito un deciso rallentamento, in mancanza di un'offerta apprezzabile di nuovi programmi in chiaro.

L'assetto competitivo del settore è stato vivacizzato dall'ingresso di alcuni nuovi operatori (ad esempio il gruppo *L'Espresso*; il gestore mobile "3"), nonché dall'affermazione di nuove modalità di fruizione dei contenuti televisivi.

L'assetto duopolistico e concentrato del mercato, in cui gli operatori "storici", RAI e Mediaset, detengono complessivamente l'85% dell'*audience*, è stato oggetto di analisi. L'Autorità ha ravvisato una posizione di dominanza congiunta di RAI e Mediaset nel mercato delle reti analogiche. Siamo ora in attesa delle valutazioni della Commissione europea.

9. In questo quadro, l'Autorità ha messo in sequenza una serie di interventi.

Tre sono le principali iniziative promosse nell'anno decorso.

9 a) Abbiamo proceduto alla determinazione del SIC (Sistema integrato delle comunicazioni), cui, com'è noto, è riferito il tetto del 20% (10% per Telecom Italia) per la raccolta di risorse economiche da parte degli operatori, e da cui si parte per la verifica del divieto di posizioni dominanti nei singoli mercati che lo compongono.

Non è stata un'impresa semplice, stanti l'eterogeneità, la polverizzazione e l'inafferrabilità di alcune componenti del coacervo da investigare.

Il risultato è importante, non tanto per il valore complessivo determinato (22,144 miliardi di euro per il 2005) quanto per l'individuazione delle singole componenti, delle quali si può così apprezzare il peso relativo (in particolare della radiotelevisione e della stampa) e l'afferenza o meno di alcune attività (ad es. la c.d. pubblicità esterna e le iniziative di comunicazione presso il punto vendita) alle finalità di tutela del pluralismo per le quali il SIC è stato voluto dalla legge.

9 b) Come promesso nella relazione dello scorso anno, l'Autorità ha avviato il processo di riforma della rilevazione degli ascolti televisivi (l'*Auditel*). Si mira così a colmare una grave lacuna del sistema, estendendo a tutte le nuove piattaforme (digitale terrestre, satellite e cavo) la rilevazione degli indici di ascolto.

La società di rilevazione dovrà inoltre assicurare la partecipazione alla propria *governance* dei rappresentanti di tutti i mezzi trasmissivi.

L'Autorità vigilerà sull'osservanza dei criteri metodologici definiti in collaborazione con l'ISTAT e sull'applicazione del proprio atto d'indirizzo nei tempi stabiliti.

9 c) La terza operazione riguarda la ricognizione sistematica del patrimonio frequenziale, d'intesa col Ministero delle comunicazioni e col controllo, rispettivamente, delle Polizia postale e delle comunicazioni e degli Ispettorati territoriali del Ministero. Si tratta di un'operazione di chiarificazione a tutto campo sull'attuale, effettiva appartenenza delle frequenze e sul grado e il modo (efficiente o meno) della loro utilizzazione: una verifica fondamentale sia per la disciplina del periodo transitorio sia in ordine alla riassegnazione, al momento dello *switch-off*, delle frequenze ridondanti o male utilizzate, sia per riflessioni di più ampio respiro.

Le frequenze sono una risorsa pubblica scarsa e limitata, della quale va assicurata la più efficiente utilizzazione, nell'interesse generale.

E questo rimane vero pur dopo che, con meritoria azione, il Ministero delle Comunicazioni (supportato tecnicamente dall'Autorità), nella Conferenza di Ginevra dello scorso 16 giugno, è riuscito a ottenere l'assegnazione all'Italia di 3.943 frequenze, ch'è un numero maggiore di quelle che s'intendeva riconoscerci dopo decenni di incomunicabilità con l'ITU (*International Telecommunication Union*), ancorché minore del numero delle frequenze di fatto utilizzate (ma il passaggio alla tecnologia digitale consente una moltiplicazione per sei dell'utilizzabilità di ciascuna frequenza).

10. Il digitale terrestre può offrire le premesse per un maggior pluralismo e per l'apertura del mercato a nuovi soggetti. Le analisi svolte in tale mercato inducono -al momento- ad escludere la sussistenza di posizioni di dominanza nella televisione digitale, anche in virtù della sua dinamicità. Tuttavia, date le caratteristiche del sistema radiotelevisivo italiano, non è esclusa, in prospettiva, l'eventualità che anche nella

nuova tecnologia possa riproporsi la configurazione di mercato duopolistico ravvisata nell'analogico.

Ma quali regole devono valere per una transizione dal sistema analogico a quello digitale che non precostituisca un'occupazione di campo quale si è verificata nell'analogico?

È questa una domanda che postula una risposta non differibile, dopo l'annuncio della messa in mora dell'Italia da parte della Commissione europea per violazione delle direttive comunitarie.

La riflessione non può essere fatta se non a livello politico e quindi in Parlamento, trattandosi di materia riservata al legislatore primario. È in quella sede che va riconsiderato l'assetto concorrenziale del settore nel processo di transizione dall'analogico al digitale in modo da renderlo compatibile con gli obiettivi e i vincoli comunitari¹¹, rivisitando le persistenti indicazioni della Corte Costituzionale.

Allo stato della legislazione vigente l'Autorità, per il rafforzamento del pluralismo e della concorrenza, ha valorizzato¹² l'obbligo di cessione del 40% della capacità trasmissiva a fornitori di contenuti, terzi e indipendenti. È una porta di servizio, ma poco meno ampia del portone principale.

Per evitare accordi di comodo, l'Autorità garantirà il sistema con l'imposizione di criteri trasparenti e di orientamento al costo e con l'applicazione, per la scelta dei fornitori di contenuti, di procedure competitive presidiate dall'Autorità.

Purtroppo, ad oggi, resta marginale la presenza sui canali digitali di fornitori di contenuti indipendenti in grado di attirare l'*audience*.

(11) Art. 117 della Costituzione.

(12) Con delibera n. 163/06/CONS.

Carenza di obblighi di *must carry* o di offerte di contenuti?

Sul primo versante interverremo decisamente, come ho detto.

Sul secondo rivolgiamo un appello a tutte le menti creative – e in particolare al mondo dell’editoria – affinché investano anche nell’audiovisivo e riempiano di contenuti validi le trasmissioni televisive.

In questo quadro, la disponibilità di contenuti attrattivi potrebbe rappresentare un collo di bottiglia per lo sviluppo della competizione. Da qui il recente intervento dell’Autorità, in sede di parere all’Antitrust sull’utilizzazione dei diritti sportivi, inteso a sottolineare i rischi connessi all’acquisizione, da parte di una singola impresa televisiva, di diritti in esclusiva di contenuti *premium* su piattaforme diverse da quelle sulle quali l’acquirente opera.

Sarebbe comunque errato attendere passivamente il momento dello *switch-off* per le iniziative da intraprendere da parte delle emittenti e per le regole da dettare.

Ricordo a me stesso quando si decise che non erano ancora maturi i tempi per introdurre da noi la televisione a colori: l’Italia non è più salita sul treno in corsa di quella tecnologia dal quale era scesa.

Non è controverso che la transizione debba essere completata in modo che sia assicurata l’universalità del servizio, ossia con una copertura del territorio nazionale tale da non privare nessuno della fruizione della televisione.

Tuttavia c’è un periodo intermedio al quale non si può guardare con attendismo, come sta facendo la RAI. Il terreno si guadagna sul campo, non per decreto. Dobbiamo far sì che il periodo di transizione, caratterizzato dalla compresenza delle due tecnologie trasmissive e quindi da un uso

inefficiente delle frequenze, sia il più breve possibile, assicurando il pluralismo. Non si può sostare nel guado; di ciò risentono massimamente le TV locali, che non possono trasmettere in *simulcast*.

È il caso quindi di programmare -realisticamente ma operativamente- uno *switch-off* progressivo, per reti e/o per aree geografiche. La guida di tale processo spetta al Governo.

Uno dei pochi casi in cui è ammessa una politica pubblica di sostegno da parte degli Stati membri è proprio quello in cui le misure, *rispettando la neutralità tecnologica*, sono finalizzate alla riduzione del *digital divide* e all'accelerazione dello *switch-off*¹³.

La competizione avverrà sul piano dei contenuti.

11. L'appello alla qualità evoca, inevitabilmente, il servizio pubblico radiotelevisivo.

Nelle linee guida per il contratto di servizio in corso di definizione da parte di questa Autorità d'intesa col Ministero delle comunicazioni, viene posto risolutamente l'accento su due elementi fondamentali: qualità ed innovazione tecnologica.

(13) Commissione europea, *Berlin-Brandenburg C* (2005) 3903. In tale decisione la Commissione enuncia di considerare con favore:

- il finanziamento per l'installazione di una rete di trasmissione nelle aree che altrimenti non avrebbero una copertura TV sufficiente;
- finanziamenti compensativi ai concessionari di servizio pubblico per il costo di trasmissione attraverso tutte le piattaforme in modo da raggiungere l'intera popolazione, a condizione che questo rientri tra i compiti di servizi pubblico stabiliti dalla legge;
- sussidi ai consumatori per l'acquisto dei decoder digitali purchè essi siano tecnologicamente neutrali e specialmente se incoraggiano l'uso di *standard* aperti per l'interattività;
- finanziamenti compensativi alle emittenti alle quali è richiesto di cessare le trasmissioni analogiche prima del termine stabilito dal titolo abilitativo.

La concessionaria del servizio pubblico non può scivolare giù per la china di un'offerta di minore qualità. Altre televisioni -e in particolare la BBC- offrono esempi interessanti di trasmissioni di qualità, sia generaliste che di nicchia; e le nicchie, talora, sono cenacoli.

Purtroppo la RAI versa in angustie. Alla ristrettezza delle risorse provenienti dal canone, non correlato all'andamento economico, fa riscontro l'ibridismo della sua struttura: troppo servizio pubblico per l'appetibilità commerciale; troppo commerciale per una produzione di qualità. Il tutto ingabbiato in un reticolo di norme a metà strada tra il pubblico e il privato (a volte dettate direttamente dalla legge) che ne imbrigliano l'operatività imprenditoriale.

La separazione della contabilità avvenuta sotto la supervisione di questa Autorità è un deciso passo avanti sul piano della trasparenza, finalizzato a una più funzionale riorganizzazione; la quale non può più essere rinviata.

12. La radio rappresenta per molti milioni di cittadini¹⁴ il primo mezzo di comunicazione, certamente quello di più immediata fruizione, e offre una vasta gamma di programmazioni e di servizi, anche culturali.

Il settore radiofonico presenta un preoccupante ritardo nella transizione verso le tecnologie digitali. Le cause sono certamente molteplici, ma il maggiore ostacolo sta nella esiguità delle frequenze destinate ai nuovi servizi radiofonici in tecnica digitale.

L'Autorità, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica, favorirà tutte le innovazioni tecniche e i servizi radiofonici multimediali, rivedendo l'attuale regolamentazione.

(14) 37 milioni di ascoltatori nel giorno medio, nel 2005.

13. Sul piano dei diritti e delle tutele, ricordo che in materia di pubblicità televisiva quest’Autorità è intervenuta, in sede di vigilanza, irrogando ripetute sanzioni all’emittenza privata e, sul piano regolatorio, limitando il numero degli *spot* inseribili in una partita di calcio.

Abbiamo ancora negli occhi la visione degli ultimi campionati del mondo: come diceva Federico Fellini, un’emozione non s’interrompe. Così come bisogna aver riguardo per i timpani dei telespettatori evitando il malcostume degli sbalzi di volume negli *spot* pubblicitari; la settimana scorsa siamo intervenuti anche in tal senso.

14. Un settore di particolare delicatezza affidato all’Autorità è quello della tutela dei minori. La recente armonizzazione del quadro normativo di settore ha consentito d’incrementare il numero dei procedimenti avviati e di irrogare sanzioni pecuniarie di maggior entità.

Gli interventi dell’Autorità hanno tratto spunto dalle segnalazioni degli utenti e delle associazioni, nonché del Comitato di applicazione del Codice Tv e minori (che costituisce un importante interfaccia per l’Autorità) ed hanno coinvolto, per le verifiche di competenza, organi qualificati come i Co.re.com., la Polizia delle comunicazioni, la Guardia di finanza.

Ma l’Autorità si è avvalsa anche del proprio apparato di monitoraggio delle emittenti televisive nazionali, affinando il sistema operativo per il delicato e complesso lavoro di registrazione e analisi dei filmati, che ha consentito di avviare le istruttorie anche d’ufficio.

LA STAMPA

15. La necessità della difesa della stampa, che trova una precisa indicazione nella nostra Carta costituzionale, è di tutta attualità.

Il settore della stampa quotidiana e periodica, che ha sempre fatto registrare in Italia un livello di penetrazione inferiore a quello degli altri Paesi europei, rischia di vedere aggravata la sua posizione. Lo sviluppo impetuoso di nuovi mezzi di comunicazione, per effetto della rivoluzione tecnologica in atto, ha creato nuove difficoltà. La proposta di modifica della direttiva “Televisione senza frontiere” – pur apprezzabile sotto l’aspetto dell’innovazione tecnologica – difetta di un’adeguata considerazione dell’esigenza di mantenere quell’equilibrio nella competizione tra i diversi media che, come ci ricordano le risoluzioni del Parlamento europeo, è parte dei principi fondanti dell’Unione.

Sul piano del diritto interno, è cogente l’impegno dell’Autorità di vigilare affinché sia rispettato il divieto di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il Sistema integrato delle comunicazioni.

Il processo di liberalizzazione della distribuzione della stampa, avviato con il decreto legislativo 270 del 2001, si è fermato a metà, differentemente da quanto sta avvenendo in questi giorni in altri settori. Assistiamo comunque a un profondo rinnovamento del prodotto editoriale sia sotto il profilo della forma – si pensi all’introduzione del colore da parte dei maggiori quotidiani – sia sotto il profilo delle iniziative editoriali (nuove edizioni, nuovi inserti). È proseguita la vendita di prodotti collaterali rispetto ai giornali (libri e audiovisivi), che ha assicurato un consistente apporto ai ricavi. Da ricordare, infine, il suc-

cesso della *free press*, che è stata utilizzata come strumento per intaccare la platea dei “non lettori” e la cui evoluzione è seguita da vicino dall’Autorità.

L’editoria giornalistica deve poter utilizzare appieno le opportunità offerte dalle nuove piattaforme televisive. È anche in quest’ottica che – come ho detto prima – l’Autorità ha definito le regole per la cessione della capacità trasmissiva delle reti digitali terrestri a soggetti terzi. Ai nostri giorni -come osserva Stefano Rodotà- il diritto costituzionale (art. 21 Cost.) di libera manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione non può prescindere dalla possibilità di disporre dei moderni mezzi di comunicazione di massa.

Sul piano della pubblicità editoriale, l’Autorità ha intensificato la vigilanza sul rispetto della riserva del 60% delle spese destinate dagli enti pubblici all’acquisto di spazi per comunicazione istituzionale. Sono stati forniti agli enti pubblici, ed *in primis* alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiarimenti interpretativi sugli aspetti salienti della normativa. Il continuo monitoraggio del rispetto degli obblighi di comunicazione e di destinazione delle spese pubblicitarie degli enti pubblici ha portato all’irrogazione di numerose sanzioni amministrative.

I RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI

16. Nel sistema dei rapporti istituzionali, basilare è il rapporto col Parlamento. Per la concreta attuazione e per il rispetto dei valori della libertà di espressione e delle libertà fondamentali in generale, centrale è infatti il ruolo del Parlamento, cui compete la definizione del quadro normativo primario.

Il costante contatto con esso giova, per un verso, alla diretta percezione della visione d'insieme espressa nella massima sede rappresentativa e, per converso, ad assicurare a quella sede il supporto, da parte dell'Autorità, delle valutazioni tecnico-economiche utili per la comprensione e la composizione dei plurimi e complessi interessi in campo.

Nell'ambito del Governo, cui compete tracciare le linee di politica industriale del settore, il Ministero delle comunicazioni è, per l'Autorità, l'interlocutore di riferimento.

I rapporti con le altre Autorità si sono svolti, anche nell'anno trascorso, nel segno della più proficua collaborazione. In particolare, l'interazione con un'Istituzione di grande competenza, qual è l'Antitrust, risulta essenziale.

Permane la necessità di una valorizzazione formale a livello costituzionale del ruolo e delle competenze delle Autorità amministrative indipendenti.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si caratterizza, nel contempo, per essere proiettata verso una dimensione europea.

Se c'è un settore che per propria natura non tollera barriere amministrative e confinamenti geografici, questo è il settore delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo. L'ambito europeo rappresenta un bacino naturale. È fondamentale che le imprese possano dimensionarsi in tale bacino -nel quale, è appena il caso di ricordare, vige già il principio di libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali -sottostando a regole il più possibile comuni.

A tal fine è stata avanzata la proposta di istituire un Regolatore europeo indipendente che lavori insieme con i Regolatori nazionali, in un sistema simile al sistema europeo delle banche centrali.

È un'ipotesi da considerare con favore. Se l'Italia è la nostra Patria, l'Europa è la condizione al contorno per il suo avvenire.

Quello che comunque, specificamente, voglio qui sottolineare è che il continuo confronto dei diversi modelli regolamentari, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra i Regolatori europei, si sono dimostrati, nell'esperienza, il più efficace strumento per condividere le migliori iniziative (*best practices*) e non restare indietro nella sfida dell'innovazione.

Nel febbraio scorso i 33 Paesi europei che compongono l'ERG, -cioè l'Organismo che raggruppa i Regolatori europei- hanno deciso all'unanimità di affidare all'Autorità italiana l'incarico di presidenza per l'anno 2007. Questo rappresenta, per l'Autorità, da una parte un importante riconoscimento e dall'altra una spiccata responsabilità.

A fronte di tale maggiore impegno in campo internazionale è giunta, in campo nazionale¹⁵, la pratica soppressione del finanziamento statale. Ancorché i mezzi per il nostro funzionamento non siano venuti meno grazie al puntuale versamento del contributo a carico degli operatori del settore, la drastica misura appare distonica¹⁶ in relazione alla posizione istituzionale di quest'Autorità e alla situazione del suo organico, notevolmente sottodimensionato rispetto a quello delle consorelle europee.

Il processo di consapevolezza determinato dall'analisi dei mercati ha fornito nuova materia al dibattito se sia ancora il caso di dettare regole *ex ante* al mercato o se non sia preferibile affidarlo al solo intervento *ex post* della disciplina antitrust.

In sintonia con l'indicazione contenuta nel Documento di programmazione economico finanziaria del Governo, l'Autorità intende sviluppare

(15) Con la legge finanziaria 2006 (23.12.2005 n. 302).

(16) *Nemo Auctoritas in patria?*

sempre più il dialogo con gli operatori economici. Ciò serve a una migliore comprensione dei problemi e delle situazioni quando si debbano dettare delle regole, ma può condurre altresì, auspicabilmente -come prima postulato-, ad accordi con gli operatori. A una condizione, peraltro: che gli accordi siano precisi e che per la loro inosservanza scattino adeguate sanzioni, come previsto per gli accordi cui presiede il regolatore britannico, l'OFCOM.

È questa una lacuna del nostro sistema sanzionatorio, riguardo alla quale abbiamo fatto una segnalazione al Governo, nel contesto di una proposta organica di revisione che individua e mira a superare le ambiguità, inadeguatezze, sproporzioni, incertezze, che si rinvengono nel composito sistema vigente, e le complicazioni procedurali che rendono il procedimento sanzionatorio in qualche aspetto simile a un gioco dell'oca per i frequenti ritorni a capo, pure in caso di reiterazione della violazione.

Determinante, comunque, al di là di qualsiasi disquisizione teorica, è vedere se le regole funzionano.

Che in Italia funzionino anche troppo, è stato rilevato dalla Commissaria Reding; il che -ha aggiunto- determina condizioni più favorevoli per le iniziative imprenditoriali nel nostro Paese rispetto al resto d'Europa. Dopo anni in cui abbiamo cercato con sforzo di stare alla ruota dei migliori Regolatori europei, siamo passati nel gruppo di testa. Ci fa piacere, ovviamente, ma non stacciamo le mani dal manubrio.

L'evoluzione tecnologica non conosce sosta. Nuovi mercati si aprono. Il processo di rincorsa della regolazione rispetto all'evoluzione tecnologica è pressoché incessante.

No, non è ancora tempo di vacanze per il regolatore (*regulatory holidays*).

