

# Bilancio di mandato 2005-2012

Roma, 2 maggio 2012

Presentazione del Presidente dell'Autorità  
**Corrado Calabrò**



**PRESIDENTE**

Corrado Calabrò

**COMPONENTI**

Nicola D'Angelo

Giancarlo Innocenzi Botti (fino al 30 giugno 2010)

Michele Lauria

Gianluigi Magri (fino al 29 novembre 2011)

Stefano Mannoni

Antonio Martusciello (dal 9 settembre 2010)

Roberto Napoli

Enzo Savarese

Sebastiano Sortino

**SEGRETARIO GENERALE**

Roberto Viola

**VICE SEGRETARIO GENERALE**

Antonio Perrucci

Laura Aria

**CAPO DI GABINETTO**

Guido Stazi

## Lo scenario è mutato

Nel 2005, all'inizio del nostro mandato, la prima azienda al mondo per capitalizzazione era la *Esso corporation*. Oggi la prima azienda al mondo è la *Apple*, che capitalizza più di tutta la borsa italiana<sup>1</sup>. Nel 2005 i social networks erano embrionali<sup>2</sup>; oggi *Facebook* conta circa 900 milioni di utenti. Nati come "luoghi" per mettere in contatto le persone, oggi le reti sociali sono diventate sempre più pervasive, diventando nei fatti la piattaforma di accesso ad altri servizi: leggere notizie, fare acquisti, cercare lavoro, caricare e scaricare *file* di tutti i tipi, ed anche ricercare informazioni *bypassando* i motori di ricerca<sup>3</sup>.

La velocità di circolazione delle idee e delle informazioni ha trasformato la popolazione mondiale in una società aperta fondata sulle comunicazioni digitali che ignora barriere statali e sconvolge stratificati assetti sociali e del potere.

In un settennio internet ha cambiato la faccia e la mentalità del mondo dei media<sup>4</sup>: ha dematerializzato servizi e prodotti e ha cambiato la fruizione stessa dello spazio e del tempo. Ma ha anche allargato l'area dei lettori dei libri e dei giornali<sup>5</sup>.

---

1 A marzo 2012 la sua capitalizzazione è pari a circa 600 miliardi di dollari (se tale dato fosse il PIL di uno Stato si collocherebbe al 19° posto tra Indonesia e Svizzera); il distacco dalla *Esso* è oggi di oltre 200 miliardi.

2 Il 2005 vede l'affermarsi del Web 2.0 con la crescente diffusione del *social networking* e dello *user generated content*: *MySpace* (2003), *Facebook* (2004), *Youtube* (2005), *Twitter* (2006).

3 Modifiche importanti anche nel traffico internet: se nel 2008 dominavano le comunicazioni *peer to peer*, adesso la maggior parte del traffico dati è generato e termina in un *data center*, la cui proprietà diviene quindi un fattore critico di competizione.

Un vero e proprio cambio di paradigma nel concepire e utilizzare le risorse è rappresentato dal *cloud computing*, che si sta sempre più diffondendo non solo per le aziende, ma anche per utenti singoli.

4 In Italia gli utenti internet sono cresciuti da 2 a 27 milioni.

5 Tra il 2009 e il 2011 è aumentato del 50% il numero degli utenti dei quotidiani su siti web. Con la digitalizzazione il prodotto o servizio si sta liberando del supporto fisico. Il libro diventa *ebook*, la musica un *file* su una nuvola, il commercio un algoritmo, la comunicazione una connessione di social network. Si riducono gli attriti e le barriere, l'intelligenza della rete va in periferia; il mondo diventa piatto ed aperto agli scambi e alla cooperazione (il "*flat world*" nell'accezione di Thomas Friedman, nel suo best seller del 2006). Se da una parte le aziende perdono centralità e le professioni sono meno protette - anche quella del giornalista - nondimeno nascono nuovi monopoli, contendibili e provvisori, ma potentissimi proprio perché in quanto possono occupare in tempi rapidi un mondo piatto propagandosi ad una velocità mai sperimentata. Nella comunicazione un mondo virtuale soppianta quello fisico e diventa più reale di quello.

Internet è un cambio di paradigma nella produzione di beni, servizi, cultura e del vivere civile; se lo si considera "solo" come nuova tecnologia se ne perde la portata deflagrante e rivoluzionaria.

### **La TV cambia pelle ma non...**

Il campo televisivo è stato profondamente arato dalla rivisitazione operata dall'Autorità.

La premessa è stata la ricognizione della reale situazione dell'utilizzazione delle frequenze fatta dall'Autorità, d'intesa col Ministero delle Comunicazioni, col catasto delle frequenze. Dopo trent'anni di abulia è stato effettuato il censimento dell'intero spettro frequenziale televisivo, facendo chiarezza e consentendo allo Stato di riprendere il controllo di una situazione sfuggita di mano.

Il passo successivo è stato il piano delle frequenze, col quale l'Autorità ha proceduto a un radicale riordino che ha consentito il passaggio dal sistema televisivo analogico a quello digitale, con la moltiplicazione per sei dell'uso di ogni frequenza. Negli ultimi sette anni si è decuplicato il numero di famiglie che ricevono il segnale televisivo in tecnica digitale; sono già ventidue milioni le famiglie dotate di ricevitori digitali terrestri e otto milioni quelle abbonate ai servizi *pay-tv*. Entro l'anno in tutta l'Italia la televisione dovrà essere digitale.

Non meno importante è stato il recupero (come chiedeva la Commissione europea) di risorse destinate alle telecomunicazioni, che è derivato dal piano e che ha fruttato allo Stato un introito di quasi 4 miliardi nell'asta – la più grande mai effettuata in Italia<sup>6</sup> -

---

<sup>6</sup> Circa 300 Mhz di spettro collocati sul mercato per il *mobile broadband*. Scarsi 150 Mhz erano quelli dell'asta per l'Umts; neppure confrontabili i 5-7 Mhz grazie ai quali i nostri operatori mobili hanno iniziato a realizzare il Gsm.

tenutasi a settembre dell'anno scorso; una gara che ha allentato il nodo scorsoio che strozzava l'espansione della banda larga mobile.

La situazione della televisione italiana è – sia pure lentamente – in trasformazione.

Le sei reti generaliste di Rai e Mediaset detengono oggi circa il 67% dello *share* medio giornaliero (era l'85% nel 2005, oltre il 73% un anno fa<sup>7</sup>); La7 quasi il 4%; Sky oltre il 5%. Si è affacciata alla ribalta qualche significativa TV locale. I canali tematici in chiaro sono cresciuti in audience del 27% in un anno.

Col passaggio al digitale e con la TV satellitare il lancio di nuove offerte, gratuite e a pagamento, ha notevolmente ampliato le possibilità di scelta dei telespettatori. Siamo a circa 80 programmi nazionali in chiaro<sup>8</sup>. L'offerta tende a crescere all'insegna di tre caratteristiche: la convergenza<sup>9</sup>, la personalizzazione, la flessibilità. Il telespettatore non vuole più essere un ricevitore passivo<sup>10</sup>.

Il panorama è destinato a un'ulteriore evoluzione in virtù dell'utilizzazione del dividendo digitale che avverrà con l'asta che sostituirà il *beauty contest*, la quale ridefinirà lo spettro in coerenza con la redistribuzione delle frequenze e la razionalizzazione del loro uso prefigurate nella Conferenza di Ginevra del febbraio scorso.

---

7 In particolare le reti generaliste Rai occupavano circa il 38,3% dello *share* medio relativo all'anno 2010, quelle Mediaset il 35,2%.

8 Grazie anche alla regolamentazione dell'Agcom che ha favorito l'ingresso di fornitori di contenuti indipendenti. Sono entrati nel mercato italiano grandi gruppi televisivi mondiali (Time Warner, Disney, Universal) ma con quote marginali. Sky in particolar modo ha introdotto elementi di innovazione con l'alta definizione e con le trasmissioni 3D, seguito da altri *broadcaster*.

9 La convergenza è un dato di fatto, prima di tutto tecnologico e sempre più anche di mercato. Viceversa, nonostante qualche progresso, non si è raggiunta una effettiva convergenza normativa. Ancora oggi, il quadro comunitario vede la normativa per la TV distinta da quella delle TLC.

Questo rende più complesso il modo di agire di un'Autorità come l'AGCOM, convergente quanto a missione ma con strumenti d'intervento ancora differenziati.

10 Nel rispetto delle abitudini e delle preferenze dei telespettatori, abbiamo riportato ordine nell'ordinamento automatico dei canali della televisione digitale terrestre.

Ma sono gli *over the top* e la *catch-up TV* che stanno contribuendo a disegnare un nuovo modello di TV ibrida<sup>11</sup>, che ha nella rete la sua piattaforma d'elezione e che cresce rapidamente sia nella raccolta pubblicitaria<sup>12</sup> che nelle forme di abbonamento<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le risorse, comunque, permane fondamentalmente la tripartizione tra Rai, Mediaset e Sky Italia; tripartizione che a partire dal 2009 ha soppiantato il duopolio Rai-Mediaset. Le tre imprese occupano posizioni comparabili in termini di ricavi complessivi<sup>14</sup>.

Persiste il divario tra le nostre televisioni e le migliori straniere, per la ricchezza d'informazione sui vari Paesi del mondo e per l'approfondimento qualificato dei temi trattati. La nostra televisione resta fondamentalmente una finestra sul cortile di casa nostra, una grande TV locale, con un esagerato interesse per i fatti di cronaca nera e con la tendenza a trasformare i processi giudiziari in processi mediatici. E' rimasto deluso l'auspicio, condiviso dal Presidente della Repubblica<sup>15</sup>, che a tale fuorviante tendenza potesse argine il Comitato di autoregolamentazione dei processi in TV.

## La Televisione grande sorella

Malgrado il dilagante successo di internet, l'Italia è tuttora un Paese teledipendente.

---

11 Negli Stati Uniti, il servizio di *video streaming online* Netflix rappresenta quasi un terzo del traffico internet nelle ore di punta.

12 I dati Nielsen a gennaio 2012 evidenziano una riduzione di oltre il 6% della raccolta pubblicitaria della TV rispetto all'anno precedente, Internet cresce del 10%, anche se i valori assoluti non sono ancora comparabili.

13 IT Media Consulting stima che nell'Europa Occidentale i ricavi da OTT raggiungeranno 1.9 miliardi di euro nel 2015, crescendo ad un tasso annuo del 53%. La parte più rilevante delle entrate da OTT dipenderà dalla migrazione dai servizi *home video* basati su supporti fisici (es. dvd) a servizi di noleggio *online*, sull'esempio di Netflix, e dalla diffusione delle offerte non lineari e *time shifted* da parte di *broadcaster* e telco (*video on demand*, *catch up TV*, PVR).

14 Le cifre, a fine 2010, vedevano Mediaset rappresentare il 30,9% delle risorse complessive, Sky il 29,3%, Rai il 28,5%.

15 Nella cerimonia del Ventaglio del 20 luglio 2009.

Per quanto riguarda la comunicazione, infatti, se è indubbio che il maggior numero di informazioni proviene oggi da internet, l'informazione più influente è ancora quella fornita dalla televisione<sup>16</sup>.

Le nuove forme della democrazia corrono sulla rete ma la politica *visibile* in Italia si fa pur sempre in televisione. Le persone e gli eventi che non appaiono sullo schermo televisivo non sono validati nell'immaginario collettivo.

Da qui la perdurante importanza della normativa sulla *par condicio*, alla cui osservanza presiede questa Autorità con un impegno che in occasione delle competizioni elettorali ha comportato il monitoraggio delle trasmissioni 24hx24 e tempestivi interventi con diffide, sanzioni e una costante azione di *moral suasion*.

Il più delle volte i *broadcaster* hanno corrisposto all'invito o alla diffida dell'Autorità riequilibrando l'informazione (il che è l'obiettivo primario della legge).

Ammontano comunque a oltre 2,2 milioni di euro le sanzioni da noi irrogate. Di tali provvedimenti, quasi sempre impugnati, nessuno è stato annullato dal giudice amministrativo<sup>17</sup>.

All'esito di questo intenso lavoro possiamo dire conclusivamente che l'impianto normativo a tutela della *par condicio* si è dimostrato un indispensabile strumento a tutela della democrazia

---

16 12 milioni di persone è l'*audience* media della TV nel nostro Paese nelle 24 ore. In termini di piattaforme (dati Auditel a gennaio 2012): 1,5 milioni sono ancora gli ascolti analogici (12%); il digitale terrestre conta 8,2 milioni di *audience* al giorno (70%); il satellite vale circa il 17% (2 milioni); l'IPTV si ferma allo 0,2% (419 mila utenze, in riduzione).

Nel 2011 la televisione risulta utilizzata all'83,6% con frequenza quotidiana per informarsi (in crescita rispetto al 2010). Internet è ancora al 38,7%, una percentuale non dissimile dalla radio (Demos & pi, Osservatorio sul Capitale sociale, dicembre 2011).

17 E' stato sospeso dal giudice un solo provvedimento, peraltro non sanzionatorio, relativo ad una emittente della Basilicata.

e che l’Autorità ne ha fatto attenta e pronta applicazione. Ce lo ha riconosciuto l’OSCE<sup>18</sup>.

La normativa di legge va adesso aggiornata per tener conto delle mutazioni subite dalla comunicazione televisiva (specie con l’inserimento dei politici nei programmi informativi) ed è da considerare in relazione all’incalzante realtà di internet.

Le aporie ed imperfezioni della legge sul sostegno privilegiato sono state segnalate al Parlamento<sup>19</sup>.

Qualcuno avrebbe voluto che noi facessimo di più. Ma questa – questa sì – è materia fondamentale riservata alla legge. Né le linee guida dell’OCSE<sup>20</sup>, né la ratifica della Convenzione internazionale sul *trust*<sup>21</sup> hanno indotto il nostro legislatore a precludere “a monte” il conflitto potenziale, stabilendo una disciplina preventiva delle incompatibilità”, un *blind trust*, un *chinese wall* fra attività imprenditoriale e di Governo. Si è voluto invece che questa Autorità (come, per la parte sua, l’Antitrust) stesse in agguato per cogliere in fallo l’impresa che avesse in concreto sostenuto l’esponevole governativo: ma non per fischiare la squalifica bensì semplicemente per infliggere un’ammonizione. Scopo della legge non è infatti punire “alla prima che mi fai” ma solo in caso di reiterazione della violazione e di mancato ripristino dell’equilibrio con gli altri competitori elettorali.

---

18 L’OSCE, che ha seguito le trasmissioni televisive italiane dal 13 marzo al 7 aprile 2006, ha dato atto all’Autorità di aver espletato i propri compiti istituzionali con serietà in un panorama informativo inizialmente sbilanciato.

19 Nelle Relazioni annuali al Parlamento per gli anni 2005 e 2006, nonché nelle audizioni del Presidente dell’Autorità dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 19 settembre 2006 e del 4 aprile 2012.

20 Managing Conflict of interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country experience 2003.

21 La legge 16 ottobre 1989, n. 364, in vigore dal 1 gennaio 1992, recante “Ratifica ed esecuzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata all’Aja il 1° luglio 1985”, si limita a riconoscere gli effetti del trust nello Stato italiano quando questo sia stato costituito in un ordinamento straniero che lo preveda come fattispecie tipica, ma non specifica la disciplina concreta dell’istituto in Italia. Il più recente tentativo di introdurre una disciplina organica del trust interno è avvenuto con l’art.11 del disegno di legge comunitaria 2010, il quale nel corso dell’iter di approvazione è stato espunto per estraneità alla materia.

Che avrebbe dovuto fare la nostra Autorità? Inventarsi un irco-cervo che sovvenisse alle carenze della legge? O sanzionare *tout court* dove la legge prevede con estrema chiarezza una semplice diffida?

Più obliquo ancora è l'intento di colpire l'impresa potenzialmente strumentale al conflitto d'interessi mediante limitazioni alle sue dimensioni, in particolare con riferimento alla raccolta pubblicitaria. Questo intendimento è stato drasticamente censurato dall'Autorità Antitrust<sup>22</sup>.

L'AGCOM non può prestarsi ad avventurose supplenze del legislatore. L'AGCOM si è opposta all'assunto ministeriale che la pretesa mancanza di reciprocità comportasse l'esclusione di Sky dal *beauty contest*. E il Consiglio di Stato, con un motivatissimo parere<sup>23</sup>, ha dato ragione all'Autorità, riaffermandone l'indipendenza e la competenza nell'assicurare il rispetto dei principi e delle decisioni comunitari. Lo stesso deve valere nei confronti di analoghe invasioni di campo, da qualsiasi parte provengano. Non è accettabile che da destra o da sinistra si reclutino le Autorità indipendenti per gettarle in combattimenti gladiatori nell'arena politica.

---

22 Il Presidente Catricalà nella sua audizione alla Camera dei Deputati del 30 gennaio 2007 relativamente al disegno di legge Gentiloni, ribadiva la contrarietà dell'Autorità antitrust alla definizione di limiti *ex ante* al fine del raggiungimento di obiettivi di carattere antitrust, osservando, tra l'altro, che "la fissazione di tetti, che si risolvono in limiti alla capacità di crescita delle imprese, rischiano da un lato di non conseguire gli obiettivi che si propongono, dall'altro di costituire un freno alle potenzialità di sviluppo degli operatori". Il Presidente Catricalà rilevava che "la regolazione deve essere particolarmente cauta nel vincolare l'attività delle imprese in maniera eccessivamente rigida, al punto da diminuirne gli incentivi e da limitarne le capacità all'innovazione e all'investimento". Soggiungeva che "quanto agli effetti ipotizzabili, il tetto posto ai ricavi pubblicitari rischia nell'immediato di ridurre l'offerta degli spazi di pubblicità televisivi. Infatti, poiché non è elevata la sostituibilità dei vari programmi televisivi sul mercato pubblicitario, è consistente la possibilità che le scelte delle aziende inserzioniste si indirizzino al di fuori del sistema televisivo, verso altri strumenti di *marketing* (promozioni, affissioni, *direct marketing*). Ciò diminuirebbe le risorse del sistema televisivo durante una fase di transizione che richiede cospicui investimenti".

23 Consiglio di Stato, parere n. 872/2011 del 25 febbraio 2011.

## **Rai forever**

Nei limiti della propria competenza, l’Autorità ha tentato di promuovere una riforma della Rai che la svincolasse dalla somatizzata influenza politica e ne reimpostasse l’organizzazione con una *governance* efficiente, una migliore utilizzazione delle risorse e la valorizzazione del servizio pubblico<sup>24</sup>.

Si trattava di proposte misurate e, in quanto tali, a nostro avviso praticabili, che abbiamo rilanciato anno dopo anno. Ma hanno subito la sorte di tutte le altre. Parafrasando una frase famosa<sup>25</sup> potremmo dire che *“solo i morti hanno visto la fine del dibattito sulla Rai”*.

## **Le telecomunicazioni: un presente fiorento che non ha seminato per il futuro**

Dagli inizi del secolo al 2006, in anni di stagnazione dell’economia italiana, il settore delle telecomunicazioni ha continuato a svilupparsi a un tasso superiore al 6% annuo; ha sostanzialmente tenuto – in rapporto agli altri settori - anche in quest’ultimo *trienium horribile*.

---

24 Nella risoluzione del Parlamento Europeo del 25 novembre 2010 sul servizio pubblico di radiodiffusione nell’era digitale si invitano gli Stati membri a definire la missione delle emittenti di servizio pubblico a prescindere da considerazioni prettamente commerciali o da influenze politiche. Peraltro, tale ambito si evolve continuamente verso nuove sfide e potenzialità nell’era digitale: in tal senso gli Stati membri sono invitati a prevedere sufficienti risorse per permettere alle emittenti incaricate di servizio pubblico di sfruttare le nuove tecnologie digitali, garantendo al grande pubblico un’offerta accessibile di contenuti *on line* attrattivi e di qualità su tutte le piattaforme disponibili.

Il servizio pubblico radiotelevisivo può dare un importante contributo per ridurre la frattura digitale e migliorare l’alfabetizzazione mediatica del Paese.

25 *“Solo i morti hanno visto la fine della guerra”*: è la frase apocriticamente attribuita a Platone.

Il peso del settore sul PIL è oggi del 2,7%; il mobile vale ormai stabilmente più del fisso<sup>26</sup>.

Nel corso del settennio si è duplicato il numero di linee in postazione fissa che forniscono connessioni a banda larga a famiglie e imprese; sedici volte superiore è il numero di utenti che accedono a internet in mobilità.

Nella portabilità del numero telefonico siamo ai primi posti con 30 milioni di passaggi (dal 2006) e con tempi ridotti a un giorno lavorativo<sup>27</sup>. I cambi di operatore negli ultimi 12 mesi hanno superato i 9 milioni: dato record in Europa!

L'innovazione tecnologica è stata travolgente, specie nella telefonia mobile, e pone l'Italia ai primi posti nel mondo.

Nelle reti mobili il traffico dati ha superato il tradizionale traffico voce<sup>28</sup>, grazie alle tecnologie 3G e alla forte diffusione di nuovi terminali, come *smartphone* e *tablet*<sup>29</sup>.

Siamo il Paese col maggior numero, in Europa, di telefoni cellulari<sup>30</sup> e con la maggiore diffusione di apparecchi idonei a ricevere e trasmettere dati in mobilità<sup>31</sup> (*smartphone*<sup>32</sup>, *ipad*, chiavette *USB*<sup>33</sup>).

---

26 Il solo segmento mobile conta il 52%.

27 Solo tre anni fa il cambio di gestore richiedeva in media venti giorni.

28 L'80% del traffico sulle reti mobili è di dati, ma genera, però, solo il 20% dei ricavi complessivi.

29 Il 2007 è stato un anno di svolta, con la prima commercializzazione dell'*iPhone* da parte di *Apple*, che ha avviato la corsa all'oro nei dispositivi mobili, rafforzata nel 2010 dall'avvento dei *tablet* di nuova generazione. *Smartphone* e *tablet* rappresentano la novità più rilevante nell'ambito dei *device* digitali, avendo generato una reale discontinuità nelle abitudini di consumo tecnologico degli utenti, fornendo servizi in forme evolute e in modalità decisamente innovative. L'enorme sviluppo delle *App*, applicazioni direttamente scaricabili sui dispositivi mobili, ne sono l'esempio più lampante.

30 Oltre una sim e mezza, in media, per abitante (154% di penetrazione): dati Eurostat.

31 Diffusione del 48% rispetto ad una media UE-27 del 39% (dati Eurostat 2011). Il numero di utenti attivi - compresi gli *smartphone*- è raddoppiato in un anno (circa 19 milioni a fine 2011) - Dati Osservatorio AGCOM.

32 Circa il 30% del totale dei telefonini. L'Italia presenta la più alta percentuale di penetrazione degli *smartphone* tra i giovani (il 47% tra i ragazzi di 15-24 anni; dati Nielsen); in conseguenza c'è un'enorme potenzialità di sviluppo dell'accesso in mobilità.

33 Oltre 6,1 milioni sono le chiavette attive (elaborazione AGCOM, dati al quarto trimestre 2011). La penetrazione delle sole "chiavette" è superiore al 20% delle connessioni, contro una media europea del 18% (Eurostat, 2011).

Il mondo racchiuso nel telefonino, nel *tablet*, nel palmo di una mano: è questo che vogliamo, ragazzini e adulti.

E' crescente e consolidata la presenza sul mercato italiano di grandi gruppi multinazionali in aperta competizione, con ricadute positive sull'occupazione, con miglioramento della qualità e con continuo ampliamento della gamma dei servizi offerti<sup>34</sup>.

E' costante la riduzione della quota di mercato degli *incumbent*: nel mobile nessun operatore possiede una quota superiore al 35%; nel fisso, nonostante la *legacy* del monopolio, la quota *retail* di Telecom è scesa di quasi 20 punti percentuali dal 2005, attestandosi, nella banda larga, al 53%.

Nel contempo le telecomunicazioni rimangono l'unico servizio con una dinamica marcatamente anti-inflattiva. La diminuzione dei prezzi finali del settore è stata di oltre il 33% negli ultimi quindici anni, a fronte di un aumento del 31% dell'indice generale dei prezzi<sup>35</sup>. La forbice, quindi, è di oltre sessanta punti. Le telecomunicazioni rappresentano il solo settore regolamentato in cui i prezzi siano in costante riduzione (ben il 15% solo nel periodo 2005-2010), in vistoso contrasto con i forti aumenti di energia, acqua, trasporti.

I nostri provvedimenti sulla terminazione mobile, in interazione con la concorrenza, hanno determinato un potenziale risparmio per i consumatori di circa 4,5 miliardi di euro<sup>36</sup>.

---

34 Abbiamo anche favorito l'ingresso di operatori virtuali, per migliorare ulteriormente la concorrenza e i servizi.

35 La spesa degli utenti è diminuita in misura meno che proporzionale rispetto alla variazione registrata nei prezzi dei servizi finali di comunicazione, a comprova del fatto che gli italiani utilizzano tali servizi in modo più intenso.

36 Per effetto dei provvedimenti assunti dall'Autorità nel 2005, nel 2007 e nel 2011, le tariffe di terminazione mobile sono state ridotte di ben tredici volte, passando da un valore medio di tariffe asimmetriche pari a 13,5 centesimi al minuto (2005), ad un valore uguale per tutti gli operatori pari a 0,98 centesimi, che sarà in vigore da luglio 2013.

Le riduzioni di costo dei prezzi all'ingrosso vengono, in larga misura, trasferite a valle dagli operatori. La pressione concorrenziale, che nel mobile è altissima, favorisce il raggiungimento di questo risultato (alcune verifiche hanno evidenziato che negli ultimi quattro anni la costante riduzione media annuale dei ricavi minuti al dettaglio è stata in linea con l'intervenuta riduzione delle tariffe di terminazione mobili - rilevazioni Agcom).

La leva dei prezzi è stata utilizzata anche al fine di incentivare lo sviluppo della concorrenza tra operatori infrastrutturati con investimenti efficienti<sup>37</sup>. In questo quadro, le imprese concorrenti di Telecom Italia hanno acquisito, negli ultimi anni, 5 milioni di linee<sup>38</sup>.

Promuovere la qualità dei servizi significa anche promuovere la consapevolezza. E limitare quel senso di smarrimento, quando non di frustrazione, del consumatore di fronte alle numerose offerte di accesso a internet a banda larga che, sovente, promettono più di quanto mantengano. *Nemesys* - la nostra iniziativa per la verifica della qualità dell'accesso ad internet a banda larga; la prima, del genere, in Europa - è un grosso successo<sup>39</sup>.

Si parla tanto di risoluzioni extragiudiziali per deflazionare l'amministrazione della giustizia. Da noi il sistema di decentramento funzionale per la conciliazione e per la definizione delle controversie funziona egregiamente. I Corecom ne costituiscono l'ultimo miglio: complessivamente hanno esaminato in modo gratuito

---

37 In tal senso, l'Autorità ha modulato, nel tempo, i prezzi dei servizi di accesso (*WLR, bit-stream, naked DSL, unbundling*) affinché le imprese concorrenti di Telecom Italia fossero incentivate a procedere lungo la scala delle dotazioni infrastrutturali (*ladder of investments*) e a raggiungere livelli di infrastrutturazione sempre maggiori. Peraltro, la regolamentazione dei prezzi dei servizi di accesso ha richiesto la ponderazione dei rischi sostenuti dalle imprese, così da garantire un'adeguata remunerazione degli investimenti in reti di nuova generazione, senza pregiudicare la redditività delle reti fondate sull'accesso disaggregato e la continua diminuzione dei prezzi finali. Tali valutazioni si sono riflesse nell'andamento dei prezzi regolamentati dei principali servizi di accesso forniti da Telecom Italia, che a partire dal 2009 hanno registrato un aumento, in un quadro di garanzia: tali prezzi, peraltro, risultano tuttora in linea con la media europea e gli incrementi sono stati consentiti solo previa verifica del raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti dall'Autorità.

Non è vero che abbassare il prezzo dell'*unbundling* della fibra in rame possa costituire una spinta al passaggio alla fibra ottica. Se si riducono le risorse vengono meno gli investimenti. La riprova è che l'Austria, dove l'*unbundling* è più basso della media UE, è indietro nello sviluppo della fibra ottica e viceversa è elevato lo sviluppo della fibra ottica in Svizzera e Norvegia, che hanno prezzi della rete in rame sopra la media UE.

38 Secondo posto in Europa in valore assoluto e primo posto rapportato alla popolazione, cui si aggiungono circa 1 milione di accessi degli operatori alternativi in *dsl naked*.

39 Oltre 40.000 sono gli iscritti al sito e oltre 13.000 i consumatori che hanno effettuato almeno una misura. A seguito del test abbiamo introdotto un nuovo software semplificato per rispondere alle esigenze manifestate dall'utenza.

*Nemesys*, a discapito del nome, è un progetto che si inserisce in quel filone di nuova regolazione di derivazione anglosassone che si concentra sempre meno sugli strumenti regolamentari impositivi (*hard law*) per far leva sull'uso dell'informazione per orientare le scelte desiderabili.

e in tempi rapidi 246 mila istanze di conciliazione<sup>40</sup> e quasi 6 mila istanze di risoluzione di controversie. La percentuale di esiti favorevoli per i consumatori è passata negli ultimi anni dal 50% al 72%. La Corte di giustizia europea ha riconosciuto la validità e l'efficacia del modello<sup>41</sup>.

### **Telecom e *Open Access***

Nel contesto di mercato sopra delineato Telecom Italia soffre; soffre come gli altri operatori ex monopolisti d'Europa. Se soffre di più lo si deve al fatto che, negli anni decorsi, Telecom Italia, sotto il peso dei debiti accumulati per effetto delle varie scalate, ha dismesso buona parte degli *asset* internazionali, determinando un processo di rifocalizzazione sui mercati nazionali, per cui le attività estere di Telecom Italia pesano sul suo fatturato meno di quanto pesino le analoghe attività delle prime quindici società europee del settore. L'attuale gestione di Telecom ha determinato un'inversione di tendenza a tal riguardo. E tuttavia, considerate le quote prevalenti che la società ancora detiene sui mercati nazionali, è inevitabile ch'essa risenta della maggiore attenzione cui l'*incumbent* è, per definizione, doverosamente soggetto nel mercato di riferimento.

Non ignoriamo che in Europa qualche Stato è incline a regolamentazioni che tengano in particolare considerazione *il campione nazionale* per consentirgli di affrontare le sfide mondiali; ma la nostra linea è stata di conformarci al Quadro comunitario. Con

---

40 A queste bisogna aggiungere le circa 40 mila conciliazioni trattate, per delega dell'Autorità, dalle Associazioni consumatori negli ultimi tre anni.

41 Corte di giustizia delle Comunità Europee, sentenza C-317/08 del 18 marzo 2010.

l'evoluzione del settore verso le reti di nuova generazione il problema indubbiamente si ripresenta con una quadratura diversa e in maniera più pressante ma è un problema da affrontare in sede europea, come dirò appresso.

Ad ogni modo, in una lungimirante visione condivisa con Telecom, questa Autorità ha ricercato una radicale reimpostazione del rapporto tra l'*incumbent* e gli operatori concorrenti.

Con *Open Access* è stata attuata la separazione organica della gestione della rete di accesso da quella di commercializzazione dei servizi di Telecom, assicurando strutturalmente condizioni di effettiva parità di trattamento tra Telecom e gli altri operatori.

Sì, *Open Access* funziona, grazie anche al sistema di *governance* che abbiamo costruito, di cui l'elemento più importante è l'Organismo di vigilanza sulla parità di accesso.

In Europa *Open Access* è considerato un *benchmark*, un modello da additare ad esempio; riconoscimenti cominciano a venire, sempre meno timidamente, anche in Italia.

La regolazione non potrà non tenerne conto.

## **Il futuro anteriore anticipa il futuro prossimo**

Internet è un fenomenale motore di crescita sociale ed economica, ma la rete fissa è satura e quella mobile rischia ricorrenti crisi asmatiche<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Il traffico dati da connettività broadband mobile è triplicato negli ultimi due anni (da 67 *petabyte* a fine 2009 a quasi 200 a fine 2011 - elaborazione AGCOM, dati al quarto trimestre 2011). Ed è cresciuto di quasi 25 volte dal 2007, anno di lancio dell'*iphone*.

Lo vado dicendo dal 2006, con l'anticipo occorrente per la realizzazione di una grande infrastruttura (il che significa prematuramente, secondo la mentalità più corriva).

L'Italia è sotto la media UE per diffusione della banda larga fissa<sup>43</sup>, per numero di famiglie connesse a internet<sup>44</sup> e a internet veloce<sup>45</sup>, per gli acquisti<sup>46</sup> e per il commercio *on line* (nell'UK anche le case si vendono e si acquistano in rete). Per le esportazioni mediante l'ICT l'Italia è fanalino di coda in Europa<sup>47</sup>; solo il 4% delle PMI – ovvero la spina dorsale del nostro tessuto produttivo – vendono *on-line*, mentre la media UE-27 è del 12%.

La via che hanno intrapreso gli operatori di telecomunicazioni per la loro espansione è quella di dotarsi di un maggior numero di frequenze per la telefonia mobile. Da qui il successo della recente asta. Ma, pur col potenziamento Lte, senza l'integrazione con la fibra (quanto meno per il *backhauling* dalle stazioni radio), la rete mobile non sopporterà ingenti volumi di traffico, specie nelle ore di punta e soprattutto per lo *streaming video*. Il problema delle reti di nuova generazione, anche per la rete fissa, non è più rinviabile.

Non può fornire alibi al rinvio la mancanza di regole. Noi infatti abbiamo provveduto a quanto di nostra competenza dettando per le reti di nuova generazione regole che sono ritenute tra le più

---

43 Il numero di linee ad alta velocità ogni 100 abitanti è 21, rispetto ad una media UE-27 di 27 (dati Eurostat 2010).

44 62% delle famiglie connesse, contro una media UE-27 del 73% (dati Eurostat 2011). Il 41% degli italiani adulti non ha mai usato internet: due o tre volte il livello registrato in Francia, Germania e Regno Unito.

45 52% delle famiglie ha connessioni a banda larga, contro una media UE-27 del 67% (dati Eurostat 2011).

46 L'*e-commerce* ha una diffusione del 10% tra i consumatori, mentre la media UE-27 è del 34% (dati Eurostat 2011, esclusi i servizi finanziari).

47 Attualmente l'export dell'*e-commerce* è fermo a 1,3 mld. (stime Netcomm-Politecnico di Milano). Eppure, le imprese presenti *on-line* crescono di più di quelle *off-line*: in Italia +5,7%, in Germania + 14%.

complete in Europa<sup>48</sup>. Certo, il Quadro di contenimento dell'Europa comunitaria è più complessato che negli altri continenti. Noi - anche per le reti di nuova generazione - quel Quadro abbiamo voluto rispettarlo, a differenza di Paesi come la Germania; ma insistiamo nell'auspicare che le regole europee vengano aggiornate sotto l'incalzante spinta della necessità di realizzare finalmente le reti di cui la comunicazione ha bisogno<sup>49</sup>.

Valorizzare l'innovazione senza comprimere la competizione è tentare la quadratura del cerchio: comporta un continuo braccio di ferro tra obiettivi antitetici che fanno da remora l'uno all'altro. Senza una regolazione premiale non c'è incentivo per gli investimenti.

Senonchè il comparto delle telecomunicazioni, mentre è chiamato ad investire sia nel fisso che nel mobile, non riesce ad appropriarsi del valore atteso in corrispondenza degli investimenti nelle nuove reti. La crescente partecipazione ai ricavi complessivi della filiera delle telecomunicazioni - così come dell'audiovisivo - da parte degli *Over the top* è inarrestabile.

Si è verificato uno spostamento dell'asse della competizione nel campo ICT: da una competizione tra gli operatori infrastrutturati

---

48 Un punto da segnalare della nostra regolazione è che la combinazione di rimedi attivi e passivi per aprire la rete ai concorrenti (basti pensare al servizio *end to end*) non dipende dalle scelte dell'*incumbent* in merito alla tecnologia e all'architettura di rete. Tutte le tecnologie - fisse e mobili - devono concorrere allo sviluppo delle nuove linee. La posizione della Commissione si è modificata in questo senso, con intelligenza e senso pratico, mentre in precedenza aveva molto insistito su regole calibrate sullo standard FTTH. Così il Commissario Neelie Kroes nel discorso del 27 Febbraio 2012 in occasione del Mobile World Congress a Barcellona: "*But I also want at least half of Europeans to have ultra-fast access at over 100 Megabits by 2020: again, it is clear that no single technology will deliver this, no single magic potion will get us there overnight. We rather need an intelligent mix of complementary technologies, deployed incrementally, and according to local circumstances. Such technologies include in particular Fibre-to-the-Home, upgraded Cable, Fibre-to-the-Cabinet and LTE. Even technologies which cannot normally deliver 100 Megabits themselves, or cannot do so now in 2012 at any rate: they will still help create a virtuous circle of supply and demand. European consumers will get used to obtaining better services and higher speeds, which will trigger new bandwidth-hungry applications and services, creating in turn the conditions for financing the competitive networks, wired and wireless, fixed and mobile, of 2020*".

49 Il che non significa che le reti in fibra debbano essere realizzate integralmente subito. C'è una fase intermedia nella quale le reti in rame potranno utilmente integrarle mediante tecnologia come il *vectoring*.

per il mercato dell'accesso ad internet si è passati a una competizione tra il complesso degli operatori telco da una parte e i fornitori di servizi *over-the-top* dall'altra. Dopo aver disintermediato il ruolo dei fornitori di accesso su rete fissa, i fornitori di servizi stanno disintermediando anche le reti mobili (che rischiano di diventare una *commodity*). La loro azione ha un'estensione globale, che travalica le strategie regolatorie dei singoli Paesi interessati. Si sta delineando uno scenario in cui il flusso dei ricavi, dei volumi di traffico e degli investimenti sono tra loro scollegati.

E' tempo che l'Unione europea focalizzi la propria attenzione su questo sconvolgente fenomeno<sup>50</sup>.

## **L'imperativo è la crescita**

La crescita dell'economia è l'imperativo primario che si impone ai nostri giorni. Urgono, urgono misure che la stimolino, da adottare prima che i pur salutari provvedimenti di risanamento finanziario avvettino il Paese in una spirale di recessione forse senza uscita<sup>51</sup>.

Importanti provvedimenti sono stati varati nelle scorse settimane dal Governo. E' il segno dell'avvio di un nuovo corso.

Ma permangono segni gravi d'involuzione del Paese che non dipendono dalla congiuntura; sono insiti in forme di chiusura mentale che minano il progresso e possono segnare il declino di un Paese<sup>52</sup>.

---

50 Il quale ha anche riflessi non secondari di natura macroeconomica: per la geografia associata agli attori in gioco, il rischio è quello di un forte trasferimento di ricchezza tra Unione europea (un sistema ancora incentrato sui fornitori di connettività) e Stati Uniti o altri Paesi emergenti, maggiormente orientati su un'innovazione "fuori dalle reti".

51 Va in questa direzione l'auspicio di un "patto di crescita" europeo evocato il 25 aprile scorso dal Presidente della BCE, Mario Draghi, nel suo intervento al Parlamento europeo.

52 Ci siamo autoconsegnati a un costo dell'energia insostenibile e alla dipendenza dall'estero. La frammentazione delle competenze tra una miriade di Amministrazioni paralizza le

Non solo la telefonia mobile, la quale ha un incremento esponenziale<sup>53</sup>, ma tutti i servizi del futuro prossimo e di quello ulteriore richiedono una rete a banda larga e ultra larga.

L'internet delle cose segnerà un ulteriore salto di qualità nel consumo di *byte*<sup>54</sup>.

Dal 2010 l'Europa ha un'Agenda digitale, con obiettivi precisi e sfidanti da raggiungere nel 2013 e nel 2020<sup>55</sup>, anche se con una visione un po' impacciata circa le azioni con cui tragarli.

E' ormai un punto fermo che lo sviluppo di un ecosistema digitale è alla base del recupero di produttività<sup>56</sup>, per migliorare la competitività internazionale di un Paese e per creare nuova occupazione qualificata<sup>57</sup>.

L'economia internet in Italia vale solo il 2% del PIL<sup>58</sup>; la stessa stima conduce a valutare l'*internet economy* del Regno Unito nel 7,2% del PIL.

---

infrastrutture grandi e piccole: l'alta velocità ferroviaria è ferma, i termovalorizzatori e le discariche sono riottosamente osteggiati. Le lungaggini e le complicazioni dei procedimenti autorizzatori scoraggiano gli investimenti. Abbiamo una legislazione ridondante, occasionale, disomogenea, senza visione d'insieme, che raramente o mai si eleva a livello di principi.

53 Nel 2014 il traffico dati mensile supererà il dato annuale 2010 (previsioni del World Economic Forum - The Global IT Report 2012) e, secondo le previsioni Cisco, il traffico dati mobile raggiungerà i 130 exabyte entro il 2016.

54 Nel 2015 in Italia ci saranno 282 milioni di oggetti o *device* dotati di connessione al web: 4,4 a testa. Erano 142 milioni nel 2010: 2,2 a testa. Il 49% di questi oggetti o *device* avrà una connessione mobile (Stime Cisco). Il traffico IP quintuplicherà fra il 2010 e il 2015, con un tasso di crescita annuale del 40%.

55 Tra i quali la copertura integrale della popolazione con servizi a banda larga entro il 2013. Entro il 2020 la fornitura di 30 Mbit/s a tutta la popolazione europea e 100 Mbit/s al 50%.

56 Tra le cause del ristagno della nostra produttività vi è anche l'insufficiente utilizzo delle nuove tecnologie (Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, maggio 2011). In Italia nel 2010 c'è stato un recupero di produttività, ma il livello del valore aggiunto per unità di lavoro è tornato solamente ai livelli del 2000 (Istat, Rapporto annuale 2010).

57 C'è un mito che va riconsiderato: l'economia digitale non distrugge posti di lavoro: ne crea di diversi. Il documento introduttivo al G-8 su internet tenutosi a Parigi nel 2011 ha stimato che per due posti di lavoro resi obsoleti dal digitale, internet ne crea 5 nuovi. Non è un passaggio privo di ripercussioni sociali, ma il saldo netto è positivo. (cfr. *Internet matters: the Net's sleeping impact on growth, jobs and prosperity*, Rapporto McKinsey, maggio 2011).

58 Secondo Boston Consulting Group (31,6 miliardi per il 2010). Un'altra stima, prodotta da McKinsey, stima in 1,7% la quota rappresentata da internet al prodotto interno lordo per il nostro Paese (ben al di sotto delle principali economie avanzate e emergenti) e in 12% il contributo dell'economia digitale alla crescita degli ultimi 5 anni (2004-2009).

Il ritardo nello sviluppo della banda larga costa all'Italia tra l'1 e l'1,5% del PIL.

Senza infrastrutture a banda ultra larga i sistemi economici avanzati finiscono su binari morti.

Se ne mostrano consapevoli i tre Ministri che costituiscono la Cabina di regia per l'Agenda digitale<sup>59</sup>.

Come osservava il Ministro Passera, per le infrastrutture è l'offerta a generare la domanda. Quando avremmo costruito le autostrade se avessimo atteso che prima fossero fabbricate le automobili che le avrebbero percorse?

Ma non meno importante è lo sviluppo concomitante dei servizi. Infrastrutture e servizi devono fertilizzarsi a vicenda; disponibilità di applicazioni e utilizzo reale devono andare di pari passo<sup>60</sup>, così come l'alfabetizzazione digitale della popolazione. Nella sua segnalazione al Governo e al Parlamento l'AGCOM ha dato suggerimenti specifici e mirati<sup>61</sup>, rilanciati pubblicamente da Confindustria Digitale.

C'è ancora scarsa consapevolezza delle potenzialità globali delle tecnologie della società dell'informazione; il che relega queste ultime a uno dei tanti strumenti di sviluppo economico, mentre esse possono invece dare una spallata a un sistema imballato<sup>62</sup>. Il

---

59 La partecipazione dell'AGCOM, con la sua *expertise*, avrebbe apportato alla Cabina un valore aggiunto.

60 Ha destato stupore la recente statistica per cui l'Italia sarebbe ai primi posti in Europa per disponibilità dei servizi della PA *on line*; è sicuramente un bel risultato, ma la disponibilità non si traduce di per sé in utilizzo da parte della popolazione, che è la dimensione che va in ultima analisi favorita con un'azione pervasiva e coesa.

61 Segnalazione al Governo e al Parlamento del 12 gennaio 2012. Alcuni interventi suggeriti sono stati introdotti nel decreto "Semplifica Italia" (D.L. 5/2012 convertito in legge con la L. n. 35/2012).

62 Le reti intelligenti di nuova generazione possono promuovere la crescita e al contempo generare importanti risparmi. La banda larga può generare almeno (ed è una previsione cautelativa) 1 punto di PIL aggiuntivo per ogni 10% di diffusione della banda larga. La Banca Mondiale stima in 1,21% l'impatto per i Paesi ad alto reddito. Cfr. Qiang e Rossotto (2009), "Economic Impacts of Broadband", in *Information and Communications for Development 2009*:

settore delle tlc è la chiave di volta della rivoluzione digitale che, abilitando l'innovazione, può cambiare radicalmente i paradigmi dell'economia e della società.

La Cassa Depositi e Prestiti è ancora un invitato di pietra. Ci sono invece iniziative di fondi privati, di Amministrazioni pubbliche e di operatori che segnano dei passi avanti sul terreno delle realizzazioni concrete.

Ma l'Agenda digitale è un progetto olistico e non può esaurirsi in una serie non sequenziale di azioni frammentate.

Ha osservato la Commissaria Kroes che se l'economia digitale fosse un Paese la sua *performance* le varrebbe la partecipazione al G-20. Il suo tasso di crescita del 12% annuo supera quello cinese.

Nessun altro settore è in grado di accelerare in misura comparabile la crescita e lo sviluppo del Paese, in un momento in cui ne abbiamo assoluto bisogno. Soprattutto per le generazioni future.

Non è più tempo di simulazioni, o di iniziative sperimentali.  
*Dum Romae consulitur, Italia regressa est.*

## **Il rapporto col Parlamento e con l'Unione Europea**

Il rapporto col Parlamento - che si è sviluppato, oltre che nelle relazioni annuali, in più di 40 audizioni - ha costituito per l'Autorità un momento importante di verifica del suo operato dinanzi all'Or-

---

Extending Reach and Increasing Impact, World Bank. Il contributo alla crescita complessiva cresce all'aumentare del tasso di penetrazione della banda larga (Koutroumpis, P. (2009). "The Economic Impact of Broadband on Growth: A Simultaneous Approach", *Telecommunication Policy*, 9, 471-485). Un'altra recente analisi evidenzia come il livello del Pil pro capite sia superiore di circa 3-4 punti percentuali una volta che gli investimenti nelle nuove reti a banda larga siano stati realizzati (cfr. Czernic N., O. Falk, T. Kretschmer e L. Woessmann (2011), "Broadband Infrastructure and Economic Growth", *The Economic Journal*, 121, 505-532).

gano più rappresentativo del Paese. Ne abbiamo tratto stimolo per il migliore esercizio delle nostre funzioni, allontanando - semmai ci fosse stata - qualsiasi tentazione di autoreferenzialità.

In tempi recenti è sorta qualche incomprendione sulla ragion d'essere della competenza delle Authorities, quale garantita dal Quadro comunitario.

“Le Autorità indipendenti hanno fornito risposta all’esigenza di ripensare l’organizzazione dell’amministrazione statale nei rapporti interni tra Stato e cittadini e, parallelamente, nei rapporti esterni tra i singoli Paesi e tra essi e gli organismi sovranazionali”<sup>63</sup>.

Il Consiglio di Stato<sup>64</sup> ha rilevato che, nel rapporto tra politica e tecnica, la presenza del regolatore determina che *“a quest’ultimo, in linea di massima, spetta la conformazione del mercato mediante l’esercizio della funzione di regolazione”*, proprio al fine di evitare che *“il mercato sia definito secondo criteri mutevoli, soggetti al variare degli orientamenti delle maggioranze politiche”*.

E la Corte di Giustizia, ancor più esplicitamente<sup>65</sup>, ha affermato che *“le ANR devono promuovere gli obiettivi della regolamentazione previsti dall’art. 8 della direttiva «quadro» nell’esercizio delle funzioni di regolamentazione specificate nel quadro normativo comune. Di conseguenza [...] anche il bilanciamento di tali obiettivi, in sede di definizione e di analisi di un mercato rilevante suscettibile di regolamentazione, **spetta alle ANR e non al legislatore nazionale**”*<sup>66</sup>.

Le regole nella nostra materia devono dunque avere origine endogena, non esogena al mercato<sup>67</sup>. E in un mercato comune le

---

63 Consiglio di Stato, parere n. 385/2012.

64 Parere n. 872/2011, cit..

65 Nella causa C 424/07 del 3 dicembre 2009.

66 Enfasi aggiunta.

67 Le questioni tecniche si discutono in un tavolo con al massimo 10 esperti; non in un’assemblea rappresentativa (sia pure altamente rappresentativa) di 500 persone. Sarebbe concepibile che la legge stabilisca come deve essere composta la catena di montaggio in una fabbrica?

regole devono essere fondamentalmente comuni. Alla loro adozione bisogna pervenire con il giusto procedimento (analisi di mercato, consultazione pubblica) previsto dalle regole comunitarie<sup>68</sup>.

Per questo le norme e i principi comunitari che valgono nel nostro ordinamento giuridico esigono che le Autorità operino in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione<sup>69</sup>.

Con la modifica dell'art. 117 Cost.<sup>70</sup> il nostro Paese ha accettato le limitazioni di sovranità che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

Certo, alcune delle competenze affidate all'AGCOM stanno con un piede sulla soglia di diritti fondamentali, garantiti dalla nostra Costituzione e dal Trattato dell'Unione europea<sup>71</sup>, come la libertà d'iniziativa economica privata (art. 41 Cost), la dignità sociale (art. 4 Cost), il rispetto della dignità umana (art. 21 Trattato), la protezione dei minori (art. 37 Cost), il pluralismo (art. 2 Trattato), la libera manifestazione e comunicazione del pensiero (art. 21 Cost).

Su questo limitare la legge può sovvenire con disposizioni di principio, essendo comunque il *fine tuning* e i tecnicismi riservati alla più pronta, costante, dinamica azione del regolatore.

L'AGCOM ha il merito di aver avviato trasparentemente un dibattito sulla protezione del diritto di autore *on-line* in un panorama legislativo che vede una legislazione vecchia di settanta anni. Non abbia timori il popolo della rete! L'AGCOM ha dimo-

---

68 In questo contesto è significativa anche la recente attribuzione all'AGCOM delle competenze regolamentari e di vigilanza sui servizi postali (ex d.l. 6 dicembre 2011, n.201) che, in coerenza con il Quadro comunitario, riporta nell'alveo della regolazione indipendente un ulteriore settore dell'economia da poco liberalizzato.

69 Consiglio di Stato parere n. 872/2011, cit.

70 Apportata con legge costituzionale 18 ottobre 2001. n.3.

71 Quale modificato dal Trattato di Lisbona.

strato nella sua azione quotidiana di saper conciliare antinomie che coinvolgono nevralgicamente diritti basilari per la convivenza civile e per il corretto funzionamento della democrazia, come, appunto, il bilanciamento tra il diritto di cronaca e di manifestazione e diffusione del pensiero e la *par condicio*, nonché la salvaguardia, rispetto a quello stesso diritto, della dignità della persona.

Con lo stesso equilibrio e senso della misura l'AGCOM saprà conciliare il diritto alla libera circolazione del pensiero sulla rete nelle nuove forme della tecnologia col diritto d'autore, ch'è il fertilizzante della società dell'oggi e di quella a venire: anche a esso ha riguardo la Costituzione (art. 9).

Internet ha un'insostituibile funzione informativa<sup>72</sup>; nessuno più di noi ne è consapevole. Ma nessun diritto è senza limiti. Il diritto alla libertà di navigazione marittima non ha comportato il diritto alla pirateria.

L'intesa era però che il Governo avrebbe adottato una norma di interpretazione autentica che rendesse leggibili per tutti le norme primarie che inquadrano la nostra competenza. E' vero che una tale norma non è indispensabile, ma sarebbe certamente utile in una materia, qual è quella in questione, nella quale, per la sua sensibilità, è auspicabile la massima chiarezza. Finché il Governo non adotterà questa norma, noi – almeno in questa Consiliatura – non ci sentiremo tenuti alla deliberazione del regolamento, pur così equilibrato, che abbiamo predisposto e messo a punto con ampia consultazione.

---

72 Per il secondo anno consecutivo il premio Pulitzer per il giornalismo va a testate *on line*.

## Conclusioni

Dopo anni in cui ha cercato con sforzo di stare alla ruota dei migliori Regolatori europei, l'AGCOM in questo settennio è passata nel gruppo di testa.

L'attribuzione della presidenza dell'ERG (oggi BEREC), dell'EMERG, del Réseau delle Autorità audiovisive del Mediterraneo, del Gruppo europeo del radiospettro<sup>73</sup> ne sono la cartina di tornasole. Molte nostre misure sono considerate *best practice* e oggetto d'imitazione.

Con questo non vogliamo certo asserire che siamo stati sempre all'altezza del nostro compito. Siamo più che consapevoli dei nostri limiti soggettivi; peraltro, anche al di là di questi, di fronte a scenari che mutano con rapidità sconvolgente, il compito del regolatore è inevitabilmente inadeguato, specie quando non si tratta semplicemente di regolare l'esistente ma di dettare regole a prova di futuro. A maggior ragione quando la missione è quella di un'Autorità convergente, qual è la nostra. Il perseguimento dell'obiettivo avviene sempre in modo asintotico perché, malgrado la tempestività e flessibilità della disciplina regolamentare, l'obiettivo si è spesso già spostato in avanti quando la regola dettata per esso entra in applicazione. La certezza del diritto non esclude l'operatività diuturna di un cantiere sempre aperto.

*Functi sumus munere nostro.* Faccio mio l'auspicio espresso una volta dal carissimo e compianto professor Leopoldo Elia:

*Faciant meliora sequentes!*

Roma, 2 maggio 2012

---

<sup>73</sup> Nonché la responsabilità del coordinamento di numerosi gruppi di lavoro tecnici presso i suddetti Organismi.







**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli

Ufficio di Roma: Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma

*[www.agcom.it](http://www.agcom.it)*