



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Relazione annuale

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2007

Presentazione

del Presidente dell'Autorità

Corrado Calabrò



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

Vice segretario generale

Antonio Perrucci

Capo di gabinetto

Guido Stazi

Ricorre quest'anno il decennale dell'istituzione dell'Autorità.¹

Il percorso dell'Autorità è partito decisamente in salita. L'Italia, infatti, era maglia nera dell'allora nascente processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni in Europa.

Oggi l'Italia è uno dei mercati più liberalizzati d'Europa, il quinto mercato al mondo nelle telecomunicazioni in termini di fatturato *pro-capite* e il secondo per quanto riguarda i servizi voce della telefonia mobile, nella quale l'Italia presenta la più alta percentuale di penetrazione (il 140%). Siamo il primo Paese d'Europa come numero di utenze mobili di terza generazione (17 milioni di utenti UMTS) e il secondo al mondo dopo il Giappone.

Tale primato fa il paio con la diffusione dei servizi di televisione in mobilità: l'Italia è stato il primo paese in Europa a lanciare commercialmente il servizio (in tecnica DVB-H). I Paesi che vedono la maggiore crescita di offerte convergenti basate su VOIP (*voice over internet protocol*) e IPTV (*internet protocol television*) sono Francia, Italia e Giappone.²

In questo quadro di cambiamento tecnologico e di sviluppato assetto di mercato, anche la regolamentazione deve compiere un passo avanti.

1 L'Autorità è stata istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249; è entrata in funzione il 10 marzo 1998.

2 Felice si rivela quindi l'intuizione del Ministro Maccanico di far nascere l'Autorità italiana come convergente, attribuendo ad un unico organismo funzioni di regolamentazione e vigilanza in tutti i settori delle comunicazioni: telecomunicazioni, audiovisivo, editoria: un'impostazione, questa, che viene vista in Europa come un modello da imitare.

Le telecomunicazioni e la tutela dei consumatori

Sostenere la crescita della domanda di servizi di telecomunicazione è un obiettivo che non può prescindere dal rispetto che le imprese devono ai diritti dei cittadini. La delusione delle aspettative di trasparenza e di qualità dell'offerta genera un danno non solo ai consumatori ma a tutto il sistema produttivo. La valanga di segnalazioni di disservizi, di ritardi nella riparazione dei guasti, di attivazione di servizi non richiesti e di addebiti telefonici impropri, che l'Autorità riceve, assume le dimensioni di un primario problema sociale.

La nuova consiliatura dell'Autorità ha fatto della tutela dei consumatori sotto ogni aspetto un elemento cardine della propria strategia.

L'*enforcement* della regolamentazione a tutela degli interessi dei consumatori è stato basato su due pilastri organizzativi: il riassetto delle attività interne ed il decentramento decisionale.

In questi due ultimi anni l'efficienza dell'Autorità è aumentata, come riconosciuto dalla Commissione europea.³ È stata istituita un'apposita Direzione a tutela dei consumatori ed è stato potenziato il Servizio ispettivo. Nell'ultimo anno abbiamo analizzato circa 5.000 segnalazioni di consumatori, con oltre 1.100 segnalazioni verificate direttamente sul campo, e abbiamo sanzionato gli operatori per diversi milioni di euro, per infrazioni nei confronti degli utenti. Sono state altresì rese più puntuali le previsioni di sospensione del servizio in caso di morosità: la semplice contestazione di voci della bolletta telefonica non può portare alla totale sospensione del servizio.

3. Cfr. Commissione europea, *XII Rapporto sulla regolazione ed i mercati delle comunicazioni elettroniche*, vol.1, pag.159, 2007.

Nel contempo siamo impegnati a migliorare la qualità del rapporto fra cittadini e imprese di telecomunicazioni. Sono state dettate norme più stringenti per combattere la piaga delle attivazioni non richieste. Vogliamo stabilire standard qualitativi per i *call center*.

Crescente e prezioso è il contributo fornito dai Co.Re.Com. (i Comitati regionali delle comunicazioni), sia per quanto riguarda la tutela del pluralismo informativo sia per la loro attività di vigilanza e di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti. Con la riforma del sistema di gestione stragiudiziale delle controversie ch'è stata varata quest'anno intendiamo decentralizzare tutte le materie che comportano un presidio sul territorio.

Importante il rapporto con le Associazioni dei consumatori, con le quali è stato istituito un tavolo permanente di consultazione. Nell'ottica della semplificazione, l'Autorità ha anche riconosciuto le procedure di "conciliazione paritetica", definite mediante accordi da Associazioni di consumatori, e la possibilità della conciliazione *on-line*.

In conseguenza dell'azione regolatoria dell'Autorità, dal momento della sua entrata in funzione alla fine del 2006, i prezzi dei servizi di telecomunicazione sono scesi del 18%, a fronte di un aumento di oltre il 20% dell'inflazione: al contenimento di questa quindi – caso unico tra i settori oggetto di regolamentazione – le telecomunicazioni hanno dato un significativo contributo.

Nel primo semestre del 2007 le tariffe, anche a seguito di interventi legislativi, sono ulteriormente calate di circa l'8%, con un risparmio su base annua stimabile in un ammontare prossimo ai due miliardi di euro.

Il benessere dei consumatori è certamente in correlazione col livello dei prezzi ma si declina compiutamente su tre versanti: la disponibilità di servizi di comunicazione, le scelte di consumo e il potere che gli utenti effettivamente hanno, prima e dopo la scelta, nei confronti degli operatori.

A tutti e tre gli aspetti è rivolta la nostra attenzione. L'Autorità, tra l'altro, ha imposto l'adozione di nuovi strumenti informativi per l'attuazione del decreto-legge Bersani. Grazie ad essi gli utenti hanno a disposizione tabelle di comparazione e presto potranno avvalersi di motori di ricerca che li metteranno in grado di orientare con consapevolezza le proprie scelte di consumo. Ma è anche importante, per gli utenti, poter mutare la scelta fatta. L'Italia ha fatto notevoli passi avanti in tema di portabilità del numero. Nel mobile, in particolare, questo strumento regolamentare ha dato la possibilità a 12 milioni di clienti di cambiare gestore, mantenendo invariato il proprio numero personale. Questo dato assoluto ci pone in prima linea in Europa. Ma vogliamo ridurre ulteriormente e fattivamente i tempi d'attesa.

Abbiamo segnalato al Governo che l'abolizione della tassa di concessione sulla telefonia mobile può contribuire ad una maggiore concorrenza ed innovazione sul fronte delle tariffe mobili.

L'anno 2006 è stato importante: sono state infatti concluse le analisi di mercato che completano il recepimento del quadro normativo europeo.

Il mobile presenta un contesto concorrenziale che in questi anni ha prodotto ottimi risultati in termini di servizi offerti al pubblico, tariffe applicate ed innovazioni immesse sul mercato. Tuttavia, per

prevenire cristallizzazioni, l’Autorità ha promosso l’accesso al mercato di operatori virtuali, il che ha portato ad alcuni innesti che vanno peraltro implementati entro l’anno. L’Autorità verificherà che il mercato evolva in senso sempre più concorrenziale, intervenendo se necessario.

Nella telefonia fissa, la situazione è più complessa. Quest’anno abbiamo proceduto ad un’attività di *fine tuning* regolamentare: la messa a punto si è resa necessaria per definire la regolamentazione di dettaglio (*detailed remedies*) per la fornitura di nuovi servizi introdotti all’esito delle analisi di mercato (quali il *bit-stream* ed il *wholesale line rental*).

Peraltro il primo ciclo delle analisi di mercato ha identificato Telecom Italia ancora come operatore dominante in tutti i (quattordici) mercati che riguardano la rete fissa, sia nella fornitura dei servizi all’ingrosso (*wholesale*), sia nell’offerta di servizi al dettaglio (*retail*).

Questo problema concorrenziale è specifico della rete fissa, in cui esiste un unico operatore – l’ex monopolista – che ha la disponibilità di una rete d’accesso capillare. Siamo quindi in presenza di un’asimmetria permanente, sostanzialmente non rimovibile, derivante dalla *legacy* in capo all’operatore storico del monopolio di tutti i servizi di telecomunicazione.

La strategia perseguita dall’Autorità fissando il minor prezzo in Europa del canone dell’*unbundling* ha dato ottimi frutti. Siamo il secondo Paese in Europa per linee in *unbundling*. A giugno di quest’anno gli accessi diretti controllati dagli OLO hanno superato i 3 milioni di linee, facendo scendere la quota di Telecom Italia in tale mercato dal 94% del 2005 all’89% del 2006.

A questo punto, tuttavia, bisogna considerare che il costante progresso dell'*unbundling* nelle sue diverse articolazioni – se pure continua ad essere fondamentale – non appare la soluzione definitiva.

L'evoluzione del mercato dimostra infatti che le misure assunte dall'Autorità nei quattordici mercati di rete fissa, pur efficaci a livello di singolo mercato, non riescono ad affrontare in modo esauritivo, ed entro un orizzonte temporale accettabile, il limite concorrenziale del sistema, ossia il collo di bottiglia rappresentato dalla rete di accesso dell'operatore *incumbent* verticalmente integrato.

Ciò vale a maggior ragione nell'attuale fase di salto tecnologico in cui la connotazione di collo di bottiglia della rete di accesso si accentua nel passaggio alle reti di nuova generazione (NGN), con il rischio che si assista nel tempo ad un fenomeno di riconcentrazione del mercato finale.

L'Autorità ha quindi ritenuto necessario fare un passo ulteriore nella direzione dell'accesso, nel senso della parità di trattamento nell'accesso alla rete locale di Telecom Italia (*equality of access*).

Lo scorso anno ho invitato, proprio in questa sede, Telecom Italia, sulla base delle prime esperienze europee (allora la Gran Bretagna, ma oggi anche la Svezia), a dare la propria disponibilità ad un processo che andasse "sulla strada della separazione tra servizi regolati e non regolati, agendo sulla funzione di *governance* e di controllo indipendente".

Da allora abbiamo proceduto coerentemente in questa direzione, prima istituendo, nel settembre 2006, una Task Force che ha avviato un proficuo confronto con la società, poi, il 2 maggio 2007, aprendo una consultazione pubblica⁴ che si è appena conclusa e

4. Cfr. delibera n. 207/08/CONS.

che ha visto la partecipazione di imprese, parti sociali, associazioni dei consumatori, università.

Stiamo esaminando adesso le osservazioni pervenute. Il percorso è delicato e complesso; da esso vogliamo venire a capo entro l'anno dialogando con tutti – Telecom *in primis* – in un confronto aperto che entri fin nei dettagli.

Non si è ancora perfezionato il nuovo assetto proprietario di Telecom; e questo allunga i tempi di interlocuzione. Ma la separazione della rete è nell'interesse di tutti gli operatori e della stessa Telecom. Quel che importa di più, è nell'interesse generale. La separazione funzionale, in un mercato come il nostro, caratterizzato da un deficit competitivo di natura strutturale, è il rimedio più efficace per risolvere i problemi concorrenziali, di accesso al mercato, di trasparenza, di abbattimento del contenzioso, e – al tempo stesso – di sviluppo del settore, anche in vista della realizzazione delle reti di nuova generazione. La separazione funzionale della rete di accesso – se proporzionata e calibrata – è una soluzione *win-win*, un gioco a somma positiva.

Non lo pensiamo solo noi, lo dimostrano gli effetti fortemente pro-concorrenziali che la misura ha avuto in Inghilterra; e lo ritiene anche il mercato finanziario, se è vero che il titolo di BT ha decisamente battuto il settore da quando la società ha proceduto a scorporare la rete d'accesso in una divisione separata (*Openreach*).

Il settore audiovisivo

Nel settore audiovisivo il differimento e l'incertezza del passaggio al digitale prolungano oltre misura lo stato di squilibrio negli assetti pluralistici del sistema televisivo.

I mercati televisivi sono infatti ancora caratterizzati da una concentrazione elevata. Nel 2006, nella raccolta pubblicitaria televisiva la quota dei primi due gruppi, Mediaset (55%) e RAI (29%), è stata ancora pari all'84%.

Il peso della pubblicità televisiva rispetto al totale della torta pubblicitaria in Italia è tuttora preponderante: corrisponde al 53%, mentre la carta stampata assorbe il 32%. Sebbene nei primi cinque mesi di quest'anno si sia registrato un lieve calo per le TV (-2,7%) e un certo incremento per la stampa quotidiana (+3,6%), il rapporto tra stampa e televisione, nel nostro Paese, rimane squilibrato rispetto agli altri Paesi europei.

Nella vendita dei contenuti a pagamento, SKY detiene il 91%, raggiungendo e superando gli introiti del canone RAI (circa 2 miliardi di euro contro i circa 1,5 miliardi del canone pubblico).

Complessivamente la quota della presenza di RAI e Mediaset nel settore televisivo è stata pari, nel 2006, rispettivamente al 34% e al 29%, mentre SKY è arrivata a pesare per il 28% dei ricavi totali del settore.

La televisione tradizionale si conferma il principale mezzo di comunicazione, con circa l'85% della popolazione italiana che guarda la televisione ed un consumo medio ch'è ancora di circa quattro ore al giorno.⁵

5. A livello europeo la TV analogica incide ancora per il 57,7%, ma la TV digitale, nel suo complesso, fa registrare una penetrazione del 42,3%.

Ma un grande processo di trasformazione economica e sociale è in atto; si sono accentuate nel 2006 nuove prospettive. Non è un caso se la nuova Direttiva europea sulla radiotelevisione, la cui definitiva emanazione è attesa per la fine dell'anno in corso, ha mutato la propria denominazione da *Television without Frontiers* in *Audiovisual Media Services without Frontiers*.

Anche l'Italia non si sottrae a questo fenomeno: la "convergenza" sta trasformando radicalmente l'industria dei media; ma a tale trasformazione il sistema televisivo dà un contributo lento e marginale.

La data indicata per lo *switch-off* nel disegno di legge *Gentiloni* n. 1825/C è il 30 novembre 2012, ma quella stabilita dalla legge vigente è ancora l'anno 2008.⁶ Occorre quindi in primo luogo avere al più presto una certezza normativa al riguardo.

La materia è di competenza del legislatore primario. Dopo l'intimazione definitiva della Commissione europea (che fa seguito ai ripetuti moniti della Corte costituzionale) va accelerata e messa in sequenza concludente quella riflessione politica che auspicavo nella mia relazione dello scorso anno, così da intraprendere tutte le azioni necessarie per sbloccare la situazione e conformare il nostro ordinamento agli obiettivi e ai vincoli comunitari e internazionali: utilizzazione razionale e non discriminatoria delle risorse scarse e sviluppo pluralistico del sistema.⁷

6. *In Olanda lo spegnimento dell'analogico si è completato nel dicembre 2006. Anche la Germania, che ha previsto lo switch-off nel 2008, dovrebbe riuscire a rispettare tale data. Una situazione analoga è presente nei Paesi del Nord Europa. Più complessa è la situazione di Paesi come il Regno Unito - che comunque ha già raggiunto alla fine del 2006 il 75% di abitazioni che dispongono di almeno un accesso alla TV digitale -, la Spagna e la Francia, dove è presente un numero più elevato di abitazioni da convertire alla tecnica digitale. Questi Paesi stanno rivedendo la data dello switch-off tra il 2010 e il 2012.*

7. *Direttiva 2002/77/CE sulla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, art. 4.*

La fissazione di una data non è di per sé sufficiente per il successo della transizione se non è accompagnata da misure e strategie in grado di promuoverla operosamente e tempestivamente mediante la conversione di impianti, la predisposizione di programmi, l'applicazione di risorse tecnologiche e umane.

Il positivo risultato dell'esperimento, in Sardegna e Val d'Aosta, del trasferimento di due reti sul digitale terrestre, è incoraggiante. Peraltro, ho già avuto occasione di far presente in Parlamento⁸ che il metodo più conducente è quello *all digital*, cioè lo spegnimento progressivo di tutte le reti analogiche per aree territoriali, a macchia di leopardo, come farà la Francia a partire dal 2008.

Sul percorso di predisposizione al digitale consistenti passi avanti sono stati fatti da Mediaset.⁹ La concessionaria del servizio pubblico – che pure è chiamata a svolgere al riguardo un ruolo decisivo – in un primo tempo aveva contestato la nostra delibera sul processo di passaggio al digitale (contestazione respinta dal Tar Lazio); ora – apprezzabilmente – dichiara l'intenzione di puntare sul digitale terrestre come piattaforma strategica per l'evoluzione della sua offerta. E la settimana scorsa il Ministro delle comunicazioni ha assegnato alla Rai per il 2007 33 milioni di euro finalizzati allo sviluppo della nuova tecnologia sul territorio nazionale.¹⁰ Sono iniziative che vanno nella direzione giusta. Ma l'ibrida normativa che

8. Audizione del 7 febbraio 2007 sul d.d.l. Gentiloni dinanzi alle Commissioni VII e IX della Camera dei Deputati.

9. Mediaset ha 975 impianti digitali a fronte di 4523 impianti analogici; la RAI solo 143 impianti digitali a fronte di 5871 impianti analogici. Telecom Italia Broadcasting ha 236 impianti digitali; Telecom Italia Media ha 1115 impianti analogici.

10. Nella mia relazione del luglio 2006, sulla scorta di un precedente, sostenevo la compatibilità con i principi comunitari di incentivi per l'acquisto di decoder per il passaggio al digitale purché rispettosi del principio di neutralità tecnologica, in quanto, cioè, il contributo sia accordato a prescindere dal fatto che il decoder venga utilizzato per ricevere canali terrestri, via cavo o satellitari. Adesso la Commissione europea ha dato via libera alle misure, contenute nelle leggi finanziarie 2006 e 2007, di sostegno all'acquisto di apparecchi televisivi dotati di sintonizzatore integrato o decoder digitali. La misura di sostegno conseguentemente adottata dal Ministro delle comunicazioni va naturalmente notificata alla Commissione europea.

regge la RAI, complicandone e impastoandone la gestione, ne rende stentata l'operatività. La pressione dei pubblicitari e la politicizzazione degli assetti, poi, sono d'ostacolo a una più funzionale utilizzazione delle risorse interne (che pure sono notevoli) e portano anche a sacrificare valide produzioni.

E' auspicabile che l'iniziativa legislativa di riforma del servizio pubblico che il Parlamento si accinge a discutere chiarisca finalmente l'indipendenza della Rai dalla politica, nel solco dei criteri dettati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e nello stesso tempo individui un modello di *governance* della società che realizzi una netta separazione tra le attività di servizio pubblico e le attività commerciali, secondo gli indirizzi comunitari. La contabilità regolatoria da noi adottata sulla base della legge attuale, per la distinzione delle attività di servizio pubblico della RAI dalle altre, fornisce solo un'embrionale indicazione di tendenza.

Nel frattempo noi siamo andati avanti sulle strade percorribili a legislazione vigente:

- a. la realizzazione di un catasto nazionale delle frequenze radio-televisive
- b. la revisione del piano di assegnazione delle frequenze
- c. le regole per l'accesso dei terzi al 40% della capacità trasmissiva.

In ordine a qualunque precisa valutazione sullo stato del mercato è prioritaria la ricognizione dell'esistente – il catasto delle frequenze – che finora è mancata.

Si tratta di un'iniziativa congiunta con il Ministro delle Comunicazioni, che ringraziamo per il suo impegno e per la sua sensi-

bilità all'interazione con l'Autorità su questo e su altri temi di comune interesse.

La prima fase di implementazione del catasto delle frequenze è stata completata con l'inserimento nel *data-base* di un numero complessivo di oltre 24.000 impianti. Sono ora in corso le verifiche sulla congruenza dei dati acquisiti, mediante controlli sul territorio.

Dopo trent'anni d'incuria, il sistema messo a punto – che dà la misura dell'effettivo uso delle frequenze – consentirà di avere a disposizione le informazioni occorrenti per il passaggio alla tecnica digitale.

L'Autorità ha avviato altresì la revisione del piano di assegnazione delle frequenze approvato nel 2002 per adattarlo al rispetto dei vincoli derivanti dagli accordi di Ginevra del giugno 2006 e per utilizzare al meglio le risorse disponibili con la tecnica della realizzazione delle reti a singola frequenza.

Chiediamo un impegno concreto all'attuazione del piano da parte di tutti gli operatori, delle istituzioni e degli enti locali affinché la pianificazione non rimanga ancora una volta un esercizio astratto.

Il 2 agosto l'Autorità esaminerà uno schema di revisione del piano digitale che, mediante la realizzazione di reti isofrequenziali, consenta un migliore utilizzo dello spettro radioelettrico e ponga rimedio all'attuale situazione di concentrazione, ridondanza e spreco di capacità trasmissive. Nello spirito di aperto confronto che impronta l'operato dell'Autorità, la proposta di revisione del piano digitale verrà posta a consultazione pubblica.

Per l'accesso al 40 per cento della capacità trasmissiva dei multiplex digitali terrestri dei maggiori operatori¹¹ abbiamo già dettato le regole e stiamo elaborando il disciplinare di gara.

Nel nuovo contesto multiplatforma sempre più cruciale si rivela il contenuto rispetto al contenitore. Aumenta la capacità delle reti di trasmissione, ma ad essa non corrisponde un significativo incremento dell'offerta di contenuti, né una crescita della loro qualità.

Decisivo per l'affermazione dell'accesso al 40 per cento è che i produttori di contenuti siano veramente indipendenti e che i contenuti siano attrattivi. Non saranno i *broadcasters* a scegliersi i fornitori di contenuti; ci sarà una procedura di selezione ad evidenza pubblica.

L'obiettivo che ci prefiggiamo con il complesso della nostra azione è quello di consentire un effettivo decollo della nuova piattaforma trasmissiva digitale attraverso un'offerta di contenuti che sia percepita dagli utenti come un salto di quantità (programmi), di qualità (più creatività e pluralismo) e di ammodernamento (copertura delle reti digitali). E che possa essere facilmente utilizzata dai telespettatori attraverso guide elettroniche di semplice consultazione.

La radio mostra un'effervescenza di proposte e di iniziative maggiore della televisione. Tutti i principali *network* radiofonici propongono oggi propri siti *internet*, che, soprattutto per il pubblico giovane, sono un punto di arricchimento e d'incontro. La radio continua ad essere uno dei mezzi più ascoltati; e si assiste ad una crescente integrazione di grandi gruppi multimediali che investono nel settore radiofonico anche per diversificare la loro offerta, con un'intensificazione della competizione tra emittenti.

11. *Delibera n. 109/07/CONS del 7 marzo 2007.*

Si rileva tuttavia, pure qui, una situazione di stallo nel passaggio alle tecnologie digitali¹²: la radio deve invece adeguarsi anch'essa all'evoluzione se vuole evitare – nel lungo periodo – la marginalizzazione rispetto ad altri media, mentre possiede tutte le caratteristiche per mantenere la sua centralità sfruttando la sua caratteristica di entrare nella vita delle persone senza disturbarle.

I nuovi scenari

a. I media

In questi ultimi dieci anni il mondo dei media e dell'audiovisivo ha subito mutamenti profondi. La pervasività del modello *internet* ha mutato anche i rapporti sociali, soprattutto tra i giovani, mentre l'offerta televisiva si è arricchita di centinaia di canali tramite l'offerta multi-piattaforma (satellite, digitale terrestre, ADSL).

L'influenza della televisione sul costume e sulle opinioni è tuttavia ancora enorme. Per parecchi rappresenta una forma di validazione della realtà; per non pochi è la vera realtà, sostitutiva di quella vissuta, come dimostra il successo dei *reality shows* (che sono la caricatura della realtà).

Per una larga fascia della popolazione la televisione è ancora il principale, se non l'unico, mezzo di informazione. Questo giustifica il mantenimento di una legislazione speciale con limiti *ex-ante*

12. L'Autorità, ai fini dello sviluppo della radio digitale, ha avviato una consultazione pubblica (delibera n. 163 del 22 marzo 2006) con l'obiettivo di verificare l'interesse per l'introduzione delle nuove tecnologie in Italia ed aggiornare l'attuale regolamentazione dei servizi radiofonici digitali fondata sul DAB, nel rispetto del principio di "neutralità tecnologica", del pluralismo e dell'innovazione.

a garanzia del pluralismo, nel rispetto comunque dei principi di proporzionalità e di libera iniziativa garantiti dall'ordinamento comunitario e nazionale.

In un panorama diversificato in cui operano più piattaforme trasmissive, una corretta rilevazione dell'*audience* costituisce una precondizione per il dispiegarsi della concorrenza e per la tutela del pluralismo. Noi siamo intervenuti sull'Auditel avviando un processo di riforma che ha già dato risultati consistenti: tutti i canali satellitari vengono da quest'anno monitorati e la società rilevatrice ha modificato il proprio statuto nel segno dell'indipendenza dell'attività tecnica di rilevazione e dell'apertura del capitale sociale a tutte le imprese rappresentative del settore.

Ma alla pervasività della televisione non corrisponde la sua qualità, ch'è andata sempre più scadendo, per il presupposto – falso se guardiamo al di là dell'effimero – che quanto più si abbassa il livello di una trasmissione tanto più sia allarga il *target* dei telespettatori: ed è all'*audience*, e all'*audience* soltanto che guardano i pubblicitari (e i bambini se ne stanno per ore sul divano a guardare la televisione bevendo bibite dolci e sgranocchiando merendine, patate, biscotti, bersagliati dalla pubblicità che ne stimola in modo accattivante il desiderio di mangiare).

Il Consiglio nazionale degli utenti e il Comitato TV e minori svolgono con passione ed efficacia il loro compito di segnalazione. Forte è la preoccupazione che possa esservi un qualche nesso causale fra comportamenti antisociali e cattiva televisione. Abbiamo sanzionato la TV volgare e, in particolare, le trasmissioni lesive dei diritti dei minori.

La missione di servizio pubblico della RAI è indeclinabile. Missione di servizio pubblico significa qualità della programmazione

e diffusione di stimoli culturali adatti alla grande platea televisiva. Riteniamo che completezza dell'informazione significhi anche divulgazione e sensibilizzazione culturale. E anche utilizzazione delle nuove tecnologie per rinnovate modalità di produzione e distribuzione dei contenuti, con un rafforzamento delle possibilità di accesso. E' questo che abbiamo chiesto alla RAI nel formulare le linee-guida sugli obblighi di servizio pubblico: più qualità, più cultura, più innovazione e un indice che misuri la qualità dei programmi offerti.

Nel passaggio alle tecnologie digitali sta emergendo sempre più – a partire dai mercati americani – una questione che nei prossimi anni diverrà centrale: l'accesso ai contenuti audiovisivi. Le nuove piattaforme digitali spingono verso offerte di contenuti a pagamento; il possesso dei diritti diventa sempre più strategico, come dimostra l'esperienza del calcio.

Occorre avviare una seria riflessione sul fatto che una parte dei contenuti resti liberamente accessibile a tutti, indipendentemente dalla piattaforma di trasmissione e dalla scelta a pagamento.

Bisogna riconoscere che, a tutt'oggi, assistiamo a una diffusa stagnazione della creatività. Per recuperare il ruolo di apporto originale e creativo della produzione indipendente, l'Autorità aprirà un tavolo di confronto con i produttori, la RAI e gli altri *broadcasters* sulle quote di investimento a favore della produzione europea ed indipendente. L'Autorità si propone di rivedere la regolamentazione per assicurare ai produttori indipendenti una maggiore tutela nella negoziazione dei relativi diritti.

13. *Ad esso mira lo schema di disegno di legge elaborato dal Sottosegretario Levi.*

La stampa appare caratterizzata da assetti di mercato competitivi e da limiti *ex ante* – tuttora validi – che ne assicurano uno svolgimento pluralistico. Un riordino della materia appare però opportuno¹³ nel segno della semplificazione amministrativa, dell’innovazione tecnologica e dell’intervento sulle strozzature che ne condizionano la distribuzione.

Il mutamento profondo realizzatosi nell’ecosistema dei media evoca un cambiamento così radicale da far pensare che i media tradizionali saranno soppiantati da nuove forme policentriche di informazione intolleranti di qualsiasi forma di mediazione culturale.

Noi non crediamo a queste previsioni apocalittiche. Il ruolo della formazione culturale, della stampa e del giornalismo professionale è e rimarrà un fondamentale presidio della vera libertà di informazione, intesa come comunicazione sostanziale. Non bisogna confondere infatti la quantità dell’informazione accessibile con il processo di cognizione: quest’ultimo presuppone la capacità di selezionare, ordinare, valutare, elaborare la massa dei dati, finalizzandola a un risultato conoscitivo.

Il ruolo e la funzione del giornalista permangono con tutta la loro importanza, non solo nei settori tradizionali della comunicazione ma anche nei nuovi mezzi di comunicazione. Il giornalista continua ad essere il mediatore dell’informazione, il primo garante della notizia; e non esistono mezzi tecnologici che possano sostituirlo. La difesa attiva della libertà d’informazione è un principio fondante dell’Unione europea.

I nuovi scenari

b. La larga banda e le reti di nuova generazione

Secondo i dati della Commissione europea il 50% degli incrementi di produttività dell'UE dal 2000 al 2004 è stato ottenuto dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In Italia, dal 1998 al 2006 le telecomunicazioni sono cresciute a un tasso di sviluppo, in termini reali, superiore al 4,5% annuo, in un periodo di stagnazione dell'economia italiana.

Il settore delle comunicazioni è ormai tutto proteso verso un'offerta integrata *quadruple play* di servizi di comunicazione (fonia, fisso-mobile, *internet* e contenuti audio-video): è lì il suo sviluppo. I servizi tradizionali sono ormai pressochè saturi, la redditività dei servizi vocali è decrescente, ma nuovi servizi conoscono sviluppi che fanno tendenza.

Il che significa uso di *internet*. *Internet* ormai fornisce di tutto: notizie, messaggi, previsioni del tempo. E la pubblicità precorre i tempi, rivolgendosi progressivamente a *internet*,¹⁴ piuttosto che ai media tradizionali.

Si diffondono sempre più, specie tra i giovani, i servizi *internet* di seconda generazione e la navigazione in *internet* mediante i cellulari (*internet on the move*): il traffico dati si è triplicato. Crescente è l'accesso ai blog, a YouTube, e anche l'uso dei nuovi *sub-notebook*, con schermi che consentono di navigare.

L'accesso dei cittadini e delle imprese a contenuti audiovisivi e a servizi interattivi richiede una sempre maggiore capacità tra-

14. Con un incremento pari al 30% nel 2006 e superiore al 40% nei primi cinque mesi del 2007.

smissiva.¹⁵ Il traffico generato dalle reti sarà sempre più complesso e esigente. Possiamo dire con Shakespeare¹⁶ che “scorgiamo solo la cifra originaria della massa gigantesca delle cose a venire”.

La situazione del mercato italiano della larga banda non appare soddisfacente: la copertura, la diffusione, il livello concorrenziale delle offerte segnano il passo rispetto ai Paesi più virtuosi d'Europa.

Col 14,5% di diffusione della larga banda l'Italia è molto indietro: non solo rispetto ai Paesi del G7 (l'Italia è ultima) e ai più progrediti nell'Unione europea (Olanda, Danimarca, Finlandia); anche rispetto all'Europa a 15 (18,7%); persino rispetto all'Europa a 27 (16,2%).¹⁷ Negli anni scorsi la diffusione della larga banda in Italia aveva segnato prima un'impennata, con un incremento di oltre il 100% nel 2004, poi una più modesta crescita del 50% nel 2005 e del 25% nel 2006, giungendo a collegare ad aprile scorso quasi 9 milioni di utenti (ottavo posto al mondo e quarto in Europa). Ma in Francia gli utenti sono arrivati a ben 14 milioni!

L'attuale situazione risente della presenza di ostacoli strutturali dal lato della domanda (la scarsa informatizzazione delle famiglie e delle imprese italiane), ma anche di un'anomalia italiana (questa connessa all'offerta) derivante dalla (quasi) completa assenza di infrastrutture alternative alla rete di accesso in rame di Telecom.¹⁸

15. *La larga banda ad alta velocità consente un migliore accesso ai servizi business, velocizza ed estende questi senza limitazioni di distanza, sviluppa e mantiene il rapporto coi fornitori e con la clientela. Rende più economici ed efficienti i servizi pubblici raggiungendo potenzialmente i cittadini in tempo reale, con un risparmio di centinaia di milioni per la pubblica Amministrazione; i servizi postali entrano nel cellulare; le poste gestiscono ormai 20 milioni di transazioni in tempo reale; anche i servizi sanitari, di trasporto, turistici, la funzione educativa ne traggono grandi vantaggi.*

16. *Troilo e Cressida.*

17. *Nel gennaio 2007 il numero delle connessioni in larga banda ha raggiunto nell'Europa a 27 gli 80 milioni, 20 milioni più del 2006. Cinque Paesi europei si pongono all'avanguardia nel mondo: Danimarca, Svezia, Olanda, Finlandia, Belgio sono più avanti perfino di Stati Uniti e Giappone.*

18. *Allo stato attuale le altre tecnologie trasmissive – fibra ottica e satellite – raggiungono appena l'1% delle linee (equivalenti) fisse totali.*

Ciò ha come ulteriore risvolto che, a differenza di altri Paesi, la quota del mercato al dettaglio di Telecom Italia nella banda larga rimane ben sopra il 50%, e che i prezzi delle offerte sono ancora distanti dalle migliori pratiche europee. La prossima approvazione da parte dell'Autorità dell'offerta *bitstream* apporterà, già nel breve periodo, un miglioramento a questa situazione.

Lo sviluppo della larga banda in Italia è avvenuto finora quasi interamente (97%) mediante la tecnologia ADSL, che amplifica le potenzialità della rete in rame. Senonchè questa ormai mostra la corda.¹⁹

Essere in rete significa azzerare le distanze geografiche, ma senza la larga banda ad alta velocità (la cd. larghissima banda, da 20 Megabit in su) si finirà in un collo di bottiglia: come instradare le auto di oggi, da 200 all'ora, su una mulattiera.

Qui l'anomalia italiana rischia di diventare un *handicap* tale da stroncare lo sviluppo.

Abbiamo avuto finora un problema di *digital divide*, con un 11% circa della popolazione italiana non raggiunta dai servizi in *broadband*. Ora è la maggior parte del Paese che rischia di essere tagliata fuori dai servizi innovativi della larga banda ad alta ed altissima velocità (*digital divide* di seconda generazione).

La tecnologia più pervasiva per la connessione in banda larga è la tecnologia *wireless* (le "Broadband Wireless Access"), ed in particolare il WiMax. Al riguardo l'Autorità ha compiuto la sua parte, prima sollecitando il Governo alla liberazione delle frequenze, poi approvando il regolamento per l'assegnazione delle stesse, attraverso procedure pubbliche trasparenti. Ma servono più risorse radio.

19. Non solo perché consente al massimo prestazioni fino a circa 24 Mbit/s ma perché, quando l'uso supera il 60% delle linee, si possono manifestare fenomeni d'interferenza.

Le frequenze riservate all'utilizzazione dello Stato sono troppe e sottraggono risorse vitali all'economia.

Peraltro, allo stato attuale della tecnologia radio e della disponibilità di frequenze assegnate a questi servizi, la tecnologia *wireless*, se risulta vantaggiosa per applicazioni nomadiche e per connettere comunità di utenti remote, è complementare e non sostitutiva di una trasformazione infrastrutturale della rete fissa, la quale non può fare a meno della fibra ottica.

E la larga banda in fibra ottica richiede ingenti investimenti (non meno di 8 miliardi di euro).

Da noi, viceversa, gli investimenti degli operatori sono dell'ordine dei milioni e risultano in contrazione rispetto al 2005.²⁰ Il che non è sufficiente nemmeno per assicurare un'adeguata manutenzione della rete per i servizi in atto.

In Europa molte iniziative vengono prese a livello nazionale, regionale o anche locale per favorire lo sviluppo dei servizi di accesso ad *internet* veloce e la connessa creazione di infrastrutture a larga e larghissima banda: in Gran Bretagna, ad esempio, il *broadband* è stato, sin dal 2001, individuato come un obiettivo strategico del Paese, e sono stati analizzati, pianificati, e quindi intrapresi interventi coordinati a più livelli – Governo centrale, Regioni, Comuni, Autorità –, sia dal lato della domanda che dell'offerta. Anche la Grecia ha promosso, con il *placet* della Commissione europea, un progetto d'integrale sviluppo della larga banda.

La costruzione di una struttura in fibra ottica è così fondamentale che altrove si è ritenuto di affrancare dalla regolamentazione l'operatore che la realizza. Così negli USA (dove il contesto è differente), così in Germania.

20. -3%, con una decisa flessione di quelli nelle reti mobili (-7%) ed una sostanziale stabilità degli investimenti nel fisso: +0,4%.

Quest'ipotesi, però, è contro le regole comunitarie: e infatti una procedura d'infrazione è in corso nei confronti della Germania.

Noi non intendiamo minimamente metterci su una tale strada.

Occorre tuttavia fare qualcosa per incentivare lo sviluppo delle reti di nuova generazione in un contesto concorrenziale.

L'Autorità, al pari della Federal Communications Commission negli USA e di OFCOM in Gran Bretagna, individua nel *broadband* una delle priorità della propria azione strategica. Nell'ultimo anno abbiamo effettuato accurate analisi di settore, sulla base delle quali stiamo elaborando un insieme coerente di strumenti regolamentari.

I nostri interventi si basano sul principio comunitario della neutralità tecnologica nei confronti delle varie tecnologie trasmissive.

A questo fine, a seguito della consultazione pubblica che abbiamo svolto, provvederemo a definire un *continuum* di strumenti regolamentari modulati per tipologia di servizio²¹ e per area geografica. In altre parole, stiamo rielaborando per le reti NGN quella che a livello europeo è stata definita la scala degli investimenti (cd. *ladder of investment*), in modo da renderla compatibile con il nuovo contesto tecnologico e di mercato e da incentivare quindi gli operatori a compiere scelte di sempre maggiore infrastrutturazione. Cardine della nostra strategia sarà stabilire una remunerazione premiale degli investimenti di tutti gli operatori nelle reti di nuova generazione, cosicché il settore possa compiere un balzo avanti in termini di innovazione e concorrenza.

Stiamo valutando la possibilità di favorire gli *investment pools*, ovvero la possibilità che più operatori si associno per coordinare gli investimenti nelle reti NGN.

21. Si tratta di una strategia one-stop, che permetterà agli operatori di scegliere strumenti, dai più infrastrutturati (accesso ai cavidotti ed alla fibra ottica spenta, sub-loop unbundling) ai meno infrastrutturati (bitstream di nuova generazione).

Ci si interroga se siano possibili incentivi pubblici: argomento questo delicato perché il sostegno pubblico potrebbe produrre effetti distorsivi sull'assetto concorrenziale.

Al riguardo la Commissione europea distingue tra aree bianche – quelle scarsamente popolate e interamente prive di collegamento in larga banda –; aree grigie – quelle in cui sono già presenti servizi di base a larga banda, ma non ancora forniti in regime di concorrenza –; aree nere – quelle in cui i servizi *broadband* vengono forniti in regime di concorrenza.

Il sostegno pubblico è possibile per le aree bianche e, con limitazioni, per le aree grigie; è incompatibile col mercato comune per le aree nere (va precisato che sostegno pubblico non vuol dire Stato imprenditore, quanto piuttosto stimolo della domanda, incentivi fiscali agli operatori che investono in reti di nuova generazione, interventi sui diritti di passaggio e sui cavidotti esistenti).

Se il sostegno pubblico diretto è quindi possibile solo per limitate aree del Paese, l'intervento delle Amministrazioni centrali e locali è invece necessario in senso più generale per diminuire gli elevati costi di realizzazione delle nuove reti e stimolare il mercato ad investire nell'innovazione. Considerato infatti che gli investimenti nelle reti di nuova generazione riguardano in grandissima parte (attorno al 70% del totale!) le attività relative alle c.d. opere civili (scavi, posa della fibra), è evidente l'importanza del momento relativo alla concessione ed al rilascio delle autorizzazioni e concessioni per le opere di scavo e per la condivisione dei cavidotti da parte delle Amministrazioni locali. E' soprattutto a questo riguardo che Governo e Parlamento potrebbero intervenire prevedendo procedure accelerate e automatizzate, che valgano a superare remore, lungaggini, localismi, di cui abbiamo penosa esperienza.

Il ruolo di un'Autorità regolatrice indipendente.

Conclusioni

La libera concorrenza è una sorta di religione laica del nostro tempo. Ma come ogni religione ha bisogno di precetti così il mercato ha bisogno di regole. Che solo quando il mercato è maturo possono essere quelle generali che presidiano la libertà raggiunta.

Fin allora ci vogliono regole che promuovano la competizione e lo sviluppo. Quando poi si tratti di un settore in evoluzione tecnologica e commerciale rapidissima, le regole – ancor più necessarie per evitare la compressione o l'emarginazione delle nuove iniziative – devono essere dinamiche, così da adeguarsi tempestivamente alle innovazioni.

E' questa la ragione principale dell'istituzione delle Autorità regolatrici, che fonda sulle direttive comunitarie.

Per una siffatta azione regolatrice – pronta, costante, dinamica, modulata – la legge è strumento non appropriato, dati i tempi necessariamente lunghi del relativo procedimento formativo e l'attitudine del legislatore più a dettare norme di principio che disposizioni di dettaglio. La regolazione richiede invece un'attività continuativa e di *fine tuning*: il diavolo sta nei dettagli.

Non solo: i principi comunitari impongono altresì un determinato modo di procedere nell'elaborazione delle regole: una preventiva, approfondita esplorazione del mercato che si va a regolare mediante apposita analisi; la costante consultazione dei destinatari sulle linee d'intervento che ci si propone, così che ogni aspetto e ogni riflesso vengano previamente considerati; la valutazione dei costi/benefici della regolamentazione.

Solo così si evitano scossoni che, anche se sul momento determinano riduzioni dei prezzi, provocano ripercussioni che possono alterare le condizioni concorrenziali di medio-lungo periodo.

Le regole, cioè, devono nascere dal di dentro del mercato, non da interventi esogeni.

L’Autorità – come ho esposto – ha proceduto a predisporre le condizioni ed a dettare regole chiare, dando certezza giuridica e regolamentare agli operatori. Le nostre regole si conformano ai migliori *standard* comunitari e sono uguali per tutti, italiani e stranieri: le preoccupazioni che sono state espresse al riguardo in relazione all’ingresso di azionisti stranieri in Telecom Italia sono del tutto fuori luogo e fuorviate da esternazioni non pertinenti. In Italia abbiamo imprenditori inglesi, svizzeri, egiziani, cinesi, australiani, fondi multinazionali. E per tutti valgono le stesse regole.²²

L’Autorità è altamente sensibile all’innovazione tecnologica e l’ha dimostrato favorendone lo sviluppo attraverso la definizione di alcune semplici regole pro-concorrenziali, in modo da dare certezza giuridica agli operatori e coniugare la tutela della concorrenza con l’incentivo agli investimenti: così è stato per il Voip, il WiMax, il DVB-H,²³ le offerte *broadband* su rame e quelle integrate fisso-mobile.

22. *Il mercato delle comunicazioni elettroniche si va sempre più caratterizzando per la sua vocazione pan-europea. Orientano in tal senso le tecnologie, che consentono sempre più spesso la costruzione e la fornitura di servizi genuinamente trans-nazionali, e le conseguenti scelte commerciali degli operatori. Tale vocazione si riflette anche sugli assetti proprietari del settore.*

23. *Tale tecnologia (Digital Video Broadcasting-Handhelds) viene adesso favorita dalla Commissione europea come strategica per rafforzare il mercato interno della televisione mobile, come standard unico comunitario. Al riguardo la Commissione ha invitato gli Stati membri a riservare alla televisione mobile una parte del dividendo digitale che sarà reso disponibile col passaggio dalla tv analogica alla digitale. Per quanto riguarda la regolamentazione, la Commissione europea considera la TV mobile un servizio nascente, e in quanto tale ha invitato gli Stati membri ad adottare un approccio light touch; ch’è appunto quello che l’Autorità italiana ha fatto.*

Il confronto e la verifica dei risultati di quest'attività avvengono, in Europa, in seno all'ERG (il Gruppo delle 34 Autorità indipendenti dell'Unione europea e Paesi contermini), dove vengono esaminati le *best practices*, le quali vengono in genere autonomamente assunte dalle singole Autorità come esempi da seguire. Il riconoscimento della qualità – a livello comunitario – dell'azione regolatoria da noi svolta è venuto con l'elezione dell'Autorità italiana alla presidenza, quest'anno, dell'ERG.

L'Autorità continuerà su questa strada.

Porteremo a compimento la separazione funzionale della rete di accesso di Telecom Italia. Più in generale, andremo avanti nella regolamentazione della garanzia dell'accesso, declinato a tutto tondo in quattro categorie: accesso alle reti fisse e mobili – vecchie e nuove –; accesso alle reti trasmissive degli operatori di *broadcasting*; accesso dei cittadini ad un'informazione pluralista; accesso dei consumatori ai servizi e prodotti di comunicazione.

E' l'accesso l'ago magnetico della nostra bussola.

Lavoriamo per creare le condizioni per un settore delle comunicazioni che sia strutturalmente e durevolmente concorrenziale, innovativo e pluralista.

Ma più in là l'Autorità non può spingersi, perché invaderebbe la sfera che l'art. 41 della Cost. riserva alla libertà d'iniziativa economica privata.

Lo dico chiaramente, la regolamentazione da sola non basta.

Da lì in avanti è l'iniziativa imprenditoriale che deve spingersi oltre.

E a me sembra irragionevole che non lo faccia, una volta che sia assicurata la giusta remunerazione agli investimenti nelle reti di nuova generazione. Nel mondo, il mercato finanziario sembra premiare proprio quelle aziende che più stanno investendo nello sviluppo di nuove reti e di servizi a larga e larghissima banda (è questo il caso, ad esempio, dei grandi operatori statunitensi o di KPN in Olanda).

I prossimi dieci anni si annunciano con una sfida molto dura per il nostro Paese.

In questo quadro, le reti di nuova generazione sono le autostrade dello sviluppo tecnico, economico e sociale del Paese, le spine dorsali in cui s'innerva la fruizione della galoppante innovazione, ch'è la dimensione in cui si proietta il mondo dei giovani.

Siamo in una fase di passaggio paragonabile a quella che negli anni 60 ha visto la trasformazione socio-economica del nostro Paese con la realizzazione delle grandi dorsali autostradali che hanno unito l'Italia, e l'Italia all'Europa. Lo stesso sforzo industriale ci attende ora.

Serve – come ho detto – il contributo di tutti: Imprese, Parlamento, Governo, Amministrazioni locali.

Solo in questo modo l'Italia sarà in grado di reggere alle sfide competitive connesse all'affermazione del nuovo scenario.

Uno scenario che si evolve incessantemente, un treno di iniziative sul quale o si sale subito o si resta a terra. I nostri figli hanno diritto di pensarsi al futuro.

Non possiamo guardare all'avvenire con l'occhio nello specchietto retrovisore.



Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli

Ufficio di Roma: Via delle Muratte, 25 - 00187 Roma

sito internet: *www.agcom.it*