



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

---

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

**Presentazione del Presidente dell'Autorità**

---

*Roma, 10 luglio 2003*

*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per l'informazione e l'editoria*



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**Presidente**

Enzo Cheli

**Commissari**

Silvio Traversa

Paola Manacorda

Vincenzo Monaci

Antonio Pilati

Alfredo Meocci

Mario Lari

Alessandro Luciano

Giuseppe Sangiorgi

**Segretario generale**

Alessandro Botto

---

1. L'anno appena trascorso ha segnato per il mondo della comunicazione e dell'informazione una fase di passaggio particolarmente intensa e complessa, in relazione alla rilevanza e alla varietà degli eventi che l'hanno caratterizzata sia a livello mondiale, che europeo e nazionale: eventi in gran parte legati a processi ancora in pieno svolgimento, ma che, ad un'analisi appena più attenta, possono già indicare alcune precise direzioni di marcia in ordine ai possibili sviluppi futuri dei mercati e dei relativi assetti normativi e istituzionali.

#### **TENDENZE RECENTI A LIVELLO MONDIALE, EUROPEO E NAZIONALE**

2. A livello mondiale, il ciclo economico negativo che ha investito il settore delle comunicazioni a partire dalla seconda metà del 2000, dopo aver toccato alla metà dello scorso anno il suo punto probabilmente più basso (con il fallimento di alcune grandi imprese), ha manifestato, nel corso degli ultimi mesi, i primi segnali di una netta inversione di tendenza. La ripresa viene oggi a collegarsi al successo che si va delineando per taluni servizi connessi a nuove tecnologie della comunicazione, quali i servizi dati a banda larga (che, durante l'anno, sono aumentati, a livello mondiale, di oltre l'80%); i servizi offerti dalla telefonia mobile di "seconda generazione e mezzo" (GPRS); i servizi *wi-fi*, che si vanno sempre più affermando come nuova e più agile forma di accesso a Internet.

Siamo, quindi, in presenza di indicazioni che tendono a confermare come la crisi che ha investito, durante gli ultimi anni, il com-

---

parto dell'informazione e della comunicazione (ICT) – al di là dei suoi aspetti congiunturali, certamente da non sottovalutare – non abbia in alcun modo intaccato quel ruolo trainante, di “motore dell'economia”, che questo comparto era venuto ad assumere fin dall'inizio agli anni '80: un ruolo che viene oggi a riemergere ed a consolidarsi ogni qual volta l'espansione economica riesca a saldarsi e a tenere il passo con le punte più avanzate del processo di innovazione tecnologica.

3. Per quanto concerne il livello europeo, l'anno trascorso è stato, in prevalenza, segnato dalla messa a regime – anche attraverso l'avvio delle procedure di recepimento da parte dei vari Stati nazionali – dell'impianto normativo tracciato dall'Unione europea con le cinque nuove direttive sulle reti ed i servizi di “comunicazione elettronica” varate nel marzo del 2002 dal Parlamento e dal Consiglio europei, direttive che, com'è noto, diverranno applicabili in tutti gli Stati a partire dal 25 luglio prossimo. Queste direttive – destinate a regolare, oltre all'impianto generale della nuova disciplina (direttiva 2002/21/CE), le materie dell'accesso, delle autorizzazioni, del servizio universale, della tutela dei dati personali (direttive 2002/19; 2002/20; 2002/22; 2002/58, CE) – sono state, poi, integrate da una direttiva della Commissione sulla concorrenza (direttiva 2002/77/CE), da una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio in tema di spettro radio (decisione 676/2002/CE), nonché da

---

una raccomandazione, sempre della Commissione, sui mercati rilevanti (raccomandazione dell'11 febbraio 2003).

Si è così formato un “pacchetto” organico di norme che ha introdotto novità assai significative nel contesto delle comunicazioni: novità strettamente collegate alla fase ormai matura raggiunta dal processo di liberalizzazione e largamente ispirate dalla prospettiva della convergenza tecnologica ed economica.

I profili di maggior rilievo della nuova disciplina – tutti destinati a incidere profondamente negli assetti futuri delle comunicazioni dei paesi membri – investono, in particolare, l’ampliamento del quadro regolatorio dal settore delle telecomunicazioni al comparto allargato della “comunicazione elettronica”; la previsione di nuove metodologie di intervento sui mercati destinate a sostituire gradualmente la regolazione *ex ante* con il controllo *ex post*; il rafforzamento dei poteri e della indipendenza delle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR); la previsione di nuovi strumenti di raccordo tra le Autorità nazionali di regolamentazione e le Autorità antitrust, nonché tra il complesso delle Autorità nazionali e la Commissione europea, strumenti che tendono oggi a delineare la nascita di un inedito modello di amministrazione “integrata” nazionale – comunitaria.

Oggi questo modello ha cominciato a operare attraverso l’azione del Gruppo dei regolatori europei (ERG), che vede la presenza nello stesso collegio dei rappresentanti delle Autorità nazionali e della Commissione.

---

Ma sempre sul versante europeo va segnalata anche la presenza di due processi in atto nel settore televisivo, che investono la diffusione crescente della *pay-tv* ed il decollo, in vari paesi, della televisione digitale terrestre. Nel Regno Unito, dove questi processi si presentano in una fase più avanzata, la televisione digitale terrestre, dopo una partenza fallita in offerta criptata, sta oggi incontrando, in offerta libera, un successo straordinario, avendo già raggiunto nel corso dell'anno 3 milioni di famiglie. Se si somma l'area di diffusione del digitale terrestre con quella della *pay-tv* si constata che le famiglie inglesi "multichannel", cioè in grado di accedere a programmi diversi da quelli offerti dalla televisione analogica, sfiorano ormai il 50% del totale dell'utenza.

4. Passando, infine, al versante nazionale il dato più rilevante che emerge attiene sicuramente al dibattito che, nell'arco di quest'anno, si è sviluppato in ordine al tema del pluralismo e, in particolare, del pluralismo radiotelevisivo.

Questo dibattito ha trovato il suo punto di sintesi più elevato nel messaggio che il Presidente della Repubblica ha indirizzato alle Camere il 23 luglio del 2002: un messaggio diretto a sottolineare l'esigenza di una legge di sistema volta a regolare l'intera materia delle comunicazioni secondo i principi in tema di pluralismo e imparzialità dell'informazione tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, nonché a individuare l'approdo dei vari percorsi che si vanno oggi

---

sviluppando nel settore della comunicazione e dell'informazione, quali quelli connessi al recepimento delle nuove direttive comunitarie; all'attuazione del decentramento previsto dalla riforma del titolo V, seconda parte, della Costituzione; alla valorizzazione degli strumenti dell'innovazione tecnologica; alla difesa dei diritti dell'opposizione e delle minoranze in un contesto maggioritario.

Una piena convergenza con tali indicazioni si è, d'altro canto, manifestata anche da parte dei più recenti indirizzi elaborati dalla Corte costituzionale, che, durante lo scorso anno, ha adottato tre importanti sentenze, rispettivamente in tema di *par condicio* ed obblighi dei concessionari radiotelevisivi (sent. n. 155/02); di risorse del servizio pubblico radiotelevisivo (sent. n. 284/02); di attuazione della disciplina antitrust ai fini della deconcentrazione delle risorse frequenziali di tipo analogico (sent. n. 466/02).

Con queste pronunce è stato notevolmente arricchito il quadro di quella giurisprudenza in tema di libertà di espressione del pensiero, di diritto all'informazione e di pluralismo informativo che la nostra Corte ha sviluppato nell'arco di oltre un quarantennio, svolgendo spesso un ruolo trainante e di avanguardia verso le giurisprudenze costituzionali dei vari paesi europei.

In risposta alla forte sollecitazione espressa nel messaggio del Capo dello Stato – e tenendo anche conto del suggerimento formulato da questa Autorità nella Relazione al Parlamento dello scorso anno – il Governo, nel settembre scorso, ha presentato un disegno di

---

legge contenente norme di principio sul riassetto del sistema radiotelevisivo, anche ai fini della successiva emanazione, mediante legge delegata, di un Codice della radiotelevisione (AC 3184).

Questo disegno di legge, unito ad altre proposte di iniziativa parlamentare, ha superato un primo esame della Camera ed è oggi in discussione dinanzi al Senato (AS 2175).

Su tale disegno di legge e sulle proposte parlamentari allo stesso collegate l'Autorità ha avuto modo di esprimere la propria opinione in due pareri, resi rispettivamente alle Commissioni VII e IX della Camera nel dicembre 2002 e all'VIII Commissione del Senato nel maggio scorso.

Ma, a questo proposito, va anche ricordato che il Governo è oggi in procinto di varare, mediante legge delegata, un Codice delle comunicazioni elettroniche, diretto a recepire il contenuto delle recenti direttive comunitarie e, al tempo stesso, a riordinare l'intero impianto delle leggi nazionali in tema di telecomunicazioni.

Anche su questo testo l'Autorità ha avuto modo di rappresentare la propria opinione sia al Governo, con un parere reso il 16 maggio scorso, sia alla Camera dei deputati, con una audizione svoltasi dinanzi alla IX Commissione il 26 giugno scorso.

Alla prospettiva invocata di una legge di sistema per l'intero comparto delle comunicazioni si è così preferita la strada del varo di due discipline distinte, una per la radiotelevisione e l'altra per le telecomunicazioni (ancorché qualificate, alla luce dei recenti indirizzi



---

comunitari, come “comunicazioni elettroniche”). Si pone, dunque, oggi in primo piano l’esigenza di operare uno stretto coordinamento tra i contenuti delle due discipline secondo principi unitari.

### **LE AZIONI SVOLTE DALL’AUTORITÀ NEL CORSO DELL’ANNO**

**5.** In questa cornice, caratterizzata da grande mobilità, si sono sviluppate, nel corso dell’anno, le azioni dell’Autorità nei vari settori di sua competenza.

Riassumo solo per grandi linee i principali interventi.

Nel settore della telefonia fissa l’attività regolatoria dell’Autorità ha riguardato in particolare: a) l’approvazione dell’offerta di interconnessione di riferimento presentata da Telecom Italia per il 2002, offerta che ha interessato gli aspetti economici e tecnici della fornitura dei servizi intermedi e che ha condotto a sensibili riduzioni nelle tariffe di tali servizi e nei costi di attivazione. Questa istruttoria è risultata particolarmente complessa in relazione alle novità introdotte nel listino tradizionale e alla valutazione dei costi relativi ai fini della fornitura del servizio di accesso disaggregato; b) l’introduzione di un meccanismo di *network cap* della durata di 4 anni, che consentirà di dare maggiore certezza al mercato e agli operatori di programmare con anticipo i propri costi e le proprie offerte. Tale meccanismo si affianca al *price cap* adottato nel 1999 e oggi in corso di revisione; c) la determinazione del costo del servizio universale per l’anno 2001; d) la costituzione di un elenco telefonico generale degli abbo-

---

nati ai servizi di tutti gli operatori di telefonia fissa e mobile, da realizzarsi attraverso l'istituzione di una banca dati comune; e) la revisione del piano di numerazione.

Particolare attenzione è stata dedicata, in questo periodo, al miglioramento delle metodologie contabili utilizzate dagli operatori notificati, con l'indicazione di linee guida per la metodologia a costi correnti, anche ai fini del prossimo passaggio ad un modello di analisi fondato sui costi incrementali.

Per quanto concerne il settore della telefonia mobile, i principali interventi regolatori hanno riguardato: a) la disciplina della portabilità del numero per le reti mobili (MNP), che è oggi in fase pienamente operativa; b) la programmazione e la disciplina dei prezzi per le chiamate da fisso a mobile praticati dagli operatori notificati; c) il riordino delle frequenze GSM.

Ulteriori interventi regolamentari hanno investito la sfera di Internet mediante la disciplina dell'accesso degli ISP all'offerta di riferimento di Telecom Italia; lo sviluppo dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale; la regolamentazione dell'accesso *bitstream* e della banda larga; la disciplina del mercato del *wi-fi*, in coordinamento con il regolamento adottato dal Ministero per l'uso delle frequenze.

Si è provveduto, inoltre, ad aggiornare l'elenco degli organismi con notevole forza di mercato in riferimento agli anni 2000 e 2001, aggiornamento che ha condotto alla notifica di Wind e Telecom Italia nel mercato nell'accesso ad Internet.

---

Intensa è stata in questo periodo anche l'azione di vigilanza diretta a verificare le condizioni di offerta praticate dagli operatori e il rispetto delle normative di settore.

In pochi mesi, sono pervenute all'Autorità quasi 11 mila segnalazioni relative a servizi non richiesti o a disattivazioni non dovute. Numerosi reclami hanno riguardato le modalità di attivazione dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale (*unbundling*); la portabilità del numero all'atto del passaggio ad altri operatori; i servizi di *carrier preselection* (CPS), anche a seguito dell'intensa azione di recupero della clientela esercitata dall'operatore dominante.

La materia delle controversie tra operatori e utenti risulta ora disciplinata da un regolamento adottato nel giugno dello scorso anno, che prevede un ampio coinvolgimento dei Comitati regionali delle comunicazioni (Co.Re.Com.) nelle procedure relative.

Per quanto concerne, poi, il contenzioso tra operatori, l'Autorità è stata investita, in questo periodo, di una sola controversia in tema di interconnessione e di venticinque procedure conciliative, sei delle quali concluse con un accordo transattivo.

Quello che, in estrema sintesi, si può, quindi, dire è che, nel settore delle telecomunicazioni, l'anno trascorso ha visto giungere a conclusione una prima fase del processo di liberalizzazione, con la completa attuazione delle direttive europee degli anni '90, mentre una seconda fase si è venuta ad aprire, nella prospettiva del prossimo avvio del nuovo quadro regolamentare sulla "comunicazione elettronica" tracciato dall'Unione europea.

---

Questa nuova fase – completate ormai le regole fondamentali destinate ad attivare la concorrenza – appare, oggi, in prevalenza diretta a realizzare una *fair competition*, cioè mercati non solo aperti, ma anche equilibrati e trasparenti.

Su questo terreno un rilievo essenziale viene ad assumere la delibera n. 152/02/Cons, sulla parità di trattamento che l'operatore dominante è tenuto a garantire tra le proprie divisioni commerciali e gli operatori esterni, dal momento che proprio nello spirito di questa delibera può ravvisarsi il punto di passaggio tra le due fasi che abbiamo richiamato.

**6.** Passando al settore radiotelevisivo, gli interventi di maggior rilievo attuati nell'ultimo anno hanno riguardato, innanzitutto, l'approvazione di due piani di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale, uno per la radiodiffusione sonora (adottato nel luglio del 2002) e l'altro per la radiodiffusione televisiva (adottato lo scorso gennaio). Con il varo di questi due piani sono state poste – nel pieno rispetto dei termini fissati dalla legge n. 66/01 – le premesse per la transizione dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale, che, ai sensi della stessa legge, dovrà completarsi entro la fine del 2006.

Sempre nel corso dell'anno numerosi sono stati gli interventi sanzionatori (con diffide e condanne) in tema di verifica degli obblighi dei concessionari; di affollamenti pubblicitari (anche con riferimento al posizionamento ed al contenuto degli spot, oltre che al trat-

---

tamento delle telepromozioni); di pubblicità ingannevole (con centottantacinque pareri resi in materia all’Autorità garante della concorrenza e del mercato).

Numerose anche le denunce inviate agli organi di polizia per violazioni alla legge n. 248 del 2000 sul diritto di autore.

Per quanto concerne, poi, il tema cruciale della tutela dei minori l’Autorità, avvalendosi della collaborazione del Nucleo speciale della Guardia di Finanza e della Sezione di Polizia delle comunicazioni operanti presso la stessa Autorità, ha preso in esame circa cento segnalazioni, riguardanti programmi (films, spot pubblicitari, servizi audiotex e videotex) trasmessi da emittenti nazionali e locali. Queste segnalazioni hanno condotto in venti casi a pronunce di condanna.

Un contributo efficace al rafforzamento delle garanzie relative a questo settore è venuto di recente dall’iniziativa del Ministro delle comunicazioni, mediante la definizione di un Codice di autoregolamentazione per la televisione e i minori, sottoscritto il 29 novembre 2002 con i rappresentanti delle emittenti nazionali e locali. Con questo Codice è stato costituito un apposito Comitato di sorveglianza e sono state previste forme di collaborazione tra lo stesso Comitato e l’Autorità.

Molto intensa è stata anche l’attività che si è sviluppata in tema di *par condicio* al fine di disciplinare – in stretta sintonia con la Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza – la comunicazione politica nelle campagne elettorali e referendarie che si sono svolte in questo periodo. In relazione alle controversie insorte nel

---

corso di tali campagne, l’Autorità ha adottato quarantadue decisioni, dieci delle quali hanno disposto provvedimenti sanzionatori di riequilibrio ai sensi dell’art. 10 della legge n. 28 del 2000. Fuori dalle campagne elettorali le controversie insorte hanno dato luogo a diciannove procedimenti, undici dei quali si sono conclusi con provvedimenti di riequilibrio.

Al riguardo, è utile ricordare che in occasione delle elezioni politiche del 2001 gli esposti pervenuti erano stati centonove: si conferma, dunque, il dato, già registrato lo scorso anno, di una notevole riduzione del contenzioso in tema di *par condicio* fuori delle campagne elettorali per il rinnovo del Parlamento. Ma soprattutto si evidenziano, a poco più di tre anni dall’entrata in vigore della legge n. 28/00, la buona tenuta e l’efficacia delle sue disposizioni, con una progressiva riduzione delle misure impositive di ripristino ed una crescente disponibilità da parte degli operatori all’adempimento spontaneo.

Sempre in tema di tutela del pluralismo nell’informazione, l’Autorità, lo scorso anno, è stata investita di due ricorsi concernenti la violazione dei principi di pluralismo, obbiettività, completezza e imparzialità richiamati dall’art. 1, 2° comma, della legge n. 223 del 1990, ricorsi proposti, rispettivamente, dall’Associazione l’Ulivo nei confronti del TG4 e di Studio aperto delle reti RTI e dai Gruppi parlamentari di Forza Italia e Lega Nord nei confronti di alcune puntate della trasmissione “Sciuscià”, mandate in onda dalla RAI. Si è posta dunque, per la prima volta, l’esigenza di definire i parametri di

---

ordine quantitativo e qualitativo attraverso cui accertare la rispondenza dei programmi di informazione radiotelevisiva ai caratteri generali richiamati dalla legge in tema di pluralismo. L’Autorità, con due pronunce adottate nel maggio di quest’anno, dopo avere individuato tali parametri alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e degli indirizzi elaborati dalla Commissione parlamentare di vigilanza, ha riconosciuto da parte dei programmi in contestazione l’avvenuta violazione dei principi indicati all’art. 1, 2° comma, della legge n. 223/90 e – pur in assenza di sanzioni specifiche fissate dalla legge – ha formalmente richiamato sia la società RTI che la RAI al rispetto di tali principi.

Le pronunce in questione hanno, pertanto, assunto il valore di precedenti, avendo cercato per la prima volta di delineare, nell’informazione radiotelevisiva pubblica e privata, i caratteri di un modello ad “armi pari”, basato sull’equilibrio del contraddittorio tra i soggetti coinvolti e sul dovere di equidistanza dei conduttori dei programmi.

La rassegna dei maggiori provvedimenti adottati dall’Autorità nel settore radiotelevisivo non può, infine, non richiamare la recentissima pronuncia in tema di raccolta delle risorse economiche nel settore radiotelevisivo ai fini della individuazione della presenza di posizioni dominanti vietate ai sensi dell’art. 2 della legge n. 249 del 1997. La complessa istruttoria, condotta con riferimento al triennio 1998-2000, ha portato ad accertare per tali anni il superamento della soglia del 30%

---

delle risorse complessive del sistema da parte della RAI, della società RTI e di Publitalia S.p.A. Da qui la formulazione nei confronti di tali società di un richiamo formale, che si caratterizza già come sanzione oltre che come diffida ad adottare atti o comportamenti vietati dal richiamato art. 2 della legge n. 249/97. L’Autorità, nella sua pronuncia, si è anche riservata l’adozione dei provvedimenti deconcentrativi indicati nel comma 7 dello stesso articolo, una volta completata – entro l’aprile del prossimo anno – l’analisi della distribuzione delle risorse con riferimento al triennio in corso e una volta verificati i possibili effetti derivanti dall’applicazione, al 31 dicembre 2003, della sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 2002.

La redistribuzione delle risorse che l’applicazione di tale sentenza verrà a determinare – a seguito del previsto passaggio sul satellite di una rete analogica privata e della conseguente sottrazione della pubblicità a RAI Tre – è destinata, infatti, a incidere sul tasso di concentrazione dei due maggiori attori del mercato. Per questo, nel mentre si è stabilito, da un lato, di completare, in tempi stretti il quadro delle analisi di mercato – premessa indispensabile per qualsiasi intervento riferito al presente – dall’altro, si è dato rilievo, nel rispetto di una precisa indicazione espressa dalla stessa legge, ai profili prospettici legati al “mutare delle caratteristiche dei mercati”.

Chi, a proposito di questa pronuncia, ha parlato di “non decisione”, per l’assenza di specifiche e immediate misure di natura deconcentrativa, ha dimostrato soltanto di non conoscere bene la disciplina che andava applicata.



---

7. Nel settore della *pay-tv* l’Autorità, in stretta connessione con l’autorizzazione concessa dalla Direzione concorrenza della Commissione europea, è intervenuta, nello scorso maggio, in ordine al trasferimento della proprietà di Stream S.p.A. a Telepiù S.p.A., a sua volta acquisita dalla Newcorps di Rupert Murdoch. A questo fine l’Autorità ha autorizzato il trasferimento delle due reti analogiche terrestri di Telepiù ad un fiduciario di nazionalità italiana, in attesa della definitiva dismissione di tali reti da attuare – così come imposto dalla Commissione – entro diciotto mesi.

La fusione tra le due piattaforme – che, dalla loro nascita, non sono mai riuscite a raggiungere l’equilibrio economico – condurrà ad un’offerta unica di programmi, ancorché più variamente articolata.

Resta per il momento aperto il giudizio sugli effetti che l’ingresso, in condizioni di sostanziale monopolio, del maggiore operatore di *pay-tv* a livello mondiale potrà avere sugli equilibri complessivi del sistema oltre che sugli interessi dell’utenza.

8. Passando al settore dell’editoria e dell’organizzazione del Registro degli operatori di comunicazione, già lo scorso anno, in questa stessa occasione, avevamo avuto modo di ricordare come l’Autorità avesse operato, rispetto al passato, una scelta di forte semplificazione degli adempimenti formali da parte degli operatori.

Tale opera di semplificazione è proseguita attraverso due ulteriori misure. L’una, varata con una delibera del dicembre 2002, diret-

---

ta a razionalizzare gli adempimenti in materia di trasmissione degli assetti societari da parte delle società quotate in borsa; l'altra, adottata con una delibera dell'aprile scorso, intesa a eliminare, per l'iscrizione al Registro, il vincolo del conseguimento di ricavi da vendita di copie o da pubblicità. Tale misura – che ha accolto una richiesta avanzata dalla più rappresentativa Associazione dei piccoli e medi editori – consente anche all'editoria *non profit* di conseguire un parametro (l'iscrivibilità al Registro) essenziale per l'accesso alle agevolazioni tariffarie postali.

Sempre nel settore editoriale molteplici sono stati gli interventi in tema di diffusione sulla stampa di sondaggi. La massima parte dei procedimenti attivati si è conclusa con un'archiviazione, avendo gli organi di informazione provveduto a rettificare o integrare i dati informativi mancanti, relativi alle metodologie di rilevazione adottate.

9. Venendo, infine, ai profili organizzativi e istituzionali del nostro lavoro, desidero innanzitutto esprimere riconoscenza al personale per l'impegno e la competenza profusi nello svolgimento – sotto la guida del Segretario generale – di un compito che non è stato certo agevole, permanendo un evidente squilibrio tra la quantità delle funzioni assegnate e la dimensione, ancora molto carente, dell'organico: squilibrio destinato ad aggravarsi ove si dovesse giungere all'attribuzione di nuove, rilevanti competenze, quali quelle previste nei progetti di legge in tema di riassetto del sistema radiotelevisi-

---

vo e di conflitto di interessi, attualmente all'esame delle Camere, senza una provvista adeguata di mezzi.

Ma, in questa sede, vorrei anche dare atto del senso di responsabilità manifestato dalle rappresentanze sindacali nella lunga e complessa trattativa che ha condotto alla redistribuzione degli uffici tra Napoli e Roma.

Nel corso dell'anno sono proseguiti i rapporti con il Parlamento, primo referente istituzionale, cui l'Autorità ha fornito tutti i contributi richiesti con audizioni e pareri relativi alle questioni inerenti le proprie competenze.

Nel quadro dei rapporti tra Parlamento e Autorità vanno anche ricordate le "giornate di riflessione" che la Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza ha promosso, d'intesa con l'Autorità, in tema di "Servizio pubblico e pluralismo televisivo nell'era del digitale", giornate che si sono svolte presso la Camera dei deputati nel novembre dello scorso anno e che hanno visto una partecipazione molto qualificata di rappresentanti politici e di esperti del settore.

Nel gennaio 2003 è stato sottoscritto il nuovo accordo tra il Ministero delle comunicazioni e l'Autorità, ai fini del coordinamento delle attività sia nel settore dell'audiovisivo che in quello delle telecomunicazioni, nonché per regolare la presenza italiana nei diversi consessi comunitari e internazionali.

Con le altre Autorità indipendenti i rapporti sono proseguiti nello spirito di un costante confronto e di una cooperazione attiva.

---

In particolare, con l’Autorità garante della concorrenza e del mercato è stato messo allo studio un protocollo di intesa, che si spera possa essere a breve siglato. Su questo terreno appare, infatti, auspicabile un migliore coordinamento in grado di evitare, nelle materie di comune interesse, il rischio di sovrapposizioni nelle istruttorie con la possibilità di dar luogo a esiti divergenti.

Nel processo di decentramento territoriale delle funzioni dell’Autorità, previsto dalla legge n. 249/97 e valorizzato dalla recente riforma del titolo V della Costituzione, il 25 giugno scorso si è giunti all’approvazione di un accordo-quadro tra l’Autorità, la Conferenza delle Regioni e la Conferenza delle Assemblee regionali, ai fini dell’attivazione del processo di conferimento delle deleghe a quei Comitati regionali per le comunicazioni che sono oggi già in grado di operare.

Questo accordo individua i principi generali per l’esercizio delle funzioni delegate in tema di comunicazioni e prefigura il contenuto delle singole convenzioni che saranno successivamente sottoscritte tra l’Autorità e gli organi competenti delle diverse Regioni. Dopo un lungo lavoro, cui ha attivamente partecipato anche il Coordinamento dei Co.Re.Com., Autorità e Regioni hanno individuato la cornice entro cui collocare le materie delegabili; i criteri, i tempi e i modi per il loro conferimento; i poteri sostitutivi; gli obblighi di informazione; l’impianto finanziario.

Nel luglio 2002 e nel febbraio 2003, sono stati sottoscritti i protocolli d’intesa, rispettivamente, tra l’Autorità e la Guardia di Finan-

---

za e tra l’Autorità e la Polizia postale e delle comunicazioni, protocolli destinati a rafforzare l’attività di accertamento e sanzionatoria.

Una menzione particolare richiede anche la proficua collaborazione che l’Autorità ha continuato a favorire con le Università italiane. È stata ampliata la platea degli Atenei coinvolti dall’Autorità per le attività di ricerca e didattiche e sono state previste nuove misure di sostegno a *master* e corsi di perfezionamento post-universitari.

Desidero, infine, esprimere, a nome dell’Autorità, la dovuta gratitudine a tutti gli organi che, in posizione di autonomia, hanno accompagnato le nostre attività. Innanzitutto, al Consiglio nazionale degli utenti, che, con la presidenza del Prof. Cesare Mirabelli, sempre più ha acquisito un ruolo di interlocutore autorevole, non solo dell’Autorità, ma anche del Parlamento e del Governo.

Ringrazio, in egual modo, anche il Comitato etico, la Commissione di garanzia e il Servizio del controllo interno che, sotto la guida dei loro Presidenti, Prof. Leopoldo Elia, Prof. Francesco Sernia e Prof. Luciano Hinna, svolgono una preziosa funzione di monitoraggio e vigilanza sul nostro lavoro.

### **LIBERALIZZAZIONE, PLURALISMO, CONVERGENZA: PRIME INDICAZIONI PER UN BILANCIO**

**10.** L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha da poco compiuto il suo quinto anno di vita. L’arco di tempo che abbiamo alle spalle è ormai consistente e consente, forse, di tentare un primo bilancio del lavoro compiuto e dei risultati raggiunti.

---

Quando la legge n. 249 del 1997 istituì questo organismo come Autorità amministrativa indipendente con funzioni di garanzia, ne orientò la sua azione verso il perseguimento di tre obiettivi fondamentali: accompagnare e regolare il processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni avviato sotto l'impulso degli indirizzi e delle normative comunitarie; arricchire e incentivare il pluralismo informativo attraverso una migliore distribuzione delle risorse tecnologiche ed economiche attinenti al settore dei *media*; favorire i processi di innovazione tecnologica in direzione della convergenza.

Nel corso di questi cinque anni l'Autorità si è trovata ad affrontare congiunture diverse tanto sul terreno economico, che politico e istituzionale, ma ha cercato sempre di tenere ben fermi, come punti cardinali, i tre obiettivi che abbiamo ricordato. E in questo l'Autorità, pur dovendo spesso incidere con i propri provvedimenti su materie ad alto tasso di sensibilità, ha ritenuto sempre di dover rivendicare la propria piena indipendenza tanto dalla sfera economica che da quella politica.

Vediamo, dunque, quale è oggi lo stato delle cose in queste tre aree fondamentali (*liberalizzazione, pluralismo, convergenza*) che hanno rappresentato i punti di riferimento essenziali della nostra attività.

**11. La liberalizzazione.** Come sopra si accennava, il percorso della liberalizzazione iniziato nel 1998 si è venuto a sviluppare attraverso due fasi, una da poco conclusa, l'altra allo stato nascente e in corso di definizione. La prima fase ha condotto alla rottura del monopolio ed alla messa a punto degli strumenti regolamentari destinati a garantire la

---

concorrenza: questa fase si è incentrata sull'apertura della rete dell'operatore dominante ai nuovi entranti e sull'azione diretta ad allineare progressivamente le tariffe ai costi. La seconda fase, da poco iniziata, viene oggi a incrociarsi con l'attuazione delle nuove direttive comunitarie, avendo come obiettivo fondamentale la costruzione di mercati non solo aperti, ma anche equilibrati, cioè efficienti (nell'interesse delle imprese) e trasparenti (nell'interesse dei consumatori).

Quello che l'osservatore anche meno attento può constatare è che, nell'arco di questi cinque anni, questo processo si è sviluppato rapidamente determinando l'ingresso di molti nuovi operatori (certamente troppi rispetto alle potenzialità del mercato); un arricchimento nell'offerta dei servizi; una consistente discesa nei prezzi.

Nonostante la varietà dei giudizi che è dato ascoltare (specialmente all'interno del mondo degli operatori), il mercato ha, dunque, nei fatti funzionato, innescando una spirale virtuosa a favore dei consumatori.

I dati di questo sostanziale successo – che non resta certo privo di talune e, a volte, consistenti zone d'ombra – sono presto indicati: 3,5 milioni di utenti collegati a operatori alternativi mediante CPS; oltre 250.000 clienti collegati in *unbundling*, con un canone *wholesale* destinato ad allinearsi, all'atto dell'imminente approvazione della tariffa 2003, al più basso livello europeo; 700 mila clienti che in meno di un anno utilizzano la “portabilità del numero” nella scelta dell'operatore mobile.

Intanto i prezzi della telefonia sono diminuiti mediamente, nell'arco del quinquennio, di oltre il 30%. E anche dalle ultime rileva-

---

zioni dell'ISTAT sull'andamento dei prezzi emerge che, in un quadro di rincari generalizzati per tutti i servizi, il settore che, nel corso dell'ultimo anno, ha fornito il contributo maggiore al contenimento dell'inflazione è quello delle "comunicazioni", con una diminuzione dei prezzi del 2,6%.

Ma il dato più significativo emerge sul terreno della redistribuzione delle quote di mercato. L'operatore dominante che, nel corso del 2001, era disceso nel traffico telefonico dall'83% al 76,8%, è disceso ulteriormente, nel corso del 2002, di circa sei punti, toccando oggi il livello del 70,8%: e questo pur conservando nel fatturato, soprattutto in ragione del canone, quote decisamente più elevate.

Non si può quindi affermare, come taluni fanno, mediante l'utilizzo di dati non sempre significativi, che il mercato italiano si presenta ancora come uno dei meno competitivi del contesto europeo.

La realtà delle cose è ben diversa ed è stata di recente attestata dalle istituzioni comunitarie con l'Ottavo Rapporto della Commissione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni pubblicato lo scorso dicembre. In questo rapporto si è confermato e rafforzato il giudizio favorevole sulla situazione italiana già espresso l'anno precedente, con un pieno riconoscimento, tra l'altro, del ruolo positivo svolto dall'azione di regolamentazione tanto ai fini della riduzione dei prezzi che dell'arricchimento della gamma dei servizi. In particolare, in questo Ottavo Rapporto la Commissione segnala l'efficacia della



---

regolamentazione adottata dall’Autorità in tema di interconnessione; di accesso disaggregato alla rete locale; di tariffe fisso-mobile; di verifica delle condizioni economiche di offerta al pubblico in ragione del principio di parità di trattamento interna-esterna, anche se poi non mancano critiche riferite ad altri aspetti, quali quelli relativi ai caratteri dell’offerta *wholesale* dei servizi a banda larga; alla verifica delle offerte di interconnessione; alla distribuzione non sempre chiara delle competenze tra Ministero e Autorità.

Ma, a questo punto, vorrei anche aggiungere il richiamo ad un giudizio ancora più recente, che emerge dal Rapporto dell’OCSE sulla situazione economica italiana relativa al 2003, reso pubblico all’inizio di luglio. In questo Rapporto si legge testualmente che in Italia “le riforme regolamentari relative all’industria delle reti sono state effettive e, sebbene gli *incumbent* conservino ancora posizioni dominanti, la competizione si sta affermando”. In particolare, si aggiunge “la liberalizzazione delle telecomunicazioni è stata un successo”.

Questi giudizi positivi non escludono certo – come prima si accennava – che restino tuttora aperti problemi rilevanti, quali quelli connessi alla posizione preminente e quasi esclusiva dell’*incumbent* nel mercato dell’accesso (come, del resto, accade in quasi tutti i paesi europei); all’esigenza, ancora insoddisfatta, di incentivare nella regolazione gli investimenti nelle reti da parte degli operatori alternativi; alla necessità di accentuare l’azione di vigilanza sui punti caldi della competizione, quali quelli relativi al pieno rispetto delle regole imposte per i passaggi della clientela (c.d. *win-back*).

---

Ma questo nulla toglie al fatto, largamente riconosciuto e provato, che nel processo di liberalizzazione avviato cinque anni fa il nostro paese, dopo essere partito con forte ritardo, sia riuscito di recente a realizzare grandi progressi, che gli consentono oggi di occupare, accanto al Regno Unito e alla Germania, una delle posizioni migliori nel contesto europeo.

**12. *Il pluralismo.*** Sul piano del pluralismo informativo la situazione è rimasta, nel corso dell'ultimo quinquennio, sostanzialmente immutata e quindi – anche comparativamente al restante quadro europeo – insoddisfacente. Su questo piano permane, infatti, la rigidità dell'originario impianto duopolista del nostro sistema misto televisivo, già ripetutamente denunciata dalla Corte costituzionale (specialmente nelle sentenze n. 826 del 1988 e n. 420 del 1994).

E sempre la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 466 del 2002 più volte richiamata, ha rilevato, con riferimento alla disponibilità delle frequenze terrestri in tecnica analogica, come le condizioni di ristrettezza delle risorse già messe in luce nel 1994, con la sentenza n. 420, si siano addirittura accentuate “con effetti ulteriormente negativi sul rispetto dei principi del pluralismo e della concorrenza e con aggravamento delle concentrazioni”. La situazione attuale, a giudizio della Corte, “non garantisce, pertanto, l’attuazione del principio del pluralismo riformativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia”.

---

In questo quadro, tuttora caratterizzato da forte staticità, l’Autorità, nei limiti delle sue competenze, ha cercato, in questi anni, di svolgere un’azione di correzione o, quanto meno, di razionalizzazione nei flussi delle risorse, tecnologiche ed economiche, sottese al sistema.

Questo è avvenuto attraverso il varo dei diversi piani di assegnazione delle frequenze (che hanno, peraltro, avuto, almeno sinora, scarsa fortuna in sede applicativa), nonché attraverso le varie istruttorie, di tipo conoscitivo o sanzionatorio, dirette a garantire il rispetto della disciplina antitrust tracciata sia nella legge n. 223 del 1990 che nella legge n. 249 del 1997: una disciplina che – come ho avuto più volte occasione di rilevare anche in sede di Relazione al Parlamento – sotto il suo apparente rigore, viene in realtà a caratterizzarsi per una forte carica di ambiguità, che forma ostacolo alla sua applicazione.

Da qui la situazione di stallo in cui ci troviamo, nonostante la quantità e la varietà dei tentativi compiuti, per lo più con armi spuntate rispetto alla forza degli interessi costituiti.

L’esperienza di questo quinquennio tende, quindi, a dimostrare come la difesa del pluralismo – proprio per lo spessore politico che questo problema presenta ai fini del buon funzionamento di una democrazia moderna – vada innanzitutto affidata, ancor prima che agli strumenti dell’amministrazione e della giurisdizione, che rischiano spesso di restare inefficaci, alla formulazione di leggi chiare e rispettose dei principi costituzionali.

---

Se questa è la premessa, non si può, d'altro canto, neppure sot-tacere il fatto che l'azione di sblocco del nostro sistema in direzione di un arricchimento del pluralismo tende oggi sempre più a intrec-ciarsi – oltre che con la difesa della specificità del ruolo del servizio pubblico anche come strumento di pluralismo “interno” – con due passaggi, ambedue attualissimi e di pari importanza.

Il primo passaggio attiene al processo di adeguamento del nostro diritto interno vigente in tema di informazione e comunica-zione al nuovo quadro normativo comunitario.

È indubbio che, a mano a mano che si va allargando lo spazio con-cesso in questi settori alla normazione comunitaria, sono, di contro, destinate progressivamente a ridursi le aporie, le diversità e i ritardi legati alla storia e alla politica, cioè alla specialità dei vari contesti nazionali.

Il secondo passaggio attiene alla forza dell'innovazione, che nel settore radiotelevisivo passa oggi, come sappiamo, attraverso l'avvento ormai imminente della tecnologia digitale terrestre.

Chi – anche per il timore di offrire un avallo alla linea della semplice conservazione dello *status quo* – tende oggi a svalutare questo passaggio come cosa eventuale o lontana, compie un serio errore di prospettiva.

Il mondo della comunicazione e dell'informazione è alla vigilia di una trasformazione tecnologica che verrà rapidamente a investire anche i consumi di massa. Sono sul punto di cambiare gli strumenti

---

e, attraverso gli strumenti, anche i contenuti, i linguaggi, le propensioni degli utenti all'uso dei mezzi di comunicazione e di informazione. Cambiano di conseguenza le connotazioni e le garanzie di esercizio dei diritti fondamentali, della persona e delle formazioni sociali, connessi all'uso di questi mezzi e in grado di orientare le potenzialità del loro impatto nel tessuto sociale e politico.

Per la natura prevalentemente costituzionale degli interessi in gioco, tutti dovremmo, quindi, impegnarci a guardare lontano, per preparare, anche attraverso la ricerca del più ampio consenso sociale, un passaggio che sarà decisivo ai fini del futuro assetto dell'informazione del nostro paese.

**13. *La convergenza.*** E qui entra in gioco il terzo profilo, che è quello della convergenza, tecnologica ed economica. Come sappiamo, la convergenza tende oggi a svilupparsi attraverso tre processi diversi: nelle reti fisse, attraverso la diffusione della banda larga; nelle reti mobili, attraverso la telefonia di terza generazione o di “seconda generazione e mezzo”; nelle reti televisive, attraverso l'avvento del digitale terrestre.

In questi campi il nostro paese, nel corso dell'ultimo quinquennio, anche per l'impegno delle imprese operanti nei settori più avanzati, ha potuto registrare notevoli progressi, che gli hanno consentito di tenere il passo con i paesi europei tecnologicamente più evoluti.

Ma naturalmente molta strada resta ancora da percorrere ove si voglia promuovere e stimolare la naturale propensione all'innova-

---

zione che il mercato italiano ha, per lo più, mostrato di possedere, ma che richiede anche, per la sua valorizzazione, una continua azione di coordinamento tra la ricerca, la politica industriale e l'attività regolatoria dei processi economici.

È vero che l'Italia, nel 1997, con la legge n. 249, è partita con un certo anticipo su quel percorso che poi l'Europa avrebbe definitivamente imboccato con le recenti direttive in tema di "comunicazione elettronica": ma oggi resta il problema di non disperdere, ma possibilmente incrementare questo vantaggio conseguito all'inizio.

**14.** La conclusione di questo primo, sommario tentativo di bilancio potrebbe, dunque, essere questa: liberalizzazione, pluralismo, innovazione tecnologica legata alla convergenza sono tre aspetti di una stessa realtà che viene oggi a svilupparsi, nel nostro paese, attraverso percorsi che sempre più si intrecciano e si influenzano a vicenda.

Nella prospettiva di una crescente connessione tra mondo delle telecomunicazioni e mondo dei *media* i successi realizzati in un campo possono naturalmente influire positivamente nell'altro, correggendone le distorsioni e temperandone i ritardi.

Favorire l'attivazione di circuiti virtuosi tra questi processi che hanno caratterizzato nel corso dell'ultimo quinquennio gli sviluppi incrociati del mondo della comunicazione e dell'informazione, resta, dunque, oggi il compito più impegnativo non solo per il regolatore, ma per chiunque aspiri a rafforzare le basi della nostra democrazia.

Redazione

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni  
Centro Direzionale - Isola B5  
80143 Napoli - Tel. 0817507111  
Ufficio di Roma  
Via delle Muratte, 25  
00187 Roma - Tel. 06696441  
web: <http://www.agcom.it>  
e-mail: [info@agcom.it](mailto:info@agcom.it)



---

Publicazione della  
**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
**Dipartimento per l'informazione e l'editoria**  
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

---

*Direttore*

Mauro Masi

---

*Coordinamento editoriale*

Augusta Busico

---

*Progetto e realizzazione grafica*

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

---

*Stampa e distribuzione*

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Stabilimento Salario - Roma

---

*Registrazione*

*Tribunale di Roma n. 298/88*

---

