

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA IX COMMISSIONE
PAOLO ROMANI

La seduta comincia alle 15,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sui temi oggetto della relazione della medesima Autorità sull'accertamento effettuato in merito alla complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri (Doc. XXVII, n. 14).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sui temi oggetto della relazione della medesima Autorità sull'accertamento effettuato in merito alla complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri (Doc. XXVII, n. 14).

Com'è noto, l'accertamento effettuato dall'Autorità si è concluso positivamente rispetto alla presenza delle tre condizioni indicate dalla legge. Al tempo stesso tuttavia, di fronte ad uno sviluppo « rapido e promettente delle tecnologie alternative all'analogico terrestre », si indicano alcuni

importanti elementi di valutazione che il Parlamento potrà approfondire attentamente nei prossimi mesi, al fine di porre in essere tutte le condizioni per una sempre maggiore valorizzazione delle nuove tecnologie in uno sviluppo equilibrato ed aperto a nuovi operatori. L'audizione di oggi ci offre importanti spunti di riflessione. Do pertanto la parola al presidente Cheli per permettergli di esporre la sua relazione.

ENZO CHELI, *Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Ringrazio le Commissioni riunite per l'invito che ci è stato rivolto anche a nome dei colleghi commissari, professor Silvio Traversa e dottor Alfredo Meocci, che mi accompagnano in questa audizione, insieme ai direttori delle nostre strutture dedicate alla materia, ingegner Roberto Viola e dottor Antonio Perrucci. Questa audizione ci consente di illustrare il lavoro che abbiamo svolto ed i risultati che abbiamo raggiunto negli accertamenti che hanno condotto alla stesura della relazione che l'Autorità ha inviato al Parlamento ed al Governo il 27 aprile scorso, in attuazione di quanto previsto dal decreto-legge n. 352 del 2003, così come convertito dalla legge n. 43 del 2004.

Come avemmo già modo di ricordare in occasione di due precedenti audizioni davanti a queste stesse Commissioni, l'8 gennaio ed il 5 febbraio scorsi, la *ratio* che ha giustificato l'emanazione del decreto-legge n. 352 del 2003 è stata quella di rispondere in via di urgenza ai rilievi espressi nel messaggio di rinvio presidenziale del 15 dicembre 2003 in ordine all'articolo 25 della legge di sistema, divenuta poi la legge n. 112 del 2004. I rilievi

presidenziali rispetto al profilo che interessa questa audizione concernevano il rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 2002 in ordine alla definitiva chiusura del regime transitorio relativo alla televisione analogica, così come regolato dall'articolo 3, comma 7, della legge n. 249 del 1997.

L'articolo 1 di tale decreto prevedeva nella sua formulazione originaria che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovesse svolgere, entro il 30 aprile di quest'anno, un esame della complessiva offerta dei programmi digitali terrestri, allo scopo di accertare, come è noto, tre condizioni: la quota di popolazione raggiunta dalle nuove reti digitali terrestri; la presenza sul mercato di *decoder* a prezzi accessibili; l'effettiva offerta al pubblico su tali reti anche di programmi diversi da quelli diffusi su reti analogiche.

La disciplina contenuta nel decreto-legge, anche a seguito di taluni rilievi che avemmo modo di formulare nelle ricordate audizioni, è stata in parte modificata e precisata con riferimento a tre punti: le condizioni indicate nel decreto-legge andavano verificate contestualmente, anche tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato; la popolazione da considerare doveva essere quella coperta dai nuovi servizi e non quella raggiunta, con riferimento ad una quota non inferiore al 50 per cento della popolazione complessiva; il mercato da considerare ai fini dell'accertamento relativo alla diffusione dei *decoder* doveva essere quello nazionale.

Alla luce di questa disciplina, così come definitivamente approvata nella legge di conversione, l'Autorità ha proceduto nei mesi di febbraio, marzo ed aprile agli accertamenti richiesti, istituendo un'apposita Unità di coordinamento tra le varie strutture coinvolte nell'indagine e utilizzando i nuclei della Guardia di finanza e della Polizia delle telecomunicazioni che operano presso l'Autorità, nonché gli organi tecnici centrali e periferici del Ministero delle comunicazioni, ai sensi di un accordo di collaborazione che abbiamo avuto modo di rinnovare all'inizio del-

l'anno. Nel dare corso ai tre accertamenti richiesti dalla legge, l'Autorità ha dovuto prima di tutto sciogliere alcuni nodi interpretativi e affrontare alcune questioni di ordine metodologico.

In primo luogo, in considerazione del criterio dinamico indicato dal legislatore con l'espressione «tenendo conto delle tendenze in atto nel mercato», si è ritenuto opportuno acquisire i dati in modo diacronico: al 31 dicembre 2003, data indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 2002; al 30 aprile 2004, data indicata dalla legge n. 43 come *dies ad quem* per le attività di accertamento; al 31 dicembre 2004, in modo da poter valutare anche i *trend* successivi dei mercati interessati.

In secondo luogo, sempre secondo una lettura combinata della legge n. 43 con la sentenza n. 466, nonché dei lavori preparatori che hanno portato alla conversione del decreto-legge n. 352, l'ambito oggettivo dell'analisi effettuata è stato circoscritto alle sole reti di radiodiffusione terrestre a copertura nazionale, pur indicando, ai fini di completezza dell'indagine, anche alcuni elementi riguardanti programmi digitali diffusi via cavo, a mezzo di fibra ottica o in linea ADSL.

In terzo luogo, per quanto concerne il requisito della copertura della popolazione, tenendo conto del dato letterale della norma applicata (riferita alla complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri), si è considerata la distribuzione cumulativa del numero delle reti ricevibili, in modo da verificare quanta popolazione sia in grado di ricevere almeno uno, due o tre *multiplex*; pur mostrando, come risulta dalla relazione tecnica allegata al documento trasmesso al Parlamento, anche il grado di copertura di ciascuna rete come dato di partenza per la valutazione della copertura complessiva.

In mancanza di indicazioni da parte della legge circa il dato qualitativo di copertura richiesto, si è poi provveduto in maniera cautelativa ad individuare due estremi di copertura (con e senza interferenze), così come definiti dalle norme

internazionali in vigore, ovvero si è provveduto a calcolare la copertura cosiddetta « potenziale » e « effettiva », indicando anche i due requisiti estremi di qualità previsti dagli standard internazionali (qualità « accettabile » e qualità « buona »). In tal modo è stato possibile individuare l'intervallo di valori entro cui è ragionevole presumere che si trovi il valore atteso della copertura « reale ».

Inoltre, non essendo stati precisati nella legge i requisiti minimi riguardo alla presenza sul mercato nazionale di *decoder* a prezzi accessibili, l'Autorità ha provveduto ad accertare in modo empirico, tenendo conto di modelli economici diretti valutare le possibili dinamiche di diffusione, la reperibilità dei *decoder* nei negozi e a confrontare il costo medio dei due tipi principali, il cosiddetto *zapper* e il *decoder* « interattivo », con le spese che le famiglie sostengono per acquistare alcune tipologie di beni assimilabili così come annualmente registrati dall'ISTAT. La comparazione è stata fatta con gli apparecchi radio, televisori, telefoni mobili e videoregistratori, esaminando l'incidenza del costo sul reddito delle famiglie.

Infine, quanto alla condizione dell'effettiva offerta di programmi al pubblico su reti digitali terrestri, sono stati esclusi dal computo i programmi che non trasmettono un vero e proprio palinsesto e quelli con una diffusione meramente locale, mentre sono stati esaminati distintamente i programmi che costituiscono la ripetizione in *simulcast* di programmi già diffusi su frequenze analogiche e su frequenze satellitari, quelli che trasmettono per una frazione di tempo sulle reti analogiche nazionali o locali e quelli che rappresentano, secondo l'indicazione specifica della legge, palinsesti tematici di nuova creazione, verificando anche il tipo di interattività offerta.

Alla luce di questi criteri interpretativi, passo ad elencare quali sono state le risultanze degli accertamenti compiuti. L'Autorità ha ritenuto di dover effettuare tali accertamenti secondo una stretta interpretazione della legge, in considerazione appunto della riserva di legge che

vigete nella materia in esame, che mette in gioco la libertà di espressione del pensiero ed il pluralismo.

Come ho già accennato, per quanto concerne la valutazione della copertura delle nuove reti digitali si è proceduto ad una rilevazione diacronica dei dati al 31 dicembre 2003, al 30 aprile 2004 ed al 31 dicembre 2004. Nel valutare la copertura sono stati innanzitutto individuati gli estremi superiori ed inferiori: il limite superiore è stato dedotto valutando la copertura di ciascuna rete in un ambiente ideale privo di interferenze esterne alla rete stessa (la cosiddetta copertura potenziale), mentre quello inferiore è stato dedotto in presenza di interferenze causate da altre reti televisive sia analogiche che digitali operanti sul territorio nazionale (la cosiddetta copertura effettiva), anche se, ad avviso del Ministero delle comunicazioni, ciò che abbiamo qualificato come « copertura effettiva » in realtà andrebbe qualificato come « servizio ».

Sulla base di tale premessa e considerando la quota di popolazione servita almeno da un *multiplex* con qualità accettabile, al 31 dicembre 2003, con un numero di impianti pari a 284, la copertura della popolazione è risultata pari all'85,8 per cento come copertura potenziale e pari al 72,7 per cento come copertura effettiva. Al 30 aprile 2004, in presenza di un numero di impianti pari a 392, le medesime percentuali sono salite all'87,6 per cento e al 78 per cento, mentre al 31 dicembre 2004, in visione prospettica, a fronte di un numero di impianti stimato a 836, il valore della copertura potenziale dovrebbe salire al 91,6 per cento.

Considerato lo scarto rilevante tra copertura potenziale e copertura effettiva, l'Autorità ha ritenuto corretto valutare anche alcune ipotesi intermedie, che rispetto alle rilevazioni al 30 aprile 2004 hanno portato a individuare, all'interno dell'intervallo originario, quello tra l'87 per cento potenziale ed il 78 per cento effettivo, due ulteriori livelli intermedi: uno pari all'85,9 per cento, che tiene conto delle interferenze digitali ed ana-

logiche solo nazionali; l'altro, pari all'82,8 per cento, che corrisponde, invece, a una copertura effettiva « corretta » con interferenze al 10 per cento in base alle caratteristiche medie dell'impianto ricevente.

In sintesi, considerando i vari intervalli di copertura che abbiamo considerato, è risultato che nel complesso più del 50 per cento della popolazione al 30 aprile 2004 era in grado di ricevere almeno un *multiplex* digitale. Con riferimento, poi, alle tendenze in atto del mercato, si è riscontrato che il numero di impianti dovrebbe ragionevolmente raddoppiare al 31 dicembre prossimo, con un presumibile aumento della copertura potenziale fino a 4 *multiplex*.

Per quanto riguarda la seconda condizione, concernente la presenza sul mercato di *decoder* a prezzi accessibili, l'indagine si è svolta su due binari, prima con riferimento alla presenza di *decoder* nei negozi, quindi rispetto all'accessibilità del prezzo.

Dalle indagini svolte è apparso che, al 31 dicembre 2003, il numero di *decoder* immesso sul mercato era pari a 23 mila pezzi, mentre a metà aprile il volume dichiarato era salito a circa 290 mila unità, crescendo di 12 volte nell'arco di 4 mesi. Per quanto riguarda i modelli disponibili, già alla fine del 2003 si registravano sul mercato almeno 9 modelli del tipo interattivo e del tipo cosiddetto *zapper*. Con riferimento ai punti di vendita a metà aprile 2004, sulla base dell'indagine campionaria condotta dall'Autorità con l'aiuto della Guardia di finanza su tutto il territorio nazionale, si è stimato in circa 5.400 il numero degli esercizi commerciali specializzati dove è disponibile almeno un *decoder*; a questi sono stati aggiunti i punti di vendita allestiti presso gli uffici delle Poste italiane (circa 2.000 punti).

L'accessibilità del prezzo è stata misurata facendo ricorso ad un criterio di ragionevolezza, mancando criteri più specifici nella legge, raffrontando il costo medio di un *decoder*, pari a 155 euro, con quello di altri beni ad alta tecnologia di largo consumo (lettore DVD, videoregistra-

tore, telefono cellulare, televisore a colori). L'esito di questa comparazione ha evidenziato che trattasi di spese sostanzialmente analoghe. Tale spesa è stata ritenuta sostenibile per il 90 per cento della popolazione, restando esclusa soltanto una quota del 10 per cento collocata al di sotto della soglia di povertà.

Quanto infine alla terza condizione, relativa all'offerta di programmi, il criterio introdotto dalla legge è quello dell'effettività, con la conseguenza di dover limitare l'indagine alle sole trasmissioni che rappresentino un'offerta continuativa di palinsesti televisivi su tutto il territorio nazionale. Dato che la legge ha richiesto di precisare l'esistenza di programmi anche diversi da quelli diffusi sulle reti analogiche, sono stati inclusi nel computo i programmi in ripetizione di quelli diffusi via satellite. Anche in questo caso l'interpretazione è stata di stretta applicazione della legge così come è formulata.

Dalle informazioni trasmesse dalle emittenti relativamente al periodo precedente al 31 dicembre 2003, per le quali non è stato possibile procedere a verifica o monitoraggio, è emerso che a quella data sulle frequenze digitali terrestri venivano trasmessi 14 palinsesti nazionali, di cui 6 come ripetizioni di trasmissioni nazionali diffuse su frequenze analogiche, 4 diversi da quelli ricevibili su reti analogiche, 2 trasmessi per una limitata frazione di tempo sulle reti analogiche nazionali e 2, infine, ripetuti per una limitata frazione di tempo e localmente sulle reti analogiche. Gli accertamenti effettuati, invece, al 30 aprile 2004 hanno evidenziato un incremento dell'offerta di programmi digitali per un totale di 21 palinsesti di emittenti nazionali, di cui 9 come ripetizioni di trasmissioni diffuse su frequenze analogiche, 8 diversi da quelli ricevibili sulle frequenze analogiche, 2 trasmessi per una frazione di tempo sulle reti analogiche nazionali, 2 ripetuti per una frazione di tempo sulle reti nazionali e 2 su quelle locali.

Gli accertamenti compiuti hanno di conseguenza condotto, alla luce di una

interpretazione puntuale della legge, alla conclusione che le tre condizioni indicate dalla legge n. 43 si sono verificate.

Detto ciò, per concludere vorrei ricordare che nella sua relazione inviata al Parlamento l'Autorità ha anche avvertito l'esigenza di richiamare alcuni aspetti critici del nuovo scenario televisivo digitale, aspetti che qui mi limito soltanto a ricordare. L'Autorità, in proposito, ha rilevato quanto segue: il numero dei trasmettitori in tecnica digitale rappresenta ancora una percentuale modesta di tutti gli impianti operanti sul territorio; la programmazione appare ancora al di sotto delle potenzialità del mezzo, anche dal punto di vista dell'interattività, con il rischio che non si manifesti ancora un sufficiente interesse da parte dei consumatori; nello stabilire gli incentivi all'acquisto dei *decoder* occorrerebbe prestare maggiore attenzione ai ceti meno abbienti; la presenza del servizio pubblico nello sviluppo del mezzo andrebbe adeguatamente incentivata anche attraverso una revisione del contratto di servizio.

Resta infine il problema più rilevante: quello della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse economiche. L'Autorità ha dovuto infatti notare — e lo ha ribadito anche il 9 luglio scorso presentando la sua relazione annuale al Parlamento —, che, se la strozzatura tecnologica relativa all'utilizzo dei mezzi televisivi appare ormai superabile alla luce dei nuovi sviluppi nel campo della televisione digitale, ciò non implica automaticamente una più equilibrata distribuzione delle risorse nel settore dei mezzi di comunicazione di massa, in particolare per quanto riguarda la disponibilità dei mezzi tecnici e delle piattaforme e la raccolta delle risorse economiche. Da qui la conclusione (richiamata nella relazione) che — nonostante lo sviluppo rapido e promettente delle tecnologie alternative all'analogico terrestre, cui oggi assistiamo — restano ancora di piena attualità i problemi della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse economi-

che per consentire un equilibrato sviluppo del sistema anche con l'ingresso di nuovi soggetti.

È proprio in questa prospettiva che l'Autorità si appresta oggi ad adottare, anche alla luce della disciplina introdotta con la legge n. 112 del 2004, alcuni provvedimenti significativi quali quelli concernenti la regolamentazione del diritto di accesso sulle reti digitali e quello concernente l'apertura di un'istruttoria per l'analisi dei mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 14 della legge di sistema, ai fini dell'individuazione delle posizioni dominanti nel nuovo ambiente digitale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Cheli per la sua esauriente esposizione e do la parola ai colleghi che intendono porre domande.

CARLO ROGNONI. Anch'io ringrazio il presidente Cheli per il suo intervento e per la sua relazione, che ho seguito con una certa attenzione. Ho alcuni dubbi; in particolare, ho trovato molto discutibile uno dei criteri adottati, quello della copertura. Mi domando perché si sia chiesta al ministero una interpretazione sulla definizione da dare alla copertura, visto che dovremmo essere in presenza di una Autorità indipendente. Tra l'altro, l'Autorità stessa ha contribuito a cambiare la legge spingendo a sostituire il termine « servizio » con quello di « copertura », in modo da consentire criteri più oggettivi di valutazione. Ci sono tre diversi tipi possibili di copertura, in questo caso il ministero ha scelto quella in assoluto più benevola. Se mi consentite di essere un po' brutale, questo tipo di definizione non vuol dire assolutamente nulla, perché parlare di una copertura ideale senza alcun tipo di interferenze in una situazione di pulizia totale dell'etere è poco più di una presa in giro.

Il dato della copertura serviva a verificare se effettivamente gli italiani nelle zone coperte dai ripetitori possano vedere

programmi alternativi aggiuntivi grazie al digitale terrestre. Se questa copertura è invece totalmente virtuale, anche la sostanza del problema - verificare se grazie a queste nuove tecnologie si crei un nuovo pluralismo - diventa evanescente. Non a caso i tecnici dell'Autorità hanno individuato un secondo livello di copertura, non accontentandosi di quello messo in campo dal ministero. Questo secondo livello prevede le interferenze nazionali. Tuttavia, successivamente si realizza una media, stabilendo che le interferenze nazionali portano ad una sovrastima, quando questo è profondamente contraddetto da una relazione della RAI che, difendendo la propria decisione di aumentare l'acquisto di frequenze, sosteneva esattamente il contrario: essendoci un eccesso di frequenze, aveva necessità di comprare molte più frequenze di quanto in linea teorica non fosse strettamente necessario. Siamo in presenza di una palese contraddizione che coinvolge la più grande impresa pubblica del settore, la quale afferma esattamente il contrario di quanto viene preso in considerazione dalla relazione dell'Autorità.

Essendo lo spirito della legge quello di garantire che in qualche modo, grazie alla riforma Gasparri, entrasse più pluralismo nel sistema, faccio fatica a capire perché poi sul tema della qualità si sia puntato su quella accettabile e non su quella buona. In occasione del dibattito in Assemblea avevo presentato un emendamento proprio sulla qualità buona, perché sapevo cosa essa voglia dire: quando si parla di qualità buona significa che esiste una copertura reale di un campione di popolazione intorno al 90 per cento, mentre qualità accettabile significa una percentuale intorno al 70 per cento. In questo modo è sufficiente che 7 persone su 10 del 50 per cento della popolazione coperta possano essere tecnicamente nelle condizioni di ricevere il segnale per rientrare nei limiti.

Se avessimo veramente operato un controllo al 31 dicembre 2003, avremmo sco-

perto una cosa molto semplice: solo un *multiplex*, probabilmente quello della Telecom, raggiungeva il 50 per cento della popolazione anche a queste condizioni e comunque nessun italiano vedeva programmi nuovi; infatti, come è noto, il *multiplex* della Telecom trasmette programmi già presenti nella televisione analogica. Ho preso poi visione dei rapporti presentati dall'Antitrust sulle coperture, dai quali risulta che i programmi nazionali coperti al 50 per cento sono 8, perché La7 ha una copertura effettiva del 47,8 per cento. Volendo essere corretti, dovremmo calcolare che con la legge Gasparri agli 8 canali già esistenti si aggiungono soltanto altri 6 canali digitali ed il 20 per cento di 14 non arriva 3.

Questi aspetti che sono apparentemente tecnici, di difficile comprensione da parte di un pubblico largo, mi spingono a credere che sia stata scelta la strada più comoda e più semplice. Questa convinzione si rafforza soprattutto se si consideri poi il terzo aspetto, decisivo rispetto al pluralismo: chi vede i canali nuovi? Se non so quali sono i *multiplex* che coprono veramente il territorio, come posso stabilire se il pluralismo è stato incentivato? La soluzione scelta è estremamente ambigua, secondo me inventata a tavolino. Dove sta scritto che si deve operare una media tra una copertura virtuale dichiarata dal ministero ed una copertura con interferenze nazionali reali? Qual è il criterio oggettivo di una simile operazione?

Tutto ciò mi induce a ritenere che l'Autorità, pur sottolineando che siamo ancora in presenza di una situazione in cui permane il problema dell'accesso alle reti e quindi del pluralismo, nello stabilire se i tre punti previsti dalla legge fossero stati rispettati abbia scelto una linea che non coincide con l'autonomia e l'indipendenza di cui dovrebbe essere dotata. Proprio facendo riferimento alla sentenza della Corte costituzionale e al messaggio del Presidente della Repubblica, l'Autorità dovrebbe farsi carico del nodo centrale del

pluralismo e stabilire se esistono o meno le condizioni per un maggiore pluralismo. A mio avviso nella situazione attuale non vi sono; penso pertanto che dovremo esprimere un'osservazione negativa sul documento presentato dall'Autorità.

PRESIDENTE. D'accordo con il presidente Cheli, abbiamo convenuto di proseguire l'audizione in una successiva seduta alla ripresa dell'attività parlamentare in quanto nella giornata di oggi, a causa dei lavori dell'Assemblea, non ci è possibile

proseguire oltre. Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 13 settembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

