particolare, l'inserimento di pubblicità nei cartoni animati, la mancata separazione della pubblicità dal resto dei programmi, le trasmissioni di *spot* isolati non eccezionali, il superamento del limite massimo di interruzioni pubblicitarie nei film, nonché il superamento del limite stabilito dalla legge per distanziare tra loro le varie interruzioni.

Da segnalare, infine, che l'Autorità ha concorso, insieme con le forze di Polizia e della Guardia di finanza, all'accresciuta azione di contrasto del fenomeno della pirateria audiovisiva, che ha condotto, nel corso del 2003, ad un numero rilevante di sequestri di musicassette, videocassette e apparecchi audiovisivi.

9. Nel settore radiofonico, l'approvazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora in tecnica digitale nello *standard* DAB-T ha aperto nuove possibilità di sviluppo per molte emittenti radiofoniche che hanno deciso di investire sull'innovazione tecnologica. Non avendo il legislatore, peraltro, fissato, in questo settore, una data certa di *turn off*, il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale resta, in gran parte, legato alle iniziative degli operatori più interessati alla prospettiva di uno sviluppo di questo mezzo come piattaforma interattiva. Su questo piano l'Autorità è chiamata ora ad adottare un regolamento diretto a garantire il principio del pluralismo attraverso un equilibrato rapporto tra diffusione nazionale e locale.

10. Da segnalare anche che, nel corso degli ultimi mesi, l'Autorità si è impegnata a promuovere, d'intesa con il Ministero delle comunicazioni e con il Dipartimento della protezione civile, la realizzazione di un circuito nazionale dell'informazione d'emergenza. Il progetto, ormai definito, coinvolge la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, le imprese televisive e radiofoniche private nazionali e locali e gli operatori della telefonia mobile. Obiettivo del progetto è l'attivazione di un nuovo strumento di informazione per i cittadini nell'ambito delle iniziative di prevenzione e contrasto delle situazioni d'emergenza.

11. Per quanto riguarda, infine, il settore dell'editoria, a tre anni di distanza dalla legge n. 62 del 2001, si manifesta, in generale, l'esigenza di un nuovo intervento organico diretto, in particolare, ad aggiornare la disciplina della rete distributiva, delle agevolazioni, dell'editoria elettronica.

L'avvio di un mercato per la diffusione dei contenuti nella televisione digitale terrestre offre, d'altro canto, nuove opportunità agli editori che intendano utilizzare la propria posizione di detentori di contenuti, vera risorsa scarsa della nuova realtà multicanale. Su questo terreno risulta, dunque, ben giustificata la riserva temporale (fino al 2010) tracciata, dall'art. 15 della legge n. 112, a favore delle imprese editoriali.

Sempre con riferimento all'editoria va anche richiamata l'attività svolta dall'Autorità ai fini del controllo sul rispetto delle norme che vincolano gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni a destinare a quotidiani e periodici una quota non inferiore al 50% delle spese relative alla pubblicità, comunicandone l'ammontare all'Autorità.

Nel corso del 2003 è stata avviata, con la collaborazione del Nucleo speciale della Guardia di finanza, un'ampia verifica sull'adempimento di questo obbligo. Al contempo, grazie alla disponibilità della FIEG e di molti editori ad essa associati, l'Autorità ha avviato una campagna di informazione intesa a promuovere la conoscenza di tale obbligo e le modalità per il suo assolvimento.

SVILUPPI E TENDENZE DEI MERCATI ITALIANI

12. Se queste sono state le principali linee di azione perseguite dall'Autorità, vediamo ora gli sviluppi e le tendenze che, nel corso dell'anno, si sono manifestate nei mercati italiani legati al mondo della comunicazione.

Anche su questo terreno le novità emerse sono state numerose e rilevanti. Mi limito solo a ricordare alcuni dati.

Nel settore delle telecomunicazioni il tasso di crescita del mercato italiano è stato nell'anno pari al 5,2%, molto superiore al tasso riguardante l'intera economia, che è risultato attestato al 3,2%. Siamo oggi in presenza di un mercato che vale ormai quasi

33 miliardi di euro, con la previsione di raggiungere i 35 miliardi di euro alla fine del 2004.

Questo sviluppo ha tratto la sua spinta maggiore dal settore dei servizi mobili, che, l'anno scorso, ha sfiorato i 57 milioni di abbonamenti, superando, per la prima volta, i ricavi dei servizi di telefonia fissa (16,7 contro 16 miliardi di euro).

Cresce, inoltre, sia nella rete fissa che in quella mobile, l'apporto della componente dati, che ormai costituisce oltre il 15% dei ricavi dei servizi di rete fissa ed il 13% dei ricavi dei servizi di rete mobile. Intanto gli utenti di Internet sfiorano la soglia dei 23 milioni.

Ma altri indici non meno significativi continuano a collocare l'Italia nelle posizioni migliori del contesto europeo.

Questi indici emergono in particolare: *a)* nella diffusione dei servizi in *carrier preselection,* che hanno raggiunto i 3,7 milioni di abbonati, conseguendo uno dei livelli più alti in Europa; *b)* nella utilizzazione della portabilità del numero che, in appena due anni dalla sua introduzione, registra già la presenza di 2,2 milioni di utenti; *c)* nello sviluppo dell'accesso disaggregato alla rete locale (*unbundling* del *local loop*), che, ancorché limitato, fa emergere un tasso di crescita più veloce di quello riscontrabile negli altri paesi europei; *d)* nell'avvio dei servizi di telefonia mobile di terza generazione (UMTS), che, pur in presenza di un solo operatore già pienamente attivo (gli altri, in fase di avvio, porteranno a regime la loro attività

entro la fine del corrente anno), ha ormai raggiunto i cinquecentomila abbonati.

Ma sul piano dell'innovazione tecnologica il dato più significativo resta ancora quello della diffusione degli accessi a banda larga che, nel marzo 2004, hanno toccato in Italia la soglia di 3,4 milioni di utenze, segnando anche in questo caso il tasso di crescita più elevato in Europa. Intanto, sempre sul terreno dell'innovazione, prosegue la diffusione dei servizi *wi-fi* e comincia ad affermarsi la telefonia su protocollo Internet (cd. VoIP).

In parallelo con la crescita nell'offerta servizi - e in particolare dei servizi legati alle nuove tecnologie - si è ulteriormente sviluppato un processo costante di discesa dei prezzi. Come già si segnalava lo scorso anno, il comparto delle telecomunicazioni resta il solo, tra quelli di pubblica utilità, che, in presenza di sensibili, diffusi aumenti nel prezzo dei servizi, ha seguitato a far registrare, dal 1998 ad oggi, un calo costante, complessivamente quantificabile in circa il 46% nei prezzi all'ingrosso e in circa il 10% nei prezzi al consumo, con una incidenza significativa sul contenimento dell'indice generale di inflazione.

Questi risultati vengono a dimostrare il successo di una liberalizzazione in gran parte compiuta, così come è stato rilevato negli ultimi tre rapporti annuali della Commissione europea in tema di implementazione del quadro normativo attinente al settore delle comunicazioni elettroniche (di cui il più recente, il IX, risale al

novembre scorso), nonché nel rapporto pubblicato poche settimane fa, con riferimento allo stesso settore, da un osservatore qualificato quale l'ECTA (*European Competitive Telecommunications Association*), che colloca l'Italia ai primi posti nella graduatoria dei paesi dove più efficace è stata la regolamentazione.

È indubbio, infatti, che la spiegazione di tali risultati - come gli stessi rapporti segnalano - vada in primo luogo cercata nella completezza, nella tempestività e nella buona qualità delle regole poste dal nostro Paese, specialmente in taluni settori essenziali ai fini della competizione, quali quelli dell'accesso disaggregato alla rete locale, dell'offerta *wholesale* per le linee affittate, della parità di trattamento interna-esterna nella telefonia fissa, dei livelli delle tariffe di accesso (che fanno registrare oggi sia per l'accesso disaggregato [*full unbundling*] che per l'accesso condiviso [*shared access*] le tariffe più basse su scala europea).

Per questo insieme di fattori, il mercato italiano delle telecomunicazioni seguita a collocarsi, da due anni a questa parte, in una delle posizioni più avanzate del contesto europeo, sia in termini di sviluppo che di concorrenzialità. Dato questo che viene a trovare conferma, da un lato, nella costante riduzione delle quote di mercato dell'operatore dominante, dall'altro, nel fatto che nel nostro Paese, in pochi anni, si sono potuti affermare, nella telefonia fissa, il maggiore secondo operatore europeo, e, nella telefonia mobile, un terzo opera-

tore che, nel panorama comunitario, tende a sopravanzare gli operatori terzi entranti dagli altri paesi.

Si può, quindi, ritenere che, pur con le lacune che tuttora sussistono e che vanno colmate, la liberalizzazione in Italia non è più "zoppa" (come è stato anche di recente affermato), ma comincia ormai a camminare bene sulle sue gambe.

13. Passando al settore televisivo, le dimensioni del mercato italiano hanno fatto registrare nell'anno una crescita del 5,9% raggiungendo quasi 5,9 miliardi di euro. In questa crescita, il ruolo della concessionaria pubblica è apparso marginale, quello di RTI superiore a quello medio di mercato, mentre i ricavi della televisione a pagamento hanno fatto registrare una decisa accelerazione, con un incremento superiore al 18%, anche se la pubblicità resta la componente prevalente tra le fonti di finanziamento del settore (57,3%). Il canone continua, invece, il suo declino, rappresentando ormai meno di un quarto delle risorse del sistema.

Per quanto riguarda le quote del mercato televisivo, la concessionaria pubblica continua ad essere l'impresa più rilevante, mentre Mediaset segue con un leggero aumento rispetto all'anno precedente. Congiuntamente le due emittenti assorbono il 74,3% dei ricavi complessivi, nonché l'86,5% delle risorse del mercato pubblicitario.

L'assetto del sistema radiotelevisivo appare, dunque, ancora fortemente concentrato, anche se tendono a manifestarsi, con sempre maggiore evidenza, segnali che rivelano l'avvio di un nuovo ciclo espansivo basato su tecnologie alternative alla televisione analogica.

Negli ultimi dodici mesi si sono, infatti, moltiplicati in Italia (come, del resto, in gran parte d'Europa) i segni della rapida trasformazione che sta investendo il mercato televisivo quale si era consolidato dopo l'avvento delle emittenti commerciali. Il principale fattore di novità è dato, su questo piano, dalla nascita e dal rafforzamento di iniziative che utilizzano, nei diversi sistemi di trasmissione (terrestre, cavo, satellitare), la tecnologia digitale. In Italia questa tecnologia aveva fatto la sua comparsa nel 1996, con trasmissioni satellitari usate come complemento dell'offerta analogica terrestre di servizi *pay*, ma non aveva avuto mai uno sviluppo adeguato.

Tale situazione è però mutata nell'estate del 2003, quando Sky, il più grande operatore *pay* del mondo, ha fatto il suo ingresso sul mercato italiano. Sky agisce oggi, come sappiamo, in condizioni di monopolio nell'ambito delle trasmissioni satellitari dopo aver acquisito gli impianti dei due operatori preesistenti e dopo aver ottenuto dalla Commissione UE una deroga alla disciplina *antitrust* sulla base dell'impegno a rispettare una serie di obblighi procompetitivi, sulla cui osservanza è ora chiamata a vigilare questa Autorità.

Non solo. A partire dal dicembre 2003, sotto la spinta di una scelta legislativa diretta a superare il limite temporale fissato, per le risorse frequenziali della televisione analogica, dalla sentenza n. 466 del 2002 della Corte costituzionale, è iniziata anche la costruzione delle reti digitali terrestri, oggi distribuite fra quattro diversi operatori. Attualmente sono già in funzione cinque *multiplex* (di cui due gestiti dalla concessionaria pubblica), ciascuno dei quali è capace di un'offerta, non ancora satura, di cinque o sei programmi.

Si aggiunga che dal 2001 sulla rete di Fastweb è disponibile un'offerta che assembla sia i programmi televisivi nazionali, sia una selezione di programmi dei pacchetti *pay*, sia, infine, programmi forniti su richiesta, mentre, a partire dal corrente anno, Telecom Italia ha, a sua volta, avviato, su una propria rete DSL, un'offerta sperimentale a richiesta individuale di programmi televisivi.

Sulle reti mobili, infine, oltre alla possibilità di accedere a sequenze di immagini con *standard* GSM, è già disponibile l'offerta di programmi completi mediante lo *standard* UMTS.

Questa è la situazione, in gran parte inedita, che l'Autorità si è trovata ad affrontare quando, in adempimento del mandato ricevuto con la legge n. 43 del 2004, ha dovuto valutare la complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri, allo scopo di accertare la quota di popolazione coperta dalle nuove reti, la presenza sul merca-

to nazionale di *decoder* a prezzi accessibili, l'effettiva offerta al pubblico su tali reti di programmi originali.

L'accertamento compiuto dall'Autorità - che, come voluto dalla legge, ha tenuto conto anche delle tendenze in atto sul mercato - si è concluso positivamente rispetto alla presenza delle tre condizioni indicate, ma ha condotto anche a far emergere vari aspetti problematici relativi sia all'effettiva fruibilità della nuova tecnologia che all'attuale quadro di distribuzione delle risorse. Su questo piano, a conclusione del suo accertamento, l'Autorità ha dovuto notare che "se la strozzatura relativa all'utilizzo dei mezzi televisivi è 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, e in particolare per quanto riguarda la disponibilità dei mezzi tecnici e delle piattaforme e la raccolta delle risorse economiche".

Da qui la conclusione che - nonostante lo sviluppo rapido e promettente delle tecnologie alternative all'analogico terrestre cui oggi assistiamo - restano "di piena attualità i problemi della garanzia dell'accesso alle reti e della distribuzione delle risorse economiche per consentire un equilibrato sviluppo del sistema anche con l'ingresso di nuovi soggetti".

Partendo dalla constatazione di questa realtà, l'Autorità è oggi sul punto di avviare le analisi richieste dall'art. 14, 2° comma, della

legge n. 112 del 2004, con riferimento al complesso dei parametri da tali norme indicati (ricavi, livello di concorrenza, barriere all'ingresso, efficienza economica delle imprese, indici quantitativi di diffusione dei programmi), al fine di definire, anche alla luce dei risultati già raggiunti nelle precedenti istruttorie sulle posizioni dominanti, le misure da adottare, ai sensi dell'art. 2, 7° comma, della legge n. 249, nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni. Contestualmente altre istruttorie saranno avviate per le verifiche di cui all'art. 15, 2° comma, e all'art. 25, 8° comma, della legge n. 112, in ordine ai limiti di raccolta delle risorse nel sistema integrato delle comunicazioni e al numero di programmi consentiti ai singoli soggetti.

14. Per quanto concerne, infine, il settore dell'editoria quotidiana, nell'anno 2003, secondo i primi dati a disposizione, il mercato italiano ha mostrato segnali incoraggianti di inversione di tendenza rispetto ai *trend* negativi degli anni passati. In particolare, si è arrestato il preoccupante calo della diffusione dei giornali, il cui dato registra, per la prima volta negli ultimi anni, un sia pur debole segnale di crescita.

Resta, però, difficile la situazione sotto il profilo dei ricavi pubblicitari, la cui diminuzione è stata, peraltro, compensata attraverso l'aumento dei ricavi da vendita di copie e soprattutto dei ricavi derivanti da altre attività editoriali.

Si conferma, quindi, la permanenza di un fenomeno di drenaggio di risorse pubblicitarie da parte del mezzo televisivo.

ALCUNI INDIRIZZI PER LE AZIONI FUTURE

15. Con riferimento al sistema complessivo della comunicazione e dell'informazione, siamo, quindi, in presenza, in Italia, di un quadro dove molti sono i fattori di movimento e innovazione, ma dove permangono anche forti squilibri e resistenti zone d'ombra.

Da qui l'esigenza di mettere a punto, sul piano della regolazione e della vigilanza, una strategia di intervento adeguata alla nuova realtà che, sul piano tecnologico ed economico, si va delineando, anche alla luce delle nuove regole, nel contesto dei processi di digitalizzazione in atto.

Questa strategia - come già si accennava lo scorso anno - dovrebbe, a nostro avviso, poggiare almeno su due perni.

Un primo perno orientato a favorire al massimo - sulla scorta delle nuove direttive sulle comunicazioni elettroniche - l'"europeizzazione" delle regole e delle procedure di controllo incidenti sul mondo delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo, oltre che sulle nuove tecnologie convergenti. Attraverso l'"europeizzazione" delle regole si possono, infatti, contenere i differenziali nazionali ed estendere progressivamente quegli *standard* che già esistono nello spazio europeo non solo in tema di concorrenza, ma anche di pluralismo:

obiettivo che potrebbe essere innanzitutto perseguito, tenendo anche conto del quadro tracciato dalla nuova Costituzione europea, attraverso un ampliamento dei contenuti della direttiva n. 89/552/CEE cd. "Televisione senza frontiere".

Un secondo perno andrebbe, invece, orientato ad incentivare al massimo i percorsi di sviluppo delle tecnologie della comunicazione legate alla convergenza.

Questo sviluppo rappresenta, infatti, l'elemento che più può favorire la fusione tra le regole del mercato (proprie del settore delle telecomunicazioni) e quelle del servizio pubblico (proprie del settore dell'audiovisivo) stimolando, di conseguenza, uno scambio virtuoso tra i vari comparti della comunicazione e dell'informazione, così da rendere più agevole, nei diversi contesti, la ricerca del giusto punto di equilibrio tra concorrenza e pluralismo.

Questa è la prospettiva entro cui l'Autorità si appresta ad affrontare gli appuntamenti che l'attendono nel futuro prossimo e che riguardano, in particolare, nel settore delle comunicazioni elettroniche, l'analisi dei diciotto mercati rilevanti indicati dalla Commissione europea ai fini della individuazione delle posizioni dominanti e dei possibili correttivi da apportare (cd. *remedies*); nel settore radiotelevisivo, l'attivazione delle nuove, numerose competenze che la legge n. 112 assegna all'Autorità e che investono, in particolare, il programma di attuazione del Piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale; la verifica del cd. "sistema integrato delle comu-

nicazioni", ai fini del controllo delle posizioni dominanti nel nuovo ambiente digitale; la vigilanza sul rispetto degli obblighi del servizio pubblico, ivi compresa la separazione contabile tra le attività di servizio e quelle di natura commerciale; il concorso alla redazione, d'intesa con il Ministero, del nuovo codice della radiotelevisione.

Nella stessa prospettiva andranno anche ricercate le soluzioni relative a taluni problemi caratterizzati da particolare urgenza, quali quelli inerenti la regolazione dei rapporti tra proprietari di reti e fornitori di contenuti, cui si collega la decisione delle controversie promosse da e.BisMedia e Gioco Calcio contro Sky (e dove assume una particolare valenza la disciplina sul "diritto di accesso" alle reti e ai contenuti, che l'Autorità si appresta ad adottare).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

16. Concludo rilevando che questa è la sesta e ultima Relazione annuale che questo Consiglio viene a presentare al Parlamento e al Governo.

Se volgiamo lo sguardo al passato, al percorso compiuto in questi sei anni di attività, non possiamo non constatare l'intensità e l'ampiezza del lavoro svolto, spesso in condizioni di vera emergenza.

Diciamo questo con una punta di orgoglio - che, spero, ci verrà perdonata - senza dimenticare le critiche che spesso ci sono state rivolte e che abbiamo sempre accolto con molta umiltà, anche quando, ignorando i compiti naturali di un organo di garanzia, la nostra

azione veniva descritta come gravata da un eccesso di prudenza e mediazioni, nel tentativo evidente di trascinarla dentro il vivo della contesa politica.

In realtà, le attività che, in questi anni, abbiamo svolto e le decisioni che abbiamo adottato, in condizioni di assoluta indipendenza, riassumono la storia di un percorso che abbiamo sempre cercato di sviluppare con imparzialità in direzione del perseguimento di obiettivi che la legge ha indicato in funzione della garanzia dei diritti dei cittadini e non certo della supplenza del potere politico.

Questa occasione è, dunque, propizia per rivolgere un pensiero grato a quanti, in questi anni, ci hanno accompagnato in questo percorso: al personale che, sotto la guida del Segretario generale, ha dato il meglio delle proprie energie; agli organi di supporto, quali il Nucleo speciale della Guardia di finanza ed il Corpo di Polizia postale e delle comunicazioni, che non hanno mai fatto mancare il loro prezioso sostegno; agli organi funzionalmente connessi, quali il Consiglio nazionale degli utenti (che, di recente, dopo aver svolto un proficuo lavoro, si è rinnovato) ed i Comitati regionali per le comunicazioni (che, nell'ambito dell'accordo-quadro stipulato nel 2003, hanno completato il loro assetto strutturale ed avviato l'esercizio sperimentale delle prime cinque deleghe); agli organi interni di garanzia, quali il Comitato etico, la Commissione di garanzia ed il Servizio del controllo interno, che ci hanno assistito con grande autorevolezza.

Ma i risultati raggiunti in questi anni sono anche dovuti al clima di leale ed efficace collaborazione che l'Autorità ha potuto stabilire con i soggetti esterni più direttamente collegati al nostro lavoro: con il Ministero delle comunicazioni (con cui è stato da poco rinnovato l'originario accordo di collaborazione); con la Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo; con il Comitato televisione e minori; con le altre autorità amministrative indipendenti e, in particolare, con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (con cui è stato sottoscritto di recente un primo accordo di collaborazione) e con il Garante per la protezione dei dati personali; con gli uffici dell'Unione europea competenti per il settore delle comunicazioni e della concorrenza; con la Regione Campania ed il Comune di Napoli; con la Fondazione Ugo Bordoni; con le varie Università che hanno attivato, d'intesa con l'Autorità, programmi di ricerca e formazione. Anche a tutti questi soggetti va la nostra riconoscenza per il sostegno ricevuto.

Resta un problema che abbiamo più volte segnalato al Parlamento e al Governo e che, avviandoci verso la conclusione del nostro mandato, sentiamo il dovere di richiamare. Il problema è quello del crescente divario tra funzioni e risorse, un divario che tende sempre più a condizionare la vita di questa Autorità.

Il fatto è che, nel corso degli ultimi anni, in conseguenza di varie leggi che si sono succedute nel tempo (e, adesso, in particolare,