

**COMMISSIONE SPECIALE  
PER IL RIORDINO DEL SETTORE RADIOTELEVISIVO**

(n. 1)

**SEDUTA DI MARTEDÌ 17 OTTOBRE 1995**

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO,  
PROFESSOR GIULIANO AMATO, SUI RAPPORTI TRA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA E TUTELA  
DEL PLURALISMO NEL SETTORE RADIOTELEVISIVO**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO NAPOLITANO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sui rapporti tra disciplina della concorrenza e tutela del pluralismo nel settore radiotelevisivo:</b>		Cipriani Roberto (gruppo forza Italia) .....	15
Napolitano Giorgio, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 7, 9 12, 13, 14, 17, 18, 23	Frova Alessandro, <i>Sottosegretario di Stato per le poste e le telecomunicazioni</i> .....	17
Amato Giuliano, <i>Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> ....	4, 6 7, 9, 12, 16, 18, 19, 21, 23	Innocenzi Giancarlo (gruppo forza Italia)	14
Bassanini Franco (gruppo progressisti-federativo) .....	16, 21, 23	Pericu Giuseppe (gruppo progressisti-federativo) .....	14
Bernini Giorgio (gruppo forza Italia) ..	6, 7, 13	Rositani Guglielmo (gruppo alleanza nazionale) .....	17, 18
		Vito Elio (gruppo forza Italia) .....	15
		<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
		Napolitano Giorgio, <i>Presidente</i> .....	3

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che il deputato Taradash ha chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sui rapporti tra disciplina della concorrenza e tutela del pluralismo nel settore radiotelevisivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuliano Amato, sui rapporti tra disciplina della concorrenza e tutela del pluralismo nel settore radiotelevisivo.

Nel ringraziare il professor Amato per aver accolto il nostro invito, desidero rilevare che nel corso della discussione, avviata ormai da lungo tempo dalla Commissione speciale, delle varie proposte di legge e da ultimo del testo unificato predisposto dall'onorevole Bogi (del quale abbiamo approvato un articolo e di cui stiamo discutendo un altro fondamentale articolo, relativo alle disposizioni antitrust), ci siamo più volte imbattuti nel problema del rapporto tra le norme che abbiamo avuto mandato di elaborare e quelle della legge che regola l'Autorità garante della concor-

renza e del mercato. Richiami a quest'ultima sono presenti sia in articoli del testo unificato sia in emendamenti che sono stati presentati e che debbono essere ancora discussi e definiti.

Desidero aggiungere un'altra considerazione. Ci troviamo nel vivo di una complicata sovrapposizione di progetti di legge, avendo ricevuto un compito specifico, che è riassunto nel nome stesso della nostra Commissione (quello, appunto, di Commissione speciale per il riordino del settore radiotelevisivo) ed avendo interpretato tale compito con particolare riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994, nonché ai risultati dei referendum svoltisi su alcuni aspetti della materia. Naturalmente siamo consapevoli di tutte le connessioni esistenti tra la materia del riordino del sistema radiotelevisivo e quella della regolamentazione di vari aspetti delle telecomunicazioni. Abbiamo anche inteso fare uno sforzo per delineare una soluzione unitaria, specie per quanto riguarda l'autorità di garanzia in questo campo, ma non vi è dubbio che siano ancora da chiarire e definire alcuni difficili punti di raccordo, in particolare dopo la presentazione da parte del Governo del disegno di legge recante norme concernenti la liberalizzazione delle telecomunicazioni e la diffusione televisiva. Probabilmente, inoltre, nei prossimi giorni (dopo che la Commissione trasporti, poste e telecomunicazioni avrà deliberato in tal senso) dovremo discutere in Assemblea dello stralcio di alcuni articoli del suddetto disegno di legge, l'esame dei quali sarà presumibilmente assegnato — questa almeno è la nostra opinione — dal Presidente della Camera alla Commissione spe-

ciale. Se si aggiunge infine il problema delle norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e dell'istituzione di autorità relative, non c'è dubbio che il quadro si presenti alquanto fluido e non privo di elementi di confusione e sovrapposizione. Intendiamo peraltro concentrarci il più possibile — tenendo conto delle connessioni minime indispensabili — sul riordino del settore radiotelevisivo: siamo quindi notevolmente interessati a conoscere il suo punto di vista, professor Amato, su qualsiasi aspetto della questione.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, mi rendo conto sia della fluidità del quadro sia della necessità (indotta dalla ripartizione delle competenze, all'interno di un organo legislativo, tra le sue varie Commissioni) di attenersi, in questa sede che deve occuparsi di televisione, alle connessioni minime tra i vari temi, come lei stesso ha affermato. In realtà, però (e credo sia ciò che questa Commissione ha fatto fin dall'inizio, almeno stando a quanto ho letto), attenersi alle connessioni minime serve esclusivamente nella fase deliberativa finale, essendo difficile impostare una normativa senza tener conto di un quadro d'insieme nel quale debbono poi collocarsi le diverse connessioni, specie in presenza di una situazione che investe tecnologie, aspetti istituzionali e quant'altro, che portano, come è stato detto più volte, verso la progressiva convergenza dei vari mezzi di comunicazione. È importante sottolineare questo aspetto. Per la verità, tale affermazione sta già diventando retorica, però ha una solidità di fondo che va al di là dell'ovvia constatazione che a questo mondo quasi tutto si tiene e quindi senza un'impostazione organica non può essere risolto alcun problema particolare.

Non intendo limitarmi a questa ovvietà, perché qui non siamo al « tutto si tiene », ma in presenza di tecnologie e di situazioni operative in virtù delle quali l'abitudine che abbiamo di considerare distinti i servizi di telecomunicazione da quelli di

televisione, da una parte, e distinte le infrastrutture che portano telecomunicazione da quelle che portano televisione, dall'altra, è un'abitudine che rischia di non avere più un presente perché, di sicuro, non ha più un futuro.

Il rischio di una normativa che si fondi su questa abitudine è dunque quello di una normativa che non incontra la realtà alla quale si dovrebbe applicare. Ci tengo a sottolineare questo punto perché noi stessi vi abbiamo lavorato molto allo scopo, che è proprio della nostra istituzione ed è l'unico che legittima ciò che diciamo, di ricalibrare le possibili distorsioni alla concorrenza proprio in funzione di questo quadro allargato e più omogeneo di quanto non fosse prima.

Ci si accorge — e, in qualche modo, mi permetterò di dirlo, lo stesso disegno di legge da ultimo presentato dal Governo ne è una delle prove — che vi è un'abitudine ormai radicata nelle esperienze passate a fondare il tutto su due separatezze: quella dei servizi di telecomunicazione da quelli di televisione e quella delle rispettive infrastrutture.

I servizi stanno per diventare progressivamente se non tutti uguali — perché saranno diversificati — via via tali da vedere ridotte quasi a nulla le differenze. Quando il servizio di telecomunicazione era soltanto voce portata da un filo senza immagine, oppure parola scritta portata dal supporto cartaceo (quindi senza immagine e senza, addirittura, suono), la distanza della televisione dalla parola, immagine e suono era enorme. Ci siamo accorti che già l'informatica diventa la classica terza via tra queste due, essendo in grado di inglobarne entrambe le caratteristiche: attraverso il *monitor* ci arrivano, se lo vogliamo, soltanto parole scritte, senza suono; se siamo attrezzati, arrivano immagini montate esattamente come quelle televisive.

Via via si sta arrivando, attraverso il satellite e attraverso le ordinarie vie di telecomunicazione — uso questo esempio perché è più espressivo — all'aspettativa, ormai prossima, del video *on demand*. Quest'ultimo è diverso dalla televisione per

il solo fatto che risponde ad una domanda diretta dell'interessato che vede quello ed esclusivamente quello e, se lo trova, è in ragione di una propria scelta e non per il fatto che qualcuno lo ha collocato in un palinsesto, inserendolo poi nei canali trasmissivi. L'unica differenza è questa e, se vogliamo, è del tutto estrinseca.

Anzi, secondo alcuni, via via che si moltiplicheranno i servizi a disposizione dell'utente e che, per ciò stesso, sarà sempre più complicato e difficile per l'utente compiere le sue scelte personali - siamo già a dopodomani, perché le scelte sono ancora modeste per la maggior parte degli utenti - si prevede che tra le professioni che si apriranno in questo campo vi sarà quella dei costruttori di pacchetti, che selezioneranno una serie di servizi e li venderanno a coloro che saranno di volta in volta più interessati all'uno o all'altro di essi.

Badate che è un fenomeno che nell'*élite* - perché di *élite* oggi si tratta ed è pericoloso amplificarne la portata - del pubblico che accede ad Internet si sta già verificando. Molti dei comuni utenti di Internet non sono infatti ormai in grado di farne da soli tutti i percorsi ed usufruiscono soltanto di una parte di essi, mentre rispetto ad altri sono in difficoltà.

Coloro che forniscono l'accesso ad Internet già stanno fornendo l'accesso a taluni percorsi: pagando quindi per un certo accesso, non se ne ottiene uno generalizzato ma uno specifico, in base all'elementare principio seguito dalle agenzie di viaggio che non vendono mai il mondo intero ma alcuni percorsi, alcune tratte, alcune città, alcune isole, perché questo semplifica la vita anche al consumatore sovrano.

Pensando a questo, pensando che di questi vari servizi tra non molto si usufruirà sulla base di scelte che magari si compreranno da parte di chi le fa e che potranno includere programmi presi da palinsesti, programmi *on demand* ed altre cose, ci accorgiamo che i servizi tendono a diventare una catena continua.

Dal che si trae un primo ammaestramento o una prima domanda (poi arrivo

alla risposta): se è così, si possono legislativamente distinguere gli erogatori degli uni dagli erogatori degli altri? Si può sostenere che alcuni possono fare alcuni servizi ed altri possono farne altri e non l'intero? Ci può essere una ragione per questa distinzione e quale?

Lo stesso discorso vale per le infrastrutture: non è affatto vero che esse sono nate per portare telecomunicazione ovvero sono nate per portare televisione. Può darsi - dico una cosa non corretta - che siano nate, nel momento in cui le si è progettate e costruite, con questa finalità, ma esse sono venute perdendola con il passare del tempo, perché sono tendenzialmente polivalenti.

Non sta scritto da nessuna parte che il cavo debba portare soltanto telecomunicazione ed ancor meno sta scritto che, se deve portare televisione, la debba portare solo in ambito locale; questo, casomai, lo scrivono i legislatori, ma allora c'è da chiedersi il perché, se vi è un perché legittimo. Parimenti non sta scritto da alcuna parte che il satellite serve all'una o all'altra delle diverse forme di servizio. Un satellite, del resto, le consente tutte. Ancora, non sta scritto da nessuna parte che alcune forme debbano essere privilegiate rispetto ad altre perché, entro certi limiti, anche se non interamente, possono essere fungibili. Entro certi limiti il cavo con fibra ottica è fungibile con il senza filo, con il *wireless*; al di là di certi limiti forse non lo è e probabilmente per i prodotti informatici più consistenti il filo, al momento, sembra essere necessario; il *wireless* in tal caso non riesce a farcela, però abbiamo ormai tecnologie diverse, possiamo disporre di molteplici canalizzazioni e possiamo averne a costi maggiori o minori.

Faccio tali affermazioni in riferimento alle infrastrutture perché l'idea derivante dalle nostre vecchie abitudini è tuttora radicata. Un professore della *Columbia university*, il professor Noam, scrivendo di recente su tale argomento, sosteneva che le compagnie di telecomunicazione hanno abituato il mondo all'idea che esista una singola canalizzazione che è la canalizzazione del loro servizio. Hanno abituato il

mondo a ciò perché il mondo delle telecomunicazioni è nato con il telefono ed il telefono è nato con quella canalizzazione attraverso la quale passava il filo. Il professor Noam aggiunge che le compagnie di telecomunicazione tendono a perpetuare ed a riproporre anche per il futuro tale idea assumendo che la canalizzazione che loro fanno sia ancora « la » canalizzazione.

Noi ne abbiamo una traccia nell'idea, che poi il legislatore ha accolto, che la società avente il monopolio legale della telefonia vocale facesse il cablaggio che dava luogo alla canalizzazione — la canalizzazione con l'articolo determinativo; quindi non una delle canalizzazioni, bensì la canalizzazione — per i servizi di telecomunicazione del futuro. Ebbene, ciò è in sé privo di una base tecnica e concettuale attualmente valida. Ne è totalmente privo perché i medesimi servizi portati attraverso quella canalizzazione possono essere portati anche da altre ed in ogni caso di quella stessa canalizzazione possono esserne riprodotte più d'una del medesimo tipo. Non c'è infatti una sola canalizzazione della fibra ottica, ve ne possono essere più di una. Tecnologicamente non vi è alcuna ragione perché ve ne sia una sola. Finanziariamente è vero che vi è un costo nel cablare, ma questo è rappresentato prevalentemente dallo scavo, dall'attività materiale di bucare il terreno per piazzare i cavi. Questa è una attività molto *labour intensive*, che richiede molto tempo e crea delle disfunzioni nella vita delle città.

La settimana scorsa mi trovavo a Bologna per un seminario organizzato dalle istituzioni locali su servizi pubblici e Autorità di vigilanza e di tutela della concorrenza ed ho appreso che quel comune, come del resto altri, ha a disposizione — scusate l'argomento, ma è tecnologicamente rilevante — un'eccellente rete fognaria con volute piuttosto alte, quindi non una canalizzazione...

GIORGIO BERNINI. È in parte etrusca.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mer-*

*cato*. È in parte etrusca, quindi facevano le cose senza badare allo spazio...

PRESIDENTE. Hanno guardato al futuro !

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. In tale rete fognaria, senza il costo principale del cablaggio rappresentato dallo scavo della canalizzazione, si possono ospitare non un numero infinito di cavi in fibra ottica, ma di sicuro più di un cavo in fibra ottica. Ebbene, quello che possono fare a Bologna, possono farlo altri perché se è vero che non siamo stati tecnologicamente all'avanguardia in questi ultimi decenni, è pur vero che negli anni in cui si facevano le fognature probabilmente si prestava maggiore attenzione ai lavori pubblici. Per tale ragione disponiamo di buone reti fognarie.

Questa è una soluzione come altre per moltiplicare la canalizzazione e portarla dal singolare al plurale, abbattendo il costo più rilevante che questo tipo di tecnologia comporta.

La mia premessa è stata un po' lunga, ma reputo importante rendere chiaro il quadro nel quale ci stiamo muovendo. È un quadro nel quale servizi televisivi e servizi di telecomunicazione, partendo dai rispettivi distanti estremi, tendono ad articolarsi in prodotti che si toccano e che quindi determinano un *continuum* di servizi che potranno essere scelti dall'utente in un *cocktail* che includa tanto gli uni quanto gli altri, tanto quelli di tradizionale provenienza telecomunicazione quanto altri di tradizionale provenienza televisione, nonché infrastrutture che tendono ad essere fungibili nel portare in chiave plurale questi servizi.

Quale dovrebbe essere allora la premessa più rispondente ai principi concorrenziali? Parto da tale premessa perché altre istituzionalmente non sarei legittimato ad assumerne. Una legge dovrebbe partire dalla premessa di assicurare la massima possibilità di scegliere tra servizi diversi dal punto di vista del consumatore, provenienti da erogatori diversi che ab-

biano a loro volta il massimo di scelta possibile tra le infrastrutture su cui far correre i servizi che intendono erogare. In chiave concorrenziale non posso non vederla così. Esistono erogatori di servizi e fruitori di servizi. Il massimo della concorrenza si realizza quando c'è il massimo di scelta tra i servizi di più erogatori i quali, a loro volta, hanno la massima possibilità di scegliere tra le infrastrutture di cui avvalersi per far correre i loro servizi e quindi raggiungere l'utente.

Questa premessa in un mondo ideale implicherebbe l'inesistenza di asimmetrie di regolazione. Dal punto di vista della concorrenza ciò prefigura infatti asimmetrie che abbiano come unica loro giustificazione la tutela della stessa concorrenza. Non so se questo punto sia chiaro. In altre parole, se tutto deve essere fungibile con tutto e se idealmente deve essere consentito il massimo di scelta di ciascuno, teoricamente non vi dovrebbero essere asimmetrie di regolazione perché tutti dovrebbero fare tutto. Se una asimmetria viene prevista dal legislatore, questa, in base alla logica dello schema esposto, risulterebbe giustificata soltanto qualora servisse a tutelare la concorrenza, altrimenti risulterebbe servire a qualcos'altro e lo schema non potrebbe giustificarla. Si possono giustificare delle asimmetrie generalmente in chiave transitoria tutte le volte che, aprendosi dei nuovi mercati ed avendosi rispetto ad essi degli operatori in posizioni di partenza diverse, la asimmetria serve a consentire a coloro che entrano nel mercato di non essere immediatamente schiacciati dai preesistenti, ove questi abbiano o possano avere una posizione predominante e quindi debbano essere in qualche modo limitati. Ma l'asimmetria è giustificabile soltanto dalla dimostrazione che di ciò si tratta e che ciò avviene solamente in chiave transitoria, in considerazione del fatto che tali situazioni sono destinate a cambiare, altrimenti si genererebbero esclusivamente dei privilegi di fonte legislativa. Infatti, se l'asimmetria presente nella legislazione portasse un altro segno, diventerebbe difficile giustificarla in base allo schema che ho esposto. Questo è il ra-

gionamento che noi abbiamo svolto; ed è sulla base di esso, che abbiamo identificato modelli semplici di legislazione e metri per valutare la legislazione che ci troviamo davanti. Scusate se ripercorro il nostro ragionamento, ma ciò servirà a spiegarne le conclusioni; altrimenti, potrebbero sembrare arbitrarie.

È evidente che, tenendo conto del fatto che nell'ambito del quale parliamo abbiamo consumatori ed erogatori di servizi e fornitori di infrastrutture per far passare i servizi, i modelli teorici di assetto di una possibile disciplina sono due: uno è quello che distingue e separa nettamente l'approntatore e gestore della infrastruttura dall'erogatore dei servizi; l'altro è quello che consente che questi due ruoli siano esercitati da una medesima impresa, tanto nella gestione del canale — diciamo così — fisico, quanto nel provvedere alla fornitura del servizio che passa attraverso il canale. La separazione è legata, in qualche modo, alle tecnologie precedenti, a quelle, cioè, che creavano una limitatezza delle infrastrutture rispetto ai servizi che potevano essere portati. In altre parole, se mi trovo nella condizione di poter tollerare in un dato territorio un'unica infrastruttura che porta i servizi che possono essere erogati da più operatori, in quel caso potrebbe essere opportuno il modello della separazione; lo è perché io farei fare ad un soggetto soltanto ciò che in inglese viene definito il *carrier*, e gli altri passano su di lui e forniscono il servizio. In questo caso, il sistema, dal punto di vista concorrenziale — in quanto sia valida la premessa — può funzionare; cioè, se è vero che il *carrier* è in una posizione di « monopolio naturale », gli si dice: « Tu fai quello e solo quello ! » E se lui non è anche erogatore di servizi, non avrà, in fondo, nessun particolare motivo per discriminare tra gli erogatori.

PRESIDENTE. È l'unico portatore !

GIORGIO BERNINI. È il vettore !

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mer-*

*cato*. È il vettore! Immagino che nella sfera del diritto della navigazione, il vettore suscita in Bernini l'immagine della nave o del camion! Si tratta, però, del vettore! Lo definiamo in questo modo. Il vettore è, allora, monopolista e non è interessato a portare nella sua infrastruttura servizi perché per lui i portatori di servizi sono tutti uguali, basta che paghino. È pertanto evidente che nel caso di specie mancano le ragioni per discriminare. Perché il sistema funzioni occorre, naturalmente, che ci si trovi davanti effettivamente ad un monopolio naturale e che il vettore non porti nessun servizio. Quando manca questo monopolio naturale, allora (e nel nostro ambito, se è vera la mia premessa, per la verità sembra mancare questo monopolio naturale, essendo un po' artificiale sostenere che il cablaggio fatto dal tradizionale monopolista è «la» infrastruttura, perché ciò non corrisponde a ragioni di carattere tecnologico né finanziario) si può ammettere la confusione tra vettore ed erogatore, in quanto tale confusione è plurima: accade, cioè, che siano in tanti ad essere sia vettore sia erogatore. Ciascuno porta il suo servizio con la sua infrastruttura o sono in molti - tra i tanti esistenti sul mercato - a portare i propri servizi con la propria infrastruttura.

È evidente che, a questo punto, sorgono problemi di antitrust anche complessi: il rischio delle posizioni dominanti è infatti molto più forte, perché vi possono essere vettori che hanno più capienza rispetto ad altri e che, a quel punto, detengono una posizione forte rispetto ad erogatori di servizi diversi. Quando questi ultimi erogatori non hanno la propria infrastruttura sorge tutta la problematica delle interconnessioni tra infrastrutture di proprietari diversi che, per raggiungere l'universo dell'utenza, si devono collegare tra di loro, dato che si parte dalla premessa che le utenze poi possano universalmente acquisire qualunque prodotto da qualunque parte venga. È questa la situazione tipica nella quale il legislatore, che voglia essere rispettoso dei principi della concorrenza, è legittimato a stabilire delle asimmetrie

fondate sulla necessità di evitare posizioni dominanti.

Permettetemi un piccolo *test* di questi principi, che paiono nell'insieme corretti, riferito al cosiddetto disegno di legge Gambino (cioè, al disegno di legge del Governo in materia di telecomunicazioni), per indicare come esso possa generare risultati che destano talune perplessità. La disciplina che colpisce di più - contenuta all'inizio del disegno di legge -, è quella che liberalizza il cavo ma prevede la continuità dell'originaria concessione trasformata in autorizzazione polivalente, cioè in autorizzazione spendibile in qualunque parte del territorio in concorrenza con altri, con i nuovi entranti (che tuttavia hanno soltanto la possibilità di ottenere una licenza per un unico sito locale e non possono ottenerne altre, né essere collegati ad altri che hanno ottenuto siti diversi). Ebbene, essendo consentito a tutti costoro - a partire da Telecom - di portare servizi sulla propria infrastruttura, ci si accorge che, in base ad una nostra antica regola, dati dei modelli, noi non siamo mai né nell'uno né nell'altro di essi. Vi è da parte nostra una propensione a sfuggire ai modelli che ci ha portato ad abusare, a volte con orgoglio, della anomalia italiana.

Il modello seguito non è quello del puro *carrier*: vi è infatti una infrastruttura che è quasi monopolistica o che mantiene chiaramente una posizione dominante, tanto che alla fine uno dei risultati teorici possibili è che, dati mille siti, Telecom ne abbia 950 e gli altri, uno per uno, i restanti 50. Di sicuro, quindi, siamo di fronte ad una disciplina che consente una posizione dominante, ma ad un vettore che è anche erogatore! Siamo cioè sulla scia del vecchio principio secondo il quale il monopolista tradizionale ha «la» infrastruttura. Non è l'unica, ma è trattata come se fosse quasi l'unica; tale prerogativa, però, è accoppiata alla possibilità di portare servizi (anche se non sarà la televisione, si tratterà comunque di servizi) che, in base alle vecchie separatezze, potranno arrivare fino al vecchio *video on demand* (classificato tra quelli di te-

lecomunicazione). Gli altri saranno vettori ed erogatori di servizi su scala minore.

In questo caso, quindi, vi è un non modello, che comunque si può tradurre nella scelta del modello che consente i due ruoli del vettore e dell'erogatore di servizio; e all'interno di questo modello si prevede una asimmetria a favore dell'impresa in posizione dominante, peraltro non corretta dalla possibilità per gli altri di fare televisione locale.

In questo settore occorre preoccuparsi del futuro: secondo il disegno di legge Telecom non può fare televisione sulla base di un limite temporaneo; poi, potrà fare anche televisione. Ciò è possibile secondo il testo del disegno di legge governativo (non so a quali emendamenti potrà poi essere assoggettato). Il titolare di una licenza locale di cablaggio che possa fare televisione locale, sempre e solo quello potrà fare, non potrà andare oltre.

Pertanto vi è separatezza - ed entro nel merito del secondo punto - tra telecomunicazioni e televisione nazionale: la televisione nazionale, a quanto si capisce, è ammessa soltanto su satellite ed etere...

**PRESIDENTE.** Così si deduce dal comma 1 dell'articolo 12 del disegno di legge.

**GIULIANO AMATO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** Esiste però un interrogativo che il disegno di legge non chiarisce: potrebbero le società titolari di televisione nazionale collegarsi alle società che dispongono di infrastrutture nazionali via cavo per far passare di lì la loro televisione, se ciò gli apparisse conveniente ed utile? Le cosiddette reti alternative sono regolate soltanto in negativo dal disegno di legge, cioè si dice che la loro acquisizione è preclusa a Telecom, il che riflette una giusta preoccupazione anticoncentrativa, anche se, devo dire, la norma è stata sicuramente formulata da un giurista il quale dovrebbe sapere che oltre ai diritti di proprietà, ai diritti reali, esiste anche la locazione, che non genera diritti reali sui beni, di cui il testo non parla. Colui al quale è fatto di-

vieto di acquistare quelle reti, ovvero di costituire su di esse diritti reali di godimento non è impedito dal prenderle in affitto. Al di là di questa disciplina negativa, direi monca, non è chiarito quale sia il possibile rapporto tra le reti alternative e i soggetti diversi da Telecom. Sembrerebbe che chiunque altro possa acquisirle, però, se la normativa generale del disegno di legge vincola la televisione nazionale a passare soltanto dall'etere e dal satellite, ne desumo che tutti i soggetti diversi da Telecom possono avvalersi di quelle reti ma solo per servizi di telecomunicazione e non per televisioni.

Ritroviamo allora la traccia della vecchia separatezza tra televisione e telecomunicazione, ciascuna con le proprie infrastrutture, con un curioso aspetto: la televisione sarebbe ammessa al cavo solo se locale. Si pone allora la domanda: nel futuro della televisione vi è soltanto la distinzione tra nazionale e locale, oppure si distinguerà tra generale e tematico, cioè tra grandi reti che trasmettono di tutto su palinsesti a trecentosessanta gradi ed altri operatori che preferiscono invece specializzarsi in sport, notizie ed altri ambiti e che non per questo debbono essere locali? Poiché la televisione ha più tagli, avrà allora certamente la rete nazionale e quella locale, ma avrà anche quella generalista e quella specialista.

L'esperienza di altri paesi ci insegna che lo specialista tende ad andare sul cavo, perché tra l'altro è quello stesso che trasmette Internet e l'informatica, per cui può « infilare », all'interno dei suoi programmi, parti di notizie, dati, spunti, che trova nel grande mondo - anche se con una piccola utenza - collegato, appunto, attraverso Internet. Proprio questa mattina un giovane che si occupa di questa materia mi faceva l'esempio emblematico di quanti siano coloro che leggono sul *New York Times* gli articoli dedicati alla pesca. Un giornalista di quel quotidiano, infatti, è specializzato in quel settore e scrive non più di due o tre articoli al mese, quindi ha un numero molto ridotto di lettori rispetto a tutti quelli che sono interessati alla pesca. Ebbene, oggi su Internet si può tro-

vare sulla pesca molto di più di quanto non sia in grado di fornire quel giornalista. Domani con una televisione specialistica, che organizzi il pacchetto di informazioni per i pescatori, si può « pescare » da Internet, riportarne una parte sul proprio cavo e trasmetterla, a livello nazionale o locale.

Sorgono poi ulteriori domande: l'arrivo dei servizi multimediali farà saltare totalmente la separatezza tra televisione e telecomunicazione? Il comma 3 dell'articolo 2 del disegno di legge testualmente recita: « La concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni non può esercitare direttamente o indirettamente l'attività di emittente radiotelevisiva ovvero assumere partecipazioni dirette o indirette, (...) in imprese o in gruppi fornitori di servizi o produttori di programmi radiotelevisivi (...) ». Cosa accadrà quando questa norma avrà cessato di operare? Telecom sarebbe l'unica, a quel punto, ad avere una rete nazionale di cavo. Ripeto: cosa potrebbe accadere? La fantasia che indusse a suo tempo le emittenti locali via etere a inventare la rete potrebbe facilmente riprodursi in materia di cavo, quindi, passo dopo passo, Telecom potrebbe diventare l'unica ad avere il cavo nazionale per le proprie trasmissioni televisive (sarebbe Canale 5 più 5).

È chiaro, pertanto, che vi sono asimmetrie nelle quali è difficile ravvisare la *ratio* della quale parlavo prima, quella cioè volta a limare le posizioni dominanti o ad evitare che queste si formino. Queste asimmetrie sembrano corrispondere in parte all'esigenza di rafforzare posizioni dominanti, in parte a tecnologie superate o a una visione tecnologica non più rispondente al nostro tempo.

Inoltre, se si vuole che la televisione via cavo avvii comunque uno sviluppo in Italia, a prescindere da tutto quello che ho detto finora, che per quanto mi riguarda rimane vero, appare problematico il futuro della televisione via cavo locale, con questo suo confine, se non viene rapidamente definita la disciplina che riguarda l'accoppiata televisione-telefono. È ben vero che l'Unione europea prevede la libe-

ralizzazione della telefonia vocale dal 1° gennaio 1998 e che il disegno di legge ribadisce questa data, ma affinché si attui veramente dal 1° gennaio 1998, la liberalizzazione va prevista nei tempi a partire da ora, per consentire agli operatori di crescere, di avere i mezzi che permettano loro di essere concorrenti efficaci sul mercato, e di realizzare, fin dal 1° gennaio 1998, il binomio telefono-televisione. I loro conti, infatti, dipenderanno proprio da questa accoppiata; la redditività dell'iniziativa dipenderà da questo.

Se oggi ci si limita ad affermare che la telefonia sarà liberalizzata dal 1° gennaio 1998, senza stabilire fin d'ora le procedure, come avverrà il trasporto dei numeri da un operatore all'altro, come ci si interconnette, come si sperimenta, i soggetti ricordati avranno la telefonia non dal 1° gennaio 1998, ma dal 1° gennaio 2000; sostenere che la otterranno liberalizzata dal 1° gennaio 1998 senza adottare le discipline preliminari e necessarie è come affermare che l'avranno non nel 1998 ma nel 2000.

Dunque, in funzione dello sviluppo di questo ramo nuovo della televisione, a prescindere dai limiti di cui ho parlato in precedenza, ma prendendolo per quello che è, occorre che vi sia questa accoppiata; altrimenti con la sola televisione, in un paese che ha un'offerta televisiva via etere assolutamente esorbitante, in cui il numero delle ore televisive di ogni italiano dovrebbe equivalere a quello di dieci inglesi messi insieme (come è noto, sono gli europei che passano più tempo davanti alla televisione), se i soggetti interessati non dispongono da subito del telefono, l'esperimento non parte. Continueremo, allora, ad avere la sola televisione via etere.

Il satellite è l'altra grande risorsa tecnologica che potrà sviluppare molto tutti i servizi; è inizialmente la più polivalente rispetto alla gamma che viene tuttora chiamata ad un estremo telecomunicazione e all'altro televisione. Occorrerebbe allora capire, in presenza di una società di telefonia pubblica, che non è confinata al ruolo di vettore, ma è destinata ad essere

erogatore di servizi, compreso quello televisivo a media distanza, come il Parlamento valuti il fatto che tuttora si acceda al satellite attraverso Telecom. È rimasta in piedi la vecchia disciplina secondo la quale gli spazi satellite disponibili in Europa vengono assegnati in sede intergovernativa; il Governo italiano aveva delegato a Telespazio, la quale è stata acquisita da Telecom e quest'ultima ha un interesse. Se si fosse adottato il modello, tecnologicamente superato, del vettore puro il problema non si porrebbe; ma non si è adottato tale modello, il vettore non è monopolista ma dominante nelle infrastrutture ed ammesso ad esercitare anche i servizi, i quali, tra l'altro, tra non molto saranno comunemente transitati via satellite o in altro modo. Visto che amiamo i conflitti di interesse, forse ne troveremo uno.

Tutto questo porta ad un ultimo tema, prima di soffermarsi sulle autorità, relativo a cosa sia il servizio universale. È un argomento difficilissimo da affrontare, ma non tanto relativamente all'adattamento del servizio universale ad un sistema pluralistico competitivo; questo è piuttosto semplice, esistendo regole, sperimentate in particolare dagli inglesi, dopo le loro privatizzazioni, per ripartire tra operatori plurimi il costo di un servizio universale in precedenza gestito in monopolio e quindi bene o male a carico della collettività (in parte del contribuente, in parte dell'utente con i sussidi incrociati). È chiaro infatti che in un sistema competitivo il servizio non si può mettere a carico del contribuente né degli altri servizi con il sussidio incrociato; esistono tuttavia tecniche di ripartizione del costo, il quale ragionevolmente viene fatto gravare su tutti gli operatori che hanno raggiunto almeno una certa soglia di mercato, lasciando indenni soltanto gli entranti che ancora ne detengono una quota molto bassa. È un sistema che possiamo adottare anche noi, salvo usare il fondo di compensazione o altre tecniche finanziarie.

Il vero problema del servizio universale è invece nella sua definizione. Mi permetto di considerare la questione ricordando la mia vecchia attività di costituzionalista: se

vi è un tema su cui, da vecchio costituzionalista, mi aspetto che le regole siano dettate dal Parlamento e non da altri è proprio quello in questione. La definizione del servizio universale è la definizione del diritto minimo del cittadino a determinati servizi. Quali? Il servizio universale era sempre stato la telefonia vocale; oggi invece vi è una gamma di servizi che vanno al di là della pura telefonia vocale, per i quali si può porre il problema se facciano parte del servizio universale.

Certo, sarebbe eccessivo portare al più anziano dei nostri pensionati, che viva sul cocuzzolo di una montagna, Internet con tutti i suoi accessi; magari egli sarebbe contentissimo, perché lassù si annoia e passerebbe utilmente il suo tempo, ma porre a carico della collettività il costo del servizio più sofisticato forse sarebbe troppo. Tuttavia oggi tra quel servizio e quello di telefonia vocale puro e semplice, come esisteva una volta, vi è un ampio margine di servizi che possono essere ritenuti essenziali. Tanto per citarne qualcuno, penso al servizio interattivo riferito alla salute o ad altri che riguardano temi essenziali della vita. Chi stabilisce, allora, il contenuto del servizio universale partendo dalla premessa che più il contenuto si amplia più aumenta il costo che va ripartito? Infatti, se crescono i contenuti del servizio universale, qualcuno deve pagarli.

Prevedere che tutto questo sia stabilito con regolamento ministeriale mi sembra fortemente diminutivo rispetto alla natura delle situazioni dei cittadini in gioco, alcune delle quali, quelle cui si corrisponde con servizi universali, forse enfaticamente (un costituzionalista probabilmente non userebbe tale definizione), sono chiamate diritti di cittadinanza. Si tratta di un altro problema delicato.

Per quanto riguarda le autorità, infine, si pone una questione in più rispetto a quella, normale, dei rapporti tra autorità di regolazione settoriale e autorità della concorrenza. Il rapporto tra autorità di regolazione settoriale e autorità della concorrenza è ormai chiaro; grazie al lavoro di alcuni, forse di molti di voi, si è venuto chiarendo anche nel provvedimento rela-

tivo ai servizi di pubblica utilità, sottoposto nuovamente alla Camera, dopo essere stato approvato dal Senato. Le autorità di regolazione di settore promuovono la concorrenza stabilendo regole conformative di comportamento; l'autorità della concorrenza assolutamente non deve fissare regole, deve applicare quelle generali della concorrenza, rimuovendo singoli comportamenti che appaiano tali da dar luogo ad intese restrittive della concorrenza o ad abusi di posizione dominante, ma non ha una finalità conformativa, regolatrice, per questo è un'autorità quasi giudiziale, mentre le autorità regolatrici sono quasi legislative. Nell'autorità che presiedo di « quasi » vi è solo l'aspetto giudiziale; interveniamo rispetto alle regole non con il potere di stabilirle ma con il limitato potere di raccomandare a Parlamento e Governo correzioni a nostro avviso connesse alla concorrenza. La nostra raccomandazione vale, però, quello che vale; è giustamente rimesso agli organi politici il compito di fissare le regole che investono la concorrenza. Da questo punto di vista non sorgono problemi.

Avrei considerato appropriato trovare menzionata ogni tanto nel disegno di legge sulle telecomunicazioni l'autorità della concorrenza; in una bozza preliminare lo era, nel testo trasmesso al Parlamento non lo è più. Tuttavia considero questo un problema di natura formale. La legge n. 287 del 1990 esiste e i nostri poteri, davanti alle intese restrittive e all'abuso di posizione dominante, non dipendono dal fatto che l'Autorità venga menzionata in questa o quella legge; solo una legge che li eliminasse porrebbe il problema.

Sulle telecomunicazioni noi abbiamo la possibilità di rilevare intese restrittive ed abusi di posizioni dominanti: tale facoltà ci deriva dalla legge n. 287. Il problema che si pone non riguarda quindi il fatto che si giunga a prevedere una autorità regolatrice del settore, poiché essa si porrebbe nella stessa situazione delle altre. Mettendo però insieme televisione e telecomunicazione si attrae sotto la disciplina della concorrenza speciale qualcosa che oggi non rientra in tale ambito.

Mi spiego meglio per chi non avesse presente questo aspetto. Tra le autorità diverse dalla nostra, vi sono alcune autorità regolatrici di settore, che esercitano compiti diversi da quelli a noi attribuiti; vi sono poi alcune altre autorità di settore alle quali leggi precedenti hanno attribuito gli stessi nostri compiti. In quest'ultimo caso vi è stata una sottrazione alla nostra competenza: mi riferisco alla Banca d'Italia e al garante per l'editoria e la televisione.

**PRESIDENTE.** Sottrazione rispetto ad un qualcosa che non era ancora nato!

**GIULIANO AMATO, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** Per quanto riguarda la Banca d'Italia, non vi sono dubbi, giacché essa è la madre di tutte le istituzioni: essa è titolare delle nostre stesse attribuzioni in ambito bancario.

Per quanto riguarda il garante per l'editoria, la situazione è diversa; infatti esso è quasi un gemello almeno in riferimento all'ultima formulazione della legge n. 223, che è dello stesso periodo della legge n. 287, cioè del 1990. Si riprende una tradizionale diversità dei limiti a tutela della concorrenza nel settore dei *mass media* e dell'autorità che tutela tali limiti speciali che non sono generali ma ben individuati: 20 per cento per i giornali, tre reti, 25 per cento delle televisioni, eccetera.

Che cosa farà il Parlamento per il futuro? Manterrà le cose così come sono? Mi sembra difficile. Unificherà in un'unica disciplina finalizzata alla tutela della concorrenza sia le telecomunicazioni sia le televisioni? Se questo si dovesse verificare, debbo dire che lo riterrei improprio; e affermerei quanto sto dicendo anche se non mi trovassi nella posizione attuale. Riterrei improprio sottrarre all'Autorità garante della concorrenza un ambito crescente di attività. Allora mi parrebbe che, per evitare la confusione babelica delle autorità, l'eventuale e per certi versi auspicabile confluenza di telecomunicazioni e televisioni possa generare un'unica autorità regolatrice e un'unica autorità della

concorrenza, di modo che le competenze dell'autorità regolatrice su telecomunicazioni e televisioni siano le stesse previste per l'elettricità ed altro. Tali competenze, qualitativamente diverse dalle nostre, non debbono essere indirizzate alla tutela dei limiti antitrust, ma alla promozione di maggiore concorrenzialità, di tutela di esigenze specifiche dell'utente, di tariffe di un certo tipo e quant'altro; quindi nell'ambito del ventaglio delle competenze che il Parlamento ha già indicato nel provvedimento riguardante le autorità regolatrici, le quali si coordinano, non a caso, senza difficoltà con la nostra in base alle modalità previste per definire tale rapporto.

Concludo qui il mio intervento, augurandomi di essere stato sufficientemente chiaro.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Amato.

Desidero avvertire i colleghi che avremo tempo fino alle 18 per porre domande e per la risposta del presidente Amato, giacché quest'ultimo dovrà allontanarsi per impegni precedentemente assunti.

**GIORGIO BERNINI.** Chiedo scusa se prendo la parola per primo, ma devo raggiungere la Commissione attività produttive per la relazione sul provvedimento concernente appunto le *authorities*.

Desidero innanzitutto ringraziare il presidente Amato per il godimento intellettuale che ho provato nell'ascoltarlo, tanto più che mi trovo in perfetta sintonia con lui su tutta una serie di questioni; sintonia del resto documentata in scritti che risalgono ad un periodo non sospetto.

In relazione a quanto affermato dal presidente Amato, mi permetto di sottolineare tre punti che mi sembrano cruciali.

In primo luogo faccio riferimento al pericolo - il presidente Amato ha utilizzato il termine « babelico » e mai aggettivo fu più felice - derivante dal moltiplicarsi di autorità o con le medesime competenze o che si trovano ad esercitare *in limine* le proprie prerogative su aspetti diversi dello stesso problema. Se non coordineremo le

attività oggi all'attenzione del Parlamento, ci troveremo in una situazione di estrema difficoltà.

Facendo un primo esempio, ricordo che nell'ambito di questa Commissione - chiedo venia per allora al presidente ed ai colleghi - fino alla nausea ho ripetuto posizioni (forse sbagliate) sulla necessità di distinguere tra la tutela della libertà di concorrenza in termini generali e quella del pluralismo. In proposito sono sorti diversi equivoci, per esempio per quanto riguarda la ridefinizione dei rapporti tra Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità della quale stiamo progettando la creazione.

Mi sono anche permesso di affermare che è pericoloso ridefinire istituti già regolati dalla legge n. 287, come l'abuso di posizione dominante e il divieto delle intese. Ho inoltre sottolineato quanto sia delicato cercare di identificare la fattispecie relativa alla posizione dominante non abusata, che richiederebbe determinati interventi.

Sarebbe comunque estremamente opportuno e chiarificatore - e chiedo l'opinione del presidente Amato al riguardo - distinguere gli aspetti più strettamente concorrenziali, per i quali resta applicabile la legge n. 287, e la tutela del pluralismo, rispetto alla quale proporrei soluzioni diverse da quelle basate su divieti rigidi; soluzioni che tengano in considerazione proprio lo sviluppo epocale della confluenza tra aspetti che attengono alla comunicazione ed alla telecomunicazione.

In secondo luogo, ritengo non sia possibile procedere nel nostro lavoro - ed in proposito è scontata l'importanza di acquisire il parere del presidente Amato, il quale peraltro si è già espresso in merito in diverse circostanze - senza considerare il disegno di legge Gambino. Dobbiamo andare avanti per tabelle contrapposte, i vecchi sistemi comparatistici che nascono appunto dall'esame delle tabelle. Nel testo base alla nostra attenzione abbiamo una definizione del tutto generica, addirittura la eligenda autorità avrebbe competenza anche per quanto riguarda le autorizzazioni relative alle infrastrutture. Si tratta

di duplicazioni che definirei drammatiche e che vengono continuamente riproposte.

Vi è un terzo punto che richiederebbe una razionalizzazione. In termini generali abbiamo proclamato che il mercato di riferimento deve essere sia quello della carta stampata sia quello del suono e del video. Dal punto di vista tecnico ciò comporta difficoltà notevoli. Come si colloca, ad esempio (questo è un punto sul quale io stesso nutro forti dubbi e su cui vorrei il conforto dell'approvazione o della disapprovazione dei colleghi), il problema del trasferimento, derivante certamente dall'anticipazione di *plafond* pubblicitari, del fatto pubblicitario dal video alla carta stampata? In sede europea e da parte della stessa autorità garante si è dichiarato che non si tratta dello stesso mercato, ma di due sottomercati e che non vi è sostituibilità (o, per lo meno, che la sostituibilità non è apparente) tra la pubblicità televisiva e la pubblicità sulla carta stampata. Anche questo è un problema che dobbiamo regolare e chiedo al presidente Amato che cosa pensi in merito alla possibilità di regolamentare un *plafond* pubblicitario come strumento per realizzare un pluralismo che a mio avviso costituisce, sotto il profilo concorrenziale, una distorsione della concorrenza stessa. Qual è, cioè, il *plafond*, il limite di un prezzo anti-concorrenziale che si debba o si possa — questo dipende dalle propensioni individuali — pagare in nome del pluralismo?

**PRESIDENTE.** Per rimanere nei tempi, concederò cinque minuti per ogni intervento. Il presidente Amato replicherà al termine delle domande.

**GIANCARLO INNOCENZI.** Professor Amato, in questa Commissione stiamo discutendo l'opportunità di stabilire divieti assoluti alla possibilità per un soggetto di realizzare determinate quote, il raggiungimento delle quali, evidentemente, significherebbe un'automatica posizione dominante e illegittima, anche se queste soglie venissero realizzate grazie ad un'espansione interna da parte delle imprese.

Vorrei chiederle se, a suo parere, dal punto di vista metodologico e tecnico sia corretto legare il concetto di posizione dominante — e quindi le sanzioni conseguenti — al mero raggiungimento del fatturato proprio dell'impresa, ovvero se non sia invece più corretto che i limiti di queste soglie vengano calcolati sulla base non dello sviluppo verticale, quindi del raggiungimento di quel fatturato (indipendentemente cioè dalla decisione del consumatore), ma come conseguenza di operazioni di acquisizione di altre aziende, con lo sviluppo cioè di un fatturato, se mi si passa l'espressione, orizzontale invece che verticale.

Inoltre, poiché lei prima ha affermato giustamente che le soglie sono flussi tutto sommato dinamici, che è un po' difficile collocare da un punto di vista temporale in un certo momento, vorrei sapere se ritenga che questo fatto dinamico debba avere, per così dire, un arco temporale prefissato piuttosto che bloccato in un certo momento storico.

**GIUSEPPE PERICU.** Concordo pienamente sul fatto che i servizi che possono svolgersi sulla rete tendono a modificarsi strutturalmente e ad assumere connotazioni che li avvicinano tra di loro e li rendono difficilmente distinguibili rispetto all'una o all'altra disciplina. Tra l'altro, questo è un evento ancora del domani, nell'oggi alcuni di questi servizi non sono retti e dominati soltanto dal principio della libera concorrenza, ma sembrano essere governati anche da altri, diversi principi costituzionali. Essi, cioè, hanno una sensibilità costituzionale maggiore o diversificata rispetto alla tutela dell'articolo 41 della Carta fondamentale ma, con riferimento al servizio radiotelevisivo, anche dell'articolo 21 della Costituzione. Tanto che nella sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994 si stabilì addirittura che in questa materia vigono regole di riserva assoluta di legge che non lascerebbero probabilmente spazio a poteri di intervento sostanzialmente liberi, come sono quelli che oggi gestisce l'Autorità sulla concorrenza, nel senso che il parametro normativo è abba-

stanza vago con riferimento sia alla fattispecie da proibire sia alla sanzione da assumere.

In questo caso, siccome i diversi tipi di servizi hanno una differente sensibilità costituzionale, non è ipotizzabile che anche le regole di disciplina di tali servizi debbano essere diverse e cioè che un servizio radiotelevisivo non possa essere retto soltanto dal principio della concorrenza, così come noi lo conosciamo nell'ambito della legge n. 287 del 1990, ma anche da altre regole che, ad esempio, pongano un limite alla espansione ordinaria, naturale, sul mercato, indipendente cioè da intese o da concentrazioni?

Se così è e se la televisione e la radio hanno questa particolare caratteristica, come può la stessa autorità gestire regole di provenienza costituzionale diversa, che corrispondono a logiche diverse o per lo meno non sempre compatibili?

Mi chiedo inoltre se, in realtà, la disciplina del servizio radiotelevisivo, che ha questo tipo di caratteristiche, essendo strettamente interconnessa con l'assetto delle reti infrastrutturali ed eventualmente anche con sistemi di telecomunicazione che ad essa sono più vicini, non debba operare una attrazione opposta. È cioè talmente prevalente il valore del « pluralismo esterno », come deciso dalla Corte costituzionale, da dover necessariamente presiedere all'attività dell'autorità di regolazione del settore? Non è più opportuno che la stessa autorità di regolazione del settore debba poi gestire queste stesse regole sul mercato in movimento, tenuto conto che sono regole che hanno una matrice in parte diversa rispetto a quelle che vengono ad essere applicate negli altri settori produttivi?

**ROBERTO CIPRIANI.** Presidente Amato, approfitto della sua presenza per toccare il tema, sul quale in seguito discuteremo in questa Commissione, della regolamentazione della pubblicità.

Una delle competenze fondamentali dell'autorità da lei presieduta riguarda la pubblicità ingannevole. Parlando di ingannevolezza illecita, di quella che può essere

un'informazione pubblicitaria falsa, oppure pubblicità sotto forma di articoli o di informazioni che un po' camuffano per il telespettatore o per il lettore il vero messaggio e tenendo conto che questa presunta ingannevolezza delle telepromozioni, a suo tempo, è stata un po' un cavallo di battaglia contro la pubblicità televisiva, le chiedo quali siano i requisiti, i meccanismi che ha elaborato la giurisprudenza dell'Autorità da lei presieduta per ritenere una pubblicità regolare, i meccanismi quindi che segnalano questa pubblicità.

In quanto lettore o telespettatore, mi risulta più facile riconoscere, ad esempio, il prosciutto Rovagnati nell'ambito di una telepromozione piuttosto che, magari, in alcuni articoli di quotidiani o di periodici che enumerano le qualità di prodotti o di aziende che sono però poco riconoscibili.

**ELIO VITO.** La mia domanda riguarda ancora le posizioni dominanti. In particolare, volevo chiedere al presidente Amato se, a suo giudizio, alla disciplina sulle posizioni dominanti, così come per ora definite dall'articolo 2 del testo base della Commissione o dalle diverse proposte che essa sta esaminando, non debba essere assoggettata anche la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Chiedo cioè se la concessionaria possa considerarsi esente da questo tipo di disciplina in virtù della natura del servizio, ma soprattutto della proprietà pubblica che ora la caratterizza, o se invece a quella disciplina non debba essere comunque assoggettata anche la concessionaria del servizio pubblico, in considerazione del fatto che quest'ultima partecipa comunque con la raccolta pubblicitaria a sottrarre risorse al mercato. Vorrei anche sapere come all'interno della struttura delle posizioni dominanti debba considerarsi la posizione di chi, oltre a competere sul fronte della raccolta pubblicitaria, goda anche di un contributo pubblico e di una risorsa pubblica quale il canone. Chiedo quindi in che misura si intenda assoggettare alla posizione dominante anche la concessionaria del servizio pubblico che comunque contiene in sé questa contraddizione: già partecipa alla

raccolta pubblicitaria in una posizione evidentemente differente rispetto a quella con la quale partecipano le altre concessionarie in ambito nazionale.

FRANCO BASSANINI. Signor presidente, premetto che le domande che rivolgerò al presidente Amato non nascono da obiezioni nei confronti dell'impostazione che egli ci ha dato e che, personalmente, mi trova del tutto concorde, ma dal tentativo di verificare il corollario delle conseguenze.

Proprio perché ormai vi è crescente convergenza, fino ad una prossima indistinguibilità, tra telecomunicazioni e televisione, servizi e infrastrutture, non ho compreso la conclusione dell'intervento del presidente Amato sull'autorità; infatti, in questo settore, nel quale si avverte un'esigenza, sottolineata dal professor Pericu, di garanzia non solo della concorrenza nel senso economico — diciamo così — della parola ma anche del pluralismo, diventa difficile distinguere tra le funzioni del garante e quelle di un'autorità che si occupa unicamente della concorrenza in senso economico.

Proprio per questi motivi possiamo porci il problema, forse astratto, di distinguere tra autorità di regolazione e autorità ...

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. È nato un equivoco fra di noi!

FRANCO BASSANINI. Può darsi! Ma proprio per questo noi pensavamo — e ciò è importante al fine di definire il testo Bogi di cui ci occupiamo — che fosse necessario stabilire un'autorità di regolazione e di garanzia per le parti specifiche del settore, unificata per esempio sul modello FCC (*Federal communications commission*), e non invece tenere distinto ciò che ormai è sempre più difficile distinguere; la regolazione delle reti dà la garanzia e la regolazione stessa di ciò che sulle reti viene trasmesso, o di una parte di ciò che viene trasmesso e che riguarda la televisione.

Su questo punto vorrei avere un chiarimento dal presidente Amato.

La mia seconda questione riguarda il disegno di legge Gambino, ma in proposito le affermazioni fatte dal presidente Amato sono fondamentali, tenuto conto che in un'altra Commissione dovremo occuparci di questo aspetto. Non ha, il presidente Amato, l'impressione che si sia creata una situazione per la quale ci troviamo di fronte ad un mercato nel quale occorrerebbero due tipi di asimmetrie per contrastare due posizioni dominanti che altrimenti impedirebbero l'ingresso di nuovi soggetti? Mi riferisco alla Telecom, la più rilevante, e alla Rai-Fininvest: ecco il duopolio dell'etere! La più rilevante, come incidenza, è sicuramente la Telecom, ma esiste anche l'altra.

Ebbene, in questo campo occorrerebbe costruire delle asimmetrie per consentire l'ingresso di altri soggetti nel mercato. Si è però creata, presidente, l'impressione che nel testo del Governo sussista il seguente presupposto: chi godeva di un monopolio legale deve essere compensato per il fatto che gli si crea una asimmetria e detto monopolio legale cessa di esistere. Cosa ne pensa di questo, presidente Amato? Pensa che sia una posizione sostenibile o — come io ritengo — un presupposto cultural-politico non sostenibile?

L'ultima questione è la più delicata. Il presidente Amato ci ha fornito alcuni elementi che temo siano, per lui come per noi, un po' troppo anticipatori. Il cablaggio a costi ridotti, utilizzando magari alcune infrastrutture esistenti, è veramente così a portata di mano? Questo è un punto abbastanza delicato, non tanto per quanto concerne il servizio universale, perché io penso che tra doppino e satellite siamo in condizioni infrastrutturali di arrivare anche al vecchietto in cima alla montagna! E su doppino e satellite corre anche Internet e quant'altro. Pertanto, forse è vero, anche al di là di ciò che ci diceva il presidente Amato, che la questione del servizio universale è risolvibile solo in termini di tecniche di ripartizione dei costi, che peraltro sono relativi, perché l'infrastruttura, tra doppino e satellite, è

sostanzialmente a portata di mano, se non già esistente.

La questione è delicata, dicevo, soprattutto per quanto riguarda le asimmetrie da introdurre perché sia effettivamente disponibile una situazione di concorrenza su larga banda. Infatti, se il cablaggio a costi ridotti è veramente a nostra disposizione, allora queste asimmetrie possono essere anche molto leggere; se invece non è così, queste devono essere molto più rilevanti, perché altrimenti il rischio è di trovarsi con forti posizioni dominanti - che restano dopo la liberalizzazione - in assenza di televisioni via cavo, perché nessuno avrà interesse a realizzare quel tanto di asimmetria che nel disegno di legge Gambino esiste e che comporta il solo vantaggio di poter distribuire la televisione via cavo, peraltro - se fosse vera l'interpretazione del presidente Amato - soltanto in ambito locale. Non dico che ciò non sia vero, ma nella relazione che accompagna il disegno di legge governativo si dice che questo passaggio è stato introdotto per non interferire con la regolamentazione della televisione, sulla quale noi stiamo lavorando. Pertanto, questo sembrerebbe non corrispondere all'intenzione del Governo. Resta comunque il rischio che il vantaggio non sia sufficiente, visto che esso è compensato da una serie di svantaggi asimmetrici molto più forti.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al sottosegretario di Stato Frova. Comprendo che il rappresentante del Governo, benché la posizione del Governo sia sempre stata quella di non interloquire sul progetto di legge che dovrebbe scaturire dai lavori della nostra Commissione, questa volta senta il bisogno di intervenire. Raccomando soltanto di tener conto del fatto che noi, per molte osservazioni relative al progetto del ministro Gambino, abbiamo ascoltato e fatto tesoro di tutte le considerazioni; poi però se ne dovrà parlare in larga misura in altra Commissione.

**ALESSANDRO FROVA, Sottosegretario di Stato per le poste e le telecomunicazioni.**

Presidente, brevissimamente invoco il diritto alla difesa ...!

**PRESIDENTE.** Noi non siamo il tribunale che dirimerà la vertenza!

**ALESSANDRO FROVA, Sottosegretario di Stato per le poste e le telecomunicazioni.** Forse c'è stato un malinteso: mi aspettavo di sentire il presidente Amato parlare per tutto il tempo del suo intervento di quello che invece ha detto negli ultimi cinque minuti che ci ha dedicato! Probabilmente, però, si è trattato di un mio errore di interpretazione.

Devo dire che, evidentemente per colpa nostra, molte delle osservazioni che ho sentito esprimere qui ed anche in altra sede non corrispondono alle nostre intenzioni, che forse non sono state ben palesate o sono state travisate. In questo senso, una libera discussione - alla quale sempre ci siamo dichiarati disponibili - è certamente utile e benvenuta.

Per esempio, il discorso sulla televisione nazionale è escluso per definizione dal nostro disegno di legge, come ha ricordato anche l'onorevole Bassanini. Per quanto riguarda il problema dell'interpretazione delle asimmetrie, è stata data una valenza negativa, mentre invece a noi sembrava un elemento positivo. Il cosiddetto servizio universale, poi, è inizialmente limitato ad una regolamentazione, in attesa che ci venga concesso (così come sembra che si verificherà) dall'Unione europea.

Nel complesso, forse varrebbe la pena che anche il Governo uscisse dal suo dignitoso silenzio e in questa sede, prima che alcune decisioni qui assunte possano interferire, positivamente o negativamente, su decisioni da prendere in Commissione trasporti, si esprimesse in proposito. Chiedo quindi a tutti voi se non sia possibile concederci qualche minuto in più, domani o dopodomani ...

**GUGLIELMO ROSITANI.** Chiederemo l'audizione del ministro Gambino. A questo punto si impone!

**PRESIDENTE.** Collegli, temo molto quella che il professor Amato, riferendosi

soltanto alle autorità, ha definito la confusione babelica. La temo al di là di quell'oggetto, anche perché ci troviamo senza dubbio di fronte al fatto che sulla materia specifica della disciplina del settore radiotelevisivo non esiste alcun disegno di legge di iniziativa governativa, mentre per altre materie vi è stato un concorso di proposte di iniziativa parlamentare e di disegni di iniziativa governativa. Probabilmente (così interpreto la sua posizione) il Governo ha ritenuto che si trattasse di materia ad alta « sensitività » politica, molto conflittuale, rispetto alla quale, data la sua natura di Governo tecnico, dovesse astenersi (fatta eccezione per una occasione, in cui il ministro delle poste ci ha fornito alcune utili delucidazioni).

Prima di decidere se procedere ad una audizione del ministro, comunque, credo che dovremo vedere quali saranno, nei prossimi giorni, le determinazioni prima della IX Commissione e poi dell'Assemblea in merito allo stralcio di una parte del disegno di legge. Dopo che si sarà deciso da parte del Presidente della Camera, a seguito del voto dell'Assemblea sullo stralcio, quale Commissione debba essere destinataria (suppongo la nostra, ma dobbiamo aspettare) degli articoli o commi stralciati, risulterà più chiaro quale rapporto il ministro Gambino dovrà tenere con la IX Commissione e quale con la nostra, come autore di un disegno di legge che, allo stato, è unico ma sta per biforcarsi.

GUGLIELMO ROSITANI. Noi abbiamo bisogno di chiarire alcuni dubbi che questa sera il presidente Amato ci ha fatto sorgere e che molto opportunamente il sottosegretario ha rilevato. Penso che l'unica persona in grado di fornirci chiarimenti sia il ministro Gambino.

PRESIDENTE. Sì, ma io debbo essere custode rigoroso della correttezza dei rapporti tra la nostra Commissione e un'altra Commissione. Vi sono questioni che il ministro deve chiarire dinanzi alla IX Commissione ed altre che dovrà chiarire dinanzi alla nostra, una volta che saranno

definiti gli ambiti di competenza sul disegno di legge.

Vorrei dire al presidente Amato che noi ci siamo mossi, mi pare, concordemente, nel senso che abbiamo sempre tenuto presente la peculiarità del valore costituzionale da tutelare in materia di radiotelevisione e di editoria (su questo punto si è soffermato il collega Pericu). In effetti, non abbiamo ritenuto di poterci riconoscere nella legge che istituisce autorità di regolazione dei pubblici servizi perché c'è qualcosa che fuoriesce dalla semplice tutela della concorrenza e del mercato e riguarda la garanzia del pluralismo. Lei, professor Amato, ha distinto tra autorità che possono definirsi quasi legislative e un'autorità che si può definire quasi giudiziale. Ciò va al di là delle sigle, perché per i servizi di pubblica utilità la definizione ufficiale è autorità di regolazione, ma in realtà nella legge si trova la formula « autorità di regolazione e di controllo ». Anche per quanto concerne la definizione già data con l'articolo 8, approvato dalla Commissione, all'autorità che proponiamo — autorità per le garanzie — le definizioni sono un po' ingannevoli, come certe pubblicità, e forse bisognerebbe affinarle meglio. Credo sia molto importante che alcune di tali questioni siano chiarite.

Vorrei infine chiedere al presidente Amato se il suo accenno finale all'opportunità di superare determinate differenziazioni che ci sono state si riferisca anche al primo comma dell'articolo 20 della legge n. 287...

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sì.

PRESIDENTE. ...nel quale si è stabilito che, per quanto riguarda gli articoli 2, 3, 4 e 6 della stessa legge, i compiti di intervenire sui fenomeni indicati per il settore della radiotelevisione e dell'editoria spettano ad altra autorità. Le chiedo se in particolare sotto tale profilo ritenga utile un ripensamento, mentre per altri aspetti rimane necessaria e assolutamente valida l'ipotesi di un'autorità che adesso abbiamo

deciso di chiamare, sia pure temporaneamente (perché non c'è ancora una legge pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*), autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Spero inoltre che lei possa chiarire qualche dubbio sorto nelle menti dei colleghi e del professor Frova, nel qual caso si potrà guadagnare tempo e spazio per i nostri lavori.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Volevo mettere dubbi, più che toglierne! Per quanto riguarda i dubbi sulla separatezza, sono felice di non avere alcuna responsabilità in materia di riparto, all'interno del Parlamento, delle competenze. Qui finisce il mio problema!

Se mi è consentito, vorrei dire all'onorevole sottosegretario Frova che, se si aspettava solo i miei ultimi cinque minuti, vuol dire che pensa che sono abilitato ad esprimermi esclusivamente sul rapporto tra l'autorità che presiedo ed altre autorità. Credo invece di essere abilitato *ex lege* ad esprimermi sui profili attinenti alla concorrenza che derivano in genere dalle discipline sostanziali in corso di adozione. È rispetto a tali profili che ho espresso valutazioni, ricavandole da uno schema che ho esplicitato, sul disegno di legge del Governo, alcune delle quali possono naturalmente essere infondate (sarei il primo ad esserne contento). Mi auguro perciò che, per quanto riguarda la TV nazionale, il « buco » sia riempito e venga cancellato il dubbio da me espresso di « confinare » la televisione nazionale al di fuori del cavo. Le norme in realtà sono peggio delle pietre: una volta scritte e approvate, rimangono. Dovrete affrontare un problema, quello di regolare il rapporto tra Telecom e la televisione, che altrimenti rimane aperto.

Per quanto riguarda la valutazione delle asimmetrie, avevo parlato con il ministro ed avevo constatato che le nostre valutazioni erano diverse. A me e ai miei uffici pareva che l'asimmetria derivante dalla concessione trasformata in autorizzazione su tutto il territorio nazionale non fosse adeguatamente compensata dal fatto

che gli altri possono fare, nei primi anni, quella televisione locale via cavo che non viene invece consentita a Telecom. Devo confessare che questa è stata la prima reazione che ho comunicato al ministro; gli uffici, ai quali non l'avevo comunicata, hanno lavorato senza neanche conoscerla e, al termine del loro lavoro istruttorio, sono giunti alla medesima conclusione. Operatori stranieri interessati a venire in Italia per fare concorrenza a Telecom sul cablaggio, sentiti informalmente, hanno avuto subito una reazione negativa. È difficile, infatti, smuovere British Telecom o un'altra Telecom dicendogli di venire in Italia a fare concorrenza sul cavo per poi avere un solo *local loop*, mentre altri possono averli tutti. No, grazie, è la risposta molto informale che tende ad arrivare in una circostanza del genere. Vi è quindi un'asimmetria che non è compensata dall'altra asimmetria e che a prescindere dalla compensazione che ha, deve trovare una ragione. Nel sistema che ho descritto (di fungibilità di tutto con tutti e del massimo di scelta di tutti rispetto a tutto), le asimmetrie si giustificano esclusivamente se servono ad evitare prevaricazioni anti-concorrenziali. Questa asimmetria, che fa sì che quella concessione diventi autorizzazione su tutto il territorio nazionale, mentre gli altri hanno solo un *local loop* a testa, quale giustificazione ha a favore della concorrenza? È questa la prima risposta da dare piuttosto che chiedersi se essa sia compensata. A prescindere infatti dall'idoneità o meno della compensazione, è l'asimmetria in sé che non trova a nostro avviso giustificazione in un ambito di *favor* per la concorrenza.

Quanto al servizio universale, quello che afferma il sottosegretario può essere a mio avviso condiviso, ma non trova riscontro nella norma che ho letto. L'articolo 8, comma 1, definisce infatti i contenuti del servizio universale e non vi include solo le esigenze dell'utente. Sono infatti i diritti di cittadinanza il dirimpettaio del servizio universale; non lo sono né la difesa né la pubblica sicurezza né il soccorso pubblico, che rappresentano esigenze pubbliche più che rilevanti ma che non entrano nella no-

zione di servizio universale. La legge prevede comunque che siano questi i contenuti del servizio universale e gli obblighi così definiti siano fissati con regolamento da emanarsi su proposta del ministro secondo i criteri stabiliti dall'Unione europea. Ciò significa che la legge nazionale identifica i contenuti del servizio universale e l'Unione europea detta i criteri; se infatti si parlasse di un regolamento che dà attuazione ad una direttiva comunitaria, si userebbe un linguaggio diverso. Da ciò desumo che la norma si aspetti, non dalla Comunità ma da se stessa e dal conseguente regolamento, la definizione del servizio universale con l'aggiunta dei criteri secondo i quali anche il servizio universale sarà definito. La mia lettura è quindi forse giustificata, più che dalle intenzioni del Governo, che non metto in discussione, dal testo in cui queste intenzioni si sono materializzate.

Prima di arrivare al tema delle posizioni dominanti e dell'autorità, che mi sembrano il punto centrale delle questioni sollevate, desidero affrontare la tematica della pubblicità ingannevole. Disponiamo di due criteri diversi di valutazione a seconda della fonte dell'ingannevolezza, giacché una pubblicità può essere ingannevole per due ragioni fra loro non connesse. In primo luogo vi è la pubblicità che, essendo chiaro il committente, attribuisce al prodotto o al servizio messo in commercio qualità che il prodotto o il servizio non ha, ovvero si esprime ambiguamente lasciando intendere che abbia qualità che non ha. In questo caso l'ingannevolezza investe il contenuto di un messaggio pubblicitario di chiara fonte. L'ingannevolezza può discendere altresì dal fatto che un messaggio in sé chiarissimo e non ingannevole nei contenuti, non è autoqualificato ed esplicitamente identificato come messaggio pubblicitario. In questo caso il nostro problema è molto più complesso anche perché, fra l'altro, abbiamo a che fare con la giurisprudenza del TAR (al quale vanno le nostre decisioni), molto rigoroso nel pretendere indizi convergenti e gravi che portino ad una committenza non dichiarata. La settimana scorsa — per fare un esempio —

ci siamo trovati a dichiarare ingannevole un brano della trasmissione *Videosapere* della RAI, dedicata a vari argomenti, tra i quali il *design* italiano. A quest'ultimo proposito nella trasmissione si presentavano solo immagini di un *coupé* FIAT denominato *Barchetta* che veniva esposto al telespettatore con le note accattivanti di una canzone di Louis Armstrong e null'altro. Terminato l'ascolto della canzone, l'amore per la *Barchetta* era anche in me elevatissimo, perché ritengo di essere tra i tanti che adorano Louis Armstrong, specie in certe sue esibizioni. Abbiamo ritenuto quella che ho citato pubblicità ingannevole perché, nonostante non venisse indicato il committente, sembrava chiara (nel contesto della trasmissione e considerata quest'ultima rispetto alle altre), la natura di messaggio pubblicitario della trasmissione stessa. Non escludo che vi sarà una discreta controversia giudiziaria rispetto a tale decisione. A tale proposito è evidente che la telepromozione pone molto meno problemi perché si tratta di pubblicità dichiarata. In questo caso i problemi possono sorgere in relazione al contenuto. Poche settimane fa ci è capitato di condannare una notissima telepromozione perché reclamizzava tappeti persiani tutti provenienti dal Pakistan e dall'India, non dalla Persia. Immagino che i persiani siano orgogliosi dei loro tappeti e che si offendano se un tappeto genericamente orientale viene definito persiano. Però l'indole promozionale di quel messaggio era fuori di dubbio.

Le asimmetrie regolative sono per definizione distorsive del normale meccanismo concorrenziale, sia che riguardino la dimensione delle imprese sia che riguardino i mezzi che le imprese utilizzano, come la stessa pubblicità. È evidente che in una situazione data in cui vi sia un palese squilibrio nei rapporti tra gli operatori e nelle rispettive forze, una regolazione asimmetrica (concernente sia la dimensione sia i mezzi) appare, dal punto di vista dell'autorità antitrust, giustificabile — non tocca a me entrare nel merito dei singoli aspetti perché mi addentrerei nelle *technicalities* legislative — solo in quanto

transitoria; difficilmente potremmo infatti ritenere accettabile una cristallizzazione delle asimmetrie che, come dicevo poc'anzi, diventano poi scudi legislativi sotto i quali l'impresa nascente finisce per solidificare anche inefficienze perché garantita dal legislatore in ordine ai mezzi di cui può disporre o allo spazio che può occupare.

Il tempo, in realtà, è lasciato al legislatore. In Gran Bretagna, per esempio, l'asimmetria nel rapporto telefono-televisione è stata definita in 7-8 anni. Negli Stati Uniti il problema è durato molto più a lungo e vi si sta ponendo mano ora, in un bel clima da un punto di vista concorrenziale perché tutti gli operatori in attesa che si aprano i cancelli sono forti. È evidente invece che, se i cancelli si aprono quando gli operatori forti sono solo due, gli altri, poverini, sono condannati al macello! Il problema è quindi il dosaggio del tipo di asimmetria nel tempo.

La legislazione in materia di mezzi di comunicazione ha sempre identificato per i mezzi stessi asimmetrie in limiti quantitativi che costituiscono norme speciali rispetto alle norme generali antitrust. È questa una tradizione della disciplina dei mezzi di comunicazione che è stata fin qui rispettata da tutti i paesi dell'occidente e che si spiega in Italia in ragione dell'interazione degli articoli 41 e 21 della Costituzione e negli Stati Uniti del primo emendamento. Fondamentalmente si tratta della stessa questione. Da questo punto di vista, non c'è nulla che possiamo ritenere obiettabile (tra l'altro, ne dobbiamo prendere atto). Di sicuro, se queste asimmetrie, in un sistema che si va allargando nei mezzi e nei modi, sono esse stesse temporanee o concepite come tali, in questo mondo nel quale la separatezza dei mezzi tradizionali di comunicazione di massa rispetto agli altri sta cedendo, ciò evidentemente le rende ancora più accettabili. Mi sembra, del resto, che, dalla prima proposta di legge predisposta dall'onorevole Bogi fino al disegno di legge del Governo, siano sempre definite come temporanee. Devo dire che questi limiti quantitativi, quando vengono riferiti all'espansione naturale

dell'impresa piuttosto che ad un'espansione orizzontale, cioè attraverso una concentrazione, pongono evidentemente un delicatissimo problema. È indubbiamente diverso bloccare un contratto di un'impresa ovvero bloccarne l'espansione. Ciò costituisce un precedente nella nostra legislazione. La nostra disciplina in materia di editoria, che stabilisce, fin dalla legge n. 416 del 1981, il limite del 20 per cento, lo riferisce esclusivamente ai processi di concentrazione e non a quelli di crescita.

FRANCO BASSANINI. C'è un secondo limite, del 33 per cento, nella legge sull'editoria, che riguarda anche l'espansione, ma comporta soltanto la perdita delle agevolazioni pubbliche.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sì, e una volta eliminate le agevolazioni, immagino che sia caduto il limite.

GIORGIO BERNINI. Però riguarda anche il *continental camp*, sotto il profilo dell'abuso.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Si tratta, insomma, di una questione delicata che pone delicatissimi problemi di accertamento. Ci si chiede chi debba provvedere in proposito. La questione relativa agli articoli 41 e 21 della Costituzione mi è chiara, l'onorevole Pericu lo sa, ne parlavamo da bambini, quindi nessuno dei due se ne è dimenticato da grande. Detto questo, colgo anche in quanto è stato detto dal presidente il riferimento al fatto che qui vi sono profili relativi alla garanzia del pluralismo che vanno al di là della verifica dei limiti antitrust. Ritengo che questi rientrino tra i compiti dell'autorità regolatrice di settore. Mi sia permesso di dire (e a questo proposito vado proprio contro ciò che ha detto l'onorevole Pericu, ma spero me lo consentirà) che non riesco proprio a vedere perché un'autorità in grado di applicare i limiti di cui alla legge n. 287 del 1990 non dovrebbe essere in grado di applicare anche quelli, eventualmente specifici, ma pur sempre antitrust, stabiliti da

una legge speciale. Se avessi potuto elaborare io stesso un testo unico di riordino della legislazione vigente (non parlo, quindi, di ciò che deve essere fatto, il che sarebbe scorretto da parte mia) non avrei visto nulla di male, dal punto di vista della sistematica, nel fatto che il garante per l'editoria mantenesse tutte le competenze che ha in riferimento ai rapporti con le concessionarie e quant'altro, il che serve al pluralismo dell'informazione nell'attività televisiva. Tuttavia non mi sembra che l'accertamento in ordine al fatto che due testate, messe insieme, superino o meno il limite del 20 per cento richieda le competenze specialistiche del garante. Questo, insomma, credo che sapremmo farlo anche noi e sarebbe molto più coerente con il sistema stabilire che i limiti antitrust generali e speciali spettano ad un determinato organo. Certo, si può sempre argomentare che l'accertamento del rispetto del limite presuppone una determinata competenza, ma bisogna tener presente che anche noi seguiamo l'attività del garante per l'editoria, perché, comunque, nei casi in cui deve esprimersi noi dobbiamo fornirgli un parere, quindi compiamo esattamente le medesime istruttorie. Nel futuro, poi, vi sarà tutta la parte relativa alle telecomunicazioni, molto contigua alle televisioni, che siamo abituati a seguire noi assai più dell'altra istituzione.

Coglierei a questo proposito (e qui è stato un mio errore a generare l'equivoco) ciò che ha detto il presidente Napolitano, che a mio avviso ha chiarito bene il punto in questione. Se, cioè, distinguiamo tre ordini di compiti, anziché due, ossia quelli di regolazione, quelli di garanzia del pluralismo che non coincidono con l'applicazione delle norme antitrust — siano esse generali o speciali — e quelli di applicazione delle norme antitrust generali o speciali, verifichiamo che i primi due devono essere attribuiti (secondo quanto io avevo in mente fin dall'inizio, per la verità) all'autorità di settore ed il terzo — ma soltanto quello — all'autorità antitrust, rimanendo la garanzia del pluralismo diversa dall'applicazione delle regole antitrust, generali o speciali. Dico questo anche perché secondo

molti (l'esperienza, da questo punto di vista, non testimonia a favore di ciò che affermo, ma buona parte della dottrina lo condivide) la legge n. 287 del 1990 non è fuori campo neppure oggi rispetto alla televisione. Infatti, ogni volta che vi siano fattispecie restrittive le quali, per una ragione o per l'altra, non sono raggiunte dalle norme speciali della legge n. 223 del 1990, dovrebbe ritenersi esistente l'« ombrello » delle norme generali. Se quindi si arrivasse a condividere l'opinione secondo cui le norme generali e quelle speciali coesistono, anche perché queste ultime sono in linea di principio temporanee e destinate a rifluire nelle altre, ecco che quanto affermo potrebbe avere un senso.

Vengo ora ad un altro tema toccato dall'onorevole Bassanini. È evidente che le posizioni dominanti in questo ambito intersettoriale sono tre, ossia quelle di Telecom, RAI e Fininvest. Nel settore televisivo non sono mai riuscito a ritenere la RAI estranea al mercato, non è possibile e farlo sarebbe una forzatura. In realtà è noto che tutto nasce da un equivoco figlio della complicità (se mi è consentito dirlo, dalla mia posizione di terzietà) degli operatori del settore. La RAI si finanzia largamente attraverso il canone, la cui destinazione alla sola RAI sarebbe di per sé altamente opinabile, ma coloro che ci si aspetterebbe che opinassero non lo fanno né lo hanno mai fatto, perché tale situazione rappresenta lo scudo contro l'esorbitanza della RAI nel campo della pubblicità. Il privato, allora, ha difeso il tetto pubblicitario imposto alla RAI garantendo il suo consenso all'attribuzione del canone soltanto a quest'ultima. È arduo, però, pensare che il canone, trasformato in una forma di imposizione fiscale sulla proprietà del televisore, possa essere riservato soltanto ad uno dei palinsesti che « entrano » nel televisore stesso. Il discorso è noto e se ci troviamo a questo punto è perché un mercato duopolistico favorisce la collusione tra i due maggiori operatori del mercato stesso ed una delle manifestazioni di tale collusione è stata proprio quella che ho indicato.

Si chiede se il cablaggio a costi ridotti sia a portata di mano. Tutto dipende dalle situazioni. Se è vero, infatti, che il maggiore costo del cablaggio è rappresentato dall'escavazione, bisogna considerare che in sede nazionale esistono reti alternative la cui trasformazione in reti integralmente a fibra ottica non è spaventosamente costosa, perché la canalizzazione - che è, appunto, la parte più dispendiosa - già esiste. Inoltre, alcune di queste reti alternative presentano già una parte, sia pure minore, a fibra ottica, quindi si tratta di estenderla su di una canalizzazione...

FRANCO BASSANINI. Sono solo dorsali.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Sì, ma si tratta di estendere questa parte su di una canalizzazione già presente. Esistono dei piccoli *robot* che sono in grado di fare il lavoro. Per le canalizzazioni del gas essi avevano trovato una prima applicazione in Italia che successivamente venne interrotta, ma esiste questa tecnologia che fa risparmiare sul lavoro di immissione della fibra ottica nella canalizzazione.

Per quanto riguarda l'ultimo miglio, non va sottovalutata, anzi andrebbe affermata, a mio avviso anche legislativamente, la sovranità della comunità locale sul suo territorio, principio che consente in realtà di ricavare una pluralità di risorse.

FRANCO BASSANINI. È già affermata dalla risoluzione sulla finanza pubblica.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Perché a questo punto più comuni, oltre a quello che citavo poc'anzi, sareb-

bero in condizione di asserire la natura schiettamente keynesiana del far buchi nelle strade, asserendo che tali buchi assolvono all'unica finalità di dare lavoro a coloro che li fanno...

FRANCO BASSANINI. Ma fanno arrabbiare i cittadini che devono votare.

GIULIANO AMATO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. ...ma non corrispondono alla finalità di raggiungere la casa dell'utente perché esistono possibilità alternative. Quindi vi sono situazioni già presenti nelle quali il cablaggio può essere realizzato a costi ridotti.

La ringrazio, presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio lei e i suoi collaboratori.

Vorrei dare una risposta ai colleghi perché è stata sollevata una questione. Domani avremo l'ufficio di presidenza, al quale potranno partecipare tutti i membri della Commissione, nel corso del quale ascolteremo informalmente i rappresentanti della federazione degli editori (FIEG). Al termine dell'audizione informale, l'ufficio di presidenza potrà decidere sul prosieguo dei nostri lavori e considerare la proposta fatta in particolare dal collega Rositani.

**La seduta termina alle 18,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 23,10.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO