

Parte Prima

QUADRO NORMATIVO E RUOLO DEL REGOLATORE

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta per la prima volta dalla sua costituzione la relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta e sui propri programmi di lavoro.

L'Autorità è stata istituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249.

Le procedure di nomina del Presidente e di elezione dei Commissari si sono concluse con la firma da parte del Presidente della Repubblica dei relativi decreti, datati, rispettivamente, 10 febbraio 1998 e 26 febbraio 1998.

L'Autorità si è insediata il 10 marzo successivo, data della prima riunione del Consiglio. Il 16 giugno 1998 sono stati approvati, in conformità a quanto previsto dalla legge istitutiva, i regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento, la gestione amministrativa e la contabilità, il trattamento giuridico ed economico del personale. Con la successiva entrata in vigore di tali provvedimenti si sono realizzati i presupposti giuridici necessari affinché l'Autorità potesse iniziare la propria attività, che si è pertanto concretamente avviata nel secondo semestre del 1998.

Alcuni temi affrontati nella presente relazione hanno già costituito oggetto di confronto tra l'Autorità e le Camere che l'hanno espressa. Nel corso del primo anno di attività si sono infatti svolte, in varie sedi di entrambi i rami del Parlamento e su temi di volta in volta diversi, audizioni del Presidente e di Commissari.

È dunque possibile affermare che si è immediatamente instaurato un rapporto non certamente formale ma, al contrario, assai stretto, intenso ed impegnativo sul piano dei contenuti, se si considera che i temi oggetto delle audizioni vanno dalla liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni all'interconnessione, dalle tariffe agli oneri del servizio universale ed ai benefici per gli utenti, dai problemi applicativi della normativa in materia di trasmissione televisiva di opere a soggetto e film prodotti per la televisione al rapporto tra televisione e minori.

Su questi temi l'Autorità ha iniziato a fornire al Parlamento – nonostante le inevitabili difficoltà legate alla fase iniziale di assestamento e rodaggio – un primo contributo in termini di informazione e di valutazioni. Un contributo che potrà naturalmente essere ampliato ed approfondito ogni volta che le Camere lo riterranno opportuno – attivando tutta la gamma degli strumenti a tal fine proficuamente utilizzabili in aggiunta a quello rappresentato dalla relazione annuale – giacché l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, come tutte le altre istituite nel nostro ordinamento, risponde innanzitutto al Parlamento, che ne ha stabilito i poteri, definito lo statuto ed eletto i componenti.

In secondo luogo l'Autorità risponde al potere giudiziario, che esercita un controllo su tutti gli atti da essa adottati. A questo riguardo è possibile constatare che, sino ad ora, il giudice amministrativo non ha accolto nessuna delle richieste di sospensiva presentate a sostegno delle impugnative nei confronti di alcune delle deliberazioni adottate in questo primo anno.

L'Autorità risponde altresì agli utenti ed ai consumatori, i quali non hanno mancato e non mancano certo di esercitare un forte potere di controllo sociale sul contenuto delle deliberazioni che, occorre tenerlo presente, presuppongono spesso accertamenti notevolmente impegnativi sul piano tecnico. Ciò può rendere particolarmente laborioso il confronto con le associazioni degli utenti, confronto che proprio per questo stesso motivo risulta tuttavia di cruciale importanza, ferme restando le esigenze di tutela del procedimento istruttorio che precede e prepara le decisioni dell'Autorità.

In una società complessa, non sempre risulta possibile realizzare soluzioni idonee a sintonizzare i diversi interessi presenti sul campo. Ciò si è già verificato e potrà accadere di nuovo. Da questo punto di vista, la problematica delle tariffe rappresenta un esempio tipico e, al tempo stesso, un terreno dove può essere facile scivolare nella caccia al consenso, come è confermato anche dall'esperienza di altri paesi europei. Ma la caccia al consenso non è in alcun modo permessa all'Autorità né dai vincoli tecnici, sovente insuperabili, che fanno da cornice a molti provvedimenti, né dal carattere generale della funzione di garanzia, posta a tutela sia dei cittadini utenti, sia dell'estensione progressiva della concorrenza tra le imprese.

L'Autorità risponde infine – come avviene d'altronde per tutte le autorità che la legge chiama a svolgere compiti di regolazione dei mercati – alle istituzioni europee cui la normativa comunitaria demanda la disciplina dei processi di liberalizzazione oggi in atto.

1. L'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

È in questo contesto di sistemi e di relazioni istituzionali che la legge 31 luglio 1997, n. 249, ha collocato l'Autorità, impegnandola ad operare “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”.

L'indipendenza è la prima delle ragioni poste alla base della istituzione dell'Autorità e costituisce l'elemento caratterizzante del modello costruito dalla legge. L'indipendenza, sia dal potere politico sia dal potere economico, deve dunque rappresentare la connotazione più marcata dell'Autorità, perché è la condizione prima della sua legittimazione e dell'efficacia della sua azione. Un'indipendenza che, naturalmente, trova precisi limiti e puntuali vincoli nelle regole poste da quegli stessi sistemi istituzionali in cui deve esprimersi e realizzarsi.

Ma oltre a queste considerazioni – che sono di ordine generale e possono dunque essere riferite a tutte le autorità che la scienza pubblicistica tende oggi a collocare in un'area intermedia fra quella amministrativa e quella giudiziaria, una sorta, come è stato detto, di quarta dimensione delle funzioni pubbliche – è da tenere in conto la circostanza data dall'ampiezza delle attribuzioni assegnate dalla legge all'Autorità per le garanzie comunicazioni, che sono sensibilmente più estese rispetto a quelle riscontrabili negli analoghi modelli europei.

La consistenza delle funzioni e dei poteri dell'Autorità, tra cui figurano con particolare spicco quelli regolatori, si può infatti giustificare solamente se ed in quanto l'Autorità stessa sia in grado di garantire l'assoluta imparzialità delle sue decisioni, siano esse di carattere amministrativo, regolamentare ovvero abbiano natura quasi giurisdizionale o, come anche si dice con diversa terminologia, aggiudicatoria.

Ma la peculiarità della scelta operata dalla legge n. 249 del 1997, rispetto a quella che è la linea di fondo prevalente negli altri paesi europei, non è data solamente dall'ampiezza della gamma degli strumenti giuridici attraverso i quali può esplicarsi il potere decisionale e di intervento dell'Autorità. Altrettanto rilevante appare infatti, e forse anche maggiormente caratterizzante, il modello che con tale scelta si è voluto realizzare, attribuendo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un complesso di funzioni che investono con pari estensione ed incisività tanto l'area delle telecomunicazioni quanto quella dell'audiovisivo.

2. L'evoluzione tecnologica e l'industria della conoscenza

Nell'economia degli anni Novanta la conoscenza costituisce il fattore essenziale nella generazione della ricchezza: non soltanto un numero sempre più alto di prodotti e servizi ha come contenuto principale la creazione e il trasferimento di conoscenze, ma lo sviluppo di quasi tutte le principali attività sociali e produttive, che continuano a crescere in complessità organizzativa, ingloba nei suoi snodi fondamentali la circolazione di informazioni e saperi.

Ciò candida i vari e differenziati settori che hanno come missione la produzione e lo smistamento delle conoscenze a porsi quale volano propulsore dell'economia, che condiziona e orienta tutti gli altri ambiti operativi, secondo un movimento non dissimile da quello che nei primi tre quarti del Novecento ha selezionato le tecnologie della mobilità e del trasporto (prima la ferrovia, poi l'auto, infine l'aerospaziale) come nucleo dinamico del mondo industriale (proteso ad una crescente circolazione delle merci e delle persone). Questa condizione di particolare sensibilità e rilievo acuisce, già alla metà degli anni Novanta, i processi evolutivi che caratterizzano l'industria della conoscenza. Essi appaiono condizionati da due tratti di fondo, comuni ai vari settori, i quali per il loro rilievo sono destinati a produrre effetti a largo raggio.

Il primo tratto, che ha alcune significative eccezioni, è il debole coinvolgimento dell'industria della conoscenza nei diffusi progressi organizzativi che, soprattutto dagli anni Ottanta, hanno moltiplicato l'efficienza di tanti altri comparti economici. In molti segmenti (televisione, cinema, pubblicità) i processi di produzione sono spesso idiosincratici e debolmente strutturati: dispersioni, sovrapposizioni, inefficienze sono frequenti anche nelle aree operative dove una razionalità tecnica sarebbe applicabile a costi non troppo onerosi. In molti paesi l'impianto normativo (telefonia, talvolta televisione) impedisce o comprime la competizione e riduce gli scambi commerciali creando di conseguenza ambienti protetti a bassa efficienza che limitano la produttività. Di conseguenza, proprio nei processi che generano i contenuti più preziosi per l'economia attuale risultano molto elevati i margini del miglioramento organizzativo. I paesi che, in anticipo sugli altri, riescono ad ottimizzare ed espandere le attività che concorrono alla produzione e diffusione della conoscenza possono quindi guadagnare un vantaggio essenziale nella competizione economica mondiale.

Il secondo tratto comune è l'elevata propensione all'innovazione tecnologica da parte di quasi tutti i settori della conoscenza. Il fattore trainante in questo ambito è lo sviluppo delle tecnologie digitali che permettono di convertire i vari tipi di informazione (testi, voci, suoni, immagini fisse e in movimento) in messaggi binari codificati, ovvero in un linguaggio comune e facile da manipolare: le unità cognitive così definite possono infatti essere combinate, elaborate, immagazzinate, trasmesse in maniera efficiente e rapida, in grandi quantità, su ogni tipo di rete (fissa o mobile), senza perdite di qualità e senza vincoli operativi determinati dalla peculiare fonte di origine.

3. Le prospettive di convergenza

La tecnologia e la competizione internazionale agiscono in maniera congiunta per moltiplicare l'efficienza della diffusione di conoscenze e, con ciò, migliorare la produttività del sistema economico e aumentare la produzione di ricchezza. La tecnologia registra progressi sia nel nucleo stesso dell'elaborazione di conoscenza (come sintetizza la legge di Moore, la potenza di un microprocessore raddoppia ogni 18 mesi), sia nell'efficienza delle reti che trasportano informazioni e che permettono di scambiarle al di là dei diversi vincoli materiali. Il passaggio dalla commutazione di circuito alla commutazione di pacchetto, che spiana la via a una connessione rapida e integrale fra le reti e sancisce la reale confluenza tra informatica e telecomunicazioni, eleva il trasferimento delle informazioni a una straordinaria efficacia operativa e a nuove soglie di prestazione (Internet).

La competizione internazionale preme tanto sugli assetti organizzativi di molti segmenti dell'industria della conoscenza, che sono indotti a

ristrutturarsi per incorporare i progressi della tecnologia diffusi e resi cogenti in tempi rapidissimi dall'azione di pionieri a minimi vincoli organizzativi (è quel che testimonia tutta la recente storia dell'informatica), quanto soprattutto sulla normativa che in molti casi (telefonia, trasmissione dati, televisione) gioca come un freno allo sviluppo (riserva di monopolio, ruolo privilegiato delle aziende pubbliche, barriere agli operatori esteri). Sotto la duplice pressione dei nuovi operatori, che puntano a cogliere le nuove chance di mercato rese visibili dalla tecnologia, e dei paesi leader di settore, che dalla fine dei monopoli protezionisti sperano di ricavare per le proprie aziende prezzi meno onerosi e maggiori spazi commerciali, quasi ovunque i legislatori scelgono di aprire vasti ambiti dell'industria della conoscenza alla competizione di mercato.

4. Il ruolo degli organi di regolazione nella fase di transizione

A questo omogeneo e ramificato movimento si collega la nascita in molti paesi di autorità indipendenti che ricevono dall'esecutivo i compiti di regolazione dei mercati e svolgono funzioni di garanzia verso operatori e consumatori in vista di un uso sociale delle conoscenze flessibile e ad ampio spettro di scelta: la loro diffusa formazione si può intendere come la modalità operativa con cui gli Stati nazionali cercano di indirizzare la trasformazione tecnologica in corso (che conduce entro un solo contesto d'azione, rendendoli mutuamente dipendenti, settori con tradizioni giuridiche molto varie: televisione, stampa, informatica, telecomunicazioni) e di definire in essa un nuovo perimetro di responsabilità.

L'epicentro della trasformazione sono le telecomunicazioni nel loro crescente intreccio funzionale con l'Information Technology. Il settore sta vivendo un complesso passaggio articolato su più piani: da monopolio a mercato; da pieno controllo pubblico a competizione tra soggetti privati e quotati; da dimensione del tutto nazionale ad apertura internazionale; da servizio monofunzione (voce su rete fissa) a varietà di servizi che spesso usano tipi diversi di rete. In gran parte dei paesi europei le autorità di regolazione sono costituite nel settore delle telecomunicazioni appunto con la missione di dettare tempi e modi a un passaggio così complicato, di formare cioè un mercato garantendo ai vari soggetti coinvolti eque condizioni di competizione.

In alcuni paesi il legislatore anticipa il prevedibile sviluppo della tecnologia e, ipotizzando una rapida convergenza fra i settori che compongono l'industria della conoscenza, all'organo di regolazione che sovrintende alle telecomunicazioni attribuisce anche competenze che si riferiscono alla televisione o all'audiovisivo. In questi settori, che nella maggioranza dei paesi sono presidiati da specifici organi di garanzia, il passaggio al mercato si è già prodotto e le autorità di regolazione sono impegnate su tematiche in parte differenti: la gestione di criteri antitrust speciali (più rigidi) rispetto al generale sistema economico; la tutela

dei consumatori (minori, affollamento pubblicitario) nei confronti di un mezzo di comunicazione che, entrando direttamente nell'ambito domestico, mostra grande coinvolgimento nella vita individuale (la televisione come fonte cognitiva domestica); la costruzione dei nuovi mercati televisivi aperti dalle innovazioni della tecnologia (trasmissioni digitali terrestri, via satellite o via cavo).

Al di là della partecipazione ad un medesimo territorio economico, che la tecnologia lascia intravedere per il prossimo futuro, i diversi settori dell'industria della conoscenza ricondotti sotto una sola competenza regolatoria sembrano condividere un tratto comune: sviluppano attività a elevata sensibilità civile e politica che appaiono cruciali per l'economia di domani e che oggi vivono delicati passaggi di fase, mutamenti profondi del proprio quadro competitivo.

Entro questo orizzonte di riferimento si delineano alcuni criteri di fondo che possono orientare l'azione degli organi di regolazione operanti nelle attuali fasi di transizione dell'industria della conoscenza.

Il primo criterio è la formazione di condizioni eque per la competizione: l'equità deve valere naturalmente nei due sensi, sia verso i nuovi entranti sia verso l'ex monopolista (o in generale l'operatore già costituito) i cui investimenti non vanno svalorizzati. Il punto da tenere presente è comunque che i margini di vantaggio del *first mover* sono spesso impliciti, legati alla lunga presenza sul mercato, quasi naturalizzati. Se si generalizza una competizione equa e sempre più intensa, ne derivano conseguenze favorevoli per la produttività di settore e il superamento delle incrostazioni di inefficienza ereditate dal passato.

Il secondo criterio è la tutela del consumatore al cui beneficio, alla fine, è indirizzata la concorrenza: consumatori sono tanto le famiglie che possono avvantaggiarsi di offerte più ampie, servizi personalizzati, prezzi minori, quanto le imprese che da mercati della conoscenza più efficienti possono trarre vaste opportunità per aumentare la propria stessa efficienza. Un fattore essenziale in questo ambito è la proliferazione delle fonti di contenuto (e per ciascuna della relativa capacità di diffusione): ciò garantisce il massimo di scambio informativo ai cittadini, come testimoniano oggi l'evoluzione di Internet e da sempre la storia della stampa (cui, con il moltiplicarsi dei canali, si conformerà anche la televisione che invece finora ha seguito un altro percorso giuridico). Il limite da tenere presente è che una crescente competizione tra fonti molteplici rende ancora più sensibile la tutela dei diritti individuali (aumentano le occasioni di lesione).

Il terzo criterio privilegia l'innovazione tecnologica che incentiva gli sviluppi di settore mediante la creazione di nuovi prodotti e servizi e l'incremento di produttività nei processi operativi.

Un'applicazione rigorosa di questi criteri può generare ricadute di grande rilievo sia sul sistema economico sia in generale sulla vita dei cittadini. In primo luogo si amplia su larga scala la gamma dei servizi cognitivi, sia ricreazionali sia di tipo organizzativo (gestione degli adempimenti pratici: dalla banca ai rapporti con le amministrazioni pubbliche).