

In secondo luogo si creano i presupposti per un taglio dei prezzi nei prodotti finali (non solo di tipo cognitivo). Infine aumentano le possibilità di informazione dei cittadini sui processi sociali che hanno rilievo per la collettività.

Tutti e tre i criteri appena indicati hanno ispirato il legislatore nella scelta di un modello che esprime con chiarezza un deciso orientamento verso l'anticipazione delle prospettive di evoluzione dei mercati regolati, che sono quelle tracciate dai processi di convergenza ed integrazione oggi in atto tra le tecnologie impiegate nei diversi campi.

Si può rinvenire in questa impostazione un primo approccio normativo di largo respiro verso quella che è stata definita come la società dell'informazione, nella quale la legge istitutiva – con l'architettura che si è appena ricostruita nelle sue linee essenziali – assegna all'Autorità un rilevante ruolo di garanzia volto ad assicurare il rispetto e la realizzazione di diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione, da quello di manifestare liberamente il proprio pensiero a quello di essere correttamente informati.

5. La particolarità del modello italiano

Un altro elemento caratterizzante l'Autorità è la possibilità, prevista dalla legge 249/97, di segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche e all'evoluzione, sul piano interno e internazionale, del settore delle comunicazioni. L'enfasi posta finora sul rapido e generalizzato utilizzo della tecnologia digitale nell'ambito radiotelevisivo è la prima concreta applicazione di questa funzione di presidio tecnico-economico attribuita all'Autorità. La tecnologia digitale costituisce, infatti, un fattore di modernizzazione in almeno tre ambiti:

- quello dell'utilizzo efficiente dello spettro radioelettrico;
- quello dell'integrazione di varie filiere tecnologiche;
- quello della convergenza.

L'utilizzo efficiente dello spettro radioelettrico è un fatto di grande rilievo in un paese come l'Italia dove la disponibilità di frequenze è ormai scarsa, sia per la grande espansione delle trasmissioni terrestri e l'assenza di reti via cavo, sia per la dinamica crescita della telefonia mobile. Come indicato nella relazione al piano delle frequenze messo a punto dall'Autorità, la tecnologia digitale per sua natura consente una forte ottimizzazione della banda disponibile che rende realizzabile, per esempio, la coabitazione di quattro canali dove prima ve ne stava uno solo analogico.

Per proseguire pragmaticamente nel cammino della convergenza, l'Autorità ha attivato due tavoli di lavoro:

- il gruppo tecnico sulla televisione digitale terrestre, che unisce istituzioni, operatori e associazioni nello sforzo di definire un percorso

comune per attuare il passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale nei tempi rapidi immaginati dal Governo (esaurimento dell'analogico entro il 2006). Questo sviluppo organizzativo ha preso la forma di un tavolo tecnico-economico, che l'Autorità ha avviato a Napoli e a cui partecipano i maggiori operatori televisivi e il mondo della ricerca;

– il gruppo di lavoro attivato sulla disaggregazione della linea d'utente (*unbundling of the local loop*). Attraverso un'accordo tecnico commerciale è infatti possibile per gli operatori nuovi entranti divenire i diretti referenti del consumatore finale, la cui linea viene affittata a tal fine dall'*incumbent* al nuovo entrante. Attraverso questo tipo di accordi i nuovi entranti possono così offrire all'utente finale (sia business che residenziale) servizi avanzati tra i quali l'accesso a Internet ad alta velocità.

L'Autorità intende presidiare da vicino tale modello di sviluppo, per dare un contributo alla crescita del sistema paese e per assicurare lo sviluppo coerente di un mercato della convergenza. Proprio il modello di competenze che il legislatore colloca sull'asse della convergenza, all'incrocio tra telecomunicazioni e media, mette l'Autorità in una posizione ottimale per sorvegliare e garantire gli attori presenti nel mercato.

6. Il ruolo della Comunità Europea nella liberalizzazione delle telecomunicazioni

Non solo l'impianto concettuale ma la nascita stessa dell'Autorità derivano da un forte e decisivo impulso comunitario. L'impegno alla liberalizzazione dei mercati, in particolare nell'ambito delle telecomunicazioni, ha richiesto come passaggio essenziale di controllo e di garanzia la formazione dell'Autorità con poteri variamente graduabili nell'ambito delle comunicazioni. Già nei primi anni Novanta l'iniziativa comunitaria ha investito non solo l'eliminazione di diritti speciali ed esclusivi, ma anche la determinazione dei costi di accesso all'infrastruttura di rete e lo smantellamento dei monopoli. Proprio i monopoli sono stati aggrediti con un uso da taluni considerato "straordinario" dell'art. 90 del Trattato, relativo alla concorrenza, poiché inizialmente l'art. 90 ammetteva l'esistenza dei monopoli, ma ha poi finito per assumere significato opposto dal momento in cui il monopolio è stato ritenuto suscettibile di alterare il libero scambio infracomunitario.

Questo processo ha trovato il suo culmine nella liberalizzazione dei servizi di telefonia vocale fissa aperti al pubblico, e il conseguente avvio della concorrenza a partire dal 1° gennaio 1998. L'Italia, nel biennio 1996-97, ha saputo quasi completamente recuperare il forte ritardo che la penalizzava, facendosi trovare pronta all'appuntamento principale. Così nella prima parte del 1998 il Ministero delle Comunicazioni ha cominciato ad assegnare le licenze agli operatori nuovi entranti, oggi 54, e successivamente l'Autorità, entrata nel pieno esercizio dei propri poteri, ha potuto cominciare la propria attività operativa nella seconda metà dello stesso anno. Il processo di armonizzazione peraltro non è ancora completo e anzi rappresenta certamente il terreno di misura nei mesi a venire, in

particolare per quanto riguarda la situazione regolamentare del cablaggio e del satellite, dei circuiti diretti (linee affittate) e delle stesse autorizzazioni alla fornitura di servizi di telecomunicazioni. Tuttavia l'Italia, che alla liberalizzazione del proprio mercato ha unito la quasi totale privatizzazione e addirittura il cambio di proprietà dell'*incumbent*, risulta posizionata in modo competitivo per favorire l'ulteriore sviluppo del mercato, specie se talune rigidità procedurali potranno trovare adeguata soluzione.

La Commissione dell'Unione Europea, in particolare attraverso la Dg IV (Concorrenza) e la DG XIII (Telecomunicazioni), rappresenta l'attore che ha guidato il lungo processo di apertura dei mercati nazionali europei alla concorrenza nella fonia di base e dei servizi a valore aggiunto.

Nelle telecomunicazioni, le resistenze dei *carrier* tradizionali, di fronte all'irrompere di logiche di marketing e di concorrenzialità sui prezzi in quello che per decenni è stato prevalentemente un business tipizzato perlopiù dall'esecuzione del servizio universale⁽¹⁾, caratterizzato da forti rigidità negli investimenti e nei meccanismi di concorrenza, sono state inizialmente molto forti. Le stesse amministrazioni postali, fino a poco tempo fa co-gestori degli operatori pubblici nazionali, hanno attraversato una articolata fase di transizione che ancora oggi non è conclusa. La costruzione dell'attuale scenario di liberalizzazione è stato ed è un percorso molto faticoso, conquistato e messo a punto nel corso di anni. Tuttavia, si può dire oggi che gli obiettivi primari delle politiche comunitarie risultano raggiunti in tutti gli stati membri dell'Unione, e questo rappresenta un successo indiscutibile nel cammino dell'integrazione europea. Anche il confronto con l'evoluzione della liberalizzazione negli Stati Uniti, che con il Telecommunications Act del 1996 avevano posto le premesse per una rivoluzione liberista nel campo della comunicazione, vede l'Europa dei 15 in posizione di netto vantaggio in termini di conseguimento degli obiettivi di integrazione. Esaminiamo quindi brevemente le principali norme comunitarie che hanno consentito l'apertura dei mercati nazionali di telecomunicazioni, dove oggi la concorrenza rimescola le posizioni acquisite nei tre settori fondamentali: fornitura dei servizi, trasporto e accesso locale.

Il processo di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni si apre concretamente nell'87 con un Libro verde e si rafforza con due direttive di liberalizzazione del '90 (90/387 e 90/388):

– il Libro verde sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni. Diffuso con comunicazione della Commissione del 28 novembre 1987⁽²⁾, ha rappresentato un momento di sintesi di quanto avvenuto nei tre anni precedenti, ma soprattutto un input politico verso la liberalizzazione del settore, forte perché realistico. Il Libro verde infatti conteneva una serie di proposte, volte a introdurre gradualmente la liberalizzazione, cominciando dai servizi accessori e lasciando saldamente nelle mani di gesto-

⁽¹⁾ Il servizio universale è un obbligo imposto dagli stati agli operatori affinché, data la loro utilità sociale, i servizi telefonici di base vengano offerti a tutti a prezzi modici.

⁽²⁾ (Com (87) 290 def).

ri pubblici e organismi amministrativi (i ministeri delle Poste e Telecomunicazioni) la gestione della rete e del servizio primario – la fonia vocale, ma al contempo introducendo la nozione di “servizi concorrenziali”, indicando la necessità di liberalizzare i terminali e, fondamentale, indicando la strada della separazione tra attività di regolazione e attività operativa. Uno degli argomenti più importanti del Libro verde 1987, la convergenza tra informatica, telecomunicazioni e multimedia (o “audiovisivo”), è oggi straordinariamente attuale, come abbiamo già detto;

– direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 (90/387/CEE) sull’istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (Open Network Provision-ONP): impone l’accesso a condizioni trasparenti, obiettive e non discriminatorie alle infrastrutture. La direttiva costituisce il primo significativo passo verso l’armonizzazione, nei vari paesi membri, del settore delle telecomunicazioni. Essa riguarda l’accesso alle reti e richiede che l’infrastruttura di rete⁽³⁾ sia messa a disposizione dei nuovi operatori, anche non nazionali. La direttiva chiede anche criteri di trasparenza e pubblicità nei costi per evitare condizioni di disparità, quindi una contabilità separata dei diversi segmenti aziendali. In particolare questo provvedimento ha consentito il (lento, ma effettivo) avvio della concorrenza, a cominciare dai circuiti affittati e dai servizi di trasmissione dati a commutazione di pacchetto e di circuito, che rappresentano il gradino primario dei servizi. Attualmente, la Direttiva 97/51/EC del 6 ottobre 1997 modifica la direttiva 90/387 per adattarla al contesto competitivo nelle telecomunicazioni;

– direttiva della Commissione del 28 giugno 1990 (90/388/CEE) relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni. La direttiva liberalizza tutti i servizi ad esclusione della telefonia vocale, dei servizi radiomobile e satellitari con l’abolizione di tutti i diritti speciali esclusivi per la fornitura di questi servizi. Si tratta di una direttiva fondamentale, dove viene indicata per la prima volta la data della fine del monopolio sull’installazione e la gestione di reti di fonia vocale (31 dicembre 1997), mentre da subito, per quasi tutti gli altri servizi⁽⁴⁾ gli Stati membri vengono obbligati ad abolire i diritti speciali o esclusivi che fino ad allora avevano individuato come unico attore l’operatore monopolista. Inoltre viene chiesta anche la separazione tra attività operative e quelle di regolamentazione del settore. La direttiva è stata recepita dall’Italia con quattro anni di ritardo, e altri due ne sono occorsi per gli indispensabili regolamenti tecnici d’attuazione.

⁽³⁾ Ricordiamo che le politiche di concorrenza (art. 85-86) nel settore si basano su due principi:

- riconoscimento di un abuso di posizione dominante in qualsiasi comportamento diretto a restringere o negare l’accesso alla rete a operatori cui si vendono servizi. Le condizioni devono essere obiettive, trasparenti e note, sempre sulla base di equità tra pubblico e privato;

- è escluso qualunque meccanismo di sovvenzione interna.

⁽⁴⁾ Sono ancora esclusi dal regime di applicazione di questa direttiva il telex, la radiotelefonica mobile, il radioavviso (cerca persone) e le comunicazioni via satellite.

A questi passi fondamentali ne sono seguiti molti altri, sviluppati secondo il seguente cammino:

– provvedimenti di armonizzazione (imposizione in tutti gli stati membri di analoghe procedure per aumentare la trasparenza, favorire la concorrenza transnazionale e le economie di scala), quali la direttiva del Consiglio - 5 giugno 1992 (92/44/CEE) sulle linee affittate. Le principali misure di armonizzazione sono:

- la direttiva 97/51, già ricordata e in particolare nella parte che emenda la direttiva 92/44 sulle linee affittate;
- la direttiva 97/13/EC sull'armonizzazione delle procedure e dei requisiti per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni di telefonia;
- la direttiva 97/33/EC sull'interconnessione;
- la direttiva 97/66 sulla protezione dei dati personali e la tutela della privacy nel settore delle telecomunicazioni;
- la direttiva 98/10/EC sulla telefonia vocale e l'applicazione del servizio universale in un contesto concorrenziale;
- la direttiva 1999/5/EC sulle apparecchiature radio e i terminali per le telecomunicazioni
- la decisione 710/97 sulle licenze per i servizi relativi alle comunicazioni personali satellitari;
- la decisione 128/1999/EC sull'introduzione dei sistemi di telefonia mobile di terza generazione (UMTS).

È opportuno ricordare inoltre:

- le risoluzioni del Consiglio (documenti volti a rinforzare il peso politico del cammino già intrapreso), quali le risoluzioni del 22 luglio 1993 (93/C213/01) e del 7 febbraio 1994 (94/C48/01), rispettivamente sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni e sul servizio universale;
- le comunicazioni della Commissione (contenenti studi tecnici e analisi corredate da proposte), come la comunicazione del 25 ottobre 1994 (Com (94) 440 def), del 25 gennaio 1995 (Com (95) 682 def), ovvero la seconda parte del Libro verde sulle infrastrutture di rete.
- le raccomandazioni della Commissione volte a fornire delle linee guida per l'adozione di determinati provvedimenti. Tra i più importanti ricordiamo la raccomandazione 98/195 sulle tariffe di interconnessione e la raccomandazione 98/322 sulle metodologie di contabilità e di separazione dei costi, nonché la R. GSM del 25 Giugno 1987 che è alla base del successo europeo nel campo della telefonia mobile, oggi regolato principalmente attraverso la direttiva 96/2 e da altre norme accessorie.

Dal 1995 ha inizio un secondo processo, che si innesta sul precedente, modificandone alcune premesse in virtù del progresso tecnico e dell'affermarsi del principio di concorrenza come il più valido per ottenere tariffe migliori per l'utente e per la creazione di nuove imprese nel settore delle telecomunicazioni. In particolare ricordiamo:

- la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1995 (95/62/CE) per l'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale (si tratta di un ulteriore provvedimento di armonizzazione);

– la direttiva della Commissione del 13 marzo 1996 (96/19/CE), volta a modificare la direttiva 90/388 al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni. Si tratta di uno degli atti più importanti dell'intero processo di apertura alla concorrenza, tanto è vero che la direttiva è denominata *full competition*. Con questo atto la Commissione adotta una decisione di fondamentale importanza per quanto concerne la creazione di reti alternative a quelle esistenti o l'uso di quelle esistenti da parte di terzi. Fino ad allora infatti, pur avendo invitato gli Stati membri a rinunciare alla concessione di diritti speciali agli operatori di telecomunicazioni monopolisti, la Commissione riteneva che fosse meglio evitare la costosa duplicazione delle reti esistenti. Con questa direttiva invece si prende atto del progresso tecnico (reti mobili, linee affittate, centrali digitali ad alta capacità), optando per la creazione di nuove reti che sfruttino al massimo le opportunità competitive offerte dalle nuove tecnologie digitali. Oltre alla dimensione "fisica", la direttiva predispone un completo quadro normativo in tema di armonizzazione delle autorizzazioni/licenze nazionali, di disponibilità di archi di numerazione e un trattamento favorevole rispetto agli obblighi del servizio universale per i nuovi entranti. In sostanza si può dire che sulla base di questa direttiva è stato compiuto il processo di liberalizzazione che è ufficialmente iniziato il 1° gennaio 1998, ma che come abbiamo visto è cominciato molto prima.

Questo il quadro dell'attuale legislazione. La Commissione è oggi impegnata nella cosiddetta *Review* 1999, che costituisce un importante momento evolutivo della regolamentazione della comunicazione in tutta Europa. Si tratta, attraverso una riflessione ampia e ambiziosa, di gettare le premesse per regolare l'evoluzione futura della comunicazione in un'ottica di convergenza tra settori, mercati e tecnologie nel campo delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione. La conclusione anticipata dell'incarico della Commissione Santer non ha frenato questo processo, che certamente occuperà un ruolo rilevante anche nei lavori della Commissione Prodi. In particolare, si tratta di formalizzare un lungo processo di consultazione, iniziato nel 1997 con la pubblicazione del Libro verde sulla convergenza, che ha consentito di raccogliere (in due fasi, poiché la consultazione pubblica è stata estesa con la produzione di un secondo documento) una molteplicità di osservazioni da parte di istituzioni, operatori e utenti. Questa consultazione si è cristallizzata attorno a cinque principi di base che sono attualmente in discussione:

- la necessità di mantenere un livello minimo di regolamentazione, favorendo il più possibile l'autoregolamentazione e l'affermazione della concorrenza;
- basare la regolamentazione su obiettivi di *policy*, tra i quali la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese e la tutela dei consumatori;
- sviluppare una regolamentazione flessibile e al tempo stesso rispettosa della base legale di ciascun paese;

- far evolvere le politiche di regolamentazione verso la neutralità tecnologica, ovvero senza penalizzare determinate soluzioni tecnologiche a scapito di altre e senza reintrodurre norme anti-competitive;
- garantire che la regolamentazione concertata ai massimi livelli internazionali sia applicata e applicabile a livello locale.

Nel prossimo futuro, la crescita della concorrenza in Europa richiederà con ogni probabilità un differente approccio alla regolamentazione. Talune direttive, eccessivamente dettagliate, risulteranno obsolete o rischieranno di rallentare lo sviluppo. Altre invece dovranno essere introdotte come espressione di politiche regolatorie interamente nuove. Le politiche future dovranno quindi, con ogni probabilità, basarsi sulla definizione di obiettivi condivisibili, su un set di principi che regolamentino i mezzi per raggiungere detti obiettivi e soprattutto linee guida più o meno dettagliate per una interpretazione più univoca possibile di tali principi.

In pratica, il primo nodo da sciogliere concerne la regolamentazione orizzontale delle infrastrutture di comunicazione, che nel disegno della Commissione (della DG XIII in particolare) non dovrebbe dipendere dal tipo di servizi offerti. Si tratta in particolare di capire se è possibile separare la regolamentazione dell'infrastruttura di trasporto dalla regolamentazione dei contenuti. Ciò richiederebbe come minimo l'applicazione, nondimeno, di regole di tipo *must-carry*: secondo l'esempio della Commissione, ma se ne possono fare molti altri, i diritti acquisiti da un *broadcaster* per la diffusione di determinati programmi diverrebbero obblighi di trasmissione di tali programmi a carico del proprietario del network.

Un secondo aspetto riguarda la complementarietà tra regole di concorrenza e regole settoriali, che in una prospettiva più ampia investe anche il rapporto tra autorità garanti della concorrenza e autorità delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo.

Questa dualità è spesso presente nei settori economici soggetti alla liberalizzazione. In particolare, la legislazione settoriale applicata alle telecomunicazioni tende a conseguire specifici obiettivi di liberalizzazione, che una volta conseguiti richiedono un aggiornamento della legislazione in questione. Questo aggiornamento deve essere coerente con i più rigidi criteri di concorrenza, i quali vengono generalmente applicati per rimediare a squilibri esistenti e non in modo pro-attivo. Nell'ambito della *Review* 1999 questa coerenza deve essere assicurata attraverso un'evoluzione delle regole delle direttive ONP e con una definizione più uniforme del concetto di «notevole forza di mercato», che non ha trovato un'interpretazione univoca nei vari Stati membri. Inoltre proprio il rapporto istituzionale tra autorità di concorrenza e autorità di settore ha ancora margini rilevanti di sviluppo, primariamente per la recente introduzione delle autorità di telecomunicazioni a fronte di una esperienza generalmente più consolidata delle autorità di concorrenza.

Il terzo punto chiave riguarda la capacità della Commissione, di governi e autorità di regolamentazione di gestire il cambiamento tecnico ed economico accelerando la produzione normativa e regolamentare, risolvendo un non facile paradosso secondo il quale una maggiore flessibilità è assicurabile solo da provvedimenti quali regolamenti o delibere, perché i tempi degli altri strumenti legislativi (con l'eccezione della decretazione d'urgenza) risultano essere molto più lunghi e incerti. La flessibilità ottenuta per questa via – qui è il paradosso – viene però penalizzata dal rischio di una limitata incisività e sostenibilità legale dei provvedimenti regolamentari, specie quando questi siano scarsamente coerenti con la base legale del paese che li adotta.

Il quarto elemento riguarda la gestione delle risorse scarse che anche nel nuovo ambiente digitale non cessano di essere tali; di particolare rilevanza appaiono le decisioni da prendere nell'ambito della numerazione, all'interno della quale occorre anche trovare una soluzione ai problemi dell'assegnazione dei domini e degli indirizzi di rete Internet, oggi sottratti alla regolamentazione ma che in prospettiva potrebbero rientrarvi, e nell'ambito della gestione efficiente dello spettro radioelettrico, per la quale la DG XIII ha recentemente lanciato una consultazione pubblica. In tale ambito l'Autorità ha dato tre indicazioni:

- valorizzare le frequenze al fine di creare un mercato, allargando la riflessione anche alla durata dell'assegnazione delle frequenze stesse e ai criteri di riallocazione in caso di non utilizzo o di utilizzo inefficiente;
- accettazione, in linea di principio, della creazione di un organismo intermedio tra Direzione Generale XIII e European Radio Committee per consentire un più efficace coordinamento delle politiche di gestione e allocazione delle frequenze, mantenendo il coordinamento con l'Unione internazionale delle telecomunicazioni;
- armonizzare innanzitutto a livello nazionale le eventuali distonie che possono riguardare gli usi delle frequenze (per televisione, telecomunicazioni, trasporti, sicurezza, etc.), per poi affrontare le problematiche in un contesto internazionale.

A questi punti se ne può aggiungere in conclusione un altro, che è rappresentato dal ruolo della Commissione e del coordinamento con le amministrazioni e le autorità di regolamentazione. Recentemente infatti ha ripreso quota il dibattito sulla creazione di un regolatore unico europeo per le infrastrutture di comunicazione e i servizi a queste collegati. Tuttavia, indipendentemente dalla configurazione istituzionale che si vorrà adottare, è certo che la ripartizione dei compiti tra Commissione, amministrazioni e autorità dovrà essere attentamente calibrata, muovendo innanzitutto dal principio di sussidiarietà, ma nell'alveo di un corredo normativo efficace e condivisibile, eventualmente supportato da linee-guida simili alle attuali raccomandazioni, che uniscono concrete opzioni comportamentali al dato tecnico-economico in chiave comparata.

7. Le caratteristiche innovative della legge n. 249/97

L'ampiezza e la profondità dei processi di innovazione, sviluppo e convergenza tecnologica che investono l'industria della conoscenza, l'esistenza di articolati circuiti istituzionali di carattere internazionale e sovranazionale sono dunque i lineamenti di fondo dello scenario esterno che ha fatto da cornice alla elaborazione della legge n. 249 del 1997.

Di fronte a questo scenario ed alla stregua delle coordinate di sistema esistenti sul piano interno, prima rapidamente richiamate, il nostro legislatore ha compiuto una serie di scelte che configurano un modello organizzativo finalizzato a far sì che l'Autorità possa svolgere il proprio ruolo di garanzia in favore dei cittadini consumatori e delle imprese impegnando la propria indipendenza, imparzialità e competenza tecnica principalmente in tre direzioni: favorire il progressivo ed equilibrato sviluppo della concorrenza nei mercati caratterizzati da situazioni di monopolio; promuovere le condizioni per il miglioramento della qualità dei servizi e dei prodotti in relazione all'evoluzione delle tecnologie; assicurare la tutela degli utenti, con particolare attenzione ai problemi delle fasce più deboli, quale è, ad esempio, quella dei minori rispetto al mezzo televisivo.

La delicatezza della missione istituzionale e la diversità dei piani sui quali deve essere realizzata, così come l'estensione delle aree di competenza, hanno condotto ad una progettazione legislativa di carattere sensibilmente innovativo, sia per la particolare configurazione degli organi di vertice – caratterizzata dalla presenza di tre collegi, il Consiglio e le due Commissioni, ciascuno dei quali titolare di competenze decisorie proprie – sia per l'ampiezza della gamma degli strumenti di intervento assegnati all'Autorità al fine di consentirle di governare i processi di liberalizzazione dei mercati e di convergenza tecnologica.

Ma soprattutto occorre dire che di fronte alla complessità degli scenari di riferimento e dei settori destinatari delle regolazione, la legge tende a fornire una risposta puntuale, per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa dell'Autorità, in termini di flessibilità, chiaramente percepita come la formula che più di ogni altra consente di adattare con la necessaria tempestività l'allocazione interna di competenze e risorse in relazione agli andamenti delle variabili esterne (quadro normativo internazionale, europeo e nazionale, particolari evoluzioni della tecnologia e dei mercati, ecc).

In conformità ad un indirizzo di politica della legislazione oggi in via di progressivo consolidamento, la flessibilità organizzativa viene perseguita, in primo luogo, mediante uno strumento di tipo delegificatorio, in virtù del quale si consente dell'Autorità di procedere in futuro, adeguando il proprio regolamento di organizzazione, alla redistribuzione tra i tre organi collegiali delle competenze inizialmente ad essi assegnate, come già ricordato, dalla stessa legge istitutiva.

8. Il modello organizzativo dell'Autorità

L'altro strumento fondamentale per garantire la flessibilità operativa dell'Autorità è dato dall'ampio potere di autorganizzazione ad essa conferito e già puntualmente esercitato con l'adozione dei regolamenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento, la gestione amministrativa e la contabilità, il trattamento giuridico ed economico del personale. Contemporaneamente a questi provvedimenti, l'Autorità ha anche approvato il proprio Codice etico, al quale la legge istitutiva demanda la definizione delle modalità operative e comportamentali cui debbono attenersi i componenti, i dirigenti e il personale dell'Autorità. Un Comitato etico, recentemente costituito, ha il compito di valutare la corretta applicazione delle norme del Codice etico e di proporre soluzioni per i casi concreti, riferendo al Consiglio.

Per quanto riguarda l'organizzazione, l'Autorità è impegnata a compiere verifiche periodiche, al fine di realizzare tutti i rafforzamenti necessari per migliorare la qualità delle proprie decisioni, in relazione alle quali deve comunque esservi la consapevolezza che, in ogni caso, si pone anche un rilevante problema di comunicazione.

La chiarezza e la trasparenza sono infatti essenziali per una istituzione di questa natura, per di più chiamata ad operare e legittimarsi nel contesto di un sistema informativo quale è il nostro, caratterizzato da situazioni di forte integrazione e di dipendenza tra organi di informazione ed imprese impegnate nell'industria della comunicazione.

Ancora sul piano organizzativo, occorre ricordare che la legge – tenendo in evidente considerazione la quantità e la complessità degli adempimenti posti a carico dell'Autorità – consente a questa di avvalersi degli organi del Ministero delle comunicazioni, il quale – come si illustrerà più diffusamente nella parte dedicata all'implementazione del modello organizzativo dell'Autorità – ha puntualmente prestato la propria collaborazione nella difficile fase di avvio dell'attività. L'Autorità può inoltre avvalersi degli organi del Ministero dell'interno per quanto riguarda la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazioni così come di quelli di cui poteva avvalersi il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

8.1 I Comitati regionali per le comunicazioni

Uno dei lineamenti che più qualificano il modello organizzativo dell'Autorità è certamente quello costituito dai Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom) che la legge, riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio per assicurare le funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, qualifica come organi dell'Autorità. Saranno i legislatori regionali ad istituire i Corecom, in conformità ad indirizzi generali che l'Autorità, adempiendo a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 13, della stessa legge n. 249 del 1997, ha già provveduto

a definire d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Tra gli indirizzi generali proposti, in ordine ai requisiti richiesti ai componenti dei Core-com, vi sono quelli secondo cui la composizione ordinaria, compreso il Presidente, sia di norma di cinque membri, in possesso dei necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici, che diano garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale sia dal sistema degli interessi di settore. Il procedimento di nomina vede coinvolto il Consiglio regionale, con garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nella definizione delle procedure di elezione, non escludendo che, in analogia con quanto avviene per l'Autorità, il Presidente sia nominato direttamente dall'Esecutivo regionale, sentita la Commissione consiliare competente.

Al finanziamento dei Comitati provvederanno in parte le Regioni, per l'esercizio dei compiti legati a specifiche esigenze regionali, e in parte l'Autorità, per l'esercizio delle funzioni delegate. I Comitati saranno assistiti da un'apposita struttura, dotata di effettiva indipendenza, i cui organici verranno determinati in sede regionale, secondo le rispettive normative, d'intesa con l'Autorità.

Con la stessa procedura, imperniata sull'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, è stato adottato il regolamento che definisce le materie di competenza dell'Autorità che possono essere delegate ai Core-com. Il regolamento prevede che la delega avverrà mediante la stipula di apposite convenzioni, nelle quali saranno specificate le singole funzioni delegate nonché le risorse assegnate per provvedere al loro esercizio. Le funzioni delegate sono esercitate dai Comitati nell'ambito e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dall'Autorità al fine di assicurare il necessario coordinamento sull'intero territorio nazionale dei compiti ad essa affidati dalla legge n. 249 del 1997. Nell'esercizio della delega, i Comitati potranno avvalersi di tutti gli organi periferici dell'amministrazione statale di cui può avvalersi l'Autorità ai sensi della normativa vigente.

In linea di principio sono delegabili ai Comitati tutte le funzioni di governo, di garanzia e di controllo del sistema delle comunicazioni che abbiano rilevanza locale e non pregiudichino la responsabilità generale assegnata in materia all'Autorità dalla legge istitutiva. Potranno essere delegate funzioni consultive riguardanti un'ampia gamma di materie (adozione del regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione; definizione dei criteri relativi alle tariffe massime per l'interconnessione e per l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni; emanazione delle direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione da parte di ciascun gestore di una Carta di servizio; adozione del regolamento sulla pubblicazione e diffusione dei sondaggi; predisposizione dello schema di convenzione annessa alla concessione di servizio pubblico radiotelevisivo).

Tra le funzioni di gestione, con carattere prioritario, potranno essere delegate quelle in materia di tenuta del registro degli operatori di comunicazione e di monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive, mentre per quanto concerne le funzioni di vigilanza e controllo, saranno delegabili, fra le altre, quelle in materia di esistenza di fenomeni di interferenze elettromagnetiche, di rispetto dei tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana e delle norme in materia di tutela di minoranze linguistiche. Infine, potranno essere delegate ai Corecom anche funzioni istruttorie riguardanti controversie in tema di interconnessione e accesso alle infrastrutture di telecomunicazioni, ovvero controversie tra ente gestore del servizio di telecomunicazioni e utenti privati.

8.2 Il Consiglio nazionale degli utenti e la tutela dei consumatori

La legge n. 249 del 1997 ha posto un forte accento sulla tematica della tutela dei consumatori prevedendo l'istituzione del Consiglio nazionale degli utenti, di cui verranno chiamati a far parte esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi tra persone particolarmente qualificate in campo giuridico, sociologico, psicologico, pedagogico, educativo e mass-mediale, distintesi nell'affermazione dei diritti e della dignità della persona o delle particolari esigenze di tutela dei minori. L'Autorità ha recentemente approvato, in attuazione di quanto espressamente previsto dalla stessa legge istitutiva, il regolamento che fissa i criteri per la designazione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio e determina il numero dei suoi componenti.

Il regolamento impegna il Consiglio in un'azione mirante alla salvaguardia — con specifico riferimento agli interessi degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi ed alle esigenze di tutela dei minori — della dignità umana, del pluralismo, della obiettività, completezza ed imparzialità dell'attività informativa e di comunicazione, dell'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose. L'Autorità può affidare al Consiglio lo studio di particolari questioni e la formulazione di analisi a carattere progettuale, anche mediante rapporti con associazioni, enti, istituzioni operanti nei settori informativi e culturali, nonché della cinematografia e dello spettacolo in generale e dello sport.

Il Consiglio svolge le sue funzioni per la durata di quattro anni e si compone, complessivamente, di undici membri, nominati dall'Autorità tra esperti designati dalle associazioni prima indicate, le quali dovranno avere i requisiti previsti dalla legge n. 249 del 1997, mentre ai fini del riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale si farà espresso riferimento all'iscrizione nell'elenco istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, concernente la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti.

9. Le relazioni internazionali

La globalizzazione dei mercati, la naturale interoperabilità del mercato delle telecomunicazioni, e l'importanza della legislazione comunitaria, danno alle relazioni internazionali un ruolo quanto mai rilevante nella condotta operativa dell'Autorità.

La crescente internazionalizzazione delle regole è un fatto nuovo di cui bisogna tenere conto. Il settore della comunicazione sfugge sempre di più ai confini della sovranità nazionale e di conseguenza alla possibilità di controllo attraverso regole di carattere nazionale. Al livello nazionale della regolazione si sovrappongono i livelli sovranazionali, ovvero il canale comunitario e il livello internazionale che stanno assumendo un peso sempre maggiore, prevalentemente sugli aspetti tecnici, ma di riflesso anche sugli aspetti economici e politici.

Per quanto riguarda le regole, tutti i paesi europei hanno in essere un quadro normativo, anche piuttosto dettagliato, che modella l'azione delle emittenti pubbliche e private nell'audiovisivo, nonché degli operatori delle telecomunicazioni. Nondimeno, la recente indagine della Commissione Europea sulla convergenza delle tecnologie ha messo in luce che gli Stati membri non vogliono un intero sistema di nuove regole. Si avverte invece un forte bisogno di confrontare le proprie esperienze, di far circolare le idee, anche di sperimentare nuovi comportamenti istituzionali. Inoltre la globalizzazione dei mercati e la presenza di attori multinazionali hanno ravvivato un dibattito – quello sull'autorità unica europea – che sembrava sopito. L'Autorità è fortemente agganciata alla rete di relazioni europee e lungo questa linea prendono forma i suoi comportamenti.

In particolare, l'Autorità ha dato vita a un esteso network di relazioni secondo le possibilità indicate dalla legge n. 249/97, che attribuisce all'Autorità stessa la facoltà di sviluppare relazioni dirette con altre autorità e con organismi internazionali. Fin dal primo momento l'Autorità ha individuato nel rapporto con la Commissione europea un momento centrale del dispiegamento delle proprie attività. I primi provvedimenti sul ribilanciamento tariffario e sull'interconnessione hanno beneficiato di un prolungato e proficuo scambio di vedute con le DG interessate, in particolare la DG XIII (Telecomunicazioni) e DG IV (Concorrenza).

Lo scambio di idee e le relazioni con le altre autorità europee hanno costituito un elemento importante dell'attività dell'Autorità, che si è confrontata sia con le esperienze consolidate di Oftel (il regolatore britannico delle telecomunicazioni) sia con le autorità di paesi comunitari ed extra-comunitari, con i quali il confronto e lo scambio di informazioni è stato quasi quotidiano. Tali scambi avvengono sia nell'ambito del Gruppo dei regolatori indipendenti (telecomunicazioni), che riunisce le autorità degli Stati membri dell'Unione europea più quella Svizzera, dell'Islanda, del Lichtenstein e della Norvegia, sia nell'ambito dell'Epra (European Platform of Regulatory Authorities) nel campo dell'audiovisivo, che rappresenta un forum allargato a numerosi paesi dell'est europeo.

L'Autorità prende inoltre attivamente parte ai tradizionali forum internazionali del mondo delle telecomunicazioni: tra questi, la Cept (Conferenza Europea delle Amministrazioni Postali e delle Telecomunicazioni), l'Ectra (European Committee of Telecommunications Regulatory Authorities) e ai vari sottogruppi che ne caratterizzano i lavori. La Cept e l'Ectra rappresentano un interessante punto di osservazione poiché tale consesso vede presenti 43 paesi europei, ovvero quasi tutti quelli dell'est europeo, i paesi ex-Efta (European Free Trade Association) e naturalmente gli Stati membri dell'Unione europea.

Infine, su sollecitazione della DG X, l'Autorità ha partecipato alla consultazione sulla ripresa dei negoziati Gats (General Agreement on Tariffs and Services) in tema di audiovisivo.

Occorre dire che le relazioni internazionali servono, oltre a quello indicato, anche a un altro scopo. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di fronte alla delicatezza della propria missione istituzionale ed al grande impegno che questa richiede, avverte infatti con particolare forza la necessità di individuare un corretto parametro di valutazione del proprio rendimento nello svolgimento del ruolo di regolazione di cui è investita nei confronti del mercato della comunicazione. Tale parametro deve essere in primo luogo ricercato con riferimento all'ambito europeo e internazionale, poiché l'Autorità non è inserita solamente nel contesto nazionale, ma anche in un contesto europeo.

L'Autorità ha infatti lavorato confrontando il proprio operato con quello svolto dalle autorità omologhe degli altri paesi e ha instaurato un dialogo costante, in vista della definizione dei contenuti delle proprie decisioni, con le istituzioni europee preposte ai processi di liberalizzazione ed armonizzazione. In questo dibattito da più parti è stato formulato l'interrogativo sulla costituzione di un'Autorità che si occupi del mercato delle comunicazioni in ambito europeo o, quanto meno, per l'adozione di una direttiva europea che crei un coordinamento permanente tra le varie Autorità nazionali in materia di normative antitrust.

Su questo e altri aspetti attinenti la regolamentazione delle telecomunicazioni, il Gruppo dei regolatori indipendenti (*Independent Regulators Group*) svolgerà una sessione di lavori convocata proprio in Italia nel mese di aprile dell'anno 2000.

In effetti, appare sempre più meritevole di attenzione l'opinione che ritiene necessaria l'istituzione di un'autorità a livello europeo, un'autorità di secondo livello che nasca dall'esperienza dei regolatori nazionali e che li raccordi. Questo punto di vista appare tanto più condivisibile se si tengono presenti i processi concentrativi in atto sia nel settore delle telecomunicazioni quanto in quello dell'audiovisivo, processi che sfuggono ormai largamente alla normazione e alla tipologia dei controlli degli Stati nazionali. Da qui l'opportunità – su cui sarebbe estremamente opportuno aprire un confronto in sede culturale e politica – di istituire un centro regolatore imparziale e indipendente, diverso dalla Commissione dell'Unione europea, anche se collegato al livello delle istituzioni comunitarie.

L'Autorità si caratterizza, nel confronto con le omologhe istituzioni di altri paesi, per alcuni aspetti tipizzanti. Il primo di questi è l'ampiezza delle competenze, estese all'audiovisivo, alle telecomunicazioni e alla stampa. Proprio all'estero l'Autorità di convergenza, detta *single authority* o *convergence authority* ha destato molto interesse fin dal suo primo apparire. L'Autorità finlandese e quella svizzera, con talune differenze, sono infatti le sole altre autorità europee dove il legislatore ha dato all'ottica di convergenza un rilievo particolare, creando un'unica istituzione con i poteri regolatori nelle telecomunicazioni e nell'audiovisivo. La Cmt⁽¹⁾, l'autorità spagnola per le telecomunicazioni, ha competenze nel campo della televisione per quanto riguarda la regolamentazione delle infrastrutture, avvicinandosi così al modello di autorità convergente. Nella maggior parte dei paesi invece le autorità sono rigidamente separate per i due settori principali della comunicazione. Le altre autorità delle telecomunicazioni europee si occupano di telecomunicazioni in modo abbastanza esclusivo, con limitate contaminazioni in particolare per quanto riguarda le infrastrutture (ad es. televisione via cavo). Le autorità dell'audiovisivo tendono a regolamentare i contenuti della programmazione radiotelevisiva, magari in condominio con una commissione governativa o parlamentare per quanto riguarda il rispetto del pluralismo politico. Vi sono infine, in taluni paesi, autorità separate per la gestione delle radio frequenze, come, ad esempio, nel Regno Unito la Radio Communications Agency e la RTTVSE in Svezia, che si occupano di tutte le frequenze (per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione). In questo contesto l'Italia appare posizionata strategicamente, sia perché l'Autorità convergente consente di abbracciare in un'unica istituzione una parte molto ampia del sistema della comunicazione, sia perché il nostro Paese per l'enorme diffusione della telefonia mobile e per la ricchezza e l'importanza dell'offerta della programmazione radiotelevisiva si trova ad affrontare prima di altri tematiche di convergenza. Proprio dal confronto e dal dibattito con le autorità degli altri paesi del settore delle telecomunicazioni, emergono talora resistenze anche di tipo culturale ad accettare la logica di convergenza nella comunicazione, resistenze che marcano un'effettiva differenza di approccio.

⁽¹⁾ Comision del mercado de las telecomunicaciones.

PAGINA BIANCA