

po tecnico. L'andamento quantitativo dell'innovazione e della diversificazione tecnologica delle imprese può essere misurato attraverso l'indicatore di brevetto. A tal fine si analizza la dinamica innovativa delle imprese in alcune classi della convergenza (es. Internet e telefonia mobile), poi la diversificazione in famiglie tecnologiche (es. elettronica) e la spesa in ricerca e sviluppo. È inoltre possibile esaminare a livello qualitativo le strategie e i comportamenti delle imprese maggiori, in particolare per quanto concerne l'entrata nei settori delle telecomunicazioni, dei *media*, dell'editoria.

Per i consumatori, la convergenza si traduce essenzialmente in una sovrapposizione delle offerte, con notevoli vantaggi derivanti dalla concorrenza, ma anche, per taluni, in un senso di inadeguatezza alla modernizzazione spinta dalle logiche del marketing più che dai bisogni reali.

L'Autorità è particolarmente impegnata per aumentare la trasparenza e per verificare la correttezza delle offerte commerciali e di nuovi servizi, nella consapevolezza che l'ambiente convergente deve consentire a cittadini e consumatori di beneficiare di vantaggi, minimizzando i disagi connessi a una transizione veloce e di non facile apprezzamento. In un ambiente convergente è particolarmente importante, inoltre, disporre di parametri e di criteri per la valutazione delle continue sollecitazioni all'acquisto che i consumatori si trovano a dover filtrare. Gli indicatori di convergenza per quanto riguarda i consumatori si possono rinvenire in parametri quali indici di penetrazione (es. della telefonia mobile), ma anche nelle risposte all'aumento degli investimenti pubblicitari in beni e servizi della comunicazione e, come si evince da alcune ricerche universitarie, dalla rappresentazione che gli italiani danno delle loro famiglie, circondate da beni tecnologici innovativi in un contesto che rimane tradizionale.

Per analizzare il fenomeno in maggiore dettaglio è utile fare riferimento innanzitutto alla nozione stessa di convergenza. Già la Commissione europea aveva, nel suo Libro Verde sulla convergenza (1997), accolto una duplice accezione: la prima, di natura squisitamente tecnica, corrispondeva alla "capacità di differenti piattaforme di rete di gestire servizi di tipo fondamentalmente simile"; la seconda, invece, di più immediata evidenza, corrispondeva alla "unificazione di apparecchiature di largo consumo" (ad esempio telefono, televisione e computer).

La spinta della tecnologia digitale ha in effetti completamente rivoluzionato le tradizionali ripartizioni tra le singole attività economiche e conseguentemente ha stimolato gli operatori a fornire prodotti e servizi del tutto innovativi, che si pongono al di fuori delle tradizionali classificazioni. Questa sempre più evidente tendenza del mercato incontra altre tendenze presenti nell'insieme della società, sia essa guardata attraverso il comportamento dei consumatori sia in riferimento al mondo delle istituzioni. Le tendenze parlano di una pluralità di convergenze e di fenomeni dinamici, che possono essere definite "piccole convergenze" o "sub-convergenze", come ad esempio una convergenza tecnologica, una convergenza di contenuti, una convergenza economica; a ciò si affianca

una convergenza istituzionale, di diversa natura, che riflette una convergenza di poteri e istituzioni di tipo orizzontale (incroci tra legislazione ordinaria, di settore, di *competition law*).

La convergenza tecnologica (nelle reti, nei servizi e nei terminali) aumenta le opportunità di sviluppare nuovi prodotti e servizi, creando compatibilità e una fitta rete di ponti da una tecnologia all'altra, attraverso l'interoperabilità degli standard e una continua ibridazione tra interfacce tecniche e tra modelli operativi e di business.

Come più volte menzionato nel corso della presente relazione, Internet diviene la piattaforma digitale che gli operatori economici utilizzano per offrire i propri prodotti e servizi e anche servizi di comunicazione che sembravano in contrasto con la natura primaria del mezzo (si pensi alla radiodiffusione sul *web*, alle comunicazioni vocali via Internet, all'accesso alla rete a mezzo della telefonia cellulare).

La convergenza dei contenuti è basata sull'uso universale e sulla combinazione di differenti formati digitali. La plasmabilità del materiale digitale richiede nuove competenze nel campo del copyright per comporre le contrapposte esigenze di tutela dei diritti degli autori (e di coloro che ne sfruttano i copyright ad essi ceduti, ovvero le *major* cinematografiche, le case editrici, i network televisivi).

La convergenza economica sarà principalmente articolata in due direzioni: una convergenza dei mercati, per esempio audiovisivo, telecomunicazioni e Internet, e una convergenza di società, con continue fusioni, acquisizioni, incorporazioni, ma anche con una verticalizzazione della catena del valore (ad esempio attraverso l'offerta diretta di contenuti attraverso la Rete, siano essi musica, film o informazioni).

La fusione Vivendi - Universal, Aol - Time Warner così come l'operazione Telecom Italia - SEAT Pagine Gialle sono esempi di integrazione verticale, che creano gruppi industriali capaci di coprire autonomamente l'intera catena di valore, dalla produzione del contenuto alla distribuzione finale, senza necessità di ricorrere ad operatori esterni.

La convergenza istituzionale, infine, potrebbe registrare l'evoluzione verso un'unificazione delle varie autorità di regolamentazione esistenti, che saranno più integrate e meno specialistiche. Certamente fin da oggi la regolamentazione delle telecomunicazioni, ma anche dell'audiovisivo, richiede una crescente interazione tra autorità di regolamentazione della concorrenza e autorità di settore, nonché un coordinamento su scala internazionale dell'attività regolamentare.

In conclusione, la convergenza, che al momento della creazione dell'Autorità era praticamente un termine riservato agli addetti ai lavori, è entrata prepotentemente nelle case degli italiani nel corso degli ultimi due anni. Lo sviluppo del mercato delle telecomunicazioni, la crescita della televisione digitale, l'ottimo stato di salute della radio e l'affermazione di Internet come mezzo di comunicazione e di lavoro, nonché l'incessante progresso informatico, hanno interessato in modo particolarmente vivace il nostro Paese, che rappresenta ormai uno dei mercati convergenti più importanti d'Europa.

Parte quarta

**RAPPORTI ISTITUZIONALI
E ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ**

RAPPORTI ISTITUZIONALI E SVILUPPO ORGANIZZATIVO DELL'AUTORITÀ

1. L'evoluzione del quadro istituzionale

1.1 La Review 1999

A tre anni dall'approvazione della legge n. 249/1997 il quadro istituzionale relativo al sistema delle telecomunicazioni, complessivamente considerato, appare destinato ad una ulteriore e significativa evoluzione, soprattutto sotto la spinta degli orientamenti che stanno maturando in sede di Unione Europea.

A questo riguardo grande interesse ha rivestito la Comunicazione della Commissione europea "Verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati - Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni (COM (1999) 539, c.d. *Review 1999*).

Con tale Comunicazione la Commissione si è proposta il compito ambizioso, ancorché necessario, di ricomporre a sistema la complessa normativa comunitaria vigente in materia di telecomunicazioni, da un lato, e di porre le basi per la futura regolamentazione di un'unica infrastruttura della comunicazione, dall'altro.

A seguito della pubblicazione della *Review*, la Commissione ha aperto un procedimento di consultazione pubblica, i cui risultati sono indicati nella Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni - COM (2000) 239 - "Risultati della consultazione pubblica sulla *Review 1999*". Tale documento dà conto del sostanziale favore con cui sono state accolte le proposte contenute nella *Review* soprattutto sui seguenti punti:

- semplificazione, alleggerimento e aggregazione del quadro normativo (a quest'ultimo riguardo la Commissione si impegna in primo luogo ad armonizzare la disciplina relativa ad infrastrutture e servizi correlati per i quali sussistono quadri normativi distinti);

- semplificazione delle procedure per il rilascio delle licenze: il nuovo regime si propone di avvalersi di autorizzazioni generali, che non implicano una preventiva autorizzazione rilasciata da parte di un'autorità di regolamentazione prima di poter fornire il servizio; l'autorizzazione specifica rimarrebbe necessaria solo per l'uso dello spettro radio e delle risorse in materia di numerazione;

- definizione di principi comuni per tutta l'infrastruttura di telecomunicazione, con particolare riferimento all'accesso e all'interconnessione.

I risultati della consultazione pubblica hanno costituito la base per l'elaborazione di cinque *working document* (INFSO A/1 - 27 aprile 2000), che contengono *in nuce* le linee-guida di altrettante direttive destinate a formare il nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni e i relativi servizi.

La filosofia generale che ispira le proposte della Commissione parte dalla premessa che il quadro normativo vigente, concepito essenzialmente per guidare il passaggio da regimi di stampo pubblicistico ad un regime concorrenziale (e dunque particolarmente attento ai profili legati alle regole di accesso al mercato), abbia sostanzialmente raggiunto il suo scopo principale, ossia quello di creare le condizioni di base per la creazione di un mercato competitivo, ma che risulti inadeguato a regolare l'evoluzione, in parte non prevedibile, che il mercato stesso è destinato a subire, ed in parte già sta conoscendo, indotta dall'innovazione tecnologica (dal perfezionamento delle tecnologie di elaborazione, accesso e trasmissione di base, alla prossimo varo dei sistemi di telefonia mobile di terza generazione, allo sviluppo della televisione digitale e così via).

Di qui l'indicazione di una serie di obiettivi da perseguire che possono essere riassunti nel modo seguente:

- promuovere e mantenere un mercato europeo aperto e competitivo, a tutela soprattutto dell'interesse del consumatore ad un rapporto ottimale tra qualità e prezzo dei servizi prestati;

- promuovere l'effettivo accesso di tutti i cittadini europei ai benefici connessi alla realizzazione del servizio universale, preoccupandosi nel contempo di assicurare la massima tutela alla riservatezza dei dati personali, di garantire la massima trasparenza nelle tariffe e nelle condizioni d'uso dei servizi;

- consolidare il mercato interno alla luce del fenomeno della convergenza, puntando ad eliminare gli ostacoli alla fornitura di reti e servizi di comunicazione a livello europeo.

L'orientamento che emerge è quello di perseguire tali obiettivi operando sul quadro normativo in più direzioni: innanzitutto, verso la progressiva unificazione delle regole, oggi distinte per infrastruttura utilizzata e servizi correlati; in secondo luogo, verso un alleggerimento, soprattutto, di quegli aspetti (divieti ed obblighi) che si siano eventualmente resi superflui in conseguenza dell'avvio di regimi concorrenziali ed una semplificazione in favore di un'applicazione generalizzata della normativa in tema di concorrenza (articoli 81 e seguenti del Trattato); in terzo luogo, verso un crescente ricorso ai cosiddetti interventi di *soft-law*, rispetto alla fase precedente che ha richiesto invece soprattutto atti di normazione primaria (tale indirizzo risulta ora piuttosto sfumato nei *working document*); in quarto luogo, verso una sua maggiore stabilizzazione, necessaria per assicurare alle imprese un orizzonte affidabile sulla base del quale operare le proprie scelte programmatiche; in quinto luogo, verso una sua maggiore neutralità nei confronti del tipo di infrastruttura utilizzata per la prestazione dei servizi; infine, verso una sua ef-

fettiva applicazione al livello territoriale al quale si svolge l'attività regolata, indipendentemente dal fatto che si tratti di una normativa concordata a livello nazionale o sovranazionale.

Tale nuovo quadro normativo dovrebbe pertanto realizzarsi mediante: il varo di misure vincolanti (una nuova direttiva quadro e quattro direttive settoriali, relative ad autorizzazioni e licenze, al servizio universale, all'accesso e all'interconnessione, alla tutela dei dati personali e della vita privata; a queste potrebbe aggiungersi una direttiva appositamente concepita per favorire l'introduzione dell'accesso disaggregato alla rete locale - *unbundling of the local loop*) nonché di misure complementari non vincolanti, rappresentate da orientamenti e raccomandazioni elaborate dalla Commissione o dalle autorità nazionali, il cui scopo è quello di accrescere insieme la flessibilità e l'effettività del quadro normativo; l'estensione delle regole generali previste dai trattati sul diritto alla libera concorrenza.

Per ciò che attiene ai contenuti del nuovo quadro regolamentare, la Commissione intende superare la distinzione, rinvenibile nella normativa vigente, per cui nella disciplina delle infrastrutture delle comunicazioni ed in quella dei servizi correlati si applicano regole distinte a seconda del mezzo (rete) utilizzato per la diffusione dei servizi. Considerato che la convergenza comporta che lo stesso servizio può essere trasportato da qualsiasi rete di trasmissione (cavo, etere terrestre, satellite, reti di telecomunicazioni fisse o mobili), la Commissione propone una regolamentazione uniforme per tutte le reti, con il vantaggio, ad esempio, di applicare per il rilascio delle licenze o delle autorizzazioni un unico complesso di regole, che garantisca trasparenza, non discriminazione, proporzionalità ed obiettività; ciò, tuttavia, con l'avvertenza dell'esigenza di far salvi gli obblighi derivanti dal diritto comunitario che si applicano al contenuto dei servizi di radiodiffusione e di altri servizi della società dell'informazione.

Rispetto al servizio universale ed agli interessi degli utenti e consumatori, l'orientamento della Commissione è quello per cui detti temi debbano essere tuttora oggetto di disciplina nella legislazione di settore. Al fine di evitare quello che la stessa Commissione paventa come "divario digitale", gli stati membri dovranno riflettere sui contenuti e sistemi di finanziamento del servizio universale, eventualmente includendo taluni servizi via Internet, per favorire la diffusione dell'utilizzo della Rete.

Più in generale, in relazione alle tematiche della protezione dei dati personali, della privacy e del sostegno agli utenti disabili, se è vero che si tratta di temi espressamente richiamati tra gli obiettivi politici del futuro quadro regolamentare di settore, va sottolineato tuttavia che l'attenzione che la *Review* dedica, nel corpo della Comunicazione, alle tematiche di diretto interesse per i consumatori non appare proporzionata al rilievo che esse assumono in una situazione di mercato caratterizzata dall'apertura dei mercati alla concorrenza e alla pluralità di offerte.

Si tratta in sintesi di un programma d'azione che, al momento della sua messa in atto, richiederà una attenta e soprattutto sollecita azione di

adeguamento da parte del legislatore nazionale, per l'inevitabile impatto che esso è destinato ad avere sull'attuale assetto normativo interno delle telecomunicazioni.

Per ciò che attiene ai contenuti della comunicazione della Commissione che più direttamente si riferiscono al ruolo delle autorità nazionali di settore, va rilevato come in essa si esprima una posizione negativa in ordine all'istituzione di un'apposita autorità europea, in grado di assicurare il rispetto dei principi e delle regole comuni, soprattutto in materia di contrasto dei fenomeni di concentrazione. Una posizione che, almeno in parte, costituisce un arretramento o se si vuole un mancato sviluppo di una prospettiva che solo qualche anno fa aveva trovato un certo favore a livello europeo. Sulla base dei risultati di una serie di studi promossi dalla Commissione stessa su questo tema, essa è pervenuta alla conclusione che, per quanto si registrino valutazioni difformi e non sempre positive circa l'attività svolta dalle autorità di regolazione nazionali, queste non sono tali da giustificare i costi che comporterebbe l'istituzione di un'autorità di regolazione a livello europeo. Tuttavia, proprio in considerazione della valorizzazione del ruolo delle autorità nazionali che il nuovo quadro normativo si propone di realizzare, la Commissione avverte l'esigenza di migliorare il coordinamento e la cooperazione tra tali autorità.

Le proposte formulate al riguardo, e ispirate a quanto già è operativo nel settore della tutela dei dati personali, consistono nell'istituzione di un Comitato delle comunicazioni (COCOM) e di un Gruppo ad alto livello per le telecomunicazioni.

Al Comitato, destinato a sostituire i due comitati oggi esistenti (il Comitato ONP e il Comitato Licenze), composto dalla Commissione e dagli Stati membri, verrebbero assegnate funzioni sia consultive che di regolazione: in sede consultiva, esso sarebbe chiamato a formulare pareri non vincolanti su progetti relativi alle infrastrutture e ai servizi; in sede di regolazione, esso verrebbe chiamato a pronunciarsi su progetti proposti dalla Commissione soprattutto in ordine alla armonica applicazione in aree specifiche della legislazione comunitaria di settore.

Il Gruppo, composto dalla Commissione e dalle autorità nazionali di regolazione, subentrerebbe all'attuale Gruppo ad alto livello delle autorità di regolamentazione, dovrebbe essere presieduto da un rappresentante di una autorità nazionale e dovrebbe collaborare con la Commissione soprattutto nel compito di assicurare la massima uniformità alle disposizioni adottate dai legislatori nazionali in attuazione del nuovo quadro normativo disegnato a livello comunitario.

1.2 Il completamento del quadro normativo interno: il disegno di legge n. 1138

Mentre il quadro normativo europeo si avvia a modificarsi secondo le linee guida che si sono brevemente richiamate, il quadro normativo nazionale presenta ancora una grave lacuna rappresentata dalla mancata

approvazione della disciplina di un segmento importante del sistema della comunicazione sociale, come quello dell'emittenza radiotelevisiva.

Inserita, come è noto, in un disegno di legge originariamente più ampio e recante "Disciplina del sistema delle comunicazioni" (disegno di legge A. S. n. 1138), la regolazione di questo segmento è tuttora in discussione in Parlamento. Ciò non solo priva il quadro normativo interno di una parte assai significativa, ma ne contraddice l'impostazione di fondo caratterizzata da una scelta precisa: quella di superare la frammentazione per settori e arrivare alla definizione di una disciplina che, distaccandosi dalla specificità dei "mezzi", punti invece a porre principi e regole comuni, in stretta relazione con quel fenomeno di convergenza che oggi rappresenta il dato distintivo più rilevante dell'evoluzione tecnologica in corso.

Si tratta dunque di una lacuna che, al momento, ridimensiona l'ambizione di avere una vera e propria legge di sistema e che fa registrare un'asimmetria tra l'esistenza di un modello di autorità nazionale di garanzia che già risponde alle esigenze poste dalla convergenza e un sottostante assetto normativo che si presenta ancora lontano dal coglierle fino in fondo.

Del resto, al di là di queste considerazioni di carattere generale, che il settore dell'emittenza radiotelevisiva richieda un urgente intervento riformatore è opinione largamente condivisa e legata, ancora una volta, alla rivoluzione che in esso ha determinato l'applicazione delle nuove tecnologie applicate alla comunicazione, alla necessità di adempiere a nuovi obblighi comunitari (si veda la direttiva 97/36, in materia di trasmissioni pubblicitarie), nonché dalla necessità di ripensare al ruolo e alla conseguente disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo (anche in questo caso alla luce di quanto stabilito in proposito a livello europeo: si veda, in particolare, il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, annesso al Trattato di Amsterdam del 1997).

Quanto all'innovazione tecnologica, basti pensare al passaggio dalla tecnica di trasmissione analogica a quella digitale, alla moltiplicazione della capacità trasmissiva che essa consente, alla scomparsa di un'oggettiva scarsità dei mezzi diffusivi, sulla quale in passato si erano imposte le relative discipline legislative e di cui anche la legislazione vigente reca traccia. Se tutto ciò significa possibilità concreta di realizzare un maggiore pluralismo nell'informazione, comporta anche una profonda trasformazione delle logiche che sino ad ora hanno retto gli equilibri di questo segmento del sistema di comunicazione sociale, del ruolo che i suoi protagonisti hanno sin qui svolto, delle strategie che ne hanno guidato l'azione. Il che richiede un intervento di regolazione che ripensi le regole di accesso al mercato, nonché gli obblighi gravanti sugli operatori in un contesto di convergenza e, in questo quadro, sappia ridefinire la funzione del servizio pubblico.

A questa esigenza il disegno di legge n. 1138 risponde definendo, innanzitutto, una serie di principi generali, destinati a trovare applicazione in tutto il sistema delle comunicazioni e collegati al riconosciuto ca-

rattere di preminente interesse generale che esso riveste ed allude espressamente al processo di convergenza tecnologica tra il settore delle telecomunicazioni e quello radiotelevisivo come linea guida dell'impianto della nuova disciplina.

Quest'ultima, infatti, prevede dopo una fase di sperimentazione, il passaggio obbligatorio dall'analogico al digitale per le trasmissioni su frequenze terrestri, con conseguente adeguamento dei piani di assegnazione delle frequenze e l'attivazione di un'apposita procedura di concessione, di rilascio di licenza o autorizzazione a seconda del livello territoriale e al tipo di attività, radiofonica o televisiva, che si intende svolgere. Se già su questa base è possibile immaginare un significativo allargamento del numero degli operatori, allo stesso obiettivo sono orientate le disposizioni in materia di emittenza locale, dove alle emittenti radiotelevisive a carattere commerciale, si affiancano le emittenti aventi obblighi di informazione e le emittenti *non-profit*, legate a particolari istanze culturali, etniche, politiche sociali e religiose, cui il legislatore intende assicurare condizioni certe di sopravvivenza e di sviluppo.

In sintesi si può rilevare come il principio del pluralismo informativo tenda, nella logica del disegno di legge a realizzarsi soprattutto attraverso un'accentuazione del c.d. pluralismo esterno, ossia della presenza del numero massimo possibile di fonti, che dal punto di vista tecnico sono potenzialmente in grado di dilatarsi in modo considerevole. Lo stesso principio ispira anche le disposizioni del disegno di legge volte a ridefinire la nozione di posizione dominante, nonché quelle volte ad alleggerire l'affollamento pubblicitario, sì da liberare risorse utilmente orientabili verso l'emittenza locale e l'informazione stampata.

È in questo nuovo contesto che va letta quella parte del disegno di legge dedicata al servizio pubblico radiotelevisivo. Si è detto che, al riguardo, è necessario tener presente quanto previsto dal Protocollo citato, annesso al Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo, sulla base del riconosciuto, stretto collegamento tra l'emittenza pubblica e le esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società e quelle legate al pluralismo informativo, fa salva la competenza degli Stati a provvedere al finanziamento di un servizio pubblico radiotelevisivo, purché siano rispettate alcune condizioni: che il finanziamento sia strettamente collegato all'adempimento di specifici obblighi di servizio, chiaramente disciplinati ed identificabili come tali, e che esso non sia tale da alterare in misura sproporzionata alle finalità perseguite le condizioni di concorrenza nel settore.

Si tratta di una sorta di deroga ai principi che il diritto comunitario è venuto elaborando in questi anni in materia di servizi pubblici, la cui disciplina nazionale, da noi come in altri Stati membri, ha dovuto fare i conti per quanto attiene sia alla stessa scelta di qualificare come tali certe attività (la cui rispondenza ad esigenze di carattere generale che non è possibile soddisfare altrimenti deve essere volta a volta dimostrata e non data per scontata a priori) sia alle conseguenti discipline speciali di esercizio (che devono comportare il minimo sacrificio del principio della libera concorrenza).

Rispetto a questa impostazione generale, il settore dell'emittenza pubblica rappresenta dunque un'eccezione, nel senso che il Protocollo ne riconosce a priori la "legittimità comunitaria", per il suo collegamento con esigenze di carattere generale, anche se impone un controllo comunitario circa la rispondenza della sua disciplina al già richiamato principio di proporzionalità. Di tutto ciò si fa carico il disegno di legge.

Innanzitutto là dove, una volta individuate in termini generali le finalità del servizio pubblico radiotelevisivo, affida poi ad una convenzione e ad un contratto di servizio il compito di definire in dettaglio contenuto e modalità di esercizio (ossia le specifiche obbligazioni che danno corpo al servizio pubblico).

In secondo luogo, là dove impone alla concessionaria pubblica un obbligo di trasparenza circa l'utilizzazione delle risorse, realizzando una distinzione tra attività finanziate con denaro pubblico (canone) e attività finanziate dal mercato (secondo modalità che sono lasciate alla decisione della concessionaria e che, forse, meriterebbero una maggiore precisazione in sede legislativa).

Queste disposizioni, insieme a quelle che toccano l'attuale struttura organizzativa del servizio pubblico (con la prevista creazione di una fondazione destinata ad assicurare il rispetto dell'interesse generale nell'esercizio del servizio da parte della concessionaria; la trasformazione di quest'ultima in *holding* e l'apertura della medesima al capitale privato), possono consentire un ulteriore sviluppo del nostro sistema radiotelevisivo pubblico - privato in linea non solo con i principi comunitari e con il principio del pluralismo informativo, ma anche con l'evoluzione del sistema di comunicazione sociale determinato dal processo di convergenza.

Vi è semmai da segnalare un aspetto, non secondario, che meriterebbe un ulteriore approfondimento da parte del legislatore. Esso riguarda la non risolta compresenza nel settore radiotelevisivo di una molteplicità di organi di controllo e garanzia. In particolare ciò vale per la Commissione parlamentare di vigilanza e per l'Autorità di garanzia cui a volte lo stesso legislatore affida compiti in tutto analoghi, in relazione alla tutela di esigenze pure analoghe, ma che vengono radicati in capo ad organi diversi, salvo prevedere forme di coordinamento (è quanto, ad esempio, è capitato con la recente legge n. 28/2000 in materia di disciplina della comunicazione politica). In una prospettiva quale quella disegnata dal disegno di legge in discussione, nella quale il servizio pubblico radiotelevisivo tende ad allontanarsi dal circuito più strettamente politico-partitico e a diventare operatore pubblico in regime di concorrenza, questa duplicità di organi di controllo e vigilanza dovrebbe costituire oggetto di riflessione.

1.3 L'indagine conoscitiva della Camera dei deputati sulle autorità indipendenti

Queste ultime considerazioni ci portano al tema del ruolo che in generale va riconosciuto alle autorità indipendenti sia nei confronti dei cit-

tadini-utenti, sia nei confronti degli altri poteri dello Stato e, in particolare, di Governo e Parlamento.

Come è noto questo tema, a lungo dibattuto in seno alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, aveva dato luogo, in quella sede, all'approvazione di una disposizione da inserire nella Costituzione e destinata a costituire, come si usa dire, la "copertura" costituzionale di un fenomeno che ormai da anni caratterizza la nostra esperienza giuridica.

I numerosi e complessi problemi che questo fenomeno ha suscitato, soprattutto per l'assoluta novità che esso rappresenta rispetto agli ordinari canoni dell'azione dello Stato rappresentativo, sono stati oggetto di un'importante indagine conoscitiva da parte della Prima commissione della Camera dei deputati le cui conclusioni, di recente rese note, appaiono del tutto condivisibili e meritano di essere brevemente richiamate per gli aspetti che più direttamente attengono l'attività di questa Autorità.

La rilevata ed innegabile eterogeneità che caratterizza l'istituto e che si traduce in tutta una serie di differenze nella relativa disciplina (che attengono ad aspetti qualificanti come le procedure di nomina dei membri di tali organismi, la natura e la consistenza dei loro poteri o lo stato giuridico del personale addetto) ha fatto emergere due interrogativi di fondo: il primo, se di fronte ad un fenomeno come quello esaminato e, più in particolare, in presenza di autorità che esercitano poteri, anche di regolazione, che ne fanno dei veri e propri organi di governo di settori importanti, non si imponga come necessario un intervento sul piano della normativa costituzionale, nella linea già fatta propria, come detto, dalla Commissione bicamerale nel corso dell'attuale legislatura; il secondo, se non sia in ogni caso possibile ed opportuno intervenire sul piano della legislazione ordinaria al fine di razionalizzare il fenomeno, attraverso l'individuazione di alcune regole comuni in relazione ad aspetti particolari, pur senza negare l'esigenza di mantenere una specificità alle singole autorità, che è funzionale al migliore adempimento dei loro compiti.

Le risposte cui la Commissione è pervenuta nelle sue conclusioni sono di segno positivo con riferimento ad entrambi gli interrogativi posti: la "copertura" costituzionale si rende necessaria soprattutto per quelle autorità cui il legislatore intende affidare consistenti poteri normativi, le cui procedure di esercizio fuoriescono del tutto da quelle ordinarie; così come non solo opportuno, ma necessario risulta anche un intervento sul terreno della legislazione ordinaria volto a disciplinare in termini generali e omogenei i seguenti aspetti:

- la definizione del significato di autorità indipendenti di garanzia;
- l'autonomia organizzativa e contabile, il regime di incompatibilità e lo stato giuridico ed economico del personale;
- l'individuazione di standard minimali di garanzie procedurali sia sotto il profilo della trasparenza che della partecipazione dei soggetti interessati;
- il controllo giurisdizionale sugli atti delle autorità, prevedendo eventualmente un unico grado di giurisdizione per gli atti di carattere normativo.

C'è infine un terzo livello di disciplina, individuato dalla Commissione, rappresentato dai regolamenti parlamentari che trascurano del tutto il fenomeno, pur essendo indubitabile che è soprattutto il Parlamento il referente istituzionale primario di tali organismi. Sotto questo profilo, le ipotesi formulate dalla Commissione vanno dalla introduzione nel regolamento di un apposito capo dedicato a questo tema e che preveda la regolamentazione delle udienze conoscitive che riguardano le autorità, di forme di consultazione attivabili dalle Commissioni, della discussione sulle relazioni annuali, nonché su pareri e segnalazioni trasmesse dalle autorità alle Camere.

Più in generale, ciò che si auspica è che il rapporto tra Autorità e Parlamento, sede prima di realizzazione del bilanciamento degli interessi la cui cura è affidata, sul piano applicativo alle autorità, muti la sua attuale natura episodica e formale, per acquistare sostanza attraverso una più stretta correlazione tra l'operato di tali organismi e gli indirizzi di politica intersettoriale che il Parlamento dovrebbe essere chiamato a definire, al di là di quelli che si traducono in specifiche disposizioni di legge.

Senza configurare un rapporto di responsabilità politica, inconciliabile con la stessa nozione di autorità indipendente, ciò potrebbe rappresentare una risposta all'esigenza di assicurare al Parlamento non gli strumenti per una sanzione politica, ma invece un strumento aggiuntivo per la valorizzazione del suo ruolo di indirizzo in settori vitali della vita del Paese.

Al di là delle diverse ipotesi di riforma avanzate, è da rilevare come le conclusioni dell'indagine della Commissione siano significative dell'ormai avvenuta acquisizione di alcuni elementi di fondo:

- il fenomeno delle autorità indipendenti non è fenomeno transeunte, ma risponde nel nostro come in altri Paesi all'esigenza di offrire una soluzione istituzionale al governo di certi settori, nei quali la complessità e l'intreccio degli interessi in gioco richiede condizioni di imparzialità diverse e aggiuntive rispetto a quelle assicurate dai tradizionali apparati amministrativi;

- tale imparzialità si realizza attraverso la creazione di autorità di garanzia, che intanto possono svolgere questa funzione in quanto siano indipendenti sia dagli interessi in gioco, ma anche dal circuito politico-partitico;

- la concreta disciplina di questi organi non deve tuttavia entrare in rotta di collisione con quelli che sono i principi cardine del nostro ordinamento in ordine al rapporto tra amministrazione e cittadini (regole sul procedimento, tutela giurisdizionale), né con quelli che regolano il rapporto tra amministrazione e politica (in particolare il rapporto col Parlamento);

- il rispetto di questi principi cardine deve trovare modalità diverse da quelle ordinarie, coniugare insieme indipendenza e responsabilità.

Su questa base è auspicabile che il lavoro svolto dalla Commissione trovi in questa o nella prossima legislatura un ulteriore svolgimento e porti a conseguenti determinazioni operative.

1.4 I rapporti tra Autorità e Comitati regionali per le comunicazioni

Uno dei profili di maggiore interesse del modello istituzionale varato dalla legge n. 249/97 è rappresentato dalla particolare struttura decentrata sul territorio che si è inteso dare all'Autorità.

Già nella prima relazione annuale presentata al Parlamento, si sottolineava l'esigenza che questo aspetto diventasse al più presto operativo. E ciò per il ruolo fondamentale che l'articolazione territoriale dell'Autorità è destinata a giocare per il perseguimento delle finalità indicate dalla legge. La scelta del decentramento, lungi dall'avere il solo significato di doveroso coinvolgimento delle autonomie regionali nel governo di un settore di vitale importanza, costituisce uno degli elementi cardine della nuova disciplina delle telecomunicazioni, che fa del principio di flessibilità e di adattabilità alle condizioni concrete del mercato la principale linea d'azione dell'organo di garanzia. Una flessibilità che la legge ha inteso introdurre sia sul piano della regolazione, con l'affidamento all'Autorità di poteri normativi quantitativamente e qualitativamente rilevanti, sia della struttura operativa dell'Autorità, appunto con la creazione dei Co.re.com. Infatti, la particolare e originale natura di tali organi (in parte organi di decentramento funzionale dell'Autorità, in parte organi espressione delle autonomie regionali) li rende particolarmente idonei a registrare le esigenze e i mutamenti che caratterizzano i diversi contesti locali e su questa base ad esercitare le funzioni di governo, garanzia e controllo cui sono chiamati dalla legge per conto dell'Autorità nazionale.

Non dunque per adempiere ad un obbligo secondario, ma per realizzare tutte le condizioni di funzionalità complessiva del sistema voluto dal legislatore, l'Autorità aveva provveduto con sollecitudine a definire il quadro normativo sulla base del quale i legislatori regionali avrebbero dovuto operare le loro autonome scelte in sede di concreta istituzione dei Comitati (con la deliberazione n. 52/99 venivano precisati gli indirizzi generali che dovevano servire da guida alle successive leggi regionali; con la deliberazione n. 53/99 veniva approvato il regolamento relativo alla definizione delle materie di competenza dell'Autorità delegabili ai Comitati).

Benché entrambe le deliberazioni siano state precedute da un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e per quanto in tale sede nessun particolare elemento di disaccordo sia emerso, l'istituzione dei Comitati è ancora lontana dall'essere un dato acquisito.

Ad oltre un anno di distanza dall'approvazione della seconda deliberazione richiamata, solo quattro Regioni hanno approvato la relativa legge (Umbria, legge regionale n. 3/2000; Toscana, legge regionale n. 10/2000; Puglia, legge regionale n. 3/2000; Basilicata, legge regionale n. 20/2000) e solo due hanno provveduto alla nomina dei componenti del Comitato (Umbria e Puglia). Risultano attualmente pendenti disegni di legge per l'istituzione dei Co.re.com. della Provincia Autonoma di Bolzano, della Provincia Autonoma di Trento, della Regione Valle d'Aosta e della Regione Sardegna.

Su questo ritardo può aver certo pesato l'avvicinarsi della scadenza dei Consigli regionali (anche se questo non vale per tutti), ma resta il fatto che ad oggi l'impianto organizzativo - funzionale dell'Autorità risulta ancora incompiuto. L'auspicio è che, una volta insediatisi, i nuovi Consigli regionali pongano mano con sollecitudine a questo adempimento, evitando le conseguenze negative che il protrarsi della situazione attuale è in grado di produrre su entrambi i versanti: non solo quello dell'Autorità nazionale, ma anche, se non soprattutto quello regionale.

2. I rapporti internazionali

2.1 I rapporti con la Commissione europea: le telecomunicazioni

La natura europea della legislazione in tema di telecomunicazioni e audiovisivo comporta un costante e indispensabile confronto con la Commissione europea e le autorità di regolamentazione dei due settori. L'Autorità è stata di conseguenza particolarmente impegnata sul fronte internazionale.

Il 5° Rapporto sullo stato della liberalizzazione in Europa (ottobre 1999) ha fornito un quadro sostanzialmente positivo per quanto riguarda l'Italia e, più in particolare, per l'attività svolta dall'Autorità che "ha favorito la concorrenza, incentivando gli operatori ad investire sul mercato nazionale". Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha formalmente notificato alla Commissione europea una serie di provvedimenti particolarmente rilevanti per il cammino della liberalizzazione in Italia e riguardanti: la *carrier pre-selection*, la portabilità del numero, le modifiche al listino di interconnessione e l'UMTS. Altri provvedimenti sono stati oggetto di consultazioni o di pareri informali, come quello sull'accesso disaggregato alla rete locale (tema sul quale l'Autorità ha partecipato alla consultazione pubblica) e la *Review 1999*. L'Autorità ha fornito un contributo sistematico all'armonizzazione della legislazione degli Stati-membri promossa dalla Commissione, attraverso la partecipazione ai Comitati ONP e Licenze e incontrando in numerose occasioni esponenti della Commissione, per ottimizzare l'implementazione della regolamentazione. L'Autorità ha inoltre preso parte ai lavori del Gruppo telecomunicazioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea. In relazione invece ad organismi che operano in contiguità con la Commissione, l'Autorità ha incontrato il Segretario Generale del BEUC (Bureau Européen des Consommateurs) per individuare terreni d'intesa su temi come il servizio universale e la difesa del cittadino/consumatore, a cominciare dalla *Review 1999*.

L'Autorità ha attivamente partecipato alla consultazione pubblica aperta dalla Commissione europea sulla *Review 1999*. Il dibattito sui temi trattati dalla *Review* (quadro regolamentare, accesso e interconnessione, autorizzazioni e licenze, servizio universale, privacy e dati personali, *soft-law*) è stato, in Italia, formalmente aperto dall'Autorità con un convegno nazionale tenutosi a Napoli (3 febbraio 1999) con la partecipazione di circa 250 tra rappresentanti di operatori, associazioni di uten-

ti e di consumatori, accademici, altre Autorità ed Amministrazioni dello Stato, volto a raccogliere i punti di vista dei diversi attori del mercato al fine di giungere ad una posizione dell'Autorità da far pervenire alla Commissione europea in seguito inoltrata alla Commissione.

2.2 I rapporti con la Commissione europea e il Consiglio d'Europa: l'audiovisivo

L'Autorità, in coordinamento con la Presidenza del Consiglio e il Ministero delle Comunicazioni, ha assicurato la partecipazione al Comitato di Contatto della Commissione europea. Quest'ultimo, ancorché di natura consultiva, rappresenta l'unico organismo previsto dalla direttiva sulla televisione senza frontiere (TVSF) dove partecipano gli Stati membri. In particolare l'Autorità ha ottenuto l'approvazione della lista degli eventi non criptabili, nel corso della riunione dell'11 giugno 1999. L'Italia, con Danimarca, Germania e Gran Bretagna, fa parte del ristretto gruppo, nell'ambito dei Quindici, ad avere ottenuto il *placet* della Commissione. Si ricorda la specificità della lista italiana, che presenta due opzioni differenziate e l'introduzione, per la prima volta, di un evento non sportivo (il Festival di Sanremo). Nell'ambito dei lavori di questo Comitato, l'Autorità è inoltre intervenuta per rappresentare la posizione italiana sui diversi temi all'ordine del giorno: la protezione dei minori e il controllo parentale, i problemi connessi all'allargamento, lo stato di recepimento della direttiva TVSF. Su quest'ultimo argomento, nel quadro dell'elaborazione del 4° Rapporto sull'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva (quote minime europee), l'Autorità ha costruttivamente operato, in coordinamento con la DG Cultura e Educazione della Commissione europea, per evitare la procedura d'infrazione. Ciò nonostante, la lentezza dell'iter parlamentare del d.d.l. 1138 ha reso inevitabile l'avvio dell'azione sanzionatoria della Commissione.

L'agenda del Comitato Permanente sulla Convenzione "Televisione transfrontaliera" del Consiglio d'Europa ricalca abitualmente quella del Comitato di Contatto della Commissione europea ma i lavori, nel periodo di riferimento, si sono soprattutto concentrati sul mutuo riconoscimento e sui casi pratici di conflitti di giurisdizione delle diverse liste nazionali degli eventi non criptabili. L'Autorità ha sempre assicurato la propria partecipazione, in coordinamento con il Dipartimento per l'informazione e l'informatica della Presidenza del Consiglio.

Nel settore audiovisivo, l'Autorità ha inoltre notificato lo schema di determinazione degli standard per il decoder unico e ha ottenuto un parere sul regolamento concernente la diffusione via satellite di programmi radiotelevisivi.

2.3 I rapporti con le Autorità straniere

Il periodo maggio 1999 - maggio 2000 è stato anche caratterizzato dall'impegno dell'Autorità nei rapporti con le autorità di regolazione straniere, principalmente nel contesto dell'*Independent Regulators'*