



# INTERVENTO DI CORRADO CALABRO'

PRESIDENTE DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Relazione annuale 2011

## COGLIERE IL NUOVO E PROGRAMMARE L'AVVENIRE



### BIOGRAFIA

**Corrado Calabrò**, dopo una laurea in giurisprudenza conseguita nel giugno 1957 all'università di Messina, ha fatto carriera prima nella Corte dei Conti e poi, dal 1968, nel Consiglio di Stato, del quale nel

1982 è diventato presidente di sezione. Nell'organismo di secondo grado della giustizia amministrativa si è occupato sia delle sezioni giurisdizionali che di quelle consultive ed è stato anche addetto al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, l'organismo di secondo grado della giustizia amministrativa nell'ordinamento a statuto speciale dell'isola. Dal 1990 è stato presidente aggiunto della Terza sezione del Consiglio di Stato, passando alla Quinta nel 1996. L'anno successivo è diventato presidente titolare della III sezione, incarico mantenuto fino al 31 dicembre 2000. Nel mese di luglio del 1999 è stato eletto presidente dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, incarico che ha conservato fino al mese di settembre del 2001. Il 1° gennaio 2001 è diventato presidente titolare della

sezione per gli atti normativi. Il 1° ottobre dello stesso anno è diventato presidente del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, presiedendo anche la I sezione, quella dedicata alla funzione pubblica nell'economia con particolare attenzione all'Antitrust, alla Consob e alla Banca d'Italia. Nella sua carriera è stato anche presidente del Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore. Calabrò, specialista di diritto del lavoro e di diritto amministrativo, è autore di numerosi volumi in materia.

## **INTERVENTO DI CORRADO CALABRO'**

**PRESIDENTE DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**Relazione annuale 2011**

### **COGLIERE IL NUOVO E PROGRAMMARE L'AVVENIRE**

#### **Comunicazione e pluralismo nell'era di internet**

I social network stanno cambiando la società, il costume, le forme di democrazia, l'uso dei diritti.

L'ultima campagna elettorale americana è stata condotta dal presidente Obama sulla rete, con un blog che rispondeva a centinaia di migliaia di accessi. La nuova campagna è stata lanciata su Facebook.

Nei Paesi del Nord-Africa e del Medio-Oriente Twitter e Facebook<sup>1</sup> hanno fatto da detonatore, o quanto meno da propagatore istantaneo della rivolta. I social network si rivelano ineguagliabili per fare degli individui gruppo.

Anche i comportamenti personali ne risultano fortemente influenzati<sup>2</sup>: alla riservatezza è subentrata l'ostensione, e talora l'ostentazione, dell'intimità. La sfera privata è di dominio pubblico.

A ciò si accompagna la dilagante diffusione di nuove interfacce utenti: smartphone e tablet offrono nuove funzioni, nuovi servizi che conquistano ogni giorno nuovi utenti.

---

<sup>1</sup> Una coppia egiziana ha chiamato la figlia *Facebook* in onore del ruolo del web nella rivoluzione di piazza Tahir.

<sup>2</sup> La navigazione in rete omologa le ragazze col velo alle newyorkesi.

Servizi over the top, software nella nuvola, nuove applicazioni, realtà virtuale, internet delle cose: lo scenario digitale che si apre davanti a noi, già oggi tecnicamente realizzabile, è senza confini.

L'umanità si proietta sempre più nel mondo informatico, il quale tende a proporsi non solo come complementare ma come la versione olografica alternativa al mondo percepito con tutti i cinque sensi<sup>3</sup>.

E tuttavia, nonostante le nuove tecnologie/piattaforme frammentino l'audience e spostino l'attenzione sulla rete - e benché gli italiani siano fra i più avidi consumatori di social network<sup>4</sup> - il caso Italia evidenzia come sia ancora la tv il veicolo di gran lunga prevalente per l'informazione: quasi il 90% nel 2010; poi vengono i quotidiani col 61%; internet è per ora soltanto al 20%<sup>5</sup>.

Le tendenze si stanno stabilizzando: crescita, ancora, del comparto dell'audiovisivo<sup>6</sup>; riposizionamento del comparto dell'editoria; crescente rilievo di internet, divenuto uno dei più importanti canali di raccolta pubblicitaria<sup>7</sup>.

Il sistema televisivo italiano cresce del 4,5% in termini di risorse e si consolida in una tripartizione delle stesse tra Rai, Mediaset e Sky: Mediaset rappresenta il 30,9% delle risorse complessive, Sky il 29,3%, Rai il 28,5% (dati 2010).

Nella raccolta pubblicitaria, Mediaset, con il 38% degli ascolti, attira il 56% delle risorse pubblicitarie; Sky meno del 5%.

La Rai, con circa il 41% degli ascolti<sup>8</sup>, controlla il 24% della pubblicità (opera uno stringente limite di legge). E' intollerabile il livello di evasione del canone<sup>9</sup>. Con il

---

<sup>3</sup> Versione effettivamente vissuta fino al punto da creare, a volte, dipendenza.

<sup>4</sup> Con il maggior tempo giornaliero speso su *Facebook* rispetto a tutti gli altri Paesi europei (dati OFCOM).

<sup>5</sup> Cfr. delibera 555/10/CONS.

<sup>6</sup> L'Autorità ha stimolato un ampio dibattito sul futuro della televisione con la pubblicazione di un libro bianco sui contenuti digitali, una piattaforma di riflessione sul futuro del sistema dei media nel nostro Paese, con particolare attenzione allo sviluppo della domanda e offerta e della neutralità dei mezzi di diffusione.

Sempre in tema di neutralità dei mezzi diffusivi, l'Autorità ha completato il recepimento delle nuove direttive comunitarie stabilendo una disciplina comune per tutti i servizi lineari e quelli non lineari (delibere 606/10/CONS e 607/10/CONS).

<sup>7</sup> Nessuno degli operatori attivi nei mercati SIC ha raggiunto finora le soglie antitrust previste dal testo unico sulla radiotelevisione a tutela del pluralismo dell'informazione. Ma già altre volte ho segnalato l'eterogeneità della composizione del "paniere".

<sup>8</sup> Ascolto medio giornaliero 2010, fonte Auditel.

<sup>9</sup> Nella relazione sulla gestione finanziaria della Rai per gli esercizi 2008 e 2009, la Corte dei Conti ha sottolineato che la più cospicua fonte di finanziamento della Rai è notevolmente compromessa dalle crescenti dimensioni dell'evasione,

canone non riscosso la Rai sarebbe il primo operatore. Nelle mie precedenti relazioni ho fatto delle proposte per la riforma della Rai<sup>10</sup>, che, come tutte le altre, non hanno avuto seguito. Ad ogni modo, nell'ottica di una maggiore trasparenza nella gestione del servizio pubblico, l'Autorità si appresta a ridefinire principi e modalità degli obblighi di contabilità separata<sup>11</sup>. Certo la Rai dovrebbe avere maggiore considerazione per la qualità del suo servizio. Purtroppo arrestare il declino della tv pubblica è una priorità non percepita come tale.

Le sei reti generaliste di Rai e Mediaset conquistano ancora oltre il 73% di share medio giornaliero<sup>12</sup>. La7 poco più del 3%. I canali tematici Rai e Mediaset rappresentano complessivamente il 5,4%. Tutti i canali Sky circa il 5% (inclusa FOX)<sup>13</sup>.

Malgrado un apprezzabile aumento degli ascolti dei canali tematici (+11%), il modello tradizionale imperante della tv generalista tiene ancora. E i principali broadcaster sono più o meno gli stessi<sup>14</sup>.

Da qui l'importanza della messa in gara (beauty contest) di 5 nuovi multiplex di frequenze televisive per il digitale terrestre. Questo ampliamento del pluralismo televisivo è stato reso possibile dal piano delle frequenze approvato dall'Autorità<sup>15</sup> che, dopo trent'anni di propagazione spontaneista (ratificata, negli anni, dal Ministero in base a un sempre prorogato regime transitorio), ha fatto chiarezza ed ha messo

---

“che si attesta, per il canone ordinario, intorno al 26,5% (stima a fine 2009), con un mancato introito per l'azienda di oltre 500 milioni di euro”.

<sup>10</sup> In quelle occasioni mi ero soffermato sugli elementi di base di una riforma che portasse ad un sistema di *governance* duale, separando la funzione di servizio pubblico della Rai da quella più a vocazione commerciale. È una riforma scomoda che non piace ai partiti che albergano nell'azienda e che non piace ai concorrenti che mal vedono una Rai più competitiva.

<sup>11</sup> Gli obblighi di contabilità separata per la Rai sono disciplinati dalle delibere n.102/05/CONS, 186/05/CONS, 541/06/CONS.

<sup>12</sup> In particolare le reti generaliste Rai valevano circa il 38,3% dello *share* medio relativo all'anno 2010, quelle Mediaset il 35,2%.

<sup>13</sup> 11 milioni di persone è l'*audience* media della tv nel nostro Paese nelle 24 ore. In termini di piattaforme: il satellite vale circa il 16% (1,8 milioni); 2,5 milioni sono ancora gli ascolti analogici (21%); il digitale terrestre conta 7 milioni di *audience* al giorno (62%); l'IPTV si ferma allo 0,3% (Il dato delle attivazioni IPTV si attesta su 535 mila utenze a marzo 2011).

<sup>14</sup> Sono entrati nel mercato italiano grandi gruppi televisivi mondiali (Time Warner, Disney, Universal) ma con quote marginali. Sky in particolar modo ha introdotto elementi di innovazione con l'alta definizione e con le trasmissioni 3D. Per contro è stato Al Jazeera il primo *broadcaster* a lanciare nel 2009 un primo archivio di immagini di reportage contemporanei con la più aperta delle patenti *creative commons*.

<sup>15</sup> Delibera 300/10/CONS: un risultato cui si è potuti giungere grazie alla delibera 181/09/CONS, legificata per precisa condizione posta da Bruxelles al fine di sospendere la procedura di infrazione comunitaria.

ordine nell'utilizzazione delle frequenze, consentendo il recupero di risorse, un'espansione programmata e trasparente e un dividendo esterno.

Interpellate dalla Commissione europea, la nostra Autorità e l'Antitrust si sono motivatamente espresse nel senso che Sky possa partecipare al beauty contest, a certe condizioni. E il Consiglio di Stato ha condiviso tale avviso. Si aspetta ora che venga bandito dal Ministero dello Sviluppo economico il beauty contest, per il quale l'AGCOM ha dettato regole<sup>16</sup> che hanno passato il vaglio della Commissione europea. Questa ha adesso all'esame il bando di gara; solo in esito a tale esame chiuderà la procedura d'infrazione contro l'Italia.

Quindi, se da una parte il processo di convergenza tecnologica giustifica una riflessione sul pluralismo "multimediale", dall'altra una visione realistica del nostro Paese non può ancora prescindere da una particolare attenzione alla tv di casa nostra<sup>17</sup>. "In un secolo in cui l'informazione è potere"<sup>18</sup>, la televisione ne rappresenta la forza d'occupazione<sup>19</sup>.

E' per questo che abbiamo segnalato al Governo e al Parlamento l'opportunità di prorogare il divieto di cumulo tra stampa e tv<sup>20</sup>; e il Governo ha accolto la nostra segnalazione<sup>21</sup>.

In adempimento, poi, del compito assegnatoci dal legislatore, abbiamo vigilato quotidianamente sulla televisione pubblica e su quelle private nelle campagne elettorali appena trascorse, adottando tempestivamente i relativi regolamenti sia per le elezioni amministrative che per i referendum, e attuando puntuali interventi correttivi,

---

<sup>16</sup> Delibera 497/10/CONS.

<sup>17</sup> Non è un caso che le ultime tendenze vedano la tv promuovere le connessioni a banda larga (si pensi alle iniziative commerciali "on demand" dei *broadcaster* tradizionali) e non il contrario (il fallimento dell'IPTV ne è un elemento).

<sup>18</sup> Barack Obama, Discorso sul Medio Oriente del 19 maggio 2011.

<sup>19</sup> Nell'ultimo decennio, il consumo medio giornaliero di televisione è ulteriormente cresciuto in Italia di 16 minuti, passando dai 221 minuti del 1998 ai 237 minuti del 2009. Analogo segno si riscontra peraltro anche nei mercati più evoluti, come quello americano. La centralità della tv nel sistema dei media è provata dalla sua centralità anche sul web, ovvero sul media che si ritiene alternativo alla tv. La tv si guarda anche sul web, si commenta sul web, si fa sul web.

<sup>20</sup> Segnalazione del 24 novembre 2010. La protezione del pluralismo informativo è uno dei principi fondamentali dell'Unione europea (articolo 11, comma secondo, della Carta europea dei diritti fondamentali) e, in forza di ciò, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto degli Stati membri a mantenere una legislazione speciale in materia, più restrittiva del diritto della concorrenza.

<sup>21</sup> Decreto legge 31 marzo 2011, n.34, convertito con legge n. 75 del 26 maggio 2011. Per il divieto la norma opera un rinvio all'ultimo provvedimento di valorizzazione del SIC da parte dell'Autorità. L'ultimo dato sul SIC è relativo al 2009 (delibera n.126/11/CONS) ed è di circa 23 miliardi di euro (-5,2% rispetto all'anno precedente). I principali operatori televisivi, nell'ambito complessivo del SIC, hanno raggiunto le seguenti quote: Mediaset 13,34%, Rai 11,80%, Sky 11,58%, il che fa scattare per loro il divieto di cumulo.

in una situazione che minacciava di debordare in più modi. L'applicazione della legge sulla par condicio è un esercizio giuridico arduo e complesso, per l'amplificazione e la suggestione mediatica e per la necessità di tenere il passo coi tempi. L'evoluzione delle modalità e degli strumenti della comunicazione politica dilata il perimetro in cui gli stessi devono essere ricondotti<sup>22</sup>.

L'editoria – che rimane il secondo veicolo d'informazione dell'attualità - attraversa una complessa fase di trasformazione. Prosegue la riduzione delle copie vendute<sup>23</sup>; le risorse attivate complessivamente diminuiscono (-4,5%), anche se nell'ultimo anno la raccolta pubblicitaria sulla carta stampata è rimasta pressoché costante<sup>24</sup>. Cresce la capillare presenza delle testate giornalistiche nell'area della multimedialità<sup>25</sup>.

E' evidente che la funzione essenziale che l'informazione assolve postula la ricerca di nuovi equilibri tra i diversi strumenti tecnologici di comunicazione per affrontare la sfida della multimedialità<sup>26</sup>. La valorizzazione dei contenuti editoriali on line è il giusto percorso.

Sta di fatto che la raccolta pubblicitaria on line complessiva, sganciata dal concetto sempre meno definito di editoria (includendo cioè tutti i siti web e i motori di ricerca), cresce significativamente sino a sfiorare il miliardo di euro. Google è il giocatore più importante<sup>27</sup>, pur in presenza di concorrenti qualificati provenienti sia dai media classici, sia dal mondo delle telecomunicazioni.

---

<sup>22</sup> In questo quadro si colloca l'applicazione interpretativa dell'Autorità sui video-messaggi.

Più arduo è il problema di internet che si riversa sul tema nevralgico della libertà della rete. Preliminarmente sarà bene rilevare con migliore definizione la valenza e gli effetti dell'informazione politica attraverso la rete. Va poi affrontato il problema, comune a tutti i regolatori, di capire se il set di regole per i media tradizionali possa essere ribaltato al mondo internet e se il consumo abbreviato e sincopato di notizie grazie ai nuovi strumenti integri veramente una forma di pluralismo cognitivo.

<sup>23</sup> Sono diminuite in un anno del 7% le vendite medie giornaliere di quotidiani (che ora si attestano a 4,5 milioni, mentre erano oltre 6 milioni ancora nel 2002 - fonte Fieg, 2011).

<sup>24</sup> Aumenta invece la pubblicità dell'editoria su internet (+21%). Il dato relativo alla pubblicità *on line* attivata dall'editoria elettronica è comunque ancora modesto, pari a 144 milioni di euro, rispetto alla raccolta pubblicitaria dell'editoria cartacea che si attesta a 3.163 milioni. Ben diversa è la situazione negli USA, dove le *news on line* battono la carta: la raccolta pubblicitaria dei quotidiani negli USA è calata del 46% nel 2010 portandosi a 22,8 miliardi di dollari, livello inferiore per la prima volta alla raccolta pubblicitaria attivata da internet pari a 25,8 miliardi di dollari.

<sup>25</sup> Con siti web che hanno conseguito risultati di assoluto rilievo in termini di contatti: a fine 2010 circa il 50% degli utenti nel giorno medio lo è di siti gestiti da giornali, con un incremento del 37% nell'ultimo anno (dati Fieg 2011). Da una prima analisi compiuta dall'Autorità emerge come, a dicembre 2010, siano circa 500.000 gli abbonamenti a servizi e testate digitali, di cui un 30% circa attraverso connessioni mobili (tramite *smartphone* e *tablet*).

<sup>26</sup> In questo senso si è espresso il Presidente della Repubblica nel suo saluto alla presentazione del rapporto "La Stampa in Italia 2008-2010", lo scorso 13 aprile.

<sup>27</sup> Con una quota che si aggira intorno ad un terzo (30-35%) dei ricavi complessivi.

In questo contesto, la nostra indagine conoscitiva sul mercato della pubblicità mira a cogliere il fenomeno del crescente ruolo di internet e della telefonia mobile come canali destinati a forte espansione<sup>28</sup>, anche a scapito di quelli tradizionali<sup>29</sup>.

### **Convergenza come processo “culturale”**

Convergenza e permanere del ruolo centrale della tv. Com'è possibile?

La convergenza segna il futuro della comunicazione, pur andando oltre la categoria della comunicazione<sup>30</sup>. La televisione e la stampa mostrano di averlo capito, sebbene la cultura convergente sia ancora appannaggio di pochi<sup>31</sup>.

In meno di 40 anni internet è diventata un'infrastruttura da cui dipendono non solo la comunicazione mondiale, ma anche le transazioni economiche di tutti i settori, il trasferimento e la conservazione dei dati, le operazioni militari, il successo dei moti insurrezionali<sup>32</sup>.

La rete è la spina dorsale della moderna intelligenza collettiva, della nuova economia; è il tessuto connettivo della società non localizzata d'oggi, dell'ecosistema digitale.

Ma internet vuol dire anche disintermediazione. Inediti circuiti di comunicazione e d'informazione invadono il web. Nuovi player si propongono. Lo stesso utente diventa anche produttore di contenuti, interagendo in tempo reale.

La disintermediazione culturale in atto accomuna il giornalista, l'insegnante, lo stesso istituto dell'enciclopedia.

La quantità d'informazione disponibile in rete cresce vertiginosamente. Internet ha reso enormemente più facile e meno costoso pubblicare e diffondere, ma non

---

<sup>28</sup> Il *mobile advertising* è cresciuto del 15% nel 2010, attestandosi a circa 40 milioni di euro (Osservatorio Politecnico di Milano, School of Management).

<sup>29</sup> La recente estensione del perimetro di mercato oggetto di indagine ai motori di ricerca e alla pubblicità *below the line* risulta in linea con la tendenza segnalata da importanti protagonisti del mercato.

<sup>30</sup> Convergenza significa utilizzare una sola interfaccia per molti servizi informativi, ma non è un processo puramente tecnologico; è scandito dalla tecnologia ma s'innesta in una cultura “convergente” che ne accelera o rallenta la corsa.

<sup>31</sup> Sono 4,5 milioni circa i cittadini che acquistano abitualmente un quotidiano; e circa 5 milioni sono pure gli abbonati alla televisione satellitare; 13 milioni sono le connessioni alla banda larga su rete fissa. Ma ci sono forti sovrapposizioni tra i tre gruppi.

<sup>32</sup> Regimi autoritari, come l'Egitto, - che pensavano di contribuire a tacitare le rivolte spegnendo la rete - hanno dovuto riattaccare la spina perché senza internet il sistema finanziario del Paese era paralizzato.

produrre, contenuti informativi<sup>33</sup>. La funzione di filtro qualitativo nell'epoca analogica era affidata a pochi grandi "custodi" del sapere: editori, università, autorità culturali. Oggi la ricchezza quantitativa d'informazione travolge la possibilità di un concomitante giudizio critico, qualitativo. Questo può arricchire ma può disorientare. Può aprire la cultura alla molteplicità delle libere espressioni ma può rendere più difficile ritrovarsi su un terreno culturale comune, accreditabile, fecondo. L'informazione diventa più libera ma più esposta al "rumore di fondo".

### **I nuovi diritti della rete**

La cittadinanza digitale sembra rappresentare la "naturale" estensione della cittadinanza tradizionale.

L'apertura verso un diritto ad internet<sup>34</sup> – un diritto che non sia una vuota proposizione<sup>35</sup>, ma abbia in sé la complessità reale della nuova sfida e non l'inutile saccenza dell'etichetta da esibire - diviene una preconditione della cittadinanza moderna (e quindi della democrazia): la rete come bene comune, ontologicamente neutro, al quale deve essere garantito l'accesso.

Il diritto alla libera circolazione del pensiero nelle nuove forme della tecnologia è indubbiamente un principio fondamentale per la società d'oggi ma non può e non deve strangolare il diritto di proprietà delle opere dell'ingegno. I due diritti devono trovare un *modus (con)vivendi*.

La grande inventiva nell'utilizzazione dei nuovi strumenti insidia il diritto alla remunerazione dei creatori delle opere dell'ingegno e, più in generale, dei fornitori di contenuti, ivi inclusi i giornali.

E' universale la richiesta di una nuova disciplina del diritto d'autore attestata sulle nuove frontiere della tecnologia. Disciplina tanto indispensabile e indifferibile quanto

---

<sup>33</sup> Negli USA, AOL ha da poco comprato l'Huffington Post per 315 milioni di dollari. La notizia è che le notizie hanno ancora un valore – e alto – e che l'autorevolezza della testata conta: l'Huffington Post è un sito di giornalismo *on line* (non un aggregatore), un *brand* forte e riconoscibile di giornalismo d'inchiesta con ampia partecipazione di *blogger* e una struttura dei costi molto leggera.

<sup>34</sup> Non è la modifica costituzionale che bisogna rincorrere, ma una politica attiva di inclusione e di superamento del *divide* tecnologico e culturale del nostro Paese.

<sup>35</sup> A titolo di esempio, la Spagna, ultimo di numerosi Paesi europei, ha appena introdotto nel servizio universale il diritto ad almeno 1 Mbit/s di connessione *broadband*.



di difficile e delicata attuazione per la necessità di salvaguardare contrapposte libertà<sup>36</sup>. Una disciplina a livello sovranazionale, come vado sostenendo da anni<sup>37</sup>.

Lo schema elaborato dall'AGCOM<sup>38</sup> ha riscosso vastissimi consensi, insieme con alcuni rilievi, e viene tenuto a raffronto nei progetti all'esame in vari Stati europei (in particolare Francia, Olanda, Gran Bretagna) e negli Stati Uniti.

Sono settant'anni che in Italia si attende la riforma della legge sul diritto d'autore<sup>39</sup>. Basterebbe comunque una norma – una sola, ben calibrata norma di legge – a consacrare a livello di legislazione primaria principi-guida equilibrati, praticabili e condivisi, con l'attribuzione a questa Autorità di poteri d'intervento più definiti<sup>40</sup>.

L'Italia ha due primati negativi: agli ultimi posti del ranking dei Paesi europei sul fronte dell'accesso ad internet<sup>41</sup>, e ai primi posti a livello mondiale per la pirateria<sup>42</sup>. Sono dati che fanno riflettere perché nei Paesi dove la banda larga è più sviluppata, come l'Olanda, la Germania e il Regno Unito, si assiste –sorprendentemente- al decremento della pirateria on line. La maggiore penetrazione della banda larga, quindi, riduce l'impatto della pirateria – e non il contrario<sup>43</sup> – rendendo possibile e conveniente un'offerta legale competitiva. Questa è la nostra priorità.

Intanto il nostro ringraziamento va alla Polizia postale e alla Guardia di finanza per l'impegno dimostrato nella repressione dei reati più preoccupanti che vengono

---

<sup>36</sup> Non a caso il punto principale dell'iniziativa promossa dal Presidente Sarkozy del recente vertice del G8 dedicato a internet è quello di riscrivere le regole della rete coniugando libertà e diritti economici: una sfida ardua. Infatti, la partenza è stata tutta in salita. La ricerca di un ordine giuridico globale – in cui collocare internet - al di là degli ordinamenti dei singoli Stati è uno dei temi più complessi della cosiddetta globalizzazione giuridica (cfr. *ex multis* S. Cassese, *Il Diritto Globale*, 2009).

<sup>37</sup> In tal senso si è espressa risolutamente la Commissaria Kroes in occasione del G8 di Parigi, pochi giorni prima che la Commissione europea avviasse il proprio piano d'azione per la riforma delle disposizioni riguardanti i diritti di proprietà intellettuale, che investe anche la dimensione digitale.

La scala territoriale europea è peraltro insoddisfacente se si pensa alla pervasività planetaria di internet che richiederebbe – come ho più volte sottolineato in occasione di audizioni formali in Parlamento – un approccio transnazionale al problema ed un coinvolgimento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In ogni caso, anche solo una riflessione in Europa è imprescindibile, e tutti gli attori coinvolti devono fare responsabilmente la loro parte.

<sup>38</sup> Delibera 668/10/CONS, in ottemperanza al compito attribuito all'Autorità dal decreto legislativo di recepimento della Direttiva comunitaria sui media audiovisivi.

<sup>39</sup> Legge 22 aprile 1941, n.633.

<sup>40</sup> L'AGCOM si riserva di fare una segnalazione in tal senso al Governo.

<sup>41</sup> Seguita solo da Spagna, Portogallo, Grecia, Romania e Bulgaria.

<sup>42</sup> L'Italia è stata inserita dal Governo degli Stati Uniti nella *watch list* dei Paesi dove maggiore è l'incidenza della pirateria informatica e audiovisiva. Una revisione della lista è prevista per il prossimo ottobre.

<sup>43</sup> Un'importante evidenza in questo senso, relativa al mercato dei DVD, è stata riscontrata per il mercato statunitense (cfr. Smith D., Telang R. "Piracy or Promotion? The impact of broadband internet penetration on DVD sales" in *Information Economics and Policy*, n.22-2010).

perpetrati sulla rete (specie dai pedofili), nonché per l'azione di contrasto delle trappole tese dai criminali informatici, e anche delle incursioni degli hackers.

## L'Italia a due velocità

La concorrenza nel settore delle telecomunicazioni si è definitivamente affermata<sup>44</sup>.

Rappresenta ormai una costante positiva nel quadro economico del nostro Paese il contributo antinflattivo dei servizi di telecomunicazioni. Nell'ultimo anno i prezzi del settore sono diminuiti del 5,4%<sup>45</sup>, proseguendo una dinamica che porta a quasi 65 punti, dal 1997, la forbice tra l'indice di tali prezzi, diminuito quasi del 33% e l'indice nazionale dei prezzi e servizi, cresciuto di oltre il 31%. Un aumento del potere di acquisto e di scelta per il cittadino, in controtendenza con tutti gli altri servizi, regolati e non<sup>46</sup>. Nessun altro Paese europeo è così virtuoso<sup>47</sup>. E il percorso di discesa delle tariffe di terminazione sulle reti mobili - elaborato sulla base del modello europeo - porterà a ulteriori sensibili riduzioni nel prossimo triennio.

Ma abbiamo un'Italia a due velocità.

Nella rete mobile, il primato acquisito da tempo in Europa per il tasso di penetrazione del telefono cellulare<sup>48</sup> si sta trasferendo anche sulla larga banda mobile per il traffico

---

<sup>44</sup> Il nostro Paese rappresenta una *best practice* delle politiche di liberalizzazione nel settore.

Di ciò dà conto anche la Commissione europea nel XVI Implementation Report, Digital Agenda Scoreboard che conferma una valutazione ampiamente positiva del contesto di mercato e regolamentare italiano, con un giudizio lusinghiero sull'operato dell'AGCOM.

In termini di accessi complessivi alla rete fissa la quota di Telecom Italia è scesa al 70% (-3% solo nell'ultimo anno); Wind è il secondo operatore con l'11%, Vodafone e Fastweb seguono entrambi con una quota non lontana dall'8%. Ma è il mercato della banda larga *retail* che registra i dati più interessanti: la quota di Telecom Italia su base nazionale si assesta sul 53% (-3% in un anno), Wind cresce oltre il 15%, Fastweb e Vodafone seguono, entrambi non lontani da una quota del 13% (dati al primo trimestre 2011, elaborazioni AGCOM).

Nel settore mobile la consistenza delle sim vede Telecom Italia e Vodafone complessivamente ripartirsi in parti simmetriche circa il 68% del mercato, mentre Wind si attesta al 22%. Anche gli operatori mobili virtuali stanno crescendo significativamente: 3,8 milioni è il dato di consistenza delle linee (4,2% degli operatori infrastrutturati), circa metà delle quali attivate da Poste mobile.

<sup>45</sup> L'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni fisse è diminuito del 4,2%, quello delle telecomunicazioni mobili dell'8,2% (dati ISTAT).

<sup>46</sup> Poste, trasporti, banche e assicurazioni sono gli esempi più evidenti di segno opposto.

<sup>47</sup> Con riferimento al periodo 1998-2010, l'Italia risulta aver conseguito il maggior decremento dei prezzi nelle telecomunicazioni. Considerando pari a 100 il livello dei prezzi nel 1998, alla fine dello scorso anno quest'ultimo risultava pari a poco più di 67, inferiore di circa sette punti rispetto alla media europea (73,8).

<sup>48</sup> Oltre una sim e mezza in media per abitante (154% di penetrazione): dati Commissione europea, Eurostat. Anche grazie alle regole dettate e fatte applicare dall'Agcom, l'Italia si colloca al primo posto in Europa per quanto riguarda la portabilità dei numeri mobili. Abbiamo infatti completato l'iter regolamentare per garantire il cambio di gestore in un giorno (solo due anni fa erano in media venti giorni).

dati (diffusione del 35%)<sup>49</sup>. Vantiamo il dato più elevato di diffusione degli apparecchi idonei a ricevere e trasmettere dati in mobilità (dagli smartphone - circa il 30% del totale dei telefonini<sup>50</sup> – alle chiavette USB<sup>51</sup>). Sono circa 12 milioni gli italiani che navigano in rete dal telefonino, scaricano applicazioni, vanno quotidianamente su Facebook<sup>52</sup>, prenotano il cinema, il treno, l'aereo, guardano gli orari degli autobus<sup>53</sup>.

Il mobile si propone sempre più come un centro d'informazione globale a portata di mano, dovunque. Non solo il pianeta è divenuto un villaggio globale; si è anche rimpicciolito fino a entrare in un telefonino o in un tablet, nel palmo di una mano.

Nella rete fissa, invece, la situazione è più stagnante, sebbene oltre 5 milioni di linee siano attive in unbundling<sup>54</sup> e nonostante il miglioramento della qualità della rete<sup>55</sup>. La penetrazione del 22% della banda larga fissa migliora il dato del 20,6% dello scorso anno ma rimane indietro rispetto alla media EU del 26,6%<sup>56</sup>.

La percentuale di abitazioni connesse alla banda larga (fisso e mobile) è inferiore al 50%, a fronte di una media europea del 61%<sup>57</sup>. Esiste ancora un 4% di digital divide da colmare<sup>58</sup>, cui si aggiunge circa il 18% della popolazione servita da adsl sotto i 2 Mbit/s<sup>59</sup>. Siamo sull'orlo della retrocessione in serie B. Questo potrebbe anche precludere all'Italia la possibilità di estendere il servizio universale alla banda larga.

---

<sup>49</sup> Osservatorio Mobile Internet (School of Management, Politecnico di Milano). La penetrazione delle sole "chiavette" è superiore al 10% delle connessioni, contro una media europea del 7,2% (Eurostat, 2010). Il numero di utenti attivi - compresi gli *smartphone* - è quasi raddoppiato (circa 17 milioni nel gennaio 2011) così come il traffico dati (+82% nel 2010) - Commissione europea, XVI Implementation Report, Digital Agenda Scoreboard.

<sup>50</sup> L'Italia presenta la più alta percentuale di penetrazione degli *smartphone* tra i giovani (il 47% tra i ragazzi di 15-24 anni; dati Nielsen); conseguenza ne è una enorme potenzialità di sviluppo dell'accesso in mobilità.

<sup>51</sup> Oltre 6 milioni sono le chiavette attive (elaborazione AGCOM, dati al primo trimestre 2011).

<sup>52</sup> 19 milioni di italiani (settimo Paese per iscritti) sono iscritti a *Facebook* su un totale di circa 600 milioni di membri nel mondo. 200 milioni circa sono i frequentatori di *Twitter*.

<sup>53</sup> Il valore del *mobile internet* ha raggiunto a fine 2010 un valore di oltre 1100 milioni di euro, registrando una crescita del 7% rispetto al 2009 (School of Management, Politecnico di Milano).

<sup>54</sup> Secondo posto in Europa in valore assoluto e primo posto rapportato alla popolazione, cui si aggiungono circa 1 milione di accessi degli operatori alternativi in *dsl naked*.

<sup>55</sup> Importante è, in questo senso, il percorso – ancora una volta primo in Europa - segnato con le delibere 578/10/CONS e 71/11/CONS.

<sup>56</sup> Il miglioramento è trainato dalle offerte *double play* – voce e dati - che vedono l'Italia sopra la media Eu 13,01% vs. 11,79% (Commissione Europea, XVI Implementation Report).

<sup>57</sup> Dati Eurostat.

<sup>58</sup> Pari a circa 5 milioni di cittadini. I Comuni privi di qualsiasi tipo di copertura sono scesi dai 1.000 di marzo 2010 a 900 di fine dicembre (Fonte: Between). In Gran Bretagna il Governo ha stanziato 600 milioni per colmare il *digital divide*. In Italia lo stanziamento iniziale di 800 milioni è diminuito drasticamente e peraltro i fondi stanziati sono ancora parzialmente inutilizzati.

<sup>59</sup> La velocità di connessione media si attesta sotto i 10 Mbit/s (dati Eurostat).

Il modello della connessione dal computer fisso ancora non si afferma: non ci si abbona alla banda larga anche quando è disponibile<sup>60</sup> e spesso anche con tariffe promozionali convenienti<sup>61</sup>, mentre il mobile viene assunto sempre di più come la finestra sulla rete, pur non avendone ancora le stesse performance ed incorrendo in strozzature.

Le piccole e medie imprese stentano ad acquisire maturità nell'utilizzo delle soluzioni informatiche<sup>62</sup>. In Italia il mercato dell'information technology ancora non riesce ad invertire la rotta come invece accade in tutta Europa (Spagna esclusa); e questo è un dato preoccupante<sup>63</sup>.

Il fondamentale gap digitale dell'Italia<sup>64</sup> è innanzi tutto culturale e di alfabetizzazione informatica<sup>65</sup>. Ancora non è stata calendarizzata un'Agenda digitale nazionale.

## **L'internet delle cose e le prospettive dell'ecosistema digitale.**

Intanto, come dicevo, nuovi scenari si affacciano prepotentemente alla ribalta.

---

<sup>60</sup> Gli accessi a banda larga fissa aumentano, ma dal 2005 in proporzione minore rispetto all'anno precedente. Le sottoscrizioni alla connessione in fibra ottica sono ad oggi circa 400.000, a fronte, ad onor del vero, di un'offerta rilevante in termini di case raggiunte dalla fibra (oltre 2,3 milioni).

<sup>61</sup> Ciò frena ad esempio lo sviluppo del processo di convergenza mediale tra tv e internet che in altri Paesi riesce meglio ad avvalersi delle innovazioni della tecnologia.

<sup>62</sup> Sono solo ancora il 17% le imprese che impiegano in modo "evoluto" l'ICT (Rapporto Assinform 2010).

<sup>63</sup> E dire che il tessuto socio-economico del Paese è un terreno estremamente adatto alla rivoluzione informatica. L'Italia è un Paese naturalmente a rete: tanti distretti industriali, molti centri culturali, turismo diffuso e una fitta rete amministrativa distribuita sul territorio. Siamo un Paese "software" (l'*hardware* costituito dalla grande industria è sparito da tempo, anche per nostre decisioni emotive e inconsulte), ma siamo tuttavia esportatori di prodotti legati alla creatività e ad alto valore aggiunto; con enormi potenziali di crescita nel settore del commercio elettronico e dei servizi (soprattutto al Sud). L'esportazione delle nostre imprese contribuisce per il 25% al valore aggiunto del PIL. Nel 2010 il fatturato all'export dell'Italia è stato di quasi 340 miliardi, con un +15,8% sul 2009, anno di crollo. Ma nel manifatturiero 1.350 imprese, l'1,4% del totale, realizzano da sole il 50% delle esportazioni italiane (Confindustria 2011).

C'è un ampio campo che si apre dinanzi per le nostre piccole e medie aziende.

Il turismo è uno di questo: la filiera dei servizi turistici è rivoluzionata da internet, il turista visita il Paese in internet anche prima di partire! Le agenzie turistiche, e ancora di più i singoli che si programmano da soli le vacanze, escludono dai propri itinerari le località che non figurano su internet. Località che dovrebbero essere famose scompaiono dall'orizzonte turistico e vengono rimpiazzate da altre che hanno una presenza in rete.

<sup>64</sup> Tutte le classifiche internazionali vedono l'Italia che perde punti sul fronte digitale. Il World economic forum ha appena pubblicato il suo Networked Readiness Index 2011 (in collaborazione con L'INSEAD di Parigi): l'Italia è stabile a centro classifica (51° posizione su 138 Paesi, l'anno scorso era 48° su 133 Paesi).

<sup>65</sup> Infatti, pur disponendo di una "copertura" *broadband* (fisso + mobile) superiore alla media UE, l'effettivo utilizzo dei servizi digitali è ancora lontano dai *target* fissati dall'Agenda digitale europea. Per fare alcuni esempi, solo il 47% della popolazione fa un uso regolare di internet (22° posto), solo il 23% della popolazione utilizza l'*eGovernment* (22° posto), solo il 15% della popolazione utilizza l'*eCommerce* per acquistare *on line* (20° posto), solo il 17% delle imprese (19° posto) fa acquisti *on line* e solo il 4% vendite (26° posto).

Le nuove forme di comunicazione non cambiano solo il modo con cui gli individui e i gruppi si rapportano tra di loro; cambiano anche il modo di rapportarsi con le cose<sup>66</sup>, rivoluzionando volumi e standard di fruizione della rete.

Proiezioni per i prossimi 5 anni a livello mondiale indicano un tasso di crescita annuo medio del 35% per la rete fissa e del 107% per la rete mobile<sup>67</sup>.

L'anno scorso avevo dato un segnale di allerta: se non interveniamo rapidamente la nostra rete mobile rischia il collasso. Qualcuno prese male il mio avvertimento, ma oggi il riconoscimento della sua fondatezza è diffuso: negli ultimi 4 anni il traffico sulla rete mobile è aumentato di 16 volte. Gli smarphone, i tablet e le chiavette amplificano l'interazione fra individui, lo scambio, ma consumano banda e postulano una connessione always on, un internet ubiquitario.

L'internet delle cose segnerà un ulteriore salto di qualità nel consumo di byte<sup>68</sup>.

Tutto ciò implica non solo volumi di traffico esponenzialmente crescenti ma anche esigenze di velocità, qualità e affidabilità senza precedenti e postula, quindi, una disponibilità di banda su una scala mal confrontabile con il fabbisogno di ieri.

Il sistema delle comunicazioni elettroniche deve poter reggere l'impatto affinché i benefici della svolta digitale non siano soffocati nella culla.

Non possiamo incorrere nel paradosso di avere sistemi intelligenti ma non avere una rete di reti che li interconnetta e ne diffonda sistematicamente l'utilità.

Il tema dello sviluppo delle reti è dunque la cornice imprescindibile in cui inquadrare tutti i tasselli del puzzle e promuovere la sostenibilità dell'ecosistema digitale. Il problema, tuttavia, è complicato dal fatto che motori di ricerca, over the top, non

---

<sup>66</sup> Telemedicina, controllo del traffico e del consumo energetico nazionale sono alcune delle applicazioni dietro la porta. I navigatori di mappe tematiche sono un altro esempio: le nuove versioni permetteranno di usare anche riprese di telecamere in diretta, integrate con la realtà virtuale e altro ancora.

<sup>67</sup> "A viable future model for the internet" (AT Kearney, 2011). I traffici crescenti, uniti alle incessanti dinamiche innovative, portano ad una impennata nella valutazione delle aziende sul web, tanto che c'è chi mette in guardia da una nuova "bolla" internet.

<sup>68</sup> Da qualche *device* per persona (telefonino, *tablet*) a un dispositivo per ogni cosa: la prospettiva si amplia, e non di poco. Possiamo avere un rivelatore incorporato in ogni oggetto – dalle etichette ai sensori di controllo medici o ambientali – che, grazie ai modelli di computazione nella nuvola, potranno fornire dati ad applicazioni in grado di dare segnali e risposte su tutto.

Alcuni *advisor* identificano in almeno 1 GHz di spettro la soglia per un utilizzo diffuso delle nuove applicazioni. Esemplicativa è la strategia del colosso americano di telefonia mobile At&T il quale, oltre ai progetti di acquisizione di T-Mobile USA e Qualcomm, ha recentemente chiesto alla Federal Communications Commission (FCC) di approvare l'offerta per due licenze addizionali di radiospettro che coprono circa 700 MHz in Kansas e Massachusetts.

sono vincolati ad investimenti in infrastrutture. I nuovi soggetti sviluppano servizi ad alto margine<sup>69</sup> e non pagano agli operatori di telecomunicazione<sup>70</sup> un pedaggio proporzionato al valore che estraggono dalla rete, proprio nel momento in cui gli operatori avrebbero maggior bisogno di risorse per investire nelle reti di nuova generazione.

Alta quindi è la tensione sul punto che il consumo massiccio di banda di alcune applicazioni non è remunerativo secondo gli schemi tradizionali per chi gestisce le reti<sup>71</sup>.

Nel dibattito in corso sulla net neutrality è essenziale trovare una soluzione che salvaguardi l'interesse all'investimento nella rete, non sbilanciando troppo il baricentro economico a favore degli Over the top<sup>72</sup>. Il primo passo è la ricerca di accordi tra le parti, anche sul livello di servizio, con la trasparenza necessaria per garantire i diritti degli utenti<sup>73</sup>. In difetto, il problema passerà sulle spalle del legislatore e del regolatore<sup>74</sup>.

### **Lo scenario, comunque, è in divenire.**

Da parte loro gli operatori di telecomunicazione stanno in surplace, come i ciclisti nelle gare su pista. Senonchè, non alzando lo sguardo dai propri piedi si evita forse di mettere il piede in fallo, ma si rischia di accorgersi troppo tardi di essere finiti in un vicolo cieco. Senza reti non c'è traffico. Ci pensate se al momento di costruire le

---

<sup>69</sup> Forniti spesso su base proprietaria.

<sup>70</sup> Oltre tutto, eludendo il fisco dei principali Paesi dove sviluppano il loro fatturato, grazie a sequenze di società che portano a centri *off-shore* specializzati, sfruttando diverse giurisdizioni in materia di imposte.

<sup>71</sup> Si pensi ad esempio ai servizi VOIP analizzati nell'indagine conoscitiva dell'Autorità di cui alla delibera 39/11/CONS. La recente acquisizione di Skype da parte di Microsoft riporta la questione al massimo dell'interesse.

<sup>72</sup> L'AGCOM ha avviato al riguardo un'indagine conoscitiva e una consultazione pubblica (delibera n. 40/11/CONS).

<sup>73</sup> Le soluzioni possono prevedere nuovi modelli di prezzo tra *service provider* e operatori di reti in base ai volumi e all'urgenza della trasmissione dati, la differenziazione della qualità del servizio, anche attraverso la stesura di accordi bilaterali tra *network provider* e *service provider*. Senza questo tipo di intervento, la congestione generata dall'aumento esponenziale del traffico potrebbe finire con il soffocare la crescita stessa della rete e, quindi, l'innovazione che tutti vogliono. Questo è un dato che va portato al centro della politica industriale europea. Gli spazi di manovra ci sono, senza violare sostanzialmente il principio di neutralità della rete. Ma è un dato di fatto che il modello del *best effort* che fino ad ora ha sovrinteso allo sviluppo di internet non si concilia con la qualità del servizio e con il bisogno di priorità, velocità e affidabilità della connessione. Per sostenere gli investimenti gli operatori potrebbero introdurre tecniche di gestione del traffico al fine di ripartire la capacità della rete in modo adeguato tra gli utilizzatori, così da controllare la congestione.

<sup>74</sup> Sul tema di grande attualità e urgenza della *net neutrality*, il Commissario Kroes ha assunto un approccio orientato alla vigilanza sulla "non ragionevolezza" dei comportamenti piuttosto che a un'invasiva azione regolamentare.

strade ferrate ci si fosse chiesti in quanti mesi si sarebbe avuto il rientro dell'investimento?

Il Governo, al tavolo Romani, sta cercando con tenace impegno di convincere i maggiori operatori di telecomunicazioni a investire insieme. E' questa una possibilità consentita dal Trattato dell'Unione europea<sup>75</sup>, in deroga alla libera concorrenza, se contribuisce a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnologico o economico della società.

È ormai tempo che vengano assunti precisi impegni contrattuali che assicurino la convergenza sull'obiettivo, con investimenti condivisi.

Determinante sarà il ruolo che vorrà giocare la Cassa Depositi e Prestiti. Il recente decreto legge 31 marzo 2011 n. 34<sup>76</sup>, convertito con legge n. 75 del 26 maggio 2011, glielo consente. L'IRI ha svolto un ruolo fondamentale nella trasformazione dell'Italia da Paese agricolo in Paese industrializzato. La Cassa Depositi e Prestiti potrà dare un contributo importante nel fare dell'Italia un Paese informatizzato. E questo non solo riducendo il digital divide ma altresì facendo da starter e booster per gli investimenti nell'alta velocità trasmissiva.

L'autorità ha approvato lo scorso 19 maggio<sup>77</sup> le regole necessarie per partire<sup>78</sup>.

E' in consultazione una combinazione di rimedi attivi e passivi con un approccio innovativo che pone l'Italia nel solco delle best practice europee<sup>79</sup>. Nessun vincolo

---

<sup>75</sup> Art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il divieto di intese restrittive della concorrenza può essere dichiarato inapplicabile agli accordi o pratiche che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

<sup>76</sup> E' espressamente prevista la possibilità per la CDP di assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale, in primo luogo in termini di strategicità del settore. La norma consente di ampliare notevolmente l'ambito di azione della CDP e il relativo Piano di riforma qualifica opportunamente l'intervento per le nuove reti ultraveloci di comunicazione come cruciale per lo sviluppo del sistema-Paese. Non solo un ruolo antiscalate dunque, per la CDP, ma una missione "catalizzatrice-maieutica" (Corriere della Sera, 15 aprile 2011) per sviluppare i settori strategici.

<sup>77</sup> Cfr. delibera 301/11/CONS.

<sup>78</sup> Con l'opportuna elasticità, fra l'altro, per non frenare le prime offerte *retail* dei servizi di connettività in fibra. La delibera 61/11/CONS definisce infatti i criteri di valutazione della replicabilità dell'offerta *retail* in fibra ottica di Telecom Italia, per la navigazione e la trasmissione dati, nell'ambito della disciplina transitoria sui servizi *wholesale* delle reti NGN. La regolamentazione dell'Autorità ha riguardato anche i diritti di installazione di reti per collegamenti dorsali nonché la coubicazione e condivisione di infrastrutture; un passo importante per promuovere lo sviluppo delle reti in fibra e l'utilizzo efficiente delle infrastrutture, esistenti e – soprattutto – future (cfr. delibera n. 510/10/CONS).

<sup>79</sup> Sono stati infatti utilizzati strumenti introdotti in diversi Stati membri, opportunamente contestualizzati con le dinamiche di mercato del nostro Paese.

all'adozione di una soluzione architeturale predefinita<sup>80</sup>; tutti gli operatori sono garantiti nella libertà di scegliere la migliore soluzione per offrire servizi di accesso a seconda del proprio livello di infrastrutturazione<sup>81</sup>.

Abbiamo imposto ben otto distinti prodotti di accesso disaggregato alle infrastrutture passive che permettono una scelta di investimento su misura del proprio progetto per ciascun operatore<sup>82</sup>. È prevista inoltre l'offerta di un prodotto bitstream evoluto<sup>83</sup> relativa a nodi generici di accesso<sup>84</sup> indipendenti dalla tecnologia utilizzata<sup>85</sup>.

Nell'ambito di un esplicito favor verso il coinvestimento per la realizzazione di reti parallele con riduzione del rischio di investimento, abbiamo così pragmaticamente coniugato la tutela della concorrenza e di una rete aperta (regolamentazione concorrenziale) con il tema imperativo degli incentivi agli investimenti (regolamentazione incentivante)<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> Le nuove regole, infatti: i) garantiscono un elevato grado di apertura della rete, indipendentemente dalle scelte dell'*incumbent* in merito alla tecnologia ed all'architettura di rete; ii) consentono – quindi - la realizzazione di reti alternative (o parallele) secondo diverse soluzioni architeturali. Inoltre, esse facilitano l'implementazione di servizi *retail* supportati da livelli differenziati di qualità del servizio, nel solco dell'attuale dibattito sulla sostenibilità della neutralità della rete.

<sup>81</sup> In questo senso, anche gli operatori alternativi che hanno investito nell'*unbundling* vengono tutelati.

<sup>82</sup> In particolare, Telecom Italia dovrà offrire, sia in maniera disaggregata che congiuntamente, i seguenti servizi: i) accesso ai cavidotti ed alla fibra spenta disponibili nella tratta di accesso alla centrale; ii) accesso ai cavidotti ed alla fibra spenta disponibili nella tratta primaria; iii) giunzione della fibra spenta tra rete primaria e secondaria; iv) accesso ai cavidotti ed alla fibra spenta disponibili nella tratta secondaria; v) accesso ai cavidotti ed alla fibra spenta disponibili nella tratta di adduzione; vi) accesso al segmento di terminazione; vii) co-locazione ed altri servizi accessori. A ciò si aggiunge la previsione di un servizio di accesso *end to end* alla rete passiva di Telecom Italia, consistente nella fornitura congiunta di tutti i servizi di cui sopra (punti i-vii). Viene pertanto imposta una soluzione di accesso disaggregato a livello di centrale, che può essere interpretata come una forma di *unbundling* della fibra.

<sup>83</sup> Senza previsione di una sua futura rimozione (*sunset clause*).

<sup>84</sup> Si prevede che Telecom Italia debba offrire un nuovo servizio attivo di accesso alla propria rete in fibra basato sulla tecnologia Ethernet, comparabile al servizio *Generic Ethernet Access* (GEA) individuato dal regolatore britannico Ofcom in una logica di evoluzione verso il servizio di *unbundling* virtuale (VULA). Si tratta di un servizio *bitstream* evoluto su fibra in grado di garantire un elevato livello di configurabilità della qualità del servizio (QoS) e tecnologicamente neutrale, ossia in grado di fornire una connettività indipendente dall'architettura di rete sottostante (FTTH, FTTB, FTTC).

<sup>85</sup> Un ruolo determinante è rappresentato dalla disponibilità di una architettura in grado di fornire connettività IP "*real time*", con caratteristiche di servizio controllate. Ciò potrebbe avvenire a partire dai nodi di distribuzione della nuova architettura IP oggetto di regolazione da parte dell'Autorità (delibera n.55/11/CIR). I punti di interconnessione per la fornitura del nuovo servizio saranno individuati operando una razionalizzazione del numero di punti attualmente disponibili nell'attuale offerta *bitstream Ethernet* su rame, ma salvaguardando gli investimenti degli operatori alternativi che hanno scelto di interconnettersi a livelli inferiori di rete.

<sup>86</sup> E' noto che l'investimento nella fibra ottica richiede un impegno finanziario e organizzativo imponente, a redditività limitata nel breve periodo.



Per una rete ancora da realizzare il modello “rame” non è trasponibile pedissequamente<sup>87</sup>. E senza infrastrutturazione la concorrenza è effimera.

Il quadro regolatorio europeo per gli interventi pubblici negli investimenti per le NGN è troppo costrittivo, come ho già più volte riguardosamente rilevato. Non si può limitare l’intervento pubblico alle sole aree a fallimento di mercato (le autostrade si sono sviluppate partendo dalle zone più popolate).

Può darsi che a breve si abbiano delle novità da parte della Commissione europea<sup>88</sup>.

Peraltro, quello dell’apertura della rete è un requisito indispensabile per il rispetto delle vigenti regole comunitarie sugli aiuti di Stato (inclusi quelli delle Amministrazioni locali). E a tale requisito le regole dettate dall’Autorità si attengono. Nel rispetto delle regole, la partecipazione delle Amministrazioni pubbliche è possibile e –in concreto- necessaria<sup>89</sup>.

Ancor più preoccupante è la situazione della rete di telecomunicazioni mobili. La telefonia mobile registra – come dicevo - un’espansione enorme e le previsioni sono di un incremento esponenziale. Secondo i dati Etno, il traffico mensile sulle reti mobili aumenterà dai 30 mila terabyte del 2009 a 2 milioni di terabyte nel 2015.

I ricavi, nel mobile, sono ancora cospicui<sup>90</sup> e i profitti non risicati<sup>91</sup>. Ma senza maggiore disponibilità di frequenze<sup>92</sup> l’intasamento del traffico sarà inevitabile.

Non solo quindi la rete fissa ma pure quella mobile rischiano di ritrovarsi su dead ends.

Più che mai necessaria, più che mai indifferibile è dunque la gara per l’assegnazione di ulteriori frequenze alle telecomunicazioni mobili prevista dalla legge di stabilità

---

<sup>87</sup> I piani di realizzazione di reti di accesso in fibra ottica stanno portando i regolatori europei a ripensare il tradizionale concetto di *unbundling* dell’ultimo miglio. La fibra consente infatti architetture non sempre assimilabili alla rete in rame (si pensi alla dicotomia tra reti GPON e P2P), oltre al fatto che la nuova rete deve essere ancora realizzata.

<sup>88</sup> La Commissione europea ha lanciato il 19 aprile di quest’anno una consultazione pubblica finalizzata alla revisione delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, regole che nella loro prima formulazione peccano di eccessiva rigidità. Alla luce della consultazione la Commissione conta di pubblicare un progetto di revisione degli orientamenti sulle reti a banda larga adottati nel 2009 da sottoporre a consultazione pubblica nei primi mesi del 2012 per l’adozione definitiva entro il 30 settembre 2012.

<sup>89</sup> In questo senso, con maggiore pragmatismo che in passato, si è espresso anche il Commissario Kroes nel suo recente discorso alla Handelsblatt Conference di Colonia.

<sup>90</sup> Nella rete mobile la spesa media per utente per servizi dati (+9,6% nell’ultimo anno) rappresenta ormai il 46% dei ricavi voce. Gli investimenti dovrebbero essere in proporzione dei profitti; ma non sempre è così. E c’è chi preferisce investire all’estero le disponibilità finanziarie realizzate nel mercato italiano.

<sup>91</sup> Per inciso, le tariffe di terminazione non sono un elemento di redditività decisivo.

<sup>92</sup> Il mobile, peraltro, non può neanche esso fare a meno della fibra ottica, per i collegamenti in *backhauling*.

2011<sup>93</sup>. Verranno collocati sul mercato quasi 300 Mhz di frequenze<sup>94</sup>: la più grande asta frequenziale mai effettuata in Italia. Scarsi 150 Mhz erano quelli dell'asta per l'Umts, neppure confrontabili i 5-7 Mhz grazie ai quali i nostri operatori mobili hanno iniziato a realizzare il Gsm.

L'AGCOM ha posto in consultazione le regole di gara il 23 marzo scorso<sup>95</sup> e le ha puntualmente approvate a maggio<sup>96</sup>. Sono state avviate dal Ministero dello sviluppo economico le procedure preliminari alla gara. Ogni ritardo comporterebbe, ovviamente, la dilazione dell'incasso, che le nostre regole prospettano, a certe condizioni, anche superiore alla cifra di 2,4 miliardi preventivata dalla legge, malgrado le utilizzazioni intrusive<sup>97</sup>. La stessa legge prevede che il 10% della somma eccedente i 2,4 miliardi di euro sia destinato a investimenti sulla larga banda: il che è un'esigenza primaria. Condizione fondamentale per il successo della gara è però la disponibilità in tempi ravvicinati delle frequenze da assegnare, liberando senza indugi quelle ancora occupate dal Ministero della difesa e dalle televisioni private, e prevedendo anche degli incentivi per la liberazione anticipata. Auspicio in questo senso un aumento delle risorse previste a favore delle emittenti locali, che ora è possibile grazie alle regole di gara approvate. L'incentivo può fare da moltiplicatore del realizzo.

---

<sup>93</sup> Legge 13 dicembre 2010 n. 220, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato". Previsione, questa, più volte caldeggiata da AGCOM e che si pone in anticipo anche rispetto all'Europa: è in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio un progetto di relazione che introduce alcuni importanti emendamenti al testo originario della Commissione europea, fra cui, ad esempio, la liberazione di frequenze supplementari per i servizi a banda larga senza fili nella banda di 1,5 Mhz (1452-1492 Mhz) e nella banda di 2,3 Ghz (2300-2400 Mhz) al fine di soddisfare la crescente domanda di traffico mobile.

<sup>94</sup> E' vero che in prospettiva 300 Mhz non bastano, ma si tratta del primo passo importante per mantenere il sistema italiano competitivo, rispondendo, intanto, alla fame di banda dell'internet delle persone. Per realizzare l'internet delle cose avremo bisogno di altri 700 Mhz di banda per raggiungere 1 Ghz. Fra poco si rischia una situazione paradossale: ci saranno gli oggetti intelligenti, ma non ci saranno le reti per farli funzionare.

<sup>95</sup> Delibera n. 127/11/CONS.

<sup>96</sup> Delibera n. 282/11/CONS. A ciò si aggiunge l'azione dell'AGCOM per il *refarming* delle frequenze di cui hanno beneficiato rapidamente e a costo zero alcuni operatori (delibera 541/08/CONS).

<sup>97</sup> I criteri per la definizione degli importi a base d'asta per le varie bande tengono conto degli obiettivi previsti dalla legge di stabilità e di quanto sta avvenendo in Europa. Nel testo approvato si prevede la possibilità di ricavare una cifra compresa in una forchetta fra 1,9 e 3 miliardi di euro (di cui fino a 2,1 miliardi per la sola banda 800Mhz). La differenza rispetto ai 2,4 miliardi di euro posti quali obiettivo dalla legge di stabilità dipenderà dall'andamento delle offerte per le frequenze più pregiate (quelle a 800Mhz) e dalla liberazione completa delle stesse (senza tasselli disturbanti).

Le tv locali sono utili, importanti, necessarie; ma solo se svolgono veramente il loro compito. Occorre “sceverare il grano dal loglio”, nell’interesse di tutti. Le frequenze sono un bene scarso, prezioso. Non si può consentire la manomorta delle frequenze<sup>98</sup>.

## **Economia digitale, crescita reale**

Grazie alla determinazione del Ministro dell’economia l’Italia ha fronteggiato la crisi e ha i conti a posto. Adesso bisogna pensare alla ripresa.

La crescita di un Paese non è un fenomeno meteorologico da aspettare fatalisticamente; è legata a fattori strutturanti fondamentali<sup>99</sup>, come più volte ho sottolineato.

La crisi che stiamo attraversando è soprattutto di competitività e di innovazione<sup>100</sup>.

Non solo chi ha il debito più elevato risulta maggiormente esposto nel panorama globale, ma anche chi sperimenta la crescita economica più bassa. E l’Italia ha un trend di crescita modesto, pur nell’ambito della modesta area euro<sup>101</sup>.

C’è scarsa consapevolezza delle potenzialità delle tecnologie della società dell’informazione; il che relega queste ultime a uno dei tanti strumenti di sviluppo economico, mentre esse possono invece dare una spallata a un sistema imballato. Il settore delle tlc è la chiave di volta della rivoluzione digitale che, abilitando

---

<sup>98</sup> Il nostro ultimo regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale contiene elementi innovativi nel promuovere l’efficienza nell’utilizzo delle frequenze (Delibera 212/11/CONS).

<sup>99</sup> “Una manovra tempestiva, strutturale, credibile agli occhi degli investitori internazionali, orientata a favore della crescita, potrebbe, anche mediante una significativa riduzione dei premi al rischio che gravano sui tassi d’interesse italiani, sostanzialmente limitare gli effetti negativi sul quadro macroeconomico” (Considerazioni finali del Governatore della Banca d’Italia, maggio 2011).

<sup>100</sup> L’immagine dell’Italia è quella di un Paese che quanto a creatività non difetta, ma che non ha un assetto organizzativo che dia un seguito sistematico all’idea. I talenti emigrano in cerca di un’organizzazione migliore a supporto della ricerca (maggiori fondi, ambiente scientifico meritocratico, migliori relazioni tra scienza e industria), i progetti pilota realizzati in Italia vengono sviluppati su scala industriale altrove, i nostri brevetti servono ad altri per implementare soluzioni commerciali. Non si può certo dire che l’industria ICT italiana abbia tratto vantaggio competitivo da questa conoscenza. Com’è stato giustamente osservato (Aldo Grasso, *Convergenza hi-tech*, Corriere della Sera, 7.11.2010), “nella società capitalistica anche la più geniale delle invenzioni deve trovare un mercato per diffondersi: deve cioè intercettare o generare dei bisogni”. C’è quindi un’attività di fertilizzazione necessaria perché l’innovazione prenda corpo e diventi sistemica, alimentando così un nuovo ciclo, in un percorso che dovrebbe essere continuo. Noi vendiamo copie “zero” per sviluppi seriali di altri.

<sup>101</sup> Se è vero che l’Italia non ha sofferto così tanto per la crisi, quella italiana è l’economia europea cresciuta meno nell’intero decennio 2001-2010, con un tasso medio annuo pari allo 0,2%, contro l’1,1% dell’Unione economica e monetaria europea.

l'innovazione, può cambiare radicalmente i paradigmi dell'economia e della società<sup>102</sup>.

Al giorno d'oggi nessun altro settore è in grado di accelerare in misura comparabile la crescita e lo sviluppo del Paese<sup>103</sup>, in un momento in cui ne abbiamo assoluto bisogno. Soprattutto per le generazioni future<sup>104</sup>.

Passa per un recupero di produttività il sentiero per una crescita intelligente, per una nuova occupazione qualificata e per una migliore sfida alle istanze di uno sviluppo sostenibile<sup>105</sup>.

L'effetto positivo si manifesta sia sul versante dei risparmi di spesa<sup>106</sup> che su quello della produttività e della concorrenza internazionale. Ma anche sulle dinamiche occupazionali<sup>107</sup>.

L'ordine di grandezza è sorprendente: la fattura di internet nel mondo equivale grosso modo al PIL dell'Italia<sup>108</sup>, ma cresce al 10% annuo (cosa che non si può dire per il prodotto del nostro Paese<sup>109</sup>).

---

<sup>102</sup> Un mercato unico digitale incardinato su reti di nuova generazione potrebbe portare in 10 anni ad una crescita del 4% del PIL europeo; 2,5 miliardi di euro è il potenziale economico delle sole transazioni *on line* tra Paesi dell'Unione, ha affermato il Commissario Kroes. Da perdere, se non si investirà, ci sarà tantissimo e si allargherà il *gap* con il resto del mondo sviluppato, ma anche con economie meno avanzate che sono davanti all'Europa in aree cruciali come l'innovazione e la ricerca.

Il rischio reale, insomma, -ha proseguito la Kroes - non è quello di spendere troppo per la banda larga, semmai il contrario: quello di investire troppo poco, perdendosi in scontri politici che dovrebbero essere messi da parte per perseguire l'interesse comune.

<sup>103</sup> Un'analisi commissionata da Google alla Boston Consulting Group per stimare l'internet economy del Regno Unito ha stimato in 100 miliardi di sterline (7,2% del PIL) il contributo di internet all'economia, solamente in termini di prodotto e senza i risparmi attivati.

<sup>104</sup> Il quadro delineato negli ultimi rapporti del Censis e dell'Inps fotografano una situazione allarmante, quantunque, purtroppo, non sorprendente.

<sup>105</sup> "Se la produttività ristagna, la nostra economia non può crescere" (Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, maggio 2011). Tra le cause del ristagno della nostra produttività vi è anche l'insufficiente utilizzo delle nuove tecnologie. In Italia nel 2010 c'è stato un recupero di produttività, ma il livello del valore aggiunto per unità di lavoro è tornato solamente ai livelli del 2000 (Istat, Rapporto annuale 2010). La dinamica stagnante della produttività ha caratterizzato l'ultimo decennio, costituendo un limite naturale all'espansione dei consumi e peggiorando la competitività dei prodotti italiani per l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto rispetto agli altri Paesi.

<sup>106</sup> Tendono quasi a zero i costi marginali di riproduzione e distribuzione di molti servizi *on line* e la fornitura gratuita di servizi ad alto valore aggiunto è sempre più diffusa.

<sup>107</sup> C'è un mito che va riconsiderato: l'economia digitale non distrugge posti di lavoro: ne crea di diversi. Il documento introduttivo al G-8 su internet appena tenutosi a Parigi ha stimato che per due posti di lavoro resi obsoleti dal digitale, internet ne crea 5 nuovi. Non è un passaggio privo di ripercussioni sociali, ma il saldo netto è positivo. (cfr. *Internet matters: the Net's sleeping impact on growth, jobs and prosperity*, Rapporto McKinsey, maggio 2011).

<sup>108</sup> PIL Italia 2009 1.521 miliardi di euro; AT Kearney ha stimato il fatturato globale di internet nel 2008 in 1.930 miliardi di dollari.

La fattura internet in Italia vale, invece, secondo Boston Consulting Group, 31,6 miliardi per il 2010, considerando solo il contributo al PIL (2%). Un'altra stima, prodotta da McKinsey, stima in 1,7% la quota rappresentata da internet al prodotto interno lordo per il nostro Paese (ben al di sotto delle principali economie avanzate e emergenti) e in 12% il contributo dell'economia digitale alla crescita degli ultimi 5 anni (2004-2009).

In Italia non si investe ancora abbastanza<sup>110</sup>. Il contributo del settore delle telecomunicazioni al PIL dell'Italia si attesta al 2,73% (in riduzione rispetto al 2,88% del 2009)<sup>111</sup>.

Destinare anche solo 80 MhZ alla banda larga mobile comporterebbe per l'economia italiana una creazione di valore tra gli 11 e i 19,6 miliardi<sup>112</sup>.

Le città intelligenti possono promuovere la crescita e al contempo generare importanti risparmi. Almeno 1 punto di PIL per ogni 10% di diffusione della banda larga<sup>113</sup> e circa 30 miliardi all'anno, a regime per l'Italia, di risparmi grazie a telelavoro, e-learning, e-government, e-health, mobile payment, e-paper, gestione energetica intelligente<sup>114</sup>. Un consumatore più consapevole dei propri diritti

La tutela dei consumatori nel settore delle telecomunicazioni è tra i compiti primari dell'AGCOM.

Grazie anche allo stimolo delle Associazioni dei consumatori, siamo intervenuti ripetutamente sanzionando comportamenti scorretti. Ammontano a 3.450.000 euro le sanzioni ultimamente<sup>115</sup> irrogate per violazioni delle norme a tutela dei consumatori<sup>116</sup>.

---

<sup>109</sup> Il PIL italiano è aumentato del 45,2% negli anni Settanta, del 26,9% negli Ottanta, del 17% nei Novanta e del 2,5% nell'ultimo decennio. Il PIL per abitante nel 2010 è ancora sotto i livelli del 1999. Rispetto alla media dell'area euro è passato dal 106,8% nel 1995 al 93,8% del 2011 (relazione della presidente Emma Marcegaglia all'assemblea 2011 di Confindustria).

<sup>110</sup> Eppure, in controtendenza rispetto agli altri settori economici, gli imprenditori esteri scommettono sul mercato italiano. Nel corso di questi anni molte aziende straniere si sono affacciate con successo nelle telecomunicazioni italiane. Evidentemente gli investitori apprezzano il *know-how* delle nostre aziende, la dinamicità del mercato e -forse non ultima- la qualità delle regole in Italia, riconosciute come *best practice* europea.

<sup>111</sup> Nonostante una certa riduzione dei ricavi (-3,4%) il livello degli investimenti rapportato ai ricavi rimane - è vero - ancora superiore alla media europea (14,8% rispetto a 11,6% - Fonte Commissione europea, XVI Implementation Report). Ma in assoluto siamo su un piano inclinato.

<sup>112</sup> "Getting the most out of the digital dividend - Allocating UHF spectrum to maximise the benefits for European society": studio Spectrum Value Partners (2008).

Nei Paesi meno sviluppati, le reti mobili e le applicazioni per le transazioni monetarie sostengono l'imprenditorialità più di tanti sussidi.

<sup>113</sup> La Banca Mondiale stima in 1,21% l'impatto per i Paesi ad alto reddito.

<sup>114</sup> Cfr. Confindustria. A titolo di esempio, grazie alla sola gestione informatizzata del traffico, le *smart cities* del progetto IBM hanno risparmiato più di 15 milioni di dollari l'anno in minor tempo perso negli ingorghi.

<sup>115</sup> Dati relativi ai primi 5 mesi del 2011 (incremento del 40% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno).

<sup>116</sup> In dettaglio, tra gli oltre 120 provvedimenti, le principali fattispecie sanzionate riguardano l'attivazione di servizi non richiesti (€ 1.143.000), la violazione delle norme a garanzia di minori e utenti (€ 531.000), violazioni in materia di pubblicità (€ 527.000), la mancata o ritardata disattivazione di servizi (€ 232.000), illegittime sospensioni delle utenze (€ 174.000), l'inosservanza degli obiettivi qualitativi relativi al tempo di riparazione dei malfunzionamenti per l'anno 2009 (€ 174.000). Si aggiungono sanzioni di minor importo in materia di obblighi di programmazione, diritti sportivi, corretta tenuta del Registro degli operatori di comunicazione.

L'AGCOM ha il privilegio di avvalersi dei Comitati regionali per le comunicazioni (CoReCom), che assicurano un forte presidio sul territorio, atteggiandosi come "l'ultimo miglio" del governo delle comunicazioni.

E' soprattutto grazie ai CoReCom che riusciamo a realizzare una giustizia efficace, sollecita, economica e vicina all'utente, che non trova equivalenti. Nel 2010, i CoReCom hanno esaminato, in modo gratuito e in tempi rapidi, oltre 49 mila istanze di conciliazione e oltre 3 mila istanze di definizione di controversie<sup>117</sup>. Più del 70% delle conciliazioni hanno avuto esito positivo per un valore medio di 400 euro; nel complesso, circa 10 milioni di euro a vantaggio degli utenti.

Essenziale si manifesta l'azione dei CoReCom anche per la vigilanza sull'emittenza televisiva locale, grazie alle nuove deleghe<sup>118</sup>.

Un consumatore informato e garantito è un consumatore più libero<sup>119</sup>, più capace di districarsi nella giungla delle proposte commerciali<sup>120</sup>. Gli utenti di internet devono avere garanzie sulla qualità minima del servizio anche quando la rete è congestionata<sup>121</sup>.

Il grande consenso alla nostra iniziativa "misura internet" – la prima in Europa<sup>122</sup> – per la valutazione delle prestazioni reali della connessione su rete fissa induce l'Autorità ad estendere tale misura anche al traffico dati su rete mobile. Il "bollino AGCOM" vuole essere per il consumatore sinonimo di serietà ed efficienza.

---

<sup>117</sup> 49.004 istanze di conciliazione (territorio peninsulare escluse Sicilia e Sardegna) e 2.517 istanze di definizione (territorio di 9 CoReCom: Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana, Trento, Umbria). Dai territori senza delega sono state presentate all'Autorità 1028 istanze (per un totale di 3.545). Più della metà delle procedure di giustizia alternativa avviate riguardano le comunicazioni elettroniche e sono state incardinate presso i CoReCom.

<sup>118</sup> Con la delega conferita all'Abruzzo dal 1 maggio 2011 il territorio in cui i CoReCom hanno attivato funzioni delegate di II fase riguarda una popolazione di 34 milioni. Molise, Basilicata e Provincia di Bolzano si apprestano ad acquisire le nuove funzioni delegate nella direzione del decentramento territoriale delle funzioni dell'Autorità.

<sup>119</sup> Saluto con soddisfazione le misure che il Governo ha preso per ridurre i vincoli per il Wi-fi – che avevo sollecitato nella mia ultima relazione annuale.

<sup>120</sup> Molte iniziative dell'Autorità si iscrivono al quadro delle migliori *practice* individuate dalla Commissione in materia di diritti dei consumatori, tra cui la previsione degli indennizzi automatici in caso di disservizio e l'aggiornamento delle carte dei servizi.

<sup>121</sup> L'Autorità si è mossa in anticipo avviando un'indagine conoscitiva sulla trasparenza delle offerte VOIP e successivamente un'indagine conoscitiva sulla neutralità della rete.

<sup>122</sup> Misura internet è il primo caso in cui si offre un quadro completo delle *performance* effettive della singola linea di accesso, a differenza di quanto finora fatto in altri paesi UE, tra cui il Regno Unito, nei quali la misurazione della qualità internet generalmente viene fatta a campione (l'Ofcom ha introdotto un sistema di misura sulle linee di circa 3000 utenti scelti a campione su tutto il territorio nazionale).

Realizzeremo prossimamente un database unico, a disposizione degli utenti, relativo alla copertura broadband (fisso e mobile) del territorio italiano.

### **Il valore dell'indipendenza**

La trasposizione nell'ordinamento nazionale del terzo “pacchetto” delle comunicazioni elettroniche non è avvenuta entro il termine previsto del 25 maggio<sup>123</sup>. Un passo falso, indubbiamente, nel recepimento di una riforma che mirava a creare in tempi rapidi le condizioni per dare vita al mercato unico nel settore delle telecomunicazioni<sup>124</sup>. Lo svigorimento è appena temperato dal fatto che le disposizioni self-executing delle direttive comunitarie hanno comunque efficacia nell'ordinamento interno<sup>125</sup>. Continuiamo comunque ad auspicare che possa trovare seguito nel testo del d.leg. di recepimento la nostra segnalazione<sup>126</sup> - che rinnoveremo - circa l'opportunità di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità nazionale di regolamentazione, come prefigurato dalla Direttiva Quadro.

Il compito delle Autorità indipendenti non è sovrapponibile a quello del Governo.

Ci sono molte scelte da fare – ad esempio lo sviluppo delle reti infrastrutturali, la diffusione di externalità positive e la riduzione di quelle negative – che costituiscono compiti dell'Autorità politica, dei Governi nazionali e locali e delle Assemblee elettive. Sono scelte che hanno a che fare con strumenti, quali le risorse di bilancio e gli incentivi (fiscali o finanziari) di cui dispone l'Autorità politica e che possono essere effettuate solo da soggetti con legittimazione elettorale; questa è l'attività di programmazione e di promozione strategica, che è discrezionale e che va tenuta distinta dalla definizione e applicazione delle regole di buon funzionamento dei mercati, le quali, invece, trascendono la maggioranza politica del momento.

---

<sup>123</sup> I criteri di delega al Governo sono contenuti nella legge comunitaria 2010, non ancora approvata. E' vero che al 25 maggio solo due Paesi (Danimarca ed Estonia) hanno recepito le direttive nei rispettivi ordinamenti interni, però la posizione dell'Italia è aggravata dal fatto che solo a data scaduta è stata calendarizzata la data per l'esame parlamentare della legge di delega. Si apre la prospettiva di una procedura d'infrazione.

<sup>124</sup> Nei limiti delle sue competenze l'Autorità, comunque, si è mossa prevedendo l'adeguamento delle norme a tutela dei consumatori in linea con il nuovo pacchetto. Inoltre l'Autorità ha messo a punto tutte le nuove procedure di cooperazione e di analisi di mercato previste nell'ambito del BEREC.

<sup>125</sup> Qualora siano verificate le seguenti condizioni: (i) che il termine di recepimento sia scaduto, (ii) che abbiano un contenuto precettivo chiaro, preciso e incondizionato (*self-executing*).

<sup>126</sup> Segnalazione al Governo e al Parlamento del 22 febbraio 2011.

Una volta dato il quadro istituzionale, le competenze sono definite e non devono mischiarsi e/o sovrapporsi. Un recente parere del Consiglio di Stato<sup>127</sup> lo ha messo scultoreamente in evidenza.

Le Autorità indipendenti svolgono anche un ruolo importante nel percorso di armonizzazione delle discipline di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>128</sup>, cercando di garantire agli operatori parità di trattamento e una certa uniformità di regole all'interno del mercato comune.

Continuo è il miglioramento della qualità dell'attività regolatoria verso una better regulation<sup>129</sup>.

Condizione imprescindibile è preservare un arbitro capace, autorevole e indipendente. Tanto più indispensabile è il requisito dell'indipendenza per un'Autorità come la nostra, cui è affidato anche il compito delicatissimo della tutela del pluralismo. L'età di internet non rende obsoleto e superato il concetto di pluralismo ma pone nuove esigenze e nuovi problemi che postulano nuove soluzioni, quali l'AGCOM, con ampio dibattito, sta ricercando.

Un regolatore ben attrezzato non è esente da inadeguatezze ed errori, ma la sua soggezione al controllo di quadro dell'Unione europea e del Parlamento e al penetrante sindacato del giudice amministrativo<sup>130</sup> costituisce una precisa garanzia per il suo retto funzionamento.

In un mondo in continua trasformazione, dove la rete intelligente fornisce nuove dimensioni di spazialità e temporalità<sup>131</sup>, sorge la sfida dei nuovi diritti e della nuova economia: una sfida che postula una regolazione neutrale e all'altezza.

---

127 Parere n.5365/2010, Sez. Seconda.

128 AGCOM partecipa ad un'Istituzione europea di coordinamento delle Autorità nazionali, il BEREC, che è nata alla fine del 2009 dopo un tormentato dibattito europeo (al quale l'Autorità ha dato un costruttivo apporto).

129 In questo percorso il ricorso sempre più mirato allo strumento dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che AGCOM sta perseguendo, è volto ad assicurare e migliorare la qualità dell'attività regolatoria in termini di valutazione preventiva degli effetti di interventi regolamentari ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese (cfr. OCSE, *Report on Regulatory Reform*, Parigi, 1997).

130 Alla recente inaugurazione dell'anno giudiziario, il presidente del Tar del Lazio ha riconosciuto la correttezza con cui le Autorità indipendenti perseguono gli obiettivi loro affidati, *“dimostrata dall'alto numero degli esiti - in tutto o in larga parte - ad esse favorevoli dei giudizi di sindacato giurisdizionale”*, pur nell'ambito di un *“nutritissimo”* contenzioso.

131 La novità fondamentale sta nella **dematerializzazione** della comunicazione e nel fatto conseguente che questo ha soppresso la distanza e ha sincronizzato i tempi di trasmissione e di ricezione di un messaggio. Oggi siamo così assuefatti alla realtà contestuale che stentiamo a renderci conto della sua innovatività.



Emanare norme “a prova di futuro” è l’obiettivo cui ogni Autorità regolatrice è asintoticamente protesa.

Ma fondamentale – specie nel nostro settore – è che ci siano imprese capaci di cogliere il nuovo e programmare l’avvenire<sup>132</sup>.

Occorre, da parte di tutti e nell’interesse comune, uno sforzo decisionale mirato e un nuovo approccio agli investimenti<sup>133</sup>. Oggi; perché il domani sarà il frutto di scelte che andavano fatte oggi<sup>134</sup>.

---

132 “Il tempo è un fattore determinante. Temporeggiare o muoversi a piccoli passi è un lusso che non possiamo più permetterci” (relazione della presidente Emma Marcegaglia all’assemblea 2011 di Confindustria).

133 Per attrarre denaro in un momento ancora di forte crisi è imprescindibile selezionare le priorità e configurare gli opportuni incentivi.

<sup>134</sup> Il “non fare” ha un costo che non si vede oggi, ma si vedrà domani, quando, però, il futuro sarà ormai pregiudicato: sono in piena sintonia con il Commissario Kroes.