

## **Relazione annuale 2010**

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Presentazione del Presidente dell'Autorità  
**Corrado Calabrò**



# **Relazione annuale 2010**

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

Roma, 6 luglio 2010

Presentazione del Presidente dell'Autorità  
**Corrado Calabrò**



**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

**Presidente**  
Corrado Calabrò

**Componenti**  
Nicola D'Angelo  
Michele Laura  
Gianluigi Magri  
Stefano Mannoni  
Roberto Napoli  
Enzo Savarese  
Sebastiano Sortino

**Segretario generale**  
Roberto Viola

**Vice segretario generale**  
Nicola Gaviano

**Vice segretario generale**  
Antonio Perrucci

**Capo di gabinetto**  
Guido Stazi

## **Telecomunicazioni: il processo di liberalizzazione dà i suoi frutti**

Persino nel 2009, *annus horribilis*<sup>1</sup>, il settore delle telecomunicazioni ha sostanzialmente tenuto.

Nel mondo, il settore delle telecomunicazioni ha generato ricavi per 980 miliardi di euro.

Anche in Italia le telecomunicazioni hanno confermato il loro peso, quantificabile intorno al 3% del PIL<sup>2</sup>. Continua l'espansione dei volumi anche se i ricavi totali del settore, pari a quasi 44 miliardi di euro, sono diminuiti del 3,3% rispetto al 2008.

Tutti i principali operatori hanno chiuso i loro bilanci in attivo.

E questo malgrado la pressione competitiva garantita dalle nostre regole abbia portato all'ulteriore diminuzione dei prezzi<sup>3</sup>.

Le telecomunicazioni sono state e sono l'unico servizio con una dinamica marcatamente anti inflattiva. Dal 1995 all'aprile 2010 l'indice dei prezzi al consumo del settore è diminuito da 100 a 69, a fronte di un aumento dell'inflazione di oltre il 30%<sup>4</sup>. I prezzi di tutti gli altri servizi sono considerevolmente aumentati.

“Nella telefonia la liberalizzazione ha funzionato”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel quale “il prodotto si riduceva del 2,4 per cento negli Stati Uniti, del 4,1 nell'area dell'euro, del 5,0 in Italia” (Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, 31 maggio 2010).

<sup>2</sup> Il contributo del settore delle telecomunicazioni al valore complessivo degli investimenti in Italia è aumentato dal 5,34% del 2008 al 5,95%.

<sup>3</sup> La diminuzione dell'indice totale dei prezzi alla produzione delle telecomunicazioni è stata nell'ultimo anno del 6,5%; l'indice delle telecomunicazioni mobili è sceso del 9%; quello delle telecomunicazioni fisse del 5,5%. Complessivamente, il settore delle comunicazioni (che comprende servizi postali, apparecchiature e materiale telefonico, servizi telefonici inclusi i valori del canone) è diminuito dello 0,3%. Dati Istat.

<sup>4</sup> Elaborazioni su dati Istat.

<sup>5</sup> Confindustria, Italia 2015, *Le imprese per la modernizzazione del Paese*, maggio 2010, p. 100. A titolo di paragone, i servizi postali, che ancora non beneficiano di un regime di

Nel comparto della telefonia mobile abbiamo uno dei mercati più competitivi del mondo. Dal 2002 a fine marzo 2010 più di 24 milioni di utenti hanno cambiato gestore. In esito alla nostra tenace azione ora si può cambiare gestore in tre giorni trasferendo il credito residuo<sup>6</sup>.

Ciò non toglie, ovviamente, che i costi della terminazione mobile debbano essere rivisti alla luce della Raccomandazione europea<sup>7</sup>. I cittadini non devono pagare un costo superiore a quello efficiente, anche se questo *surplus* viene poi in parte restituito all'utente mediante gli sconti promozionali e i pacchetti.

Inoltre la discesa delle chiamate fisso mobile per l'utenza non riflette appieno la discesa dei prezzi all'ingrosso. Se il mercato non dovesse funzionare interverremo.

E' incessante l'introduzione di innovazioni (dall'IP TV al 3G, dalla larga banda mobile agli *smartphone* intelligenti), che stanno determinando una vera e propria trasformazione della società.

Nella rete fissa la quota di mercato di Telecom Italia è scesa sotto il 74%, con un calo di quasi 20 punti in 5 anni. Il nostro sistema regolamentare ha portato l'Italia ad essere fra i *leaders* europei nel *full unbundling*, con oltre 4,3 milioni di linee attive a marzo 2010.

Dopo le incomprensioni iniziali, *Open Access* si candida ad essere un *benchmark* per l'Europa, come già *Open reach*; e la puntualità degli interventi correttivi dell'Organo di vigilanza per la parità di accesso alla rete lo conferma. Ma alla validità del modello

---

liberalizzazione sotto il controllo di un'Autorità indipendente, hanno avuto un andamento dei prezzi in costante ascesa.

<sup>6</sup> Tra ottobre 2008 e ottobre 2009 in Italia sono stati portati poco meno di 4 milioni di numeri. Solo la Spagna ci ha superati con 4,2 milioni. (Fonte: Commissione europea, XV Rapporto).

<sup>7</sup> Raccomandazione della Commissione del 7 maggio 2009 sulla regolamentazione delle tariffe di terminazione su reti fisse e mobili nella UE (2009/396/CE).

deve indefettibilmente e indilazionabilmente corrispondere la coerenza dei comportamenti, che spetta prioritariamente a questa Autorità valutare.

### **La televisione di oggi è già digitale**

Il 2010 rappresenta un anno di svolta per il sistema televisivo italiano. La tecnologia analogica, che ha accompagnato gli italiani negli ultimi 50 anni, è ormai in via di avanzata sostituzione da parte del sistema digitale.

Sono già *all digital* sei Regioni d'Italia<sup>8</sup>. Nel corso di quest'anno è prevista la completa digitalizzazione del Nord Italia<sup>9</sup>. Nel 2011 avverranno gli *switch-off* nelle Regioni del versante adriatico ed, infine, nel 2012 passeranno al digitale la Toscana, l'Umbria, la Sicilia e la Calabria. Con uno sforzo, la digitalizzazione potrebbe essere completata entro il 2011, come indica una recente Raccomandazione europea e come auspica il Vice Ministro Romani.

Alla fine del 2010 il 70% delle famiglie sarà digitalizzato.

Già oggi l'ascolto della TV digitale su tutte le piattaforme (terrestre, satellite, IPTV) ha superato, con il 51,2%, l'ascolto della TV analogica. Il numero delle famiglie dotate di almeno un ricevitore digitale terrestre è salito a gennaio di quest'anno a oltre 15 milioni, mentre una quota consistente dei nuovi *decoder* viene acquistata per adeguare al digitale anche i secondi e terzi televisori di casa.

I ricavi del comparto televisivo si mantengono consistenti, segnando un incremento dell'1,7% rispetto al 2008<sup>10</sup>. I ricavi

---

<sup>8</sup> Sardegna, Valle D'Aosta, Piemonte occidentale, Trentino Alto Adige, Lazio, Campania.

<sup>9</sup> Piemonte orientale, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Liguria.

<sup>10</sup> In particolare, i ricavi di Rai sono stati 2.728 milioni di euro, quelli di Sky 2.711 milioni di euro, quelli di Mediaset (al netto di una quota delle partecipate) 2.506 milioni di euro.

complessivi da *pay-tv* (in crescita) e da pubblicità (in discesa)<sup>11</sup> si sono ulteriormente avvicinati. La modifica delle regole sulla pubblicità ha indotto la Commissione europea a chiudere la procedura d'infrazione pendente nei confronti dell'Italia. Continuiamo a vigilare monitorando le trasmissioni.

Lo spostamento delle risorse pubblicitarie dalla TV tradizionale ad internet non è stato della stessa portata che in altri Paesi.

Il settore televisivo italiano è essenzialmente tripartito: Rai-Mediaset-Sky, con gli altri operatori minori e le TV locali che faticano a trovare spazi concorrenziali.

Si conferma che la TV digitale multicanale frammenta l'*audience* anche dei canali generalisti tradizionali; nondimeno Rai e Mediaset conservano quote di ascolti ancora assai rilevanti sulle quali l'avvento della *pay tv* sta incidendo lentamente. Ci siamo battuti affinché la produzione indipendente di contenuti audiovisivi venga tutelata.

In questo quadro la TV locale –che gioca un ruolo importante ai fini del pluralismo dell'informazione- con il digitale può concentrarsi sulla qualità e sull'informazione locale. Riempire l'etere di monosciopi o programmi ripetuti è un'occupazione dello spettro che non serve a nessuno e danneggia l'insieme.

Il mese scorso abbiamo approvato il piano delle frequenze. Non ci credeva nessuno. E' la prima volta che un piano delle frequenze che abbia un'effettiva probabilità di attuazione viene adottato in Italia: permette risorse per le TV nazionali (con 5 nuovi

---

<sup>11</sup> I ricavi totali da *pay tv* sono stati nel 2009 2.875 milioni di euro (+7,4%), quelli da pubblicità 3.541 milioni di euro (-9,3%). Questo è un trend europeo che si conferma anche in Italia.

multiplex a gara<sup>12</sup>), per l'alta definizione, per le TV locali (con almeno 13 mux, che corrispondono a 65 programmi locali per ogni Regione), per la radio, e consente di liberare 9 canali TV da destinare alla larga banda *wireless*, come chiede la Commissione europea.

L'Italia è il secondo Paese europeo per diffusione della banda larga mobile. Ma se non interveniamo rapidamente, con il tasso attuale di diffusione degli *smartphones*, la nostra rete mobile rischia il collasso.

L'AGCOM, con vivo apprezzamento della commissaria Kroes, sta portando avanti, in Europa e in Italia, una politica finalizzata alla liberazione in tempi brevi delle frequenze radio. Contiamo di rendere disponibili circa 300 Mhz da mettere all'asta per la larga banda.

La radio rimane l'insostituibile compagna di tanti italiani e un'indispensabile risorsa per il pluralismo. Il piano delle frequenze garantisce anche risorse per la radio digitale<sup>13</sup>.

Abbiamo attuato quest'anno la nuova disciplina sulla vendita collettiva dei diritti sportivi<sup>14</sup>.

### **Libertà di informazione / Servizio pubblico**

La libertà d'informazione è forse una libertà superiore ad altre costituzionalmente protette, e come tale va difesa da ogni tentativo di compressione.

Il Trattato di Lisbona<sup>15</sup> pone il pluralismo dell'informazione alla base dei principi fondanti dell'Unione europea. Si tratta di un

---

<sup>12</sup> Oltre a 1 multiplex per il DVB-H.

<sup>13</sup> Abbiamo approvato il regolamento che disciplina l'esercizio dell'operatore di rete. Completeremo a breve la disciplina con il piano di assegnazione delle frequenze radiofoniche.

<sup>14</sup> Si tratta di un sistema che migliora l'equilibrio del mondo del calcio professionistico, anche se in prospettiva, visti i deludenti risultati della nostra rappresentativa, si dovrebbe aumentare la quota di mutualità a favore dei vivai.

parametro di legittimità della legge che deve essere valutato con attenzione in qualunque intervento normativo nazionale.

Lo stesso Trattato peraltro include tra i diritti fondamentali dell'Unione<sup>16</sup> il rispetto della dignità umana<sup>17</sup> e della vita privata e familiare<sup>18</sup> nonché il diritto a un processo equo<sup>19</sup>.

In uno Stato di diritto solo la verità processuale dopo un giudizio definitivo può privare l'uomo della dignità e dell'onorabilità.

La verità televisiva, mediatica, la diffusione di indiscrezioni e illazioni pongono sotto nuovi aspetti il problema della tutela della dignità umana.

La via che l'Autorità ha privilegiato è quella dell'autogestione. In base al Codice di autoregolamentazione sulla rappresentazione in TV di fatti relativi a indagini e processi in corso, l'apposito Comitato -costituito dai rappresentanti delle emittenti televisive ma anche dell'Ordine dei giornalisti e della Federazione nazionale della stampa e presieduto da un ex presidente della Corte costituzionale- ha richiamato l'esigenza di attenersi alla *veridicità*, alla *completezza*, all'*imparzialità* ed al *rispetto del contraddittorio*, verificando e garantendo che i fatti e le circostanze rappresentati trovino rispondenza obiettiva in fonti suscettibili di riscontro, secondo le varie fasi delle indagini o dei processi.

---

<sup>15</sup> Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, pubblicato in GUCE (2007/C 306/01) ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>16</sup> Art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona.

<sup>17</sup> Art. 21 del Trattato sull'Unione europea come modificato dal Trattato di Lisbona.

<sup>18</sup> Art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, incorporata nel Trattato di Lisbona. Cfr. anche art. 7 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, riconosciuta dall'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona.

<sup>19</sup> Art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali citata. Cfr. anche art. 47 e 48 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, riconosciuta dall'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona.

L'accesso senza discriminazioni ai mezzi di informazione delle forze politiche e sociali va tutelato; specialmente in un sistema concentrato (tripolare) come quello italiano.

La Rai non ha le risorse sufficienti per migliorare la rete trasmissiva, per investire nell'alta definizione e nella televisione su internet, svolgendo quel ruolo di *pivot* delle nuove tecnologie segnato nelle nostre Linee guida. Si liberino quindi gli elementi imprenditoriali con un assetto diverso della *governance*, svincolato dai partiti, che valorizzi la capacità gestionale e decisionale (con le correlative responsabilità); si chiarisca e si renda più trasparente ed *accountable* agli utenti il ruolo della TV pubblica.

La Rai, comunque, deve acquisire effettivamente le risorse del canone, con un sistema di riscossione che riduca l'evasione, anche per migliorare la qualità; la soluzione c'è; basta volerla. Finalmente il *mini-qualitel* ci ha fornito indicazioni che la Rai dovrebbe tenere in conto nel formare il palinsesto del servizio pubblico.

Sistemi diversi di formazione delle regole sulla comunicazione politica per la TV pubblica e per quella privata danno adito a sfasature e distorsioni. Gli orientamenti della Corte costituzionale sui programmi di informazione sono stati ribaditi dalla recente giurisprudenza del TAR<sup>20</sup>. Ad essi si è immediatamente conformata questa Autorità, che alla giurisdizione del TAR è soggetta. Non così la Rai, in quanto le regole dettate dalla Commissione parlamentare di vigilanza non sono sottoposte al vaglio del giudice amministrativo. Ma le considerazioni da questo espresse dovrebbero essere criteri guida per tutti.

---

<sup>20</sup> TAR Lazio, Ordinanze n. 01179/2010 e n. 01180/2010 del 12 marzo 2010, Sentenze n. 10270/2010 del 7 maggio 2010, n. 11187/2010 e n. 11188/2010 del 13 maggio 2010.

Internet trasforma la televisione e la radio e queste a loro volta trasformano internet. Le maggiori emittenti nazionali hanno iniziato a rendere disponibile la programmazione su internet, il che muta il palinsesto tradizionale in una serie di *clips* audio-video fruibili singolarmente, in diretta o in differita.

L'Autorità ha avviato una consultazione pubblica su queste nuove forme di televisione (*catch-up* e *over the top TV*) al fine di determinare se il regime giuridico debba essere differenziato da quello per la TV tradizionale<sup>21</sup>.

I seri problemi generati da internet non obliterano la sua insostituibile funzione informativa. È stato giustamente osservato che se ci fosse stato internet l'Olocausto non avrebbe potuto essere ignorato.

Anche nell'analisi di mercato che abbiamo avviato per verificare la situazione del pluralismo in Italia emerge, dai primi risultati, il ruolo crescente di internet. In considerazione di ciò e dell'eterogeneità dei riferimenti attuali si palesa la necessità di una ridefinizione per via legislativa delle aree economiche rilevanti ai fini del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC).

### **Le tecnologie ridisegnano l'editoria: governare la trasformazione**

L'editoria, specie quella quotidiana, rappresenta ancora il secondo mezzo di diffusione dell'informazione, e, quindi, un forte presidio per il pluralismo.

Ma la lettura dei quotidiani è in strutturale diminuzione e nulla è avvenuto in questo anno per incentivarla<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Stiamo implementando il nuovo quadro regolamentare derivante dal Decreto legislativo di recepimento della Direttiva sui servizi di media audiovisivi.

<sup>22</sup> L'anno scorso abbiamo inviato una segnalazione al Parlamento a questo riguardo.

Non c'è stato recupero di risorse pubblicitarie dei giornali da internet<sup>23</sup>, nel quale invece crescono le risorse attratte dai motori di ricerca<sup>24</sup>.

I principali giornali ormai integrano la versione cartacea con i servizi *on line*, che vengono aggiornati continuamente.

Due mesi fa il premio Pulitzer per il giornalismo investigativo è stato assegnato ad un sito internet, *ProPublica.org*<sup>25</sup>.

La rete non cancella l'industria del giornalismo; la cambia. E' essenziale che la funzione del giornalista non venga meno; il giornalista ha un compito informativo indeclinabile e non sostituibile dal flusso di notizie che scorre nella rete.

Le nuove applicazioni tecnologiche (*e-readers* o *tablet-pc*, come l'*i-pad*) sono un'occasione per riavvicinare i giovani alla lettura dei giornali e dei libri; può esserci una nuova stagione per la lettura, in un nuovo formato.

Opportunamente il Governo ha previsto incentivi ai giovani per la larga banda. Se nella prossima finanziaria si prevedesse che gli studenti possono fruire di un *bonus* governativo per l'abbonamento gratuito a un quotidiano *on line*, si potrebbero centrare due obiettivi: diffusione della larga banda e diffusione dei giornali. Diffondere i libri di testo in via elettronica comporterebbe un risparmio per le famiglie e potrebbe arricchire i libri di contenuti multimediali, suscitando l'interesse dei ragazzi.

---

<sup>23</sup> Nell'editoria, i ricavi derivanti dalla pubblicità scendono da 2,4 a 1,9 miliardi (-21,5%), nonostante continuino a rappresentare la maggiore fonte di entrate (48,8%).

<sup>24</sup> La raccolta pubblicitaria su internet ha registrato un aumento dell'8%, incrementando così la propria quota nel totale degli investimenti pubblicitari a circa l'8%; valore quasi doppio rispetto a quello rilevato per l'Europa occidentale.

<sup>25</sup> Non si tratta di un *blog*, né di *citizen journalism*. *ProPublica* è l'interfaccia *web* di un gruppo di giornalisti diretto da un giornalista che ha vinto già 17 premi Pulitzer con i maggiori giornali.

## **Informazione, trasparenza e correttezza alla base della tutela del consumatore**

La trasparenza e le certezze per il consumatore sui prezzi e sulla qualità dei servizi non sono ancora sufficienti. Siamo intervenuti ripetutamente per reprimere comportamenti che danno effimeri benefici ma che in definitiva danneggiano la credibilità del settore.

Le chiamate tariffate a scatti dai cellulari possono far lievitare i costi delle chiamate, specialmente nelle aree dove la copertura è difficile<sup>26</sup>. Abbiamo preteso che ogni operatore introduca e mantenga un piano tariffario al secondo, con il prezzo massimo degli SMS in linea con il Regolamento europeo.

L'utente deve avere il controllo della spesa telefonica; non possono esserci automatismi che portino a bollette esorbitanti. Abbiamo introdotto un sistema di accredito di motori di ricerca che faciliti il confronto delle tariffe telefoniche.

I costi per la navigazione internet in *roaming* sono altissimi. Insisteremo presso la UE per l'abbattimento di questi costi.

I cittadini non conoscono la qualità della propria connessione a larga banda. Da ottobre sarà possibile scaricare un *software* sviluppato da AGCOM per misurare la qualità.

L'anno trascorso ha visto un importante passo in avanti nell'attuazione dell'articolazione territoriale dell'Autorità, con il conferimento di ulteriori deleghe ai Co.re.com.<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La copertura cellulare delle metropolitane, dei tratti ferroviari e di alcune aree pubbliche è limitata dalle diatribe amministrative sui diritti di passaggio: ci adopereremo per la copertura totale del territorio.

<sup>27</sup> Sono stati attivati presso i Co.re.com. i servizi di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, accesso locale al Registro degli operatori di comunicazione, monitoraggio e vigilanza sul rispetto della normativa in materia di esercizio dell'attività radiotelevisiva locale. Ciò è avvenuto in nove Regioni che rappresentano più del 50% della popolazione

In tal modo, i Co.re.com. si profilano quali garanti e mediatori tra le istituzioni regionali, gli operatori del settore e i cittadini; in coerenza con la logica di governo del territorio, ridefinita con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha nella sussidiarietà il principio cardine.

Le istanze presentate dagli utenti ai Co.re.com. sono state 43.095 (a fronte delle 38.590 dell'anno precedente); il tasso di efficacia del processo di conciliazione è aumentato fino al 62% (nel 2008 era di circa il 50%). E' un modello paragiurisdizionale che funziona, come riconosciuto anche dalla Corte di giustizia europea<sup>28</sup>.

I procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità nel 2009 (96) sono stati il doppio di quelli nel 2008. Il totale delle sanzioni irrogate è stato di 5,2 milioni di euro<sup>29</sup>.

Grazie alle Associazioni dei consumatori per la loro costante azione di vigilanza e di stimolo.

Preziosa è la collaborazione della Guardia di finanza e della Polizia postale.

## **Indipendenza**

Le Autorità indipendenti non nascono dalla mente di Zeus, come Atena. Ma o sono indipendenti o non hanno motivo di essere.

L'indipendenza va verificata ogni giorno.

Nessuno degli atti istituzionali e delle decisioni collegiali adottati dall'Autorità ha risentito delle pressioni e insistenze che possono essere state esercitate, da qualsiasi parte.

---

(Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Umbria).

<sup>28</sup> Corte di giustizia delle Comunità Europee, sentenza C-317/08 del 18 marzo 2010.

<sup>29</sup> Sarebbe utile destinare parte delle sanzioni incassate ad iniziative a favore dei consumatori.

Peraltro, l'indipendenza può e deve essere rafforzata – nel concetto, nei requisiti e nelle garanzie per i membri dell'Autorità, nonché nelle consequenziali responsabilità di questi- conformandosi al paradigma della Direttiva UE<sup>30</sup>, che va recepita sollecitamente (come abbiamo fatto presente al Governo<sup>31</sup>), anche perché da quest'anno l'Autorità è parte integrante del sistema europeo delle Autorità indipendenti di settore<sup>32</sup>.

L'indipendenza si preserva pure con l'autonomia economica e finanziaria. Noi non viviamo col finanziamento dello Stato, viviamo sostanzialmente col contributo degli operatori. Ogni distoglimento di tale contributo dalla sua destinazione si traduce in una tassazione occulta e si pone in contrasto col diritto comunitario, il quale prevede che il finanziamento degli operatori di settore sia imputabile ad un *numerus clausus* di attività, puntualmente elencate nelle Direttive europee.

## **Pensare digitale**

Da qualche settimana l'Europa ha un'Agenda digitale.

A pochi mesi dal lancio del *broadband plan* americano<sup>33</sup>, la Commissione europea ha varato la sua manovra<sup>34</sup> che mira a recuperare la minore velocità di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, realizzando un mercato

---

<sup>30</sup> Direttiva 2009/140/CE del 18 dicembre 2009.

<sup>31</sup> Abbiamo altresì segnalato al Governo numerose volte, anche in relazione alla procedura d'infrazione aperta dall'Unione europea, la gravità del ritardo nell'istituzione del numero unico di emergenza 112; un numero che serve a salvare vite umane.

<sup>32</sup> In quel sistema -secondo il modello già preso a riferimento per i mercati finanziari- sono definiti chiaramente la missione delle Autorità europee e nazionali, i loro poteri, la loro autonomia dai Governi e dalla stessa Commissione europea, la loro responsabilità.

<sup>33</sup> Connecting America: *The National Broadband Plan*, marzo 2010

<sup>34</sup> Commissione europea, *A Digital Agenda for Europe* - COM(2010) 245.

digitale europeo alimentato da reti internet ultraveloci e da applicazioni interoperabili<sup>35</sup>.

E l'Italia?

Ancora una volta noi abbiamo prefigurato prima degli altri la realtà in divenire, ma poi questa ha sorpassato la nostra capacità realizzatrice.

Le telecomunicazioni sono nella più grande fase di trasformazione da 70 anni in qua.

Finora il servizio in voce ha fornito il 70% dei ricavi e parte preponderante degli utili, ma i volumi di traffico in rete crescono vigorosamente ogni anno, anche in un sistema-Paese ancora poco digitale qual è il nostro. La rete attuale presenta ormai molteplici situazioni di saturazione sia per la rete fissa che per quella mobile<sup>36</sup>.

Il futuro presuppone l'ultra banda, le reti di nuova generazione in fibra ottica con capacità di trasmissione sopra i 50 Mbit/s.

Ma gli stessi dati che ci vedono ai primi posti in Europa sul fronte dei prezzi dei servizi tradizionali e della concorrenza infrastrutturata, ci classificano sotto la media UE per diffusione della banda larga<sup>37</sup>; siamo sotto la media anche per il numero di famiglie

---

<sup>35</sup> Certo il programma americano ha un piglio più deciso e maggiore concretezza e ambizione. Il Congresso ha dato mandato all'Autorità di settore, la *Federal Communications Commission*, di varare un piano per il *broadband* che guarda al 2020 sulla base di un'agenda di interventi in cui si prevede un investimento pubblico di 25 miliardi di dollari in dieci anni per ottenere multipli d'investimento privato e si riguarda la connessione di 100 milioni di case a 100 Mbit e la connessione di scuole, ospedali, basi militari a 1000 Mbit (1 giga).

L'agenda digitale varata dalla Commissione europea si muove sullo stesso terreno in termini di priorità e obiettivi, ma risente delle forti limitazioni nelle possibilità di finanziamento della fibra ottica a carico della finanza statale, nonché della difficoltà di far metastatizzare il progetto complessivo nei singoli Stati membri (Governi e Regolatori). Forse difetta anche di una valutazione realistica degli incentivi occorrenti per invogliare gli operatori a impegnarsi in un investimento a rischio e a bassa redditività nel breve periodo.

<sup>36</sup> Già adesso 500 centrali non sono in grado di fornire servizi ADSL a nuovi clienti, perché sature.

<sup>37</sup> 20,6% della popolazione rispetto alla media EU27 di 24,8% (17<sup>a</sup> posizione).

connesse a internet<sup>38</sup>, oltre che per la diffusione degli acquisti *on-line* e per il contributo dell'ICT al PIL<sup>39</sup>.

Il nostro Paese è il fanalino di coda nel commercio e nei servizi elettronici. Le nostre imprese vendono poco sul *web*; la quota di esportazioni legate all'ICT è pari al 2,2% e relega l'Italia al penultimo posto in Europa.

### **La visione - di sistema - che ancora manca**

A cosa si deve una situazione così depressa nonostante il livello e i bassi prezzi del nostro sistema di telecomunicazioni?

Sono molteplici i fattori che influiscono sulla domanda<sup>40</sup>.

L'UE ha tuttavia rilevato che l'Italia ha il record degli acquisti *on line* dei biglietti del treno e dell'aereo. Come mai? Oltre a non fare più la coda, l'utente non paga i diritti di emissione e non deve necessariamente stampare il biglietto.

Se l'Italia vuole essere *on line* deve rimuovere le remore mentali e azzerare i balzelli digitali. Su questo tema devono collaborare le Autorità di settore (AGCM, AGCOM, Banca d'Italia) e il Governo.

Il ragionamento secondo logiche *passatiste*<sup>41</sup>, per cui bisognerebbe creare le condizioni della domanda prima di investire in

---

<sup>38</sup> 53% delle famiglie rispetto ad una media EU27 di 65% (22<sup>a</sup> posizione).

<sup>39</sup> L'ICT contribuisce per il 3,9% al PIL nazionale rispetto ad una media EU27 del 5% (13<sup>a</sup> posizione).

<sup>40</sup> **Tra tali fattori possono indicarsi:**

**L'insufficiente diffusione di internet nelle scuole (tuttavia in crescita);**

**La modesta diffusione dell'informatica nelle fasce di reddito/istruzione medio-basse;**

**La scarsa sostituibilità fra televisione e internet;**

**La stentata diffusione di internet nelle fasce di età over 50 (anche se i *teen agers* italiani stanno insegnando l'uso di internet ai nonni);**

**Costi e balzelli accessori ingiustificati per i servizi *on line*;**

**La diffidenza degli italiani ad affidarsi ai servizi *on line* per la paura di truffe telematiche; c'è poca trasparenza e incerta tutela giuridica.**

nuove infrastrutture, riduce all'immobilismo. Per le nuove tecnologie, i percorsi di creazione e stimolo di domanda e offerta vanno di pari passo. In un ecosistema ogni singola parte cresce con il tutto; è una visione olistica delle reti e delle relazioni che si sviluppano<sup>42</sup>.

Il tema chiave dell'Agenda europea è proprio la visione unitaria dell'ecosistema digitale.

Vodafone, Wind e Fastweb hanno avanzato congiuntamente uno schema di piano, cui ha aderito anche Tiscali, che postula, in una prima fase, investimenti (propri e altrui) per 2,5 miliardi di euro al fine di realizzare una rete in fibra destinata a connettere una parte rilevante della popolazione entro 5 anni.

Telecom Italia, a sua volta, ha illustrato il 10 giugno scorso all'Autorità il suo piano che annuncia fino a 7 miliardi di investimenti nei primi 3 anni (2010-2012), inclusi gli interventi necessari per il rilegamento in fibra delle centrali (*backhauling*), che ha carattere prioritario. L'obiettivo immediato, per quanto riguarda la rete di accesso, è quello di collegare con la fibra ottica le unità immobiliari nelle 13 maggiori città italiane entro il 2015. In altre 125 città l'accesso in fibra arriverebbe successivamente. Lo *switch off* è legato al raggiungimento di determinate soglie di traffico.

Ogni imprenditore ha diritto di fare i suoi piani industriali e l'Autorità asseconderà ogni iniziativa, nel rispetto delle regole, in particolare di quelle sull'accesso<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Che ci hanno fatto rinunciare al nucleare, con lievitazione del costo dell'energia elettrica. La Commissione europea evidenzia per l'Italia un costo medio dell'energia superiore di oltre il 26% rispetto alla media UE. Per alcune tipologie di contratti d'impresa il differenziale raggiunge il 46% (Dati Eurostat, 2008-2009).

<sup>42</sup> OCSE, *The impact of the crisis on ICTs and their role in the recovery*, agosto 2009.

<sup>43</sup> Al riguardo l'emananda Raccomandazione europea sulle reti di nuova generazione prevede, anche per la fibra, l'obbligo per gli operatori *incumbent* di dare accesso alla rete agli operatori concorrenti.

Ma rilevo che l'Agenda digitale europea prevede che almeno il 50% delle famiglie europee utilizzi un collegamento superiore ai 100 Mbps entro il 2020<sup>44</sup>.

I piani proposti portano a questo risultato?

Il piano Telecom consiste in parte in un progetto industriale che tende a uno sviluppo della rete ad alta velocità strettamente dimensionato sulle richieste attuali dell'utenza e su quelle ravvicinatamente attese. Questa è la parte in atto finanziata e scadenzabile in piani esecutivi.

Da parte sua lo schema di piano degli operatori alternativi non è certo in uno stadio più avanzato di attuabilità, subordinato, com'è, ad alcune condizioni, prima fra tutte a quella del finanziamento.

L'impressione è dunque che le pur apprezzabili idee progettuali proposte offrano una visione di quello che si può fare, ma non ancora di quello che concretamente ci si impegna a fare.

C'è, inoltre, parziale sovrapposizione delle aree geografiche d'intervento, senza coordinamento delle opere di posa.

Per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda digitale servono piani operativi.

Ci vuole quindi –sia pure, se del caso, integrativamente– un'iniziativa complessiva, un progetto Italia per una *fiber Nation*, che eviti costose duplicazioni delle infrastrutture civili e faccia fare al Paese il salto di qualità di cui ha bisogno.

---

<sup>44</sup> Il Professor Monti ha quantificato nel 4% il guadagno di PIL ottenibile accelerando lo sviluppo del mercato unico digitale entro il 2020. (Mario Monti "A new strategy for the single market at the service of europe's economy and society", Rapporto per il Presidente della Commissione europea, maggio 2010). Una percentuale che corrisponde a una plusvalenza di 500 miliardi di euro: il mercato unico digitale da solo potrebbe avere un impatto simile al programma del mercato interno del 1992 (Copenhagen Economics "The Economic Impact of a European Digital Single Market", marzo 2010).

Per centrare l'obiettivo della *Digital Agenda* sono necessari accordi, coordinati a livello nazionale, tra operatori di telecomunicazioni, Amministrazioni territoriali, altri eventuali imprenditori<sup>45</sup>, finalizzati alla progressiva conversione alla fibra di determinate aree territoriali. Ciò darebbe al progetto prospettive di redditività con il carattere di certezza tipico delle *utilities* e aprirebbe potenzialmente la porta al finanziamento di investitori istituzionali, quale, *in primis*, la Cassa depositi e prestiti<sup>46</sup>.

Seguiamo con attenzione e interesse il tavolo tecnico a tal fine convocato dal Vice ministro Romani.

Non stiamo suggerendo progetti lunari. La Regione Lombardia e la Provincia di Trento hanno già in corso progetti di tale tipo. Progetti sperimentali sono stati avviati anche in alcuni quartieri urbani.

In Francia il Governo ha lanciato un piano nazionale per l'economia digitale e l'ultra banda; i principali operatori hanno deciso di coordinarsi per realizzare una rete in fibra; la legge ha imposto a tutti gli operatori la condivisione delle cablature condominiali; il regolatore ha posto a consultazione pubblica il quadro regolamentare per lo sviluppo della fibra che differenzia le regole per le aree urbane da quelle a bassa densità di traffico<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ho già rilevato nelle scorse Relazioni al Parlamento del 2008 e del 2009 che l'art. 101, comma 3, (ex art. 81) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente la deroga al divieto di intese quando siano rivolte a promuovere il progresso tecnico o economico.

Il partenariato pubblico-privato può essere un efficace strumento per investire e per mettere a fattor comune gli *asset* più costosi.

<sup>46</sup> La quale può intervenire, a (moderate) condizioni di mercato, anche nelle aree ad alta intensità di traffico. Nelle aree a scarsa densità (e in queste soltanto) è invece possibile che l'intervento sia finanziato dallo Stato. Ma non è ipotizzabile per tali aree, almeno nella prima fase, il collegamento in fibra ottica; saranno piuttosto utilizzate tecnologie *wireless* o VDSL su rame.

<sup>47</sup> La previsione di stanziamenti pubblici è di 2 miliardi di euro per una rete in fibra ottica FTTH. In applicazione di questo quadro, France Telecom, SFR e Free cooperano per

## **Investire per uscire prima dalla crisi e tornare a crescere**

Ma è compatibile il progetto di una *fiber Nation* con l'obiettivo –assolutamente prioritario e non compromettibile- della stabilità?

“Una stabilità duratura dei mercati si ha solo con la ripresa della crescita, perché non va dimenticato che questa crisi è soprattutto una crisi di competitività”<sup>48</sup>.

L'Italia non cresce da 15 anni. La crescita dei Paesi è legata a fattori strutturanti fondamentali.

La rivoluzione della larga banda, dell'alta velocità trasmissiva, è comparabile con le grandi rivoluzioni industriali del secolo scorso.

Certo è tempo di risparmi. Ma l'investimento in fibra ottica è visto negli USA e altrove anche come una *exit strategy*.

Da noi l'OCSE ha stimato che basterebbe un risparmio annuo fra l'1,41% e l'1,7% per 10 anni sulle spese effettuate nei settori dell'elettricità, sanità, trasporti e educazione per giustificare in Italia la costruzione di una nuova rete<sup>49</sup>.

Secondo uno studio di Confindustria<sup>50</sup>, i risparmi ottenibili nel sistema sanitario mediante l'utilizzazione della larga banda si aggirerebbero sul 10%: cifra importante se si tiene conto dell'enorme ammontare della spesa sanitaria. E sarebbe di circa 10 miliardi l'anno il risparmio applicabile alla bolletta energetica nazionale per effetto dell'ottimizzazione del controllo dei consumi e delle erogazioni.

---

realizzare una rete di nuova generazione che collegherà, entro un anno, 800 mila abitazioni.

<sup>48</sup> Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, cit.. Non solo chi ha il debito più elevato ma anche chi ha la crescita economica più bassa risulta più esposto di altri Paesi (*Discorso del presidente della Consob al mercato finanziario*, 28 giugno 2010).

<sup>49</sup> OCSE, “*Network developments in support of innovation and user needs*”, dicembre 2009.

<sup>50</sup> Dati preliminari nell'ambito del progetto Italia Digitale, 8 maggio 2010.

L'Autorità (col programma di ricerca ISBUL) ha commissionato a qualificati atenei italiani una valutazione dell'impatto di una nuova rete in fibra sull'economia nazionale, ottenendo stime coerenti con gli studi internazionali.

Rinunciare a un tale progetto non comporta dunque solo la rinuncia del nostro Paese a svolgere un futuro da protagonista nell'innovazione, ma anche una sua minore capacità di reazione alla crisi economica contingente, realizzando dei risparmi<sup>51</sup>.

Il tessuto socio-economico dell'Italia (reti di piccole e medie imprese, prodotti ad alto valore aggiunto, concentrazione per distretti industriali, turismo e servizi) beneficerebbe della larga banda più di altri Paesi europei.

Bisogna saper fare delle scelte, privilegiando i fattori strutturali di sviluppo che internazionalizzino la nostra economia.

### **Il contributo dell'Autorità: regole e suggerimenti per un'agenda per l'Italia**

Come negli USA, e come hanno fatto di recente l'UE e i principali Paesi europei, serve quindi un'Agenda digitale *su misura* per l'Italia, che concentri lo sforzo e colga le specificità del sistema produttivo e sociale nazionale e fissi gli obiettivi normativi e programmatici dei prossimi 3-5 anni.

L'Autorità farà la sua parte, dettando regole che, garantendo l'accesso:

---

<sup>51</sup> La larga banda è strumentale in due direzioni:

- Stimolo alla crescita economica del sistema produttivo (servizi, contenuti, convergenza);
- Riduzione dei costi industriali (energia, trasporti, scambi commerciali) e dei costi dello Stato apparato (sanità, pubblica amministrazione, scuola, sicurezza).

- riconoscano, con fini incentivanti, un premio di rischio per il capitale investito;
- favoriscano gli investimenti condivisi;
- garantiscano la neutralità tecnologica e la parità di condizioni nell'utilizzazione delle infrastrutture comuni.

Affronteremo anche il tema della transizione dal rame alla fibra dando certezza delle modalità e dei tempi.

Ma questo non basta.

Il settore pubblico può fare molto, anche in tempi di rigore di bilancio. Innanzi tutto coordinando gli interventi.

Ci vuole un riordinamento radicale, un organico disegno legislativo che componga ed essenzializzi molteplici misure:

- Norme quadro per la costruzione e condivisione delle infrastrutture che affranchino dalle molteplici autorizzazioni e/o concessioni;
- Completamento delle norme sull'interoperabilità dei servizi della PA e sanità *on line*<sup>52</sup>;
- Norme per la liberalizzazione delle transazioni *on line* e il commercio elettronico;
- Norme sulla sicurezza delle reti;
- Liberazione delle radiofrequenze per la larghissima banda e meno vincoli per il *Wi-fi*;
- Utilizzazione di parte dei proventi delle aste delle radiofrequenze per gli incentivi alla larga banda<sup>53</sup> e per la riduzione del *digital divide*;

---

<sup>52</sup> E' importante che il programma E-Government 2012 sia portato a termine, se del caso selezionando le priorità, in modo che il ciclo completo delle transazioni non richieda documenti cartacei, che vi sia piena interoperabilità fra i sistemi utilizzati dalle imprese e dalla pubblica amministrazione. Nella sanità occorre introdurre l'eliminazione completa della carta, il tele monitoraggio ed il teleconsulto.

- Contributi per la rottamazione degli apparati informatici obsoleti;
- Elevazione del tetto del credito d'imposta per gli investimenti delle imprese e riduzione delle imposte sui finanziamenti a lungo termine per interventi strutturali.

Agevolazioni fiscali per l'impiego di capitali privati nel finanziamento di progetti di lungo periodo con forti esternalità positive (tra cui le reti NGN) possono rappresentare una valida alternativa all'impiego di risorse di bilancio sempre più scarse<sup>54</sup>.

Subito dopo andrà affrontata la riforma del diritto d'autore, bilanciando, come evidenziato dall'Autorità nella sua recente indagine conoscitiva, i diritti degli autori e quello degli utenti che navigano in rete. Daremo seguito alla regolamentazione che la legge ci affida; ma non ci si può nascondere che la pirateria informatica è diventata un problema di portata enorme.

Gli autori sono privati della remunerazione loro dovuta e gli investimenti nella rete vengono scoraggiati quando l'accesso non avviene nei modi normali ma tramite motori di ricerca e aggregatori di contenuto che si sottraggono a ogni pagamento sia agli autori che agli operatori proprietari della rete<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Le regole europee consentono che parte del ricavato dell'asta pubblica di assegnazione delle frequenze liberate dalla televisione vada agli incentivi alla larga banda.

<sup>54</sup> Questa posizione è stata più volte espressa dal Presidente di Cassa Depositi e Prestiti Franco Bassanini. In tema di regolazione fiscale, già oggi molti Paesi europei (tra cui l'Italia) prevedono incentivi fiscali rilevanti per gli investimenti in energie rinnovabili e diversificano la tassazione dei *capital gains* immobiliari a seconda della durata del possesso. Anche sotto il profilo delle norme contabili e prudenziali, la fedeltà al principio *mark-to-market*, determina un incentivo sistematico alle *performances* a breve termine e incoraggia quindi effetti pro-ciclici, che nel caso delle infrastrutture possono portare a un investimento sub-ottimale.

<sup>55</sup> La crescita di applicazioni e servizi *over the top* postula la necessità di un confronto sul tema della *net neutrality*.

L'Autorità non ha il ruolo che il presidente Obama ha assegnato all'omologa Autorità statunitense (la *Federal Communications Commission*).

Tuttavia sia la sua legge istitutiva che la recente legge sulla concorrenza<sup>56</sup> le attribuiscono la facoltà di fare segnalazioni al Governo.

Assolveremo a questo compito di “segnalatore”. Le autostrade delle nuove comunicazioni sono il fertilizzante principale di quell'economia della conoscenza che si attesta come nuovo paradigma di modello capitalistico partecipato. Ma senza lo stock di capitale infrastrutturale fisico nelle reti di nuova generazione i nuovi investimenti renderanno sempre meno, accrescendo il divario con i Paesi a maggiore velocità.

Per realizzare una rete in fibra ottica ci vogliono dai quattro agli otto anni.

Bisogna dunque pensarci oggi. Perché domani l'oggi potrebbe essere ormai, irrecuperabilmente, l'ieri.

---

<sup>56</sup> Legge 23 luglio 2009, n. 99.



**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**  
Centro direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli  
Ufficio di Roma: Via Isonzo, 21/b - 00198 Roma  
[www.agcom.it](http://www.agcom.it)