BOZZA NON CORRETTA

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA MULTIMEDIALITÀ

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 SETTEMBRE 1994

Presidenza del Presidente BOSCO
indi del vice presidente FAGNI

INDICE

Audizione dei rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE ..... *Pag.*
ALÒ *(Rif. Com. Progr.)* .....
DEBENEDETTI *(Sinistra Dem.)* .....
FAGNI *(Rif. Com. Progr.)* .....
GIURICKOVIC *(Sinistra Dem.)* .....
STANZANI GHEDINI *(Forza Italia)* .....
CAFAGNA ..... *Pag.*
PERA .....

Audizione dei rappresentanti di Ibm Semea

PRESIDENTE ..... *Pag.*
- BOSCO *(Lega Nord)* .....
- FAGNI *(Rif. Com. Progr.)* .....
ARMANI *(Lega Nord)* .....
GIURICKOVIC *(Sinistra Dem.)* .....
STANZANI GHEDINI *(Forza Italia)* .....
CATANIA ..... *Pag.*
RAGNI .....

BOZZA NON CORRETTA

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il professor Luciano Cafagna, presidente pro tempore, e il dottor Alberto Pera, segretario generale, nonchè, in rappresentanza di Ibm Semea, l'ingegner Elio Catania, direttore generale, e l'ingegner Giuliano Ragni, direttore del settore pubblico.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

Presidenza del presidente BOSCO

Audizione dei rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla multimedialità. Do la parola al professor Luciano Cafagna per una relazione introduttiva.

CAFAGNA. Ringrazio innanzitutto per la convocazione che ci consente di far conoscere a questa illustre Commissione la nostra opinione sulle questioni oggetto della presente indagine.

Vorrei iniziare osservando come non sempre vengono esplicitati con chiarezza quali siano i confini del fenomeno che va sotto il nome di convergenza fra telecomunicazioni, informatica e *mass media.* Dopo aver brevemente precisato quali mi sembrano i principali aspetti di questo fenomeno, cercherò di indicare quali problemi si presentano al riguardo dal punto di vista della tutela della concorrenza e del mercato.

È possibile, mi pare, individuare tre distinti aspetti del processo in questione: in primo luogo, la convergenza tecnologica tra i diversi settori, promossa dall'avvento di innovazionim quali le tecniche di registrazione magnetica o le varie generazioni di componenti elettronici (semiconduttori, in particolare), ed accelerata dal superamento delle tecnologie analogiche in seguito all'introduzione delle nuove tecnologie digitali. A questo processo, peraltro, non risultano estranei gli avanzamenti tecnologici nel campo dei mezzi trasmittivi (fibre ottiche, radiomobile, satellite). In secondo luogo, la convergenza merceologica, l'affermazione cioè di nuovi prodotti e servizi per i quali sempre più difficile diventa una precisa attribuzione settoriale ed a cui, più o meno propriamente, viene di solito attribuita la qualifica di «multimediale». Infine, la convergenza aziendale, ovvero la tendenza delle imprese ad estendersi i confini settoriali delle proprie attività, attraverso un processo di crescita che può assumere anche connotazione interna, ovverosia avviene tramite la acquisizione di altre imprese attive nei settori contigui.

Il fenomeno della convergenza tra telecomunicazioni, informatica e *mass media* è un processo in pieno svolgimento e caratterizzato da un elevato grado di complessità. Faccio questa osservazione perchè a tutt'oggi non sono ancora perfettamente note le conseguenze in termini di evoluzione delle infrastrutture (complementarietà o sostituibilità delle reti) e dei servizi (ipotesi sulle dimensioni dei mercati) cui tali infrastrutture possono dare luogo. Questioni di grande rilievo devono essere ancora affrontate sotto i tre profili prima richiamati: tecnologico, merceologico e aziendale.

Innanzi tutto, sono da risolvere i problemi relativi all'interconnessione (in primo luogo, tecnica) tra le reti e i sistemi di reti esistenti, nonchè all'armonizzazione degli *standars* tecnici che nei diversi paesi si sono sviluppati per le varie architetture di rete. Per tali motivi, è ancora oggetto di dibattito se la convergenza darà luogo all'integrazione oppure alla specializzazione delle diverse reti e se, conseguentemente, l'eventuale integrazione delle reti determinerà una tendenza alla concentrazione dell'offerta, a favore di grandi gestori integrati, oppure promuoverà il mercato dei cosiddetti *network provider*, di operatori, cioè, che intermedieranno tra domanda ed offerta di servizi.

Sotto il profilo dell'evoluzione del mercato, non sono quindi ancora facilmente definibili nè le dimensioni, nè la struttura (composizione) dei mercati dei servizi multimediali. Peraltro, mentre tutte le previsioni formulate al riguardo indicano l'attesa di una rapida crescita di questi mercati, le valutazioni sull'esito delle numerose operazioni internazionali (acquisizioni, fusioni, accordi) promosse in questi ultimi tempi dalle imprese dei settori interessati dal fenomeno di convergenza si caratterizzano rilevando una certa dissonanza.

In definitiva, appare opportuno tener presente che il processo di convergenza esaminato è connotato da un elevato grado di incertezza in relazione ai suoi diversi possibili esiti, in termini di evoluzione tecnologica, struttura dell'offerta, natura ed evoluzione della domanda.

In merito all'intervento pubblico volto a disciplinare i mercati interessati, si deve sottolineare, innanzi tutto, il ritardo del nostro paese nel processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avuto modo di ricordare più volte. A questo proposito, l'Ocse ha di recente fornito una misura del grado di concorrenza che caratterizza il sistema di telecomunicazione nei paesi membri: l'Italia si colloca agli ultimi posti con un valore pari ad 1, distante sia dai principali paesi della Cee che da Usa (14,5) e Giappone (15).

Le trasformazioni in atto nei settori coinvolti dal fenomeno multimediale richiedono, peraltro, significative modifiche all'attuale assetto regolamentativo se vogliamo avviarci a superare questo ritardo. Ovvero impongono la definizione di un modello di regolazione a sua volta dinamico, che non consista cioè nell'enunciazione e nel controllo dell'attuazione di regole statiche, ma piuttosto nella continua ridefinizione di modalità di sviluppo del settore che, seguendo i naturali processi di innovazione tecnologica, siano coerenti con la tutela della concorrenza e con il pluralismo dell'informazione. Guai se dovessimo fabbricare altre macchine burocratiche dotate di nuovi e più sofisticati modi di imbrigliamento del dinamismo delle tecniche e del dinamismo del mercato!

Mi si consenta inoltre di osservare che, a scanso di equivoci, dovrebbe anche definirsi chiaramente il significato da dare alla protezione del pluralismo dell'informazione, ovverosia stabilire se esso debba essere invocato per ogni servizio di telecomunicazione e di radiotelediffusione o se, al contrario, debba essere riferito essenzialmente a quei servizi di comunicazione che rivestono un chiaro contenuto informativo.

Quali sono le principali questioni aperte, sotto il profilo della concorrenza, per quanto riguarda le infrastrutture di rete disponibili e l'integrazione tra rete e servizi? Al riguardo toccherò quattro punti: la questione dell'alternatività o complementarietà tra reti; la questione dei rapporti fra gestore monopolista della rete e concorrenza nei mercati liberalizzati; i problemi della diversità nei modelli di regolamentazione fra televisione e telecomunicazioni e, infine, i particolari problemi che nascono dallo sviluppo delle reti via cavo e via satellite.

Per quanto riguarda il primo punto, tra le questioni dibattute in relazione allo sviluppo dei servizi multimediali, un grande rilievo assume il tema dei processi di integrazione tra le infrastrutture che possono fungere da piattaforma per la prestazione di tali servizi: le reti di telecomunicazione (fissa, radiomobile, satellitare), sia pubbliche che private (quali le reti in possesso delle Ferrovie dello Stato, dell'Enel, eccetera), le reti televisive (anche via cavo), nonchè altre reti che possano essere utilizzate a fini di trasmissione di segnali diversi (testi, voce, immagini).

Al riguardo, la questione che si pone è se le differenti reti utilizzabili per la fornitura di servizi multimediali possano essere considerate, sotto questo profilo, alternative (intercambiabili) oppure complementari (integrabili).

Da un lato, infatti, è possibile ipotizzare il carattere sostanzialmente alternativo delle reti e, coerentemente, prevedere una pluralità di gestori specializzati (radiomobile, tv via cavo, eccetera).

Dall'altro, invece, si può considerare più probabile l'affermazione della figura del gestore globale che integra le diverse reti *(integrated single superpipe)*.

Si tratta, evidentemente, di scenari che delineano profili concorrenziali alquanto dissonanti. A giudizio dell'Autorità appare indispensabile procedere tanto alla promozione di una effettiva concorrenza tra le infrastrutture di rete, quanto alla disciplina dell'interconnessione tra le reti.

Per quanto attiene la promozione della concorrenza tra reti, bisogna tenere conto di due aspetti. Da un lato, i ragguardevoli progressi della tecnologia nel campo delle attività di telecomunicazioni – sia per le funzioni di commutazione che per quelle di trasmissione dei segnali – hanno fatto venire meno le ragioni a favore del monopolio naturale: attualmente, difatti, non appare più valido l'argomento della inutile ed inefficiente duplicazione delle infrastrutture disponibili, che più volte è stato avanzato in passato per avversare la realizzazione di nuove reti di telecomunicazione. Dall'altro lato, si deve ricordare che già esistono reti in parte assimilabili alla rete pubblica commutata, ovverosia in grado di fungere quale piattaforma per l'erogazione di servizi di telecomunicazione (o affini): si è già detto, infatti, della costituenda rete radiomobile di Omnitel, nonchè delle reti private esistenti, quali quelle di proprietà

delle Ferrovie dello Stato, dell'Enel, della Rai, della Snam e così via. Questa molteplicità di reti costituisce una risorsa per il paese ed, in particolare, rappresenta una importante *chance* per lo sviluppo concorrenziale del mercato dei servizi multimediali, allorchè consente ai fornitori di servizi la scelta tra una pluralità di gestori di infrastrutture di rete. In ragione di tali considerazioni, mi si consenta di dire francamente che l'Autorità riterrebbe gravemente in contrasto con i princìpi della concorrenza la realizzazione di un processo di progressiva concentrazione monopolistica nell'attuale gestore unico delle infrastrutture di telecomunicazioni concentrazione monopolistica nell'attuale gestore unico delle infrastrutture di come per certi aspetti prospettato nel corso della recente audizione dei rappresentanti di Iri, Stet e Telecom Italia presso questa Commissione.

Sotto il profilo della interconnessione delle reti, l'Autorità desidera in particolare segnalare la necessità che si definisca – in primo luogo, per quanto attiene alla rete pubblica commutata – una disciplina normativa che, da un lato, impedisca discriminazioni a danno dei gestori che si avvalgono (o si avvarranno) di proprie infrastrutture di rete e, dall'altro, favorisca l'interconnessione tra le diverse infrastrutture, al fine di promuovere la realizzazione di un sistema di reti aperto alle esigenze sia dei fornitori di servizi, sia degli utenti finali. Su tali aspetti, l'Autorità ha peraltro espresso di recente la propria opinione in una segnalazione inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

La questione della presenza del gestore in monopolio della rete di base anche nei mercati dei servizi liberalizzati, e delle sue conseguenze per la concorrenza, è stata affrontata dall'Autorità in diverse occasioni. Di recente, sia nella relazione annuale sia nella relazione su regolamentazione e concorrenza nei servizi di pubblica utilità sia, da ultimo, nelle ricordate segnalazioni, si è fatta presente l'esigenza di garantire ai fornitori di servizi liberalizzati eque condizioni di accesso alla rete pubblica di telecomunicazioni, con l'intento di consentire l'effettivo sviluppo della concorrenza e di ridurre lo spazio per eventuali discriminazioni da parte del gestore pubblico. In particolare, nei documenti citati si è richiamata la necessità di prevedere criteri che regolino le modalità di interconnessione alle reti pubbliche da parte delle imprese fornitrici di servizi e che garantiscano, pertanto, l'affermazione, anche nel nostro paese, del libero accesso da parte dei fornitori di servizi ad una rete aperta (ovvero, ad un sistema aperto di reti). I due documenti cui ho fatto cenno sono acclusi in allegato al testo della relazione che consegnerò alla Presidenza della Commissione, il secondo per la sola parte concernente il tema in questione.

Per quanto riguarda i problemi relativi alla diversità nei modelli di regolamentazione tra televisione e telecomunicazione, voglio ricordare che in tutti i paesi europei, i servizi di telecomunicazione ed i servizi radiotelevisivi hanno seguito, in modo sostanzialmente analogo, modelli di sviluppo differenti relativamente ai due ambiti. I primi – i servizi di telecomunicazione – si sono evoluti per fornire la trasmissione di suoni e di dati (in modo bidirezionale, «punto a punto»), attraverso grandi reti via cavo, prevedendo che i servizi siano pagati dall'utente in base all'effettivo utilizzo. I servizi radiotelevisivi, viceversa, si sono orientati a fornire

programmi sonori o audiovisivi (con modalità monodirezionale, «punto a massa»), diffusi attraverso la rete via etere e finanziati dal canone di abbonamento e/o dalla pubblicità.

Giova richiamare a questo punto una cosa del resto ben nota, ma da tenere sempre ben presente, cioè che la regolamentazione dei servizi di telecomunicazione è stata caratterizzata da norme d'ispirazione prevalentemente economica e industriale, mentre i servizi radiotelevisivi sono regolati da norme che sono più attente ai problemi di natura culturale e di pluralismo dell'informazione che agli obiettivi di efficienza economica.

Il fenomeno della convergenza tra telecomunicazione e tv, alimentato dall'uso crescente di reti televisive per fornire servizi di trasmissione dati, dalla diffusione dei satelliti destinati sia ai servizi televisivi che a quelli di telecomunicazione, nonchè dallo sviluppo di reti di distribuzione televisiva via cavo e dalla realizzazione delle reti numeriche a larga banda, pone, a questo punto, la necessità, nell'ambito dei principali paesi europei, di adeguare il quadro normativo al nuovo contesto. Le imprese di telecomunicazioni infatti, oltre al ruolo di trasportatori assumono sempre più anche il ruolo di programmatori di servizi sulle reti interattive, mentre le imprese televisive, allorchè passano dalla diffusione di programmi via etere alla distribuzione dei programmi via cavo sono costrette anch'esse a ridefinire le proprie competenze.

L'affievolirsi dei confini tecnologici e merceologici tra l'industria televisiva e quella delle telecomunicazioni ha indubbiamente promosso un processo di alleanze, acquisizioni e fusioni tra gli operatori di questi settori. È naturale che ciò accada, anche se suggerisce attenzione ai fini della tutela della concorrenza. Va detto però che lo stesso fenomeno ha contemporaneamente favorito anche la competizione fra mercati finora distinti, seppure contigui e dove, quindi, la contiguità si è fatta in certo modo permeabilità di mercati. Diventa, pertanto, indispensabile la ridefinizione del quadro delle regole che disciplinano tali mercati in un'ottica che si ispiri a favorire il più possibile l'accessibilità e la concorrenzialità. In particolare, l'adeguamento normativo appare urgente, in primo luogo, per quanto concerne l'accesso alle reti pubbliche da parte dei fornitori di servizi; in secondo luogo, per quanto concerne l'interconnessione tra le diverse infrastrutture di rete esistenti; infine, per quanto concerne la definizione degli *standards* comuni o, comunque, l'omogeneizzazione di quelli esistenti. Ben sappiamo come ogni ritardo, ogni sopravvalutazione tecnica, ogni difesa interessata di *standards* differenziali ritardi inesorabilmente iniziativa, accessi, concorrenzialità, progresso. Le soluzioni adottate nei principali paesi industrializzati per regolamentare il settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni testimoniano, peraltro, la possibilità di approcci diversi. Così, mentre negli Stati Uniti ed in Giappone vi è un unico soggetto regolatore a livello centrale (rispettivamente, la Federal Communications Commission, FCC, ed il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni), in Inghilterra ed in Francia il regolatore del settore televisivo rispettivamente, Independent Television Commission, ITC, e Conseil Supèrieur de l'Audiovisuel, CSA) è distinto da quello che vigila sul settore delle telecomunicazioni (rispettivamente, OFTEL e Direction Gènèrale de Reglementation, DGR. Si osservi però che in nessun caso è impedito l'intervento delle Autorità *antitrust* - orga-

nismi ovunque separati e distinti – ove emergessero problemi di concorrenza e non fossero affrontati dalla regolamentazione del settore.

Veniamo ora ai problemi posti dallo sviluppo delle reti cavo e satellite. Per quanto riguarda le reti via cavo per tv, le regole che riguardano i cablo-operatori mutano da paese a paese ed all'interno di ciascuno variano le caratteristiche delle reti. Alcuni tra i maggiori gestori europei di telecomunicazioni, come British Telecom, France Tèlècom e Deutsche Bundespost Telekom sono direttamente coinvolti nello sviluppo della televisione via cavo. La Francia, la Germania e il Regno Unito – che per primi hanno elaborato piani di sviluppo di reti destinate alla distribuzione di programmi televisivi – hanno rispettivamente attribuito ruoli diversi allo Stato, al capitale privato ed ai gestori di telecomunicazioni. In particolare, in Francia ed in Germania il cablaggio televisivo si è sviluppato in modo fortemente centralizzato sotto il monopolio pubblico di France Tèlècom, nel primo caso, e di Deutsche Bundespost Telekom, nel secondo. In Germania, in particolare, con la diffusione della televisione via cavo, il mercato televisivo ha ricevuto un forte impulso che ha portato alla nascita di un elevato numero di nuovi canali televisivi privati, così da divenire un punto di riferimento significativo per l'evoluzione dell'audiovisivo in Europa. Nel Regno Unito, lo sviluppo del settore della tv via cavo è stato affidato ai privati e gestito in regime di concorrenza sotto il controllo e l'indirizzo di Autorità pubbliche.

Infine, in Belgio ed in Olanda, la tv via cavo si è notevolmente sviluppata fino a raggiungere tassi di penetrazione superiori al 90 per cento. L'Italia e la Spagna sono fra i pochi paesi industrializzati che non dispongono di reti per la tv via cavo.

Nel nostro paese, la tv via cavo non ha conosciuto prospettive favorevoli sia a causa di divieti legislativi (la legge 14 aprile 1975, n. 103, concedeva solo il cavo monocanale), sia per la notevole offerta di programmi da parte della televisione via etere. Il mancato adeguamento di leggi e regolamenti al mutare del mercato e delle tecnologie spiega in buona parte il mancato decollo di questo settore in Italia. Tale limite è stato superato dal decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73, successivo alla legge 6 agosto 1990, n. 223.

Anche per quanto riguarda la *rete satellitare,* il nostro paese è ancora ai margini delle più importanti iniziative che riguardano i sistemi satellitari di distribuzione televisiva.

In Italia non esiste una normativa *ad hoc* che regolamenti la diffusione di programmi via satellite. L'unica fonte esistente è costituita dalla convenzione stipulata dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni con la Rai, in cui si prevede la riserva in esclusiva dell'attività di diffusione televisiva in ambito nazionale via satellite a favore della concessionaria pubblica (convenzione approvata con decreto del Presidente della Repubblica 1o agosto 1988, n. 367). La previsione di una riserva esclusiva appare peraltro superata se si considera l'importanza che sta assumendo l'integrazione tra reti cablate e reti satellitari. Ed in effetti, tale riserva è superata di fatto dal fenomeno della ricezione diretta di programmi televisivi esteri tramite le antenne paraboliche che ciascun utente può autonomamente installare nella propria abitazione. Va ricordato inoltre, che i collegamenti sia di tipo ascendente (l'emissione di informazioni al satellite da parte di una stazione terrestre) che discen-

dente (la trasmissione dal satellite a stazioni riceventi), come peraltro l'intero settore spaziale, sono disciplinati da rigorose norme che in passato hanno ostacolato la crescita dei servizi via satellite nei paesi della Comunità. Al riguardo va ricordato che nel libro sulle comunicazioni via satellite del 1990 la Comunità osservava che «la radiodiffusione via satellite destinata al grande pubblico – comprese le applicazioni definite dai Regolamenti sulle radiocomunicazioni come Servizi di radiodiffusione via satellite con stazioni fisse – continuerà ad essere soggetta alle normative specifiche stabilite dagli Stati membri in conformità con il diritto comunitario, come definito in particolare dalla direttiva CEE n. 522 del 1989 riguardante il coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio di attività televisive».

Nel valutare i problemi posti dalla convergenza tra telecomunicazioni, informatica e tv, si prospetta l'esigenza di tenere adeguatamente conto della dimensione temporale del fenomeno.

Pur ritenendo, infatti, che una ri-regolamentazione la quale tenda a modificare in senso più concorrenziale gli aspetti strutturali dei settori citati, e in particolare del settore dell'informazione, potrà contribuire a risolvere non solo i problemi legati all'efficienza economica ma anche quelli di altra natura (vale a dire la tutela del pluralismo informativo), oggi appare soprattutto desiderabile un adeguamento normativo che anticipi le tendenze del settore e non si limiti a ridisegnarne la struttura.

Se si perdesse di vista il quadro generale di evoluzione culturale e tecnologica, di tutte le realtà economiche che caratterizzano lo sviluppo della multimedialità, si correrebbe il rischio di pensare a regole parziali ed obsolete. Una legislazione del settore radiotelevisivo pensata esclusivamente sull'attuale configurazione tecnologico-organizzativa del settore in Italia, ad esempio, non potrebbe che replicare carenze e limiti analoghi a quelli evidenziati dalla legge Mammì.

La possibilità di raggiungere con cavi coassiali o a fibre ottiche ogni casa, oltre ad introdurre nel quadro esistente nuovi concorrenti nei servizi di radiodiffusione tradizionale, rende possibile una capacità di trasmissione interattiva che non potrà non rivoluzionare l'offerta di servizi radiotelevisivi e più in generale di telecomunicazione. Al posto di pochi canali tv cosiddetti generalisti sarà possibile creare una moltitudine di *network*, a pagamento o meno, specializzati in particolari programmi (informazione, spettacoli, sport, *telemarketing*, eccetera).

In questo modo, peraltro, si presenta la possibilità per l'impresa emittente di stabilire un rapporto contrattuale diretto con l'utente del servizio (*pay-tv o o pay-per-view-tv*). Per tale via, si realizza un affrancamento, sia pure parziale, dell'impresa emittente dalla pubblicità: aspetto indubbiamente di rilievo al fine del rafforzamento del pluralismo di tali imprese. Infine, l'associazione tra informatica e tv in un contesto di interattività tra fornitore dei servizi e cliente consentirà innovazioni importanti nella fruizione dell'informazione, con la possibilità, ad esempio, di approfondimenti sulle notizie correnti dalla stampa quotidiana collegata alla rete. Non me la sentirei di avventurarmi in profezie futuribili circa una fine o un declino dei fenomeni di massificazione della società contemporanea che assillano i sociologi almeno dagli anni '20 di questo

secolo ma sembrerebbe proprio che si stiano ponendo le basi tecnologiche – almeno quelle – che permetterebbero di avviare un affrancamento dell'utente cittadino dalla sudditanza a offerenti monodirezionali di messaggi culturali.

Lo sviluppo di infrastrutture alternative e concorrenti con le normali trasmissioni via etere costituirà un impulso importante per la promozione della concorrenza nel settore.

Questo processo va quindi favorito per via normativa, eliminando eventuali barriere legislative o di altro genere ed assicurandosi che tale sviluppo si attui senza la creazione di monopoli indesiderati.

In particolare, l'attività parlamentare potrebbe essere diretta a rimuovere barriere di ordine legale ed amministrativo alla possibilità per gli operatori privati di creare una o più reti via cavo, contemplando altresì la possibilità di dare luogo anche a reti ad estensione locale. Lo sviluppo del settore, inoltre, sarebbe favorito da una normativa che incentivasse l'utilizzo dei siti e delle reti già esistenti (acqua, luce, gas, telefono, eccetera per l'installazione dei cavi a fibre ottiche.
Lo sviluppo delle nuove tecniche di trasmissione dell'immagine richiede pertanto un intervento di promozione della concorrenza finalizzato all'eliminazione delle barriere normative attualmente presenti nella legislazione italiana in materia di tv via cavo e via satellite.

A questo proposito, bisogna ricordare l'articolo 29 della legge Mammì, che delega al Governo l'emanazione di decreti aventi valore di legge concernenti gli impianti di diffusione sonora e televisiva via cavo. Tra i criteri direttivi della delega tale articolo individua quello per cui coloro che intendono distribuire programmi sonori e televisivi via cavo devono servirsi dei mezzi di telecomunicazione dei gestori del servizio pubblico. Nel caso in cui non vi sia disponibilità dei mezzi pubblici, colui che intende installare e gestire reti ed impianti via cavo deve ottenere un'apposita concessione ministeriale.

Con il successivo decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73, il Governo prevedeva che l'installazione e la gestione delle reti via cavo fosse riservata allo Stato, che la esercita direttamente, oppure attraverso concessionari di rete. In particolare, la concessione potrà avere durata non superiore a vent'anni, ed è rilasciata solo quando venga accertata l'indisponibilità dei mezzi offerti dal gestore pubblico dei servizi di telecomunicazione.

Inoltre, la distribuzione dei programmi via cavo è subordinata ad una autorizzazione rilasciata con decreto del Ministero delle poste e telecomunicazioni e ad essa si applicano per analogia le norme previste dalla legge Mammì per le concessioni per la radiodiffusione.

Il rinvio alla disciplina delle concessioni di radiodiffusione rende evidentemente complesso l'adattamento di tale normativa per la sua applicazione alla televisione via cavo. Tali difficoltà sono rese ancora più evidenti dalle disposizioni della legge delegata (articolo 12), in base alla quale le autorizzazioni per la distribuzione di programmi via cavo, mono e pluricanale, sono sottoposte alle norme della legge Mammì. Ciò che la legge non specifica è se l'oggetto della normativa autorizzatoria sia il cavo nella sua unitarietà o viceversa i singoli canali che lo utilizzano: si tratta di un punto molto importante. Ove la soluzione interpretativa accolta fosse quest'ultima, è evidente

che si creerebbe un ostacolo insormontabile all'offerta di servizi pluricanali via cavo.

Il complesso di tali barriere normative non è stato sottoposto a modifiche neppure in seguito agli obblighi imposti dal decreto legislativo 27 agosto 1993, n. 323, convertito con legge 27 ottobre 1993 n. 422, relativo alle cosiddette *pay-tv*. L'articolo 11 di detto decreto statuisce infatti che le trasmissioni in forma codificata devono essere effettuate esclusivamente a mezzo di diffusione via cavo o da satellite. Lo stesso decreto consente ai soggetti che sono inclusi nell'elenco degli aventi titolo al rilascio della concessione in ambito nazionale, e che intendono trasmettere in codice, di continuare a trasmettere in forma codificata via etere per due anni. Allo scopo di consentire un passaggio graduale ad un sistema di ricezione esclusivamente a mezzo di impianti di diffusione via cavo o da satellite, è stato quindi concesso l'esercizio di emittenti che trasmettono in codice per ulteriori due anni, durante i quali però il segnale televisivo deve essere necessariamente diffuso con più mezzi trasmissivi.

L'imprecisione di quest'ultima disposizione, che non identifica soglie di copertura minima per la diffusione via cavo o via satellite, ovverosia che non stabilisce le dimensioni territoriali dell'area da coprire (nazionale, regionale, o altro), può consentire fino al 1997 la diffusione quasi esclusivamente via etere delle trasmissioni codificate. Da ultimo, in relazione al regime concessorio, si sottolinea un altro aspetto importante: il legislatore italiano, a differenza in particolare di quello francese o tedesco, ha disegnato un sistema centralistico, non consegnando alle autonomie locali alcun potere in tale materia.

Un pieno sviluppo del settore radiotelevisivo, capace di sfruttare le nuove possibilità di trasmissione offerte dalla tecnologia, impone una preliminare liberalizzazione della possibilità di costruire una o più reti di cablaggio sul territorio nazionale.

L'abbattimento delle attuali barriere normative deve essere tuttavia accompagnato, per ottenere un assetto realmente concorrenziale di questo settore, da una attenta regolamentazione . In questo campo il continuo progresso tecnico e la crescente complessità dei mercati dei servizi offerti richiede che la regolamentazione non sia più codificata staticamente in un unico testo legislativo, ma che, sia pure nell'ambito della fissazione di principi di validità generale, la legge demandi ad un apposito organismo tecnico, dotato di forte indipendenza, il compito di assicurare il perseguimento di tali principi in coerenza con i mutamenti tecnologici e l'evoluzione dei mercati. Questo organismo di regolamentazione dovrebbe essere chiaramente ispirato a una visione dinamica e aperta, non difensiva di uno *status quo*, o di privilegi, nè a una ipertrofia di poteri concessori (i quali sono da mantenersi in uno stretto ambito di funzionalità) e, in definitiva, a una visione nettamente procon-correnziale.

In conclusione, vediamo quali sono i problemi ed i principi cui dovrebbe ispirarsi l'avvio di un programma di liberalizzazione.

I principali problemi che dovranno essere affrontati nel corso della definizione di un assetto normativo coerente con lo sviluppo del settore multimediale e con le esigenze ai tutela della concorrenza possono essere così sintetizzati.

In merito alla struttura del mercato, le questioni da affrontare riguardano: l'esistenza di uno o più mercati di riferimento (ovverosia, l'individuazione di un unico grande mercato dei servizi multimediali, oppure di una più articolata aggregazione di mercati distinti, sia pure contigui); il numero di concorrenti che si può ipotizzare come ottimale (sempre che non si decida di affidare al mercato tale scelta); le possibilità di integrazione tra manufatti e servizi e tra gestione della rete e fornitura dei relativi servizi (che possono essere o meno scoraggiate se non addirittura vietate).

In relazione alle opportunità ed alle modalità di ingresso sul mercato, i temi prioritari sembrano soprattutto: l'ingresso degli operatori in mercati contigui (ad esempio, prevedendo o meno la possibilità per le imprese tv di fornire anche servizi di telefonia) e la misura in cui favorire il perseguimento delle economie di scopo, cioè di diversificazione, che ne possono conseguire; gli effetti dell'ingresso di nuovi operatori sulle condizioni di efficienza economica del gestore pubblico, soprattutto in relazione alla possibilità di mantenere a carico di quest'ultimo alcuni oneri sociali (in primo luogo l'universalità del servizio); le modalità tecniche per l'interconnessione tra le reti di diversi gestori; la disciplina dell'accesso alle reti pubbliche da parte dei fornitori di servizi (tema sul quale ho prima avanzato alcune osservazioni); le scelte, che possono essere più o meno pro-concorrenziali, degli *standards* tecnici e la conseguente possibilità di procedere ad una loro omogeneizzazione.

Con riguardo alla tematica dei prezzi si deve riflettere sui criteri che debbono presiedere alla definizione delle tariffe di interconnessione; si deve valutare la possibilità di conservare spazi residui per sussidi incrociati a favore di attività di cui salvaguardare la funzione di servizio universale (come la telefonia di base o la informazione televisiva).

Infine, dal punto di vista della qualità dei servizi, si deve attirare l'attenzione sulla diversità della nozione di qualità nei diversi settori: prevalentemente qualità dei contenuti per il servizio tv; prevalentemente qualità negli *standards* per i servizi di telecomunicazione.

La soluzione dei problemi cui si è fatto cenno in modo telegrafico è indubbiamente complessa. Ma, a parere della Autorità che io rappresento è molto importante che si abbiano chiari almeno alcuni principi fondamentali ai quali si ritiene possa ispirarsi una nuova normativa del settore. Li riassumerei così: in primo luogo, la liberalizzazione della possibilità di costruzione e installazione delle reti via cavo per i privati, senza determinazione di un numero prefissato di operatori. La concessione (o l'autorizzazione) alla costruzione di reti che non coprano l'intero territorio nazionale potrebbe essere demandata alle autorità locali (regioni, comuni).

In secondo luogo, la liberalizzazione completa della possibilità di trasmissione via cavo di programmi televisivi e di servizi di telecomunicazione in genere. Come si è già detto il cavo potrà costituire in futuro il veicolo privilegiato per nuovi servizi, non solo di natura commerciale e ricreativa, ma anche culturali e di informazione così come di servizi alle imprese. Perchè una rete via cavo si trasformi in tempi sufficientemente brevi in una autostrada informatica, capace di modificare gli stessi modelli di vita e di lavoro della nostra società, occorre infatti che si permetta un pieno sviluppo della libertà di impresa, capace di incenti-

vare una crescente domanda di consumatori in questo senso. In terzo luogo, la garanzia per i fornitori dei servizi liberalizzati di eque condizioni di accesso alle infrastrutture (quelle pubbliche, innanzi tutto) indispensabili allo svolgimento delle attività (*essential facility*). Si tratta di un'esigenza che appare ancora più pressante allorchè, in un quadro – quale l'attuale – di scarsa concorrenza nella gestione delle reti, il gestore della rete sia al contempo presente nei mercati dei servizi in cui operano le imprese che richiedono l'accesso. Al riguardo, sarebbe opportuno prevedere una separazione contabile tra la proprietà e la gestione della rete e l'offerta dei servizi al pubblico, al fine di evitare possibili fenomeni di discriminazione anticoncorrenziale di altri operatori: rischio particolarmente grave, in questo caso, data la natura informativa e culturale di alcuni dei servizi offerti. Infine, la creazione di un apposito organismo di regolamentazione per l'insieme dei settori coinvolti dal processo di convergenza (telecomunicazioni, informatica e *mass media*) il quale, nel rispetto delle regole della concorrenza – che verrebbe sempre assicurata anche dall'esistenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (tornerò alla fine su questo argomento) – sia finalizzato all'efficienza del settore e alla protezione dell'interesse dei consumatori.

Appare peraltro importante che tali finalità, proprie dell'organismo, siano perseguite con un'ottica fermamente pro-concorrenziale, con la coscienza che, laddove è possibile la concorrenza, la miglior tutela del consumatore è assicurata dalla sua possibilità di scelta. Pertanto, l'organismo dovrebbe essere dotato di opportuni poteri volti a favorire l'evoluzione in senso concorrenziale della struttura del mercato.

In materia di concorrenza, quindi, l'organismo di regolamentazione dovrebbe essere dotato di poteri e di funzioni chiaramente complementari e armonici rispetto a quelli dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ma non sostitutivi.

Ad evitare eventuali conflitti di competenza appare peraltro già sufficientemente efficace la prescrizione legislativa contenuta nell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che prevede la non applicazione delle disposizioni di cui agli articoli dall'1 al 7 della stessa legge alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, per tutto quanto strettamente necessario al perseguimento della missione loro affidata. Già ora questo dettato fa sì che l'Autorità eviti di intervenire laddove rilevi che le eventuali distorsioni siano necessitate dalla natura del servizio, ma intervenga, invece, ove questa necessità appaia contestabile. Nel nuovo contesto, tale valutazione verrà effettuata tenendo conto delle determinazioni dell'organismo di regolamentazione. È peraltro da auspicare che parte dei comportamenti restrittivi possano essere già evitati attraverso l'esercizio pro-concorrenziale dei poteri di regolamentazione dell'organismo se questo nasce così ispirato.

Eventuali inerzie del regolatore, nonchè comportamenti da esso non perseguibili in materia di tutela della concorrenza, verrebbero rilevati e segnalati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a cui permarrebbe il ruolo di supervisore del rispetto delle condizioni concorrenziali nel mercato.

In conclusione, la concorrenza deve essere una preoccupazione di tutti gli operatori istituzionali; ma affinchè possa esserlo davvero

occorre che vi sia un operatore istituzionale per il quale la concorrenza sia una preoccupazione al tempo stesso universale ed esclusiva.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cafagna per la sua relazione introduttiva e do la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o richiedere ulteriori precisazioni.

DEBENEDETTI. Professor Cafagna, debbo dirle che la sua relazione ha destato in me un po' di sconforto, perchè è così raro sentire parole che richiamano concetti che sono normali in ogni economia di mercato. Quindi, la mia tristezza deriva non già dai concetti in sè, ma dal fatto che raramente vengano espressi. Dovremmo tenere rapporti più stretti, a maggior ragione se teniamo presente che l'Autorità garante è tale per il bene pubblico al di là del fatto che è il mercato a determinare vita e ricchezza.

Detto questo, vorrei chiederle una precisazione su un tema a cui lei forse deliberatamente ha appena fatto un cenno, cioè quello dei rapporti tra l'*antitrust* e la garanzia del pluralismo dell'informazione. Si sente parlare di iniziative, che si pensa che verranno prese o attendiamo che vengano adottate, che vengono genericamente chiamate *antitrust*.. Le sarei grato, professor Cafagna, se lei volesse dirci più dettagliatamente le sue opinioni al riguardo.

Inoltre, mi sembra che la sua relazione non abbia toccato l'aspetto della dimensione nazionale o europea dei problemi delle telecomunicazioni. È indubbio che alcuni problemi difficilmente riusciranno ad essere risolti in dimensione nazionale. Infatti, se esistono – come lei ha accennato in altre parti della sua relazione – delle iniziative che raggiungono uno sviluppo industriale economico in ambito nazionale, è anche vero che la necessità del pluralismo e la necessità di avere determinate dimensioni economiche a volte pongono dei problemi che possono essere superati solo a livello europeo. In questo caso si corre il rischio di avviare il processo inverso, cioè di mantenere la grande azienda per farla domani concorrere sul grande mercato, mentre, a mio giudizio, è il grande mercato che genera la grande azienda. Qui il problema non è se è nato prima l'uovo o la gallina! Nella sua relazione a pagina 19 lei ha parlato della convergenza tecnologica e adesso anche di mercato – tra telecomunicazione e televisione via cavo. Ricordo a questo proposito certamente non a lei e forse neanche ai miei colleghi – che in Inghilterra si è precluso alla British Telecom di entrare nella televisione via cavo, mentre si è consentito a queste ultime di entrare nella telefonia. Si deve quindi tener conto, nella regolamentazione, di forme di tutela dei nuovi entranti nel mercato contro la posizione dominante dell'impresa già in esercizio.

Un altro punto della sua relazione, sempre a pagina 19, rappresenta una sorpresa.

Lei ha detto al riguardo che «sarebbe opportuno prevedere una separazione contabile fra la proprietà e la gestione della rete e l'offerta dei servizi al pubblico», ma in altri documenti l'Autorità era stata più netta. Capisco che l'Autorità possa non ritenere di doversi spingere al punto di prevedere la separazione societaria o addirittura proprietaria, ma mi sembra che la separazione contabile lei ha sicuramente più dati di me

per valutarlo – venga addirittura richiesta dalle autorità europee. Sappiamo benissimo che se ci limitiamo ad augurarci questa misura, non otterremo risultati: per fare un esempio, la Sip non fa i conti perchè non vuole vi siano documenti cartacei e perchè non vuole che qualcuno possa utilizzarli. Mi sembra dunque che un semplice augurio potrebbe essere fatto per molti anni senza alcun risultato; d'altra parte, la nostra Autorità garante ha il difetto di essere nata con cento anni di ritardo rispetto allo *Sherman Act* americano.

Alla fine del punto 7 della sua relazione lei parla di possibili conflitti di competenza tra le autorità regolamentatrici e l'Autorità garante. A me sembra che questo problema non sussista, perchè in un caso ci si riferisce ai rapporti tra clienti e fornitori e nell'altro a quel bene pubblico rappresentato dal mercato. Non mi pare vi sia molta diversità tra l'attività dell'autorità regolamentatrice e quella di un consiglio di amministrazione di società.

Infine, nell'ultima pagina della sua relazione, lei afferma che l'Autorità non dovrebbe intervenire «laddove rilevi che le eventuali distorsioni siano necessitate dalla natura del servizio, ma intervenga, invece, ove questa necessità appaia contestabile». Vorrei chiederle se la contestabilità riguarda l'esistente o sia valutabile in termini generali. È evidente che l'esistente ha sempre delle necessità. Mi chiedo dunque se questo riferimento non debba riguardare ciò che potrebbe essere e non ciò che attualmente è.

GIURICKOVIC. Voglio associarmi a quanto ha detto il senatore Debenedetti. Chi ha ascoltato i miei interventi nelle scorse riunioni su questo tema avrà colto che io sono perfettamente in sintonia con quanto abbiamo sentito. In questa sede vorrei chiedere soltanto un chiarimento su due punti.

Innanzi tutto, il professor Cafagna ha parlato di diversi tipi di regolamentazione e ha citato vari esempi. Io sono convinto, con tutto il rispetto per il senatore Stanzani Ghedini, che sarebbe opportuna una soluzione simile a quella americana che comprenda tutto il settore delle telecomunicazioni, un settore tendenzialmente e progressivamente inscindibile. Su questo aspetto mi piacerebbe conoscere il suo parere.

In secondo luogo vorrei chiedere l'opinione del professor Cafagna sullo stato di attuazione e applicazione del libro verde della Cee sulle telecomunicazioni, sulla *deregulation* del settore, non tanto in termini normativi, ma attuativi di fatto; vorrei cioè sapere se sono stati superati o se sono tutt'ora esistenti quei meccanismi di autorizzazione, omologazione e quant'altro che per anni sono stati utilizzati come strumenti di ritardo e di trucco nell'attuazione effettiva del sistema della *deregulation*.

CAFAGNA. Risponderò ad alcune domande, dando al dottor Pera la possibilità di intervenire più precisamente su quelle che lascerò inevase.

Ringrazio innanzi tutto i senatori Debenedetti e Giurickovic per le parole lusinghiere che hanno voluto avere nei confronti dell'Autorità garante.

Per quanto riguarda la questione del rapporto che passa fra l'Autorità *antitrust* e il pluralismo dell'informazione, credo di condividere l'impressione che si è formata il senatore Debenedetti. Infatti, ritengo anch'io che nel dibattito recente vi sia stata confusione linguistica su questo argomento. Riconosco ai politici il diritto di attribuire significati diversi alle parole che usano, ma bisognerebbe poi essere sicuri della costanza di significato dei termini utilizzati ricorrentemente.

Credo che l'attività *antitrust* sia intesa nel dibattito recente soprattutto in relazione ai problemi di regolamentazione delle radiotelevisioni o dei mezzi di comunicazione di massa più in generale. In realtà, l'ambito dell'*antitrust* è non soltanto più ampio, ma in parte anche diverso. Vi è una superficie circoscritta di intersezione, ma vi sono anche delle parti che riguardano competenze diverse al punto che esiste anche un Garante per l'editoria. Ho già accennato alle ragioni di questa distinzione nel corso della mia esposizione. Vi sono delle prevalenti ragioni di preoccupazione di natura diversa a seconda che ci si occupi dell'informazione e della cultura, oppure di questioni di natura squisitamente, vorrei dire esclusivamente, economica. Nel nostro caso non vi sono motivazioni di natura solo economica; è naturale che la regolamentazione riguardi anche le competenze che concernono la concorrenza in quanto si intrecciano problemi di pluralità dell'informazione e problemi di concorrenza ed è ovvio che vi siano competenze di Autorità diverse. Credo che la gran Parte del dibattito svoltosi negli ultimi mesi riguardi questo profilo, cioè sostanzialmente la riforma della legge Mammì e il ripensamento della natura e del ruolo del Garante dell'editoria. Però tutto ciò non ha attinenza pregnante con la problematica di quello che in Italia abbiamo chiamato fino a poco tempo fa *antitrust*, con una terminologia fra l'altro non contenuta nella legge.

Tra l'altro questa è soltanto una denominazione, una convenzione gergale, per cui il politico che usa la parola *antitrust* ha tutto il diritto d intendere quel che lui crede, così come gli altri hanno il diritto di dare a questa parola significati diversi.

Il senatore Debenedetti ha posto il tema dei rapporti tra la dimensione nazionale e quella europea dei problemi delle telecomunicazioni: egli dice che in questo caso, come in tanti altri, esistono problemi che non possono essere risolti in ambito nazionale. Sotto il profilo della concorrenza esiste una distinzione di ruoli e di ambiti tra le istituzioni comunitarie e quelle nazionali, distinzione che non è il caso qui di richiamare. Vorrei soltanto osservare che forse in questo settore esiste una grande quantità di problemi specificamente domestici e che ciò giustifica un impegno specifico dell'autorità nazionale. Ci aspetta quindi un lavoro molto impegnativo ma che può darci risultati di grande soddisfazione.

Condivido l'affermazione del senatore Debenedetti circa la necessità di puntare più su un grande mercato che non su una grande impresa: spesso mi accade di definire la prospettiva criticata dal senatore Debenedetti «gollista».

Personalmente non la condivido e l'Autorità che rappresento non opera in quella direzione.

DEBENEDETTI. Vorrei aggiungere un'altra domanda. Come lei sa esiste un divieto per i cittadini europei di possedere quote di proprietà di quotidiani nazionali. Ciò di fatto vincola anche la formazione e l'emergere di soggetti diversi. Non le sembra una limitazione del mercato?

CAFAGNA. Questo rientra nella distinzione che facevo prima. Ci possono essere motivazioni che non mi permetto di sindacare, che rispondono ad altre logiche. Certo, sotto il profilo concorrenziale si tratta di una limitazione, ma in questo campo non giocano soltanto fattori di natura economica.

Torno alle domande da lei poste in precedenza.

Sono d'accordo sul fatto che eventuali *new comers*

abbiano svantaggi competitivi dalla posizione dominante dell'impresa già operante sul mercato, però è pericolosissimo avventurarsi sul terreno della «compensazione» degli svantaggi concorrenziali. È un problema che può affrontare soltanto il legislatore.

Per quanto riguarda la separazione contabile tra le attività di gestione della rete e di offerta dei servizi, ho detto che, se non si può ottenere altro, è necessaria almeno questa. È chiaro quindi che si tratta di un aspetto che l'autorità considera importantissimo, fondamentale.

Circa gli eventuali conflitti di competenza fra diverse autorità che hanno ambiti diversi, personalmente sono un tantino pessimista. Certo, dipende dal contesto culturale. Noi più volte abbiamo insistito sul fatto che una autorità di settore debba comunque seguire una filosofia fortemente proconcorrenziale. Il legislatore nella sua impostazione dovrebbe preoccuparsi di questo nel momento in cui affronta il problema. Però è sempre possibile – dipende appunto dal contesto culturale – che si verifichino quei fenomeni che gli economisti definiscono «di cattura»: può accadere che in piccola parte si verifichi una immedesimazione su problemi che sono di natura immediatamente produttiva. Bisogna prendere tutte le cautele perchè questo non accada ma, poichè è sempre possibile che ciò si verifichi, è bene che esista una Autorità per la concorrenza.

Per quanto riguarda le distorsioni nella gestione di servizi di interesse economico generale necessitate in relazione ad esigenze di natura del servizio, l'Autorità le ha sempre considerate con riferimento alle prospettive possibili, anche perchè l'esistente è caduco. A volte esso è già obsoleto nel momento in cui andiamo ad occuparcene. Per esempio, quando discutevamo in materia di porti, la legislazione proposta non corrispondeva più alla realtà in movimento, quindi non ci stavamo neanche più occupando dell'esistente, non riuscivamo a regolamentare cosa effettivamente attribuire al concessionario. Pertanto spesso ci riferiamo ad una situazione in movimento che deve tenere conto anche delle prospettive, delle tendenze.

Il senatore Giurickovic mi ha chiesto quale tipo di regolamentazione preferirei, se una che comprenda i settori delle telecomunicazioni e della radiotelevisione oppure una separata. Su questo argomento francamente non mi vorrei esprimere perchè credo che sia ancora necessario discutere a fondo le implicazioni delle diverse soluzioni in relazione al contesto italiano.

Quanto alle applicazioni del libro verde della Cee sulle telecomunicazioni, lascio la parola al dottor Pera.

PERA. Prima di rispondere a questa domanda, desidero fare soltanto un paio di precisazioni su due temi affrontati dal senatore Debenedetti. In primo luogo, circa il quesito sulla dimensione nazionale o internazionale del mercato, alle osservazioni del dottor Cafagna vorrei aggiungere che bisogna distinguere tra una dimensione nazionale ed internazionale del mercato dal punto di vista della concorrenza e le prospettive di una economia di scala o di strategia di impresa, cui spesso pensano gli imprenditori quando vengono a rappresentare gli interessi delle loro aziende.

Un mercato è definito dai prodotti sostituibili e dalle imprese che sono in grado di offrire in una certa area geografica quei prodotti. Diviene quindi preminente la scelta del consumatore su cosa ritiene essere sostituibile come prodotto e tra le imprese cui rivolgersi per averlo. In questo campo aspetti di carattere normativo (per esempio il divieto per alcune imprese di entrare nel mercato su scala adeguata) o di carattere economico (controllo delle infrastrutture e possibilità di creare barriere all'entrata di alcune imprese) hanno come effetto che mercati potenzialmente di natura comunitaria finiscano per essere limitati ad una dimensione nazionale. Da questo punto di vista, purtroppo, il nostro paese è tra quelli che presentano una segmentazione più elevata, rispetto all'area economica più vasta. Pertanto una serie di mercati che potenzialmente potrebbero avere una dimensione continentale, se non addirittura intercontinentale, finiscono per essere nazionali.

Per quel che riguarda la questione della regolamentazione dell'accesso ai nuovi mercati, c'è forse un punto che varrebbe la pena di cogliere: l'Autorità è convinta che i processi di liberalizzazione debbano essere favoriti, ma in un contesto normativo di tutela della concorrenza quale quello previsto per il nostro paese, che consiste anche e soprattutto nel tentativo di contenere l'uso ed impedire l'abuso delle posizioni dominanti che limitano la concorrenza.

In generale i casi di regolamentazione asimmetrica, ai quali ha fatto riferimento il senatore Debenedetti, sono quelli in cui il regolamentatore ha ritenuto, per un certo periodo di tempo (è avvenuto in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e anche in altri paesi non anglosassoni), al momento dell'apertura di un nuovo mercato di frenare l'impresa che si trovasse in posizione dominante (essendo in possesso di una certa tecnologia o di una certa quota di mercato) al fine di permettere il realizzarsi di una concorrenza su scala adeguata, ossia la organizzazione di una concorrenza efficace. Ovviamente questi problemi, come ricordava il professor Cafagna, attengono alle decisioni del regolamentatore, anche se rientrano all'interno di una logica concorrenziale.

Per quanto concerne i quesiti relativi al libro verde , va ricordato che quest'ultimo contiene alcune indicazioni che nel nostro paese non hanno trovato ancora piena attuazione, indicazioni relative a risultati che avremmo dovuto raggiungere entro il 1992, entro il 1993, per arrivare ad una completa liberalizzazione entro il 1° gennaio del 1998. Più volte l'Autorità ha denunciato che alcuni atti normativi tesi alla liberalizzazione del mercato non sono mai stati posti in essere. Uno dei passi

significativi del libro verde riguarda la direttiva n. 388 del 1990, relativamente alla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, i cosiddetti servizi a valore aggiunto. Tali servizi sono stati soltanto teoricamente liberalizzati in seguito all'emanazione della direttiva; in pratica l'effettivo sviluppo del mercato è stato frenato dalla mancata emanazione delle disposizioni attuative di tale direttiva (riguardante le condizioni alle quali gestori dei servizi possano accedere alla rete). Il ritardo è ormai di quasi tre anni.

Peraltro la direttiva è stata oggetto di rilievi da parte dell'Autorità: un'autorizzazione soggetta a tempi troppo lunghi e che desse luogo a discriminazioni tra il gestore della rete e gli altri utenti avrebbe certamente reso difficile la concorrenza. Siccome tale direttiva non è stata di fatto ancora applicata nel nostro paese, è un problema che potenzialmente rimane.

ALÒ. Vorrei iniziare il mio intervento con una considerazione: sono d'accordo sulla necessità di dare forza all'organismo di regolamentazione per sviluppare il più possibile in senso concorrenziale l'intero sistema, e quindi tutelare al meglio il consumatore; occorre considerare però che, secondo le proposte formulate, ci si troverebbe di fronte ad una platea di consumatori che al tempo stesso sono anche «cittadini». In altra parte della relazione il dottor Cafagna ipotizza che con una nuova normativa si possa arrivare ad una liberalizzazione delle reti e quindi alla creazione di più reti, senza alcun limite, secondo le esigenze del mercato, e che il cablaggio possa avvenire, perlomeno per le piccole aree, a cura delle autorità locali (presumo le regioni). Si farebbe quindi riferimento ad enti che rappresentano, al di là della logica di mercato, interessi non solo dei cittadini consumatori ma dei cittadini *tout court*. Considerato che la merce che circola nel campo delle telecomunicazioni nell'accezione più ampia – è di tipo particolare, fondamentale per l'uomo moderno (il sapere, l'informazione), se non garantiamo al consumatore e quindi al cittadino detta merce, finiamo per realizzare tra i cittadini una gradualità che, fino a prova contraria, non è prevista dalla nostra Costituzione. Mi chiedo allora qual è lo scenario che viene ipotizzato per fare in modo che vi sia una concorrenzialità spinta al punto che il costo di tale merce sia più basso possibile e quindi accessibile al maggior numero di consumatori; inoltre, quale ruolo possono svolgere in questo «mercato» le istituzioni – non soltanto le regioni ma anche lo Stato, che è il pubblico per eccellenza – per favorire la diffusione tra i cittadini di questa merce; infine, quale normativa anticipatrice delle tendenze – quindi pensando ai prossimi dieci anni e non partendo dallo scontro Rai-Berlusconi, tanto per parlare chiaro – si può ipotizzare al fine di rispondere alle esigenze del consumatore e, più in generale, a quelle del cittadino.

STANZANI GHEDINI. Vorrei partire da due questioni poste dal senatore Debenedetti per poi valutare le risposte date a tali interrogativi. Il senatore Debenedetti si interrogava circa il panorama che abbiamo considerato, se fosse ferito all'esistente o al possibile. Mi è sembrata questa una domanda retorica, poichè è chiaro che tutto quanto è stato qui detto è riferito al possibile e non all'esistente; è stata infatti rappresen-

tata una realtà che non esiste. La multimedialità in Italia non trova condizioni di sviluppo, tanto che la nostra preoccupazione è di rendere possibile al meglio la realizzazione di un fenomeno nuovo, diverso dalla radiotelevisione: i nuovi orizzonti delle telecomunicazioni.

Il senatore Debenedetti si chiedeva anche se l'equazione fosse «dal grande mercato alla grande impresa» o viceversa: anche in questo caso mi sembra fuor di dubbio che l'equazione sia «dal grande mercato alla grande impresa", altrimenti rischiamo di finire in una situazione molto difficile. Siamo tutti d'accordo sulla concorrenza nel campo delle reti, volute da tutti; il problema è di capire se e in quali condizioni si può realizzare detta concorrenza.

Oggi – privatizzazioni o meno – ci troviamo di fronte ad una posizione di monopolio o dominante da parte di chi ha di fatto non l'unica rete – perchè io sono d'accordo che ne esistono altre – ma l'unica rete che è, nei limiti della rete stessa, accessibile all'utente, cioè quella della Sip. Non mi risulta che la rete delle ferrovie e quella delle autostrade – ma ci troviamo qui per apprendere cose che non sappiamo – non forniscono servizi.

DEBENEDETTI. Non gli è consentito.

STANZANI GHEDINI. Mi sto riferendo alla situazione esistente, non a quella possibile; ovviamente non è l'esistente che ci interessa ma il possibile partendo dall'esistente. Oggi non riesco sinceramente a intravvedere nuove prospettive di concorrenza nel campo delle reti di telecomuncazione che possano consentire effettivamente all'utente di scegliere quale dei fornitori utilizzare. Certamente si tratta di un obiettivo, di una prospettiva, ma in che termini e fino a che punto è realizzabile anche in tempi ragionevoli? Io non lo so. Probabilmente anche in questo caso le informazioni che abbiamo sono sbagliate. Per quanto riguarda la questione del cablaggio attraverso il cavo coassiale o mediante la fibra ottica, abbiamo sentito dire che per collegare l'80-85 per cento dell'utenza ci vogliono cospicui stanziamenti. Lasciamo andare i 60.000 miliardi perchè non sappiamo cosa comprende tale cifra; comunque bisogna chiarire che cosa intendiamo quando parliamo di rete e cosa quando parliamo di servizi. A mio avviso la rete non è niente altro che la rete, perchè tutto il resto è servizio; in altre parole quest'ultimo è il presupposto per l'uso della rete.

FAGNI. È quello che discende dall'uso della rete.

STANZANI GHEDINI. In sostanza, usa la rete. Il proprietario della rete – pubblico o privato – a mio avviso non può essere anche il fornitore del servizio, perchè altrimenti non so proprio in termini del possibile e di sviluppo, dove andiamo a finire, dal momento che in fondo l'origine di tutto questo dibattito, che si sta rivelando di estrema importanza e interesse, sta nell'obiezione al duopolio nel settore radiotelevisivo.

DEBENEDETTI. Oggi non c'è più duopolio!

STANZANI GHEDINI. Se non vi fosse duopolio nel settore radiotelevisivo probabilmente non saremmo mai stati investiti del problema.

Questa doveva essere una prima domanda, anche se mi sono risposto da solo. Cercando di avvicinarci dal quadro generale alla situazione concreta, guardando al domani e non solo all'oggi, saltano fuori dei problemi che, a mio avviso, con le ragioni che hanno originato il dibattito non hanno assolutamente nulla a che vedere.

Vorrei poi rivolgere al professor Cafagna una seconda domanda, anche se può essere che abbia compreso male ciò che è stato detto.

Il giorno in cui effettivamente fossimo nella condizione di poter disporre della multimedialità, vorrei capire, fini anche della concorrenza e quindi dello sviluppo del mercato – al mercato poi riserverò un'ultima questione se sarà possibile per un proprietario, un editore, un qualsiasi soggetto economico usufruire di un determinato numero di collegamenti per farne l'uso che più gli aggrada. Anche in questo caso deve intervenire una regolamentazione per porre delle limitazioni che possono essere – è chiaro e questo lo diceva il Presidente sia quantitative che qualitative: in altre parole limitazioni all'uso che si fa di questo collegamento e agli eventuali accoppiamenti, perchè ciò si riflette sul mercato. D'altra parte, tutte le informazioni che finora ci sono state fornite – per la verità sono estremamente stimolanti e interessanti, e non ultima certamente la vostra – denotano che questo panorama di sviluppo – ecco perchè ho detto che bisogna andare dal grande mercato alla grande impresa – ha un presupposto: la richiesta del mercato, nazionale ed europeo. Fino a che punto e con quali previsioni si pensa che effettivamente vi sia già oggi una spinta economica tale da giustificare questo sviluppo per fornire ai richiedenti – e qui veniamo all'ultimo punto – al cittadino e quindi al consumatore questa di molteplicità di servizi, soprattutto se lasciamo da parte il mercato che non riguarda nè il consumatore in senso più ampio, nè il cittadino dalle grandi imprese, ai grandi organismi, eccetera? Io non lo so. Comunque a noi interessa avere anche delle ipotesi di ricaduta relativamente allo sviluppo di questo fenomeno nel suo insieme. Infatti, è diverso se taluni obiettivi e condizioni possono realizzarsi tra dieci o cinquanta anni o tra due o tre anni. Non è un dato indifferente: per il legislatore è un dato essenziale. Vi è poi il discorso del servizio al cittadino o al consumatore. Lasciando perdere le differenze di ordine ideologico – io condivido la netta separazione che mi sembra voi abbiate fatto tra autorità *antitrust* in senso proprio – vorrei aggiungere un'altra cosa e cioè vorrei tanto capire cosa volevano dire alcuni colleghi quando si è parlato di legge *antitrust*. Ancora oggi quando l'onorevole Bossi parla di legge *antitrust* debbo fare uno sforzo per capire cosa voglia dire. E' stato detto chiaramente che è un cambiamento della normativa *antitrust*, ma a mio avviso in senso proprio non ha nulla a che vedere. L'autorità *antitrust* è stata istituita di recente in Italia, quindi non abbiamo la fortuna di averla da cento anni, prima tutto ciò che ho sentito dire su di essa è solo in bene e ciò non è cosa di poco conto! Un conto è l'*antitrust* e un conto sono gli organismi di regolamentazione e di controllo: sono due cose completamente diverse.

Quindi, per quanto riguarda la questione del servizio al cittadino e del servizio al consumatore nella prospettiva che voi avete delineato credo che in definitiva il problema non si ponga, perchè dovremmo arri-

vare a poter concepire una situazione in cui fra cittadino e consumatore non vi è più alcuna differenza. In altre parole, il cittadino afferma la sua qualità di soggetto attivo nella società, essendo in un modo o nell'altro consumatore. Egli diventa veramente un soggetto capace in quelle condizioni di effettuare una libera scelta e ciò, a mio avviso, vuol dire essere cittadini o consumatori, cioè quando non si è costretti a preferire certi prodotti e determinate soluzioni ma si è liberi di scegliere effettivamente un'offerta pienamente esauriente.

Non so se in parte ho dato io stesso delle risposte alle domande che ho rivolto, ma se non altro questi sono i punti che mi sono stati sollecitati non tanto dalla relazione da voi fatta, quanto da alcune delle domande poste.

ALÒ. Signor Presidente, non sono soddisfatto dell'intervento del senatore Stanzani Ghedini.

FAGNI. A me pare che il professor Cafagna, nell'introdurre la relazione, abbia parlato della necessità di individuare i confini del fenomeno della convergenza fra telecomunicazioni, informatica e *mass media* e abbia riassunto tre aspetti fondamentali: la convergenza tecnologica, quella merceologica e quella aziendale. Qui abbiamo sentito molto insistere sul punto della convergenza aziendale, nell'accezione data a questo aspetto, e dello sconfinamento di una azienda in settori limitrofi di competenza di altre imprese fin quasi ad assorbirle o inglobarle. In questo senso credo entri in gioco il ruolo, l'attività *antitrust* dell'Autorità di garanzia della concorrenza e del mercato. Infatti, proprio sul piano della convergenza aziendale, assistiamo giorno dopo giorno a sconfinamenti e inglobamenti. Credo di aver capito qual è il compito dell'*antitrust*; lo hanno ricordato il dottor Pera quando ha indicato la posizione dominante e il professor Cafagna quando ha citato l'esempio dei porti, per i quali l'Autorità della libera concorrenza è entrata in funzione. In proposito abbiamo anche approvato una legge con lo scopo di togliere la posizione dominante di alcune società all'interno dei porti, anche se poi questi soggetti erano molto differenziati. Vorrei ricordare che la legge 29 gennaio 1992, n. 58, di riassetto delle telecomunicazioni, in sostanza sancì l'assorbimento, la trasformazione o la scomparsa dell'Azienda dei servizi telefonici di Stato, diventata poi Iritel e adesso, con il soggetto unico, Telecom Italia. Non so quale sia stato il ruolo del Garante, ma se non ricordo male in occasione della discussione di quel provvedimento l'Autorità garante invitò il Parlamento a prestare attenzione di fronte all'ipotesi di una soluzione che avrebbe riservato una posizione dominante a chi acquisiva o inglobava l'Azienda telefonica di Stato, una ipotesi cioè di convergenza aziendale che tutt'oggi non è scomparsa.

Credo dunque sia necessario fare molta attenzione e credo che l'Autorità debba superare l'esistente, come è stato più volte ribadito, concentrandosi sul futuro, su ciò che è possibile attuare con la liberalizzazione di questo ampio e articolato settore delle telecomunicazioni, dell'informazione, dei *mass media*. A me sembra che oggi si corra il rischio di pensare più ai consumatori che ai cittadini, tanto da prefigurare la possibilità di disporre di 200 canali e l'alienazione di poter passare con il