

COMMISSIONE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI
RADIOTELEVISIVI
(Presidente On. Roberto Fico)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE
DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
ANGELO MARCELLO CARDANI

Roma, 8 ottobre 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati, esprimo il mio ringraziamento, anche a nome dei Componenti del Consiglio che rappresento, per aver voluto audire l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in merito all’adozione del nostro provvedimento in materia di criteri per la determinazione dei contributi annuali per l’utilizzo delle frequenze nelle bande televisive digitali terrestri.

Con delibera n. 494/14/CONS del 30 settembre 2014 l’Autorità, a conclusione di una lunga e complessa fase istruttoria che ha comportato anche lo svolgimento di una consultazione pubblica¹, ha approvato i criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l’utilizzo delle frequenze televisive digitali terrestri, in conformità al dettato dell’art. 3-*quinquies*, comma 4, del decreto-legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012. La citata norma ha, infatti, previsto che, a far data dal 1° gennaio 2013, devono essere versati contributi per l’uso delle frequenze televisive, che gravano sui soggetti assegnatari delle frequenze, in seguito al rilascio dei corrispondenti titoli autorizzativi. E’ importante rilevare che la decisione dell’Autorità interviene nell’ambito del sistema di radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, a fronte della definitiva cessazione delle trasmissioni in tecnica analogica.

L’entrata in vigore del nuovo regime – fissata, come detto, al 1° gennaio 2013 – è stata differita di un anno dall’Autorità con delibera 568/13/CONS, sul presupposto che il contributo 2013 si riferiva all’esercizio 2012, nel corso del quale hanno avuto ancora luogo trasmissioni televisive in tecnica analogica. Alla luce del definitivo spegnimento delle trasmissioni analogiche, e del conseguente venir meno del regime concessorio, una ulteriore proroga del vecchio regime di contribuzione anche per l’anno 2014 non sarebbe risultata praticabile da parte dell’Autorità.

¹ Delibera n. 210/14/CONS del 13 maggio 2014, recante “Consultazione pubblica sullo schema di provvedimento recante Criteri per la fissazione da parte del Ministero dello sviluppo economico dei contributi annuali per l’utilizzo delle frequenze nelle bande televisive”.

Il citato art. 3-*quinquies*, comma 4, del decreto legge, in combinato disposto con l'articolo 35 del Codice delle Comunicazioni elettroniche, delinea obiettivi e principi di cui tener conto nella determinazione dei contributi per le frequenze. Pertanto con la finalità di promuovere il pluralismo, l'uso efficiente e la valorizzazione dello spettro frequenziale, l'Autorità tiene conto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione. Le citate disposizioni normative circoscrivono il compito dell'Autorità alla sola adozione dei criteri per la determinazione del contributo per i diritti d'uso delle frequenze radio, mentre la fissazione in concreto della misura del contributo è rimessa ai competenti organi di Governo.

In applicazione di quanto stabilito dal legislatore, pertanto, l'Autorità ha proceduto a elaborare un modello di determinazione dei contributi annuali dovuti dagli operatori di rete, titolari del diritto d'uso, adeguato al contesto nazionale. A tal fine l'Autorità ha preso a riferimento il valore economico della risorsa utilizzata come *input* produttivo dagli attori del mercato, ritenendo che il modello maggiormente rispondente agli obiettivi fissati dal legislatore fosse quello che si riferisce alle “*transazioni commerciali*”, assumendo, quale punto di partenza, il valore dello spettro radio rilevato nell'ambito di transazioni commerciali aventi ad oggetto un bene quanto più possibile simile al bene in oggetto, cioè le frequenze radiotelevisive. Nel provvedimento finale è stato dunque considerato il valore di base dell'asta della procedura competitiva, svolta ai sensi della delibera dell'Autorità n. 277/13/CONS e conclusasi nel mese di giugno (con l'aggiudicazione di una delle tre reti messe all'asta, il cui prezzo base è stato preso a riferimento). Tale valore, che costituisce un parametro di riferimento obiettivo e trasparente, consente di non creare disparità di trattamento tra gli operatori di rete esistenti e i nuovi entranti a seguito dell'asta per le frequenze digitali, come confermato anche dalle osservazioni formulate dalla Commissione europea nella lettera trasmessa all'Autorità e al Ministero in data 18 luglio 2014. Inoltre, l'Autorità ha posto come riferimento del modello di determinazione dei contributi non già il valore di aggiudicazione, bensì il valore base (minimo), che nella procedura rappresenta anche il valore di riserva del bene oggetto di gara, ovvero il valore che l'Autorità prima e il MiSE poi (il MiSE ha fissato il valore minimo d'asta sulla base dei criteri dell'Autorità) hanno ritenuto congruo per la cessione in uso ventennale delle frequenze oggetto della procedura competitiva di cui alla

delibera n. 277/13/CONS. La circostanza che almeno un soggetto abbia accettato di pagare tale cifra conferma, altresì, che il valore proposto è stato ritenuto ragionevole dal mercato. Ai fini del calcolo del contributo annuale, il valore base d'asta è stato attualizzato applicando un tasso di sconto pari alla media dei valori mensili dei BTP pluriennali emessi nel 2013 e per la durata del diritto d'uso delle frequenze.

Una volta individuato, sulla base del principio di ragionevolezza, il valore di riferimento delle frequenze che compongono ogni rete nazionale, per giungere alla determinazione del contributo annuale sono stati tenuti in considerazione gli ulteriori principi di promozione del pluralismo, proporzionalità e non discriminazione. Nel merito, l'Autorità ha previsto, innanzitutto, l'applicazione di un meccanismo di tipo anti-*hoarding*, che implica aumenti percentuali da applicare al contributo annuale di riferimento, in corrispondenza di ciascun multiplex posseduto da parte del medesimo soggetto a partire dal secondo. Si è ritenuto, infatti, che all'aumentare delle reti possedute un singolo operatore possa aumentare le sinergie, sfruttare le economie di scala e aumentarne la redditività. Al fine di promuovere l'innovazione e di conseguenza un uso più efficiente delle risorse frequenziali, l'Autorità ha fissato un incentivo rispetto al contributo base annuo applicato agli operatori di rete che realizzano almeno il 60% della copertura con nuove tecnologie del tipo DVB-T2.

L'art. 3-*quiquies* del d.l. n. 16/2012, inoltre, stabilisce che il nuovo sistema di contribuzione sia applicato progressivamente a partire dalla data di introduzione. Relativamente agli operatori locali, rispetto alla precedente modalità di pagamento del sistema analogico, si passa da un meccanismo "calmierato" (tetto massimo) ad un meccanismo che dipende dalla titolarità del diritto d'uso delle frequenze (numero di reti) e dal livello di copertura della popolazione di ogni singola rete. Per tener conto di questo cambiamento, l'Autorità ha identificato - quale criterio da rimandare in applicazione al Ministero dello sviluppo economico - uno sconto pari almeno al 70% rispetto al contributo annuo di una rete nazionale e ponderato rispetto alla copertura della popolazione.

Quanto alla possibile differenziazione del contributo in base alla fattispecie operatore verticalmente integrato o non integrato, l'Autorità ha ritenuto che in assenza di una precisa disposizione normativa non possa essere lasciata alla discrezionalità dell'Autorità. Si

tratterebbe, infatti, di un parametro difficilmente applicabile per il regolatore in quanto – fatta eccezione per i casi estremi di operatori completamente integrati e, all’opposto, di operatori che integrati non lo sono affatto – per tutti gli altri operatori, più o meno parzialmente integrati (in cui l’operatore di rete utilizza parte, grande o piccola, della capacità trasmissiva per diffondere programmi e servizi audiovisivi nella titolarità della stessa società che possiede o controlla la società di rete), il criterio di differenziazione (la soglia su cui basare l’eventuale differenziazione tra soggetti tenuti al contributo frequenze) risulterebbe caratterizzato da un elevato grado di discrezionalità e opinabilità e, di conseguenza, a forti rischi di contenzioso.

Tuttavia, nel corso dell’istruttoria, la Commissione europea, con la citata nota del 18 luglio 2014, ha osservato che, stante la pendenza della procedura d’infrazione n. 2005/5086 sulle frequenze tv, *“nel presente caso..... dovrebbero essere tenute presenti le specifiche caratteristiche del mercato radiotelevisivo italiano, come condizionato dalle disposizioni oggetto della procedura di infrazione, quali: (i) la differenza tra le condizioni in cui le frequenze sono state assegnate agli operatori esistenti e sono assegnate a Cairo Network, ivi incluse le differenti modalità di pagamento, (ii) i vantaggi di cui hanno goduto gli operatori incumbent nella transizione verso il sistema digitale nonché successivamente, e in particolare, come riconosciuto dalle autorità italiane nella loro proposta del 2009, i vantaggi degli operatori incumbent verticalmente integrati che hanno un numero significativo di multiplex”*.

In tale prospettiva, allo scopo di tenere nella massima considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione europea nella citata lettera del 18 luglio 2014, l’Autorità ha apportato dei correttivi alla proposta originariamente sottoposta a consultazione pubblica.

Come già evidenziato, e come si sostiene nella Delibera, non è possibile distinguere, in assenza di uno specifico riferimento alla normativa primaria, tra operatori verticalmente integrati e operatori che tali non sono. Il rilievo della Commissione europea riguarda però una situazione precedente riferita ad una diversa struttura in termini di posizionamento sul mercato e ad una differente tecnologia, quella analogica, la cui fase di transizione si è ormai conclusa. Tale situazione si riferisce pertanto ad alcuni specifici soggetti, ovvero i soggetti verticalmente integrati e che detengono un numero significativo di multiplex.

Nell'individuazione degli operatori verticalmente integrati a cui fa riferimento la lettera della Commissione europea del 18 luglio 2014, l'Autorità si è domandata, infine, se quest'ultima dovesse essere letta alla luce di una precedente lettera proveniente dai medesimi uffici della Commissione europea e datata 25 marzo 2013, nella quale si sottolineava che – ai fini della procedura competitiva più volte richiamata in precedenza – non fosse qualificabile come operatore nuovo o minore un operatore all'epoca detentore di tre multiplex e poi confluito in un nuovo soggetto giuridico che detiene, quale operatore di rete, i diritti d'uso di cinque multiplex. L'Autorità ha risolto in senso negativo tale quesito, ritenendo che la Commissione europea intendesse riferirsi, nella lettera del 18 luglio 2014, soltanto ai due operatori che detenevano il maggior numero di multiplex alla data del completamento del passaggio dalla tecnica di trasmissione analogica a quella digitale (Rai e Mediaset).

L'Autorità ha quindi ritenuto di adempiere a quanto richiesto dalla Commissione europea introducendo nel modello di determinazione dei contributi alcuni elementi di differenziazione, validi solo per un periodo transitorio, tra Rai ed Elettronica Industriale e gli altri operatori di rete. Questo perché – in assenza di fondamento nella normativa primaria – eventuali differenziazioni a regime potrebbero ritenersi in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dalla legge. Tali elementi di differenziazione si sostanziano in un periodo di applicazione progressiva dei contributi (c.d. *glidepath*) di durata dimezzata per Rai e Mediaset rispetto agli altri operatori e nell'eliminazione, per questi ultimi, del criterio di *anti-hoarding*, per tutto il periodo di durata del *glidepath* e di un premio maggiore per l'innovazione tecnologica (-30% del contributo annuo per ogni rete di nuova generazione di altri operatori nazionali e per gli operatori locali rispetto ad un premio del -20% del contributo annuo per rete innovativa di Rai o di Mediaset).

Per adattare il modello alle specificità del settore locale e dare così concreta attuazione ai principi di proporzionalità e di garanzia del pluralismo, nonché alla luce delle evidenze emerse nel corso della consultazione in merito alle dinamiche del mercato del settore locale, l'Autorità, nel provvedimento finale, ha previsto per gli operatori locali un fattore di sconto significativo, pari ad almeno il 70% del valore annuo del contributo per ciascun multiplex a carico degli operatori nazionali e ulteriormente ponderato sulla base degli abitanti coperti

dalla rete locale rispetto alla popolazione nazionale. Tale sconto, unito al meccanismo di applicazione progressiva del contributo (criterio di *glidepath*) che, come detto e laddove il Ministero decida di applicarlo, è pari per gli operatori di rete locale al doppio degli anni rispetto a Rai e Mediaset, assicura che l'entità del contributo sia proporzionata allo scopo perseguito e sostenibile per l'emittenza locale.

Per quanto riguarda le due richieste pervenute nell'ambito della consultazione pubblica di continuare a tenere presente, come parametro di riferimento, il fatturato delle aziende radiotelevisive e di far pagare un contributo anche ai fornitori di contenuti, si evidenzia che tale ipotesi non rientra nella competenza assegnata all'Autorità dall'art. 3-*quinquies* del d.l. 16/2012 e dall'art. 35 del codice delle comunicazioni elettroniche, competenza che si limita all'identificazione dei criteri per la determinazione dei corrispettivi d'uso delle frequenze. Nel determinare il nuovo modello di contribuzione, l'Autorità ha tenuto conto dell'individuazione e separazione per legge e per regolamento² di figure distinte in applicazione del c.d. *horizontal entry model*. Quest'ultimo, in luogo dell'unico soggetto nel precedente sistema analogico (il concessionario dell'attività di radiodiffusione) individua e distingue tre nuove figure, soggette a regimi distinti autorizzativi separati: l'operatore di rete, il fornitore dei servizi media e il fornitore di servizi di accesso condizionato. In base al citato quadro normativo, l'obbligo di corrispondere i contributi per l'utilizzo delle frequenze va ricondotto all'operatore di rete, o comunque al soggetto titolare del diritto d'uso delle frequenze stesse, sulla base dell'autorizzazione appositamente rilasciata dal Ministero.

Eventuali altre forme di tassazione, gravanti sui soggetti autorizzati alla fornitura di servizi audiovisivi e con finalità diverse da quelle delineate dalla disciplina comunitaria in materia di regolamentazione nel settore delle comunicazioni elettroniche (con particolare riguardo allo spettro radioelettrico) non rientrano nei poteri dell'Autorità essendo di stretta competenza del legislatore. Inoltre, il compito dell'Autorità si esaurisce nello stabilire i criteri per la fissazione dei contributi per l'uso delle frequenze assegnate agli operatori che esercitano reti

² Articolo 5, comma 1, lett. b) e d) del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici e delibera Agcom n. 353/11/CONS

digitali terrestri, indipendentemente dall'ammontare complessivo della contribuzione (omnicomprensiva) del previgente sistema analogico.

Infine, quanto all'applicazione del criterio di progressività, di cui al comma 4 del citato articolo 3-*quinquies* del d.l. 16/2012 ed alla sua compatibilità con quanto previsto dal comma 7 dello stesso articolo (ai sensi del quale dall'attuazione complessiva della norma in questione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per lo Stato), l'Autorità ha ritenuto di dover rimettere ogni valutazione in merito ai competenti organi di Governo in sede di applicazione concreta del contributo annuale, considerati i possibili profili inerenti gli introiti di finanza pubblica immediati e in prospettiva.

L'Autorità, pertanto, nel provvedimento approvato si è limitata a suggerire l'adozione del criterio di applicazione progressiva del nuovo sistema di contribuzione, indicando a tal fine parametri a cui potrebbe improntarsi la relativa disciplina. In particolare, ferme le valutazioni di competenza del Governo sulla compatibilità di tale criterio con l'equilibrio delle finanze pubbliche, è stato previsto che il Ministero potrebbe dare corso all'applicazione progressiva del contributo mediante un meccanismo graduale (*glidepath*) di durata temporale fino a otto anni, ridotto alla metà per gli operatori di rete verticalmente integrati che detenevano il maggior numero di multiplex alla data del completamento del passaggio dalla tecnica di trasmissione analogica a quella digitale, a partire dal 2014 e con entrata a regime al termine del periodo.

In sintesi, il provvedimento finale adottato dall'Autorità nella riunione del 30 settembre 2014 ha avuto come fine quello di rendere l'entità del contributo maggiormente proporzionata allo scopo perseguito, giustificata e non discriminatoria, fermi restando gli obiettivi di promozione dell'uso efficiente e di valorizzazione economica dello spettro frequenziale stabiliti dalla normativa primaria. In questa prospettiva, l'approvazione del provvedimento è stata preceduta da una interlocuzione con il Sottosegretario di Stato On. Giacomelli, il quale alla fine del mese di luglio aveva preannunciato l'intendimento del Governo di procedere nel mese di settembre a un riordino complessivo della disciplina in materia di frequenze, contributi e canoni, nell'ambito di un disegno di riforma unitario e coerente. L'Autorità, preso atto con interesse di questa prospettiva, ha rinviato al 30

settembre ogni decisione di merito. Non essendo intervenuta in tale lasso di tempo alcuna modifica al quadro normativo primario, per le ragioni in precedenza esposte e cioè la necessità di fornire al Ministero i criteri per la determinazione del contributo per l'anno 2014, è risultato per l'Autorità ineludibile procedere all'approvazione del provvedimento in questione che costituisce – a legislazione vigente – un atto dovuto per l'Autorità.