



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 210/14/CONS

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 TERRESTRI”

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 13 maggio 2014;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *"Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo"*;

VISTA la legge 23 dicembre 1999, n. 448, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)* e in particolare, l'articolo 27, comma 9;

VISTE le direttive n. 2002/19/CE (*“direttiva accesso”*), 2002/20/CE (*“direttiva autorizzazioni”*), 2002/21/CE (*“direttiva quadro”*), così come modificate dalle direttive n. 2009/136/CE e n. 2009/140/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009;

VISTO il decreto legislativo n. 259 del 10 agosto 2003 recante il *"Codice delle Comunicazioni elettroniche"*;

VISTA la legge 3 maggio 2004, n. 112, recante *“ Norme di principio in materia di assetto radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione”*,

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, di attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, recante *"Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici"*;

VISTO il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 26 aprile 2012, e in particolare, l'articolo 3-quinquies recante *"Misure urgenti per l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio e in materia di contributi per l'uso delle frequenze televisive"*;

VISTA la delibera n. 353/11/CONS del 23 giugno 2011, recante *"Nuovo regolamento relativo alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale"*;

VISTA la delibera n. 277/13/CONS dell'11 aprile 2013, recante *" Procedure per l'assegnazione delle frequenze disponibili in banda televisiva per sistemi di radiodiffusione digitale terrestre e misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza e a tutela del pluralismo ai sensi dell'art. 3-quinquies del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 26 aprile 2012"*;

RILEVATO e CONSIDERATO quanto segue:

1. Nel previgente regime contributivo per le concessioni televisive analogiche di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, l'importo dei canoni annui – in sostituzione del sistema previsto dall'articolo 22 della medesima legge, correlato ai bacini d'utenza – è stato fissato all'articolo 27, comma 9, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (c.d. "Finanziaria 2000"), secondo le modalità stabilite dal decreto interministeriale 23 ottobre 2000, nella misura pari all'1% del fatturato derivante da attività televisiva, con la previsione per le emittenti televisive locali di un tetto massimo di contribuzione di 17.776 euro.
2. L'esigenza di una complessiva revisione del regime contributivo è sorta all'esito del processo di transizione del sistema di radiodiffusione televisiva dalla tecnica analogica alla tecnica digitale. Infatti, in conformità al quadro normativo dell'Unione europea in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, la disciplina legislativa e regolamentare, relativa alla radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale, ha previsto l'introduzione dell'*horizontal entry model* che, in luogo di un unico soggetto (il concessionario), ha individuato tre differenti soggetti titolari di distinti titoli abilitativi, per lo svolgimento delle attività di operatore di rete, di fornitore di servizi media audiovisivi e di fornitori di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato. In particolare l'operatore di rete televisiva è il soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete televisiva su frequenze televisive terrestri in tecnica digitale e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione e, attraverso il titolo del diritto d'uso, delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione agli utenti dei blocchi di diffusione (programmi);

3. Nel dettaglio, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 – Testo Unico sui servizi media audiovisivi e radiofonici (di seguito il “Testo Unico”) – la disciplina per l'attività di operatore di rete è soggetta al regime dell'autorizzazione generale, ai sensi dell'articolo 25 del Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, di seguito il “Codice”). A tale titolo è associato, con separato provvedimento, il diritto d'uso delle frequenze televisive di cui all'articolo 27 del Codice.

4. Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera g), del Testo Unico, il titolo di operatore di rete in ambito nazionale fa, inoltre, necessariamente capo ad un soggetto diverso dal fornitore di servizi media per effetto dell'obbligo di separazione societaria. Per la radiodiffusione in ambito locale sussiste, invece, il solo obbligo della separazione contabile tra le attività di operatore di rete e di fornitore di servizi media audiovisivi.

5. Il regime transitorio di contribuzione, per il passaggio dal sistema analogico a quello digitale, è stato originariamente fissato dall'art. 21 della delibera n. 353/13/CONS (di seguito il “Regolamento”), il quale, al comma 1, ha previsto che *“in via transitoria fino alla fine dell'anno di definitiva cessazione delle trasmissioni analogiche su tutto il territorio nazionale continua ad applicarsi ai soggetti operanti su frequenze televisive terrestri anche in tecnica digitale il regime di contribuzione previsto dall'articolo 27, comma 9, della legge 23 dicembre 1999, n. 448 e dal decreto ministeriale 23 ottobre 2000, anche con riferimento ai soggetti assegnatari dei diritti di uso delle frequenze in applicazione delle procedure di cui alla delibera n. 497/10/CONS”*. Il citato Regolamento al comma 2, ha sancito che *“A decorrere dal periodo di cui al comma 1 i contributi per i diritti di uso delle frequenze saranno determinati secondo il regime di contribuzione previsto dall'articolo 34 e 35, commi 1, 3 e 4 del Codice delle comunicazioni elettroniche, assicurando almeno la compatibilità con gli attuali introiti statali”*.

6. Quanto al regime di contribuzione il legislatore ha previsto all'articolo 35, comma 1, del Codice che *“i contributi [n.d.r. per la concessione dei diritti d'uso] sono fissati dal Ministero sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità”*. A tale ultimo riguardo il comma 4, del medesimo articolo 35, del Codice stabilisce che i suddetti contributi *“sono trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo, non discriminatori e tengono conto degli obiettivi di cui all'articolo 13”*.

7. Nel quadro sin qui descritto si è successivamente inserito l'articolo 3-quinquies, comma 4, del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, introdotto dalla legge di conversione 26 aprile 2012 n. 44 (di seguito: la "Legge") recante "Misure urgenti per l'uso efficiente e la valorizzazione economica dello spettro radio e in materia di contributi per l'utilizzo delle frequenze televisive". In base a tale disposizione *"Il Ministero dello sviluppo economico applica i contributi per l'utilizzo delle frequenze televisive stabiliti dall'Autorità entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente articolo secondo le procedure del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, al fine di promuovere il pluralismo nonché l'uso efficiente e la valorizzazione dello spettro frequenziale secondo i principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione. Il nuovo sistema di contributi è applicato progressivamente a partire dal 1° gennaio 2013"*.

8. Quanto alla data di entrata in vigore del nuovo regime contributivo, con delibera n. 568/13/CONS, l'Autorità ha stabilito, in via transitoria, la proroga fino alla fine del 2013 del regime di contribuzione previsto dall'art. 27, comma 9, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Pertanto il nuovo regime contributivo trova applicazione a partire dall' 1 gennaio 2014.

9. Le norme sopra richiamate sono coerenti con il quadro legislativo fissato dal diritto comunitario. Infatti, l'articolo 8, comma 2, lett. d), della direttiva quadro 2002/21/CE, precisa che *"le autorità nazionali di regolamentazione promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica [...] incoraggiando un uso efficace e garantendo una gestione efficiente delle radiofrequenze [...]"*. L'articolo 13 della direttiva autorizzazioni 2002/20/CE, prevede che *"Gli Stati membri possono consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse. Gli Stati membri fanno sì che tali contributi siano trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non discriminatori e tengano conto degli obiettivi dell'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro)"*.

10. I predetti contributi sono logicamente e giuridicamente distinti dai contributi amministrativi di cui all'art. 34 del Codice, previsti anch'essi dalla citata direttiva n. 2002/20/CE all'articolo 12 e corrispondenti ai costi di natura amministrativa non solo per la gestione del regime di autorizzazione generale ma anche per la gestione e la concessione dei diritti d'uso.

11. La normativa vigente, attraverso il combinato disposto dell'articolo 3-quinquies, comma 4, del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16 e dell'articolo 35, comma 1, del Codice, affida all'Autorità il compito di stabilire i nuovi criteri per la fissazione dei contributi per i diritti d'uso televisivi in tecnica digitale, attenendosi ai principi di promozione dell'uso efficiente e di valorizzazione dello spettro frequenziale, di tutela del pluralismo, di ragionevolezza, di proporzionalità e non discriminazione nonché di applicazione progressiva, espressamente richiamati dalle disposizioni in questione, nonché ai principi stabiliti a livello del Unione europea;

12. Il nuovo modello di contribuzione deve necessariamente adeguarsi al mutato assetto della catena del valore del sistema radiotelevisivo. L'introduzione dell'*horizontal entry model*, comporta, infatti, da un lato, l'imputazione dell'obbligo di contribuzione di cui all'articolo 35 del Codice nei confronti dei soggetti che svolgono l'attività di operatore di rete e che sono assegnatari dei diritti d'uso delle frequenze, dall'altro, l'impossibilità di assumere come base di calcolo per la determinazione del contributo in questione, parametri derivanti dallo svolgimento di attività radiotelevisiva quali il fatturato (introiti da pubblicità, canone, sponsorizzazioni, convenzioni con soggetti pubblici ecc.), come previsto nel previgente sistema;

13. Infine, il processo di individuazione dei criteri deve essere svolto tenendo in debita considerazione, da un lato, la necessità di promuovere la valorizzazione e l'uso efficiente dello spettro radio, anche attraverso il ricorso alla leva economica, dall'altro, la necessità di introdurre un sistema di contribuzione comunque sostenibile per il mercato, che si fondi non solo su una stima pura del valore economico dello spettro destinato all'attività radiotelevisiva, ma che consideri anche ulteriori parametri connessi alla specifica struttura del mercato televisivo nonché alla dimensione e numerosità degli operatori di rete;

14. In tale prospettiva, la costruzione di un modello per la determinazione dei contributi annuali dovuti dagli operatori, adeguato al contesto nazionale e che risponda agli obiettivi e ai principi individuati dal legislatore primario, può essere basata su una metodologia che prenda a riferimento il valore economico della risorsa scarsa utilizzata come input produttivo primario dagli attori del mercato (gli operatori di rete), attraverso la valutazione di un costo opportunità per l'utilizzo della risorsa. Tale metodologia rientra nella generale categoria degli AIP – *Administered Incentive Pricing*, cioè la fissazione di contributi d'uso aventi lo scopo di remunerare lo Stato del predetto costo

opportunità, allo stesso tempo incentivando l'operatore all'uso effettivo ed efficiente della risorsa. Tra le varie metodologie possibili per la determinazione del costo opportunità in questione, quella che risulta maggiormente coerente con gli obiettivi ed i vincoli sopra descritti, è quella del riferimento al parametro delle “*transazioni commerciali*”, ovvero che assuma quale valore di partenza per la costruzione del modello il valore dello spettro radio come stimato nell'ambito delle transazioni commerciali aventi ad oggetto un bene quanto più possibile simile al bene in oggetto, e quindi le frequenze radiotelevisive. Tale approccio, oltre a proporre un parametro di riferimento obiettivo e facilmente misurabile, consente di non creare disparità di trattamento tra gli operatori di mercato oggi esistenti, e soprattutto non genera ingiustificabili differenze o diversità di trattamento tra soggetti nuovi entranti (a seguito della prossima asta per le frequenze digitali) rispetto agli altri operatori.

15. L'attuale pianificazione delle frequenze per la diffusione radiotelevisiva terrestre prevede 22 multiplex nazionali, di cui 19 già assegnati in via amministrativa e 3 da assegnare attraverso procedura competitiva di cui alla delibera n. 277/13/CONS (c.d. asta delle frequenze *ex beauty contest*). Nello specifico, dunque, viene in rilievo il valore indicato dal Ministero dello Sviluppo Economico quale minimo d'asta per le predette frequenze. Conseguentemente si ritiene che il valore di riferimento del contributo annuale, da utilizzare ai fini del modello, debba essere determinato sulla base dell'attualizzazione, al tasso medio ponderato dei titoli di stato della durata più prossima alla durata dei diritti d'uso delle frequenze televisive (tipicamente i BTP), maggiorato di uno *spread*, della media dei valori minimi previsti per i 3 lotti in gara (multiplex) di cui al bando pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico per le procedure di cui alla delibera n. 277/13/CONS. L'annualizzazione al tasso dei titoli di Stato è una procedura semplice ed immediatamente verificabile e si ritiene appropriata nella misura in cui è lo Stato e non l'azienda a prevedere la corresponsione di annualità invece che una somma anticipata.

16. Una volta individuato il valore di riferimento annuale per rete nazionale come sopra precisato, ai fini della determinazione dei contributi dovuti dagli operatori di rete, occorre prevedere l'applicazione di ulteriori parametri e fattori di modifica, che, alla luce dei principi e degli obiettivi individuati dal legislatore, consentano di adeguare il modello alle specificità del contesto nazionale.

17. In tale prospettiva il nuovo modello deve necessariamente prevedere un meccanismo progressivo di applicazione dei contributi per gli operatori di rete (sia in

ambito nazionale che locale), da attuare entro un adeguato arco temporale (criterio di *glidepath*). In questo senso la previsione di un *glidepath* di cinque anni (a partire dall'anno 2014) oltre a rispondere al criterio di “*applicazione progressiva*” dei nuovi contributi, individuato esplicitamente dall'articolo 3-quinquies, risulta appropriato per consentire la necessaria programmazione aziendale da parte degli operatori di rete, che, per la prima volta, sono tenuti a corrispondere tale contributo. Poiché il nuovo contributo è atteso già dal corrente anno, la curva di applicazione del *glidepath* non dovrà essere eccessivamente pronunciata il primo anno: conseguentemente appare opportuno prevedere una applicazione del nuovo sistema di contributi con la seguente gradualità lineare: fino ad un massimo del 30% per l'anno 2014, del 47,5% per l'anno 2015, del 65% per l'anno 2016, del 82,5% per l'anno 2017, e al 100% per l'anno 2018 ed i successivi;

18. Un secondo criterio con cui adeguare il modello alle specificità del contesto nazionale, è correlato alla circostanza che all'aumentare del numero delle reti possedute da un singolo operatore, aumentano le sinergie e quindi la profittabilità dell'esercizio delle stesse. Conseguentemente appare opportuno prevedere, per i soli operatori di rete nazionali, un criterio che, pur non intendendo misurare ed estrarre i risparmi derivanti dalle predette sinergie, che dipendono da autonome scelte imprenditoriali e potrebbero essere variabili in connessione con scelte editoriali di società terze rispetto all'operatore di rete, abbia in ogni caso una connotazione di tipo anti-*hoarding*, e quindi implichi aumenti percentuali da applicare al contributo di riferimento in corrispondenza di ciascun multiplex posseduto dal medesimo soggetto (o soggetti controllati o collegati), a partire dal secondo. In particolare si ritiene che il valore di riferimento del contributo annuale, per un operatore di rete nazionale, debba essere incrementato di un fattore fino ad un massimo del 5% per la seconda rete esercita dal medesimo soggetto, fino ad un massimo del 10% per la terza, fino ad un massimo del 15% per la quarta, fino ad un massimo del 20% per la quinta;

19. Al fine di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'uso efficiente dello spettro si ritiene infine opportuno incentivare, sia pure per un tempo limitato, quei soggetti che, siano essi nazionali o locali, intendono anticipare il passaggio alle tecnologie che consentono un utilizzo tecnico maggiormente efficiente dello spettro, mettendo in moto un meccanismo virtuoso che risulta utile anche in vista di future riorganizzazioni dello spettro televisivo. In questo senso appare opportuno prevedere un fattore di sconto, relativo alla singola rete, in ragione della innovatività della tecnologia prevista per l'irradiazione dei programmi. In particolare si ritiene che il valore di riferimento del

contributo annuale, per un operatore di rete, debba essere scontato di un fattore fino ad un massimo del 20% per ciascuna rete, in relazione all'introduzione e all'esercizio commerciale, per quella rete, di tecnologie innovative di uso efficiente dello spettro radio quali DVB-T2, per almeno il 60% di estensione della relativa copertura nazionale.

20. Con riferimento agli operatori di rete televisiva in ambito locale, la diversa struttura del mercato cui afferisce tale categoria di operatori, nonché la necessità di assicurare il rispetto dei principi di proporzionalità del contributo nonché di garanzia del pluralismo, giustificano nell'ambito del modello la previsione di un fattore significativo di sconto da applicare al contributo di riferimento per tale categoria di soggetti. Poiché l'ambito di attività di tali operatori è quello locale, il valore di riferimento scontato dovrà essere ridotto ulteriormente in misura proporzionale avendo a riferimento la popolazione del bacino di copertura del diritto d'uso assegnato. In ogni caso, poiché i diritti d'uso delle frequenze vengono assegnati agli operatori di rete locali sulla base di un bacino di riferimento di dimensione variabile (provinciale, pluriprovinciale, regionale, pluriregionale), si ritiene che la parametrizzazione dei contributi per gli operatori locali in base alla popolazione del bacino di copertura del diritto d'uso assegnato, vada comunque fissata con granularità non inferiore alla provincia. Pertanto, si ritiene che per ciascuna rete (multiplex) a livello locale nelle bande televisive debba essere definito un contributo di riferimento annuale su base provinciale, a partire dal valore di riferimento del contributo annuale per gli operatori di rete nazionale, scontato fino ad un massimo del 70%, riducendolo in misura proporzionale alla popolazione della provincia rispetto al totale nazionale, secondo i dati dell'ultimo censimento ISTAT. La valutazione sulla base geografica provinciale esistente rimane valida come criterio amministrativo anche ove le province come enti locali dovessero cessare di esistere a seguito di modifiche dell'ordinamento.

21. Il modello prevede infine che tutti gli operatori di rete, sia nazionale che locali, corrispondano per ciascun anno un contributo pari alla somma dei contributi derivanti dall'applicazione del modello come prima descritto, per gli operatori nazionali per tutti i mux eserciti, per gli operatori locali per tutti i mux assegnati per ciascuna provincia del bacino di riferimento.

RITENUTO, stante la novità e la particolare rilevanza della materia, di sottoporre a consultazione pubblica lo 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 terrestri”*;

Tutto ciò premesso, rilevato e considerato;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Art. 1

1. E' sottoposto a consultazione pubblica lo 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 terrestri*".

Il documento di consultazione recante lo schema di provvedimento e le modalità di consultazione sono riportati, rispettivamente, negli allegati A e B della presente delibera, di cui costituiscono parte integrante.

2. Le comunicazioni di risposta alla consultazione pubblica dovranno essere inviate entro il termine tassativo di 30 giorni dalla data di pubblicazione del presente provvedimento nel sito web dell'Autorità.

Roma, 13 maggio 2014

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Prosteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani