

## Digitalsierungsfonds austriaco versus contributi italiani per l'acquisto di decoder: tra Corte Costituzionale, Legge finanziaria, Commissione europea ed Antitrust

di Michel Sampath Fernando Hettiyakandage

### INTRODUZIONE

L'obiettivo della digitalizzazione della televisione, ha come finalità il miglioramento della qualità dell'audio e dell'immagine delle trasmissioni, la moltiplicazione dei canali visibili(1), l'interattività. Entro il 2012, termine ultimo stabilito dall'UE, dovrà raggiungersi il cd. *switch-off* dei segnali televisivi analogici(2). Per continuare ad usufruire dei segnali televisivi, si dovranno utilizzare o nuovi televisori, oppure avvalersi di decoder capaci di effettuare la conversione del segnale(3).

Si tratteranno in questo articolo, prevalentemente vari aspetti finanziari connessi a tale mutamento tecnologico(4).

L'UE sostiene convintamente la nuova tecnologia, in particolare con i seguenti atti:

- la direttiva n. 21 del 7/3/2002, al fine di favorire il "*libero flusso di informazioni, il pluralismo dei mezzi d'informazione e la diversità culturale*" invita gli Stati membri a favorire la televisione digitale interattiva, utilizzando sistemi con API aperta(5). Queste ultime, infatti "*facilitano l'interoperabilità, ossia la portabilità di contenuti interattivi fra meccanismi di fornitura, con la piena funzionalità di tali contenuti*"(6). La stessa direttiva prevede l'adozione di misure di sostegno da parte degli Stati membri.
- la Comunicazione n. 263 del 28/05/2002, "*eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti – Piano d'azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002*", che inserendosi nella strategia di Lisbona, punta alla diffusione dei servizi di *e-government, e-learning, e-health, e-business* e riferendosi al mezzo televisivo, pone l'accento sulla parità di trattamento per le varie piattaforme digitali, terrestri (DVB-T detta anche DTT), satellitare (DVB-S) e via cavo (DVB-C).
- la Comunicazione n. 541 del 17/09/2003 rileva: la necessità di effettuare lo *switch-off* nel momento in cui sia rimasto un numero esiguo di apparecchi analogici in uso; il ruolo di coordinamento dell'UE, nel rispetto beninteso del principio di sussidiarietà; la possibilità di adottare politiche quali l'applicazione di un'aliquota IVA ridotta sui servizi *pay per view*; la riduzione provvisoria e digressiva dei canoni a favore dei nuclei familiari che utilizzano le nuove tecniche, le sovvenzioni statali per i decoder.

Se in alcuni paesi dell'Unione questo passaggio, in un certo senso epocale, è già stato portato a termine ed in altri è in fase avanzata di realizzazione, in Italia si è vistosamente indietro.

Si evidenziano di seguito gli atti normativi interni più importanti che hanno riguardato la tematica della televisione digitale (facendo riferimento, in particolare agli aspetti finanziari).

Il legislatore comincia a parlare seriamente di televisione digitale con il DL 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito, con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001, n. 66) la quale prevede all'art. 2 bis, comma 1 che "*ciascun soggetto che sia titolare di più di una concessione televisiva deve riservare, in ciascun blocco di programmi e servizi a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, per la sperimentazione (dei servizi digitali) da parte di altri soggetti*" e al comma 5 che "*le trasmissioni televisive dei programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri devono essere irradiate esclusivamente in tecnica digitale entro l'anno 2006*".

La legge 5 marzo 2001, n. 57, concernente "*Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*" all'art. 22 prevede un contributo per l'acquisto di apparati ricevitori-decodificatori per la ricezione e la trasmissione di dati, di programmi digitali con accesso condizionato e di programmi radiotelevisivi in chiaro, nonché l'acquisto di apparati di utenti per la trasmissione e la ricezione a larga banda di dati via internet. La misura prevede il riconoscimento del contributo, per una volta sola e fino a 150.000 lire, ad ogni utente che acquisti apparati delle tipologie

descritte. Per finanziare il contributo la legge stanziava 36,5 miliardi per l'anno 2000, 31 miliardi per l'anno 2001, 113,1 miliardi per l'anno 2002 e 25 miliardi per l'anno 2003.

La stessa legge prevede all'art. 23 contributi a favore delle emittenti televisive locali (le modalità di attribuzione di tali contributi vengono stabilite nel decreto del Ministero delle Comunicazioni 24 ottobre 2001, n. 40)(7).

Il Codice delle comunicazioni elettroniche (DLgs 1° agosto 2003, n. 259) all'art. 5 riconosce a Regioni ed enti locali la possibilità di dettare disposizioni per agevolare *“l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda”* e per la *“definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili, ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate”*.

Come spesso accade nel bel Paese, i rinvii del definitivo switch-off si moltiplicano, infatti dal 2006 (termine stabilito dal comma 5 del DL 23 gennaio 2001, n. 5) si passa al 2008 (ex DL 273/05, convertito con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51). Recentemente è stato disposto che il termine sia spostato al 2012.

Le leggi finanziarie del 2004, del 2005 e del 2006 hanno introdotto dei contributi per l'acquisto di decoder. La legge finanziaria per il 2007 prevede un'ipotesi di detrazione fiscale per l'acquisto di televisori predisposti per la nuova tecnologia, mentre quella per il 2008 prevede all'articolo 2 comma 300 l'aumento di 20 milioni di euro, per l'anno 2008, del *Fondo per il passaggio al digitale* di cui all'articolo 1, commi 928 e 929, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Per quanto riguarda il ruolo della RAI in queste dinamiche, il *TU della radiotelevisione* (DLgs. 31 luglio 2005, n. 177) all'art. 45, comma 2 afferma che il servizio pubblico generale radiotelevisivo deve garantire anche *“la realizzazione nei termini previsti dalla legge delle infrastrutture per la trasmissione radiotelevisiva su frequenze terrestri in tecnica digitale”* e *“la realizzazione di servizi interattivi digitali di pubblica utilità”*.

Intanto sono state individuate aree *all digital* (come la Sardegna e la Valle d'Aosta) in cui accelerare la transizione.

## **1) ABBONATI RAI: UN POSTO IN PRIMA FILA? SÌ, MA SOLO SE SARDI O VALDOSTANI**

Ad oggi, la televisione digitale è in via di realizzazione effettiva (seppur con un certo ritardo rispetto a quanto stabilito) in due sole Regioni.

Con il Protocollo d'intesa per la definitiva transizione alla DTT in territorio sardo, sottoscritto tra Ministero, Regione e Associazione DGTVi, a Cagliari in data 16 aprile 2005, le parti si impegnano a mettere in atto tutte le iniziative, per rendere positivo il passaggio entro il 31 gennaio 2006, in particolare favorendo le seguenti misure:

- il co-finanziamento Stato-Regione dei decoder per le famiglie meno abbienti (circa il 10% della popolazione)
- il co-finanziamento Stato-Regione per lo sviluppo dei servizi di *T-government*
- la valutazione dell'opportunità di concedere un ulteriore contributo per favorire l'acquisto di decoder.

Il decreto 1 settembre 2005 del Ministero delle Comunicazioni(8), considerato lo *switch-off* previsto allora, relativamente alla Sardegna e alla Val d'Aosta, per la data del 31 gennaio 2006, dispone che una quota, pari a 14 milioni di euro, oppure pari alla minor somma residua, rispetto allo stanziamento iniziale previsto dall'art. 1, comma 211 della Finanziaria 2005, sia riservata ai cittadini (in regola con il pagamento del canone RAI) delle due Regioni. Viene specificato all'art. 2 che il requisito della piena interattività in chiaro, anche da remoto (prevista dal comma 3 dell'art. 1 del decreto del Ministero delle Comunicazioni del 30 dicembre 2003) è assicurato quando l'apparecchio ha accesso ad un canale di ritorno, su linea telefonica analogica commutata, mediante modem idoneo a sostenere, per tale tipo di accesso, almeno la classe di velocità fino a 56 kbit/s (conformemente alla norma UIT V.90) oppure una velocità, almeno equivalente per le altre tecnologie trasmissive di collegamento alle reti pubbliche di telecomunicazioni.

Viene poi introdotta una norma di salvaguardia (art. 3) per cui, gli apparecchi con caratteristiche inferiori a quelle *supra* indicate,

continuano ad usufruire del contributo statale, solo se già commercializzati alla data di entrata in vigore del DM esaminato e venduti o noleggiati entro due mesi da tale data.

Il decreto 2 settembre 2005 del Ministero delle Comunicazioni(9) - considerato che, in base a consultazioni svolte dalla Commissione istituita con decreto della stessa autorità, in data 17 giugno 2005, con associazioni di categoria, rappresentative del settore economico della produzione e distribuzione di decoder, il costo di uno di questi apparecchi, si aggira, al netto dei contributi ex legge finanziaria 2005, intorno ai 20 euro - dispone (art. 1) a favore degli abbonati RAI delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, un ulteriore contributo di euro 20 per l'acquisto o il noleggio di tali dispositivi.(10) La motivazione del provvedimento è data dal fatto che tali Regioni, sono individuate dalla legge, come aree *all digital*, quindi lo *switch-off* si realizzerà in tempi stretti. Non volendo chiamare in causa una eventuale incompatibilità con l'art. 3 cost. , v'è comunque da osservare che suscita riserve, il fatto che il contributo, copra sostanzialmente quasi l'intero costo del dispositivo (in quanto l'art. 3 del predetto decreto, stabilisce espressamente, la cumulabilità di tale nuova misura, con il contributo di euro 70 previsto dalla finanziaria 2005) senza graduarlo per fasce di reddito. È pleonastico rilevare, che una spesa di circa 90 euro (o in alcuni casi, addirittura di soli 20 euro) sia di difficile sostenibilità per certe famiglie monoreddito, magari con figli a carico, presenti in Sardegna, ma certo non a soggetti ivi proprietari di secondi immobili.

L'art. 2 del decreto, individua la copertura dello stanziamento in questione, nel Fondo istituito con il comma 250 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005.

Il decreto 4 ottobre 2005 del Ministero delle Comunicazioni denominato "*Contributi a favore delle emittenti televisive locali delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, in attuazione dell'art. 1, comma 250, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, secondo le modalità di cui al DM 24 ottobre 2001, n. 407*" destina (art. 1) 3 milioni di euro (a carico del Fondo per la promozione e la realizzazione di aree *all digital* e servizi di *t-government*, previsto nella finanziaria per il 2005) per il rifinanziamento dei contributi a favore delle emittenti televisive locali (ex legge 57/05 e DM 407/01) operanti nelle Regioni autonome Sardegna e Valle d'Aosta che siano abilitate alla sperimentazione delle trasmissioni in tecnica digitale. Sono esclusi dal contributo gli impianti che abbiano già usufruito dei contributi erogati ai sensi del DM 407/01 e gli interventi per la realizzazione di impianti destinati alla copertura radioelettrica di nuove aree. Nella domanda di ammissione al contributo (art. 2) è necessario descrivere dettagliatamente gli interventi (e le relative spese) effettuati sugli impianti, legittimamente ed effettivamente funzionanti in tecnica analogica. A tal proposito la circolare 25 gennaio 2006 del Ministero delle Comunicazioni, chiarisce che i contributi, possono essere concessi solo per gli interventi effettuati sugli impianti che compongono la rete di diffusione delle emittenti, destinati esclusivamente ad irradiare in tecnica digitale.

Per incentivare la diffusione dei servizi di *e-government* su piattaforma digitale terrestre (*t-government*) nelle aree *all digital* della Sardegna e della Valle d'Aosta, il decreto 6 dicembre 2005 del Ministero delle Comunicazioni(11) prevede che i 3 milioni di euro (a carico del "*Fondo di finanziamento per progetti strategici nel settore informatico*"(12)) destinati all'iniziativa "*T-government nelle aree all digital*" approvata dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, il 7 luglio dello stesso anno, siano suddivisi con le seguenti modalità:

- 2 milioni per i servizi interattivi di pubblica utilità (servizi *t-government*) in Sardegna
- 1 milione di euro per servizi da diffondere in Valle d'Aosta.

Le somme così utilizzate, non potranno finanziare i servizi interattivi in questione, per un importo superiore all'80% dei costi sostenuti. Vengono finanziati (per un anno a decorrere dal 15 marzo 2006) la progettazione, realizzazione, attivazione, gestione e diffusione di servizi interattivi di pubblica utilità ad interesse regionale, diffusi in tecnica digitale in chiaro e senza alcun costo per l'utente, fatta eccezione per l'utilizzo del canale d'interazione. I servizi in questione (da rendere disponibili ed accessibili all'utente entro il 15 marzo 2006) devono soddisfare particolari requisiti tecnici (essere disponibili su di una piattaforma per l'interattività aperta e riconosciuta tale dalla

Commissione europea, qualora si avvalgano di un canale di ritorno su linea telefonica utilizzare un modem con determinate caratteristiche, essere fruibili complessivamente mediante un unico canale distributivo ed essere presentati all'utente in un unico elenco, con criteri omogenei dal punto di vista della collocazione in video, dell'interfaccia grafica e della facilità di consultazione da parte dell'utente). Essi devono comprendere inizialmente, almeno sei aree tematiche presenti in un paniere di dieci(13), con impegno all'estensione a tutte le rimanenti entro il 31 luglio 2006.

I soggetti che possono beneficiare del contributo in questione, sono le emittenti televisive legittimamente operanti, i loro consorzi ed i fornitori di contenuti interattivi (dotati di determinati requisiti) che diffondano i loro programmi nelle Regioni autonome Sardegna e Valle d'Aosta e che presentino un progetto di servizi interattivi di pubblica utilità ad interesse regionale, che rispettino i criteri precedentemente menzionati.

Nel caso in cui più progetti giudicati ammissibili, rechino l'offerta dei medesimi servizi per una stessa zona geografica, riceve il contributo unicamente il progetto che assicuri la diffusione presso il maggior numero di abitanti.

La revoca dei contributi illegittimamente percepiti (art. 5) da luogo alla restituzione dell'intero ammontare percepito rivalutato secondo gli indici ISTAT, oltre agli interessi corrispondenti al tasso legale.

Lo switch-off per la Sardegna e per la Valle d'Aosta, previsto inizialmente per il 31 luglio 2006 è stato posticipato al 1°marzo 2008 per la prima ed al 1°ottobre 2008 per la seconda.

Nel "*Protocollo di intesa per la definitiva transizione alla televisione digitale terrestre (switch-off) nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta*"(14) stipulato tra il Ministero delle Comunicazioni (nella persona dell'allora titolare del dicastero On. Maurizio Gasparri), la Regione e l'associazione DGTVi, le parti si impegnano (punto 2) "*a mettere in atto tutte le attività necessarie per rendere possibile entro il 31 gennaio 2006 la transizione al digitale terrestre nelle aree principali della Regione*", prevedendo in particolare (punto 3) il "*co-finanziamento Stato-Regione dei decoder per le famiglie meno abbienti ... al fine di assicurare a queste la piena gratuità del decoder*" ed il "*co-finanziamento Stato-Regione per lo sviluppo di servizi di T-government ... valorizzando le iniziative già in corso a livello locale in corrispondenza degli obiettivi di realizzazione dell'e-government (Carte regionali servizi, Carta di identità elettronica, Carta Vallée ecc.), prevedendo il riuso delle soluzioni di volta in volta realizzate nelle diverse aree nonché la valorizzazione delle esperienze produttive, creative e tecnologiche presenti sul territorio*". Si prevede altresì un'azione congiunta "*di monitoraggio sul territorio con l'obiettivo di rilevare l'effettiva e la progressiva diffusione dei decoder al fine della verifica del rispetto della data indicata per la realizzazione dello switch-off*" (punto nove).

In data 19 giugno 2006 (prot. N. 19025/ASS) l'assessore al bilancio, finanze, programmazione e partecipazioni della regione valdostana ha chiesto un rinvio della scadenza per il passaggio alla DTT.

Il successivo protocollo d'intesa sottoscritto nel 2007(15) dalla Valle d'Aosta, da ADGTVi e dall'attuale Ministro per le Comunicazioni, On. Paolo Gentiloni, le impegna le parti a mettere in atto tutte le attività necessarie per rendere possibile lo *switch-off* entro il 1°ottobre 2008 in tutto il territorio regionale. Ci si impegna in particolare:

- ad assicurare la prosecuzione del finanziamento statale dei decoder interattivi per gli abbonati alla radiotelevisione ivi residenti e per gli abbonati non residenti ma titolari di un'abitazione nella Regione, fino ad esaurimento dei fondi appositamente stanziati per l'anno 2006
- a garantire il cofinanziamento Stato-Regione per lo sviluppo di servizi di *T-government*
- a verificare la possibilità di erogazione di un ulteriore contributo, da parte della Regione per favorire l'acquisto di decoder e ad effettuare un esame congiunto di tale sua erogazione, attesa la natura integrativa di quello statale
- a svolgere un monitoraggio sul territorio, per valutare l'effettiva diffusione dei decoder (in particolare 90 giorni prima del termine delle trasmissioni in forma analogica ci si aspetta di rilevare, che i decoder digitali terrestri siano presenti presso l'80% delle

famiglie)

Le emittenti televisive locali si impegnano poi, ad utilizzare unicamente la nuova tecnica di trasmissione, per alcune reti nazionali, entro il 1° marzo 2007 a condizione che almeno l'80% delle famiglie possa ricevere la DTT (ed almeno il 70% di esse con decoder per il digitale terrestre).

La transizione dovrebbe poi essere realizzata nella Provincia autonoma di Trento e nella Regione Piemonte.

Il protocollo d'intesa per lo *switch-off* in Piemonte, siglato tra Ministero delle Comunicazioni, Regione e ADGTVi, a Torino, il 1° dicembre 2007, prevede il completo passaggio alla tecnologia digitale entro il 17 marzo 2011 (in concomitanza col 150esimo anniversario di Torino Capitale d'Italia).

Le parti intendono garantire poi l'abbandono dei segnali analogici entro il 17 marzo 2009 per l'intero territorio delle Province di Cuneo e di Torino.

Si impegnano altresì a realizzare un co-finanziamento Stato-Regione, a partire dal 2008 per realizzare interventi quali:

- lo sviluppo della progettazione, realizzazione e messa in onda di servizi di pubblica utilità, diffusi su piattaforma televisiva digitale, con il coinvolgimento dei *broadcaster* per la messa in onda e del CSP per la validazione e test delle applicazioni e degli enti strumentali della Regione, nonché di attività di ricerca e innovazione a supporto della transizione al digitale nella misura di 5 milioni di euro in due anni a partire dal 2008, di cui 4 milioni a spese della Regione Piemonte ed 1 milione in capo al Ministero
- la realizzazione delle iniziative più opportune per eliminare il *digital divide* televisivo delle famiglie meno agiate

Il protocollo d'intesa per la definitiva transizione alla televisione digitale terrestre siglato tra il Ministero delle Comunicazioni, la Provincia autonoma di Trento e l'ADGTVi(16), prevede l'impegno dei soggetti indicati, a mettere in atto tutte le attività necessarie, per rendere possibile, entro il 1° ottobre 2009, lo *switch-off* in tutto il territorio provinciale. Esse si impegnano, a favorire l'erogazione di un contributo statale, del valore nominale di 60 euro, finalizzato all'acquisto di un apparato di sintonizzazione digitale, in favore di famiglie economicamente o socialmente disagiate, ai sensi dell'Articolo 1 comma 927 lettera d) della Legge Finanziaria 2007, in regola con il pagamento del canone RAI, residenti nella Provincia Autonoma di Trento (ma anche agli abbonati non residenti che siano ivi titolari di un'abitazione). Il tetto complessivo dello stanziamento viene determinato in 1.800.000 euro, di cui 800.000 euro nel 2008 e 1.000.000 euro nel 2009, fino ad esaurimento dei fondi appositamente stanziati. I criteri per individuare i destinatari di tali misure verranno individuati d'intesa tra Ministero ed ente locale interessato.

Le parti che hanno siglato il protocollo si impegnano anche a verificare la possibilità di erogazione di un ulteriore contributo da parte della Provincia, che sia integrativo del contributo statale, prevedendo a tal fine interventi atti a garantire la più ampia possibilità di ricezione del segnale digitale nel territorio.

## **2) LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 151 DEL 12/04/2005**

La sentenza della Corte Costituzionale n. 151 del 12/04/2005 nasce dal ricorso, da parte della Regione Emilia Romagna per contestare (con riferimento all'art. 117, commi 3 e 6 Cost.) le norme contenute nell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) volte a promuovere l'acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie; in quanto ritenute a cavallo tra le materie dell'ordinamento della comunicazione e l'innovazione tecnologica (in cui, secondo la ricorrente, sarebbe di competenza statale, la sola normazione di principio, restando invece del tutto estranee alla funzione di tutela della concorrenza, di competenza statale).

Le norme della legge finanziaria 2004, oggetto di contestazione, prevedono le seguenti misure economiche:

**1)** un contributo, per l'anno 2004, di € 150 per ogni cittadino in regola con il pagamento del canone RAI, che acquisti o noleggi un decoder per

la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, fissando il limite di spesa in 110 milioni di euro (art. 4 comma 1)

**2)** un contributo di 75 €, nel limite di 30 milioni di euro, a favore di chi acquista, noleggia o detiene in comodato, un apparecchio per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via internet (art. 4 comma 2), secondo determinate modalità (indicate al comma 3).

**3)** la definizione di criteri e modalità di attribuzione dei contributi di cui ai commi 1 e 2 ad opera di un decreto del Ministro delle Comunicazioni, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze.

**4)** l'aumento a partire dal 2004, del finanziamento originariamente previsto dall'art. 10 del DL 27/09/1993, n. 323 (*"Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva"*), convertito con modificazioni, nella legge 27 ottobre 1993, n. 422, a favore dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale, successivamente più volte aumentato (comma 5)

**5)** una estensione del beneficio previsto dall'art. 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416 (*"Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria"*), a favore delle imprese editrici, applicando la riduzione del 50% delle tariffe telefoniche fatturate a tali imprese anche nel caso di utilizzo delle linee telefoniche con strumenti informatici (comma 6, e comma 8 relativamente alla copertura finanziaria di tale misura).

Secondo la ricorrente, i contributi agli utenti possono inquadrarsi, nella materia del sostegno all'innovazione tecnologica, in cui la normazione di dettaglio (e quindi la disciplina concreta degli interventi e la loro erogazione) spetterebbe alle Regioni e non nella categoria delle misure di intervento diretto sul mercato (come farebbe supporre la rubrica dell'art. 4 – *finanziamenti agli investimenti*) che rientra, secondo la sentenza n. 14 del 2004 della Corte Costituzionale, nella competenza statale.

La Corte, con la sentenza n. 151/2005, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo ai commi 2, 3, 5, e 6 della legge finanziaria 2004 e del comma 4 della stessa legge, nella parte in cui fa riferimento al contributo previsto dal comma 2 (contributo per la diffusione della banda larga internet) in quanto le motivazioni addotte sono incentrate unicamente sul comma 1 dell'art. 4, concernente il contributo per l'acquisto dei decoder, senza che sia rinvenibile alcuna specifica censura relativa alle altre disposizioni, la cui impugnazione, difetta così dei requisiti minimi per l'instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale.

Non sussiste poi illegittimità costituzionale relativamente ai contributi previsti per l'acquisto dei decoder.

Secondo la Consulta, è errata la tesi per cui si tratterebbe di un provvedimento riguardante la materia dell'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione (in cui allo Stato spetterebbe unicamente la legislazione di principio) in quanto esso attiene ad una pluralità di materie ed interessi (sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo dell'informazione e della concorrenza) appartenenti talvolta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e talvolta a quella concorrente, senza che nella variegata fattispecie concreta possa dirsi prevalente alcuna tra esse, in maniera da attrarre tutta la disciplina.

La misura ha come obiettivo quello di agevolare la diffusione del sistema televisivo digitale terrestre, che si configura come strumento di attuazione del principio di pluralismo informativo esterno, che non può essere violato nel campo televisivo (vedi sentenza n. 466 del 2002) anche perché una informazione plurale risulta essere (vedi anche le sentenze n. 312 del 2003 e n. 29 del 1996) una *condicio sine qua non* per la configurazione di uno Stato democratico).

Atteso il carattere eccezionale del passaggio alla tecnologia digitale in campo televisivo, non contrasta con il principio di sussidiarietà stabilito dall'art. 118, comma 1 Cost., l'esercizio in maniera diretta, ad opera dello Stato, di una funzione amministrativa, consistente nell'erogazione di un contributo economico a favore degli utenti, (previa ovviamente la previsione di apposito regolamento per delineare i criteri e le modalità di attribuzione di tale misura), poiché, considerato anche il principio di sussidiarietà, è necessario un esercizio unitario della funzione stessa, in quanto un intervento del genere a sostegno del pluralismo informativo, deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

Da ciò risulta che la misura in questione, risulta essere ragionevole e proporzionata in ordine al fine perseguito.

### **3) UN POSITIVO PACCHETTO DI MISURE VOLTE AL**

## FINANZIAMENTO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE : IL DIGITALISIERUNGSFONDS AUSTRIACO

La repubblica austriaca ha posto in essere con il cd. *Digitalisierungsfonds* un articolato insieme di misure volte a favorire il passaggio alla televisione digitale(17).

Sono a tal fine previsti una serie di finanziamenti:

- 1) Per i programmi pilota e le attività di ricerca riguardanti il digitale, in particolare al fine di favorirne lo sviluppo e le applicazioni interattive
- 2) Per lo sviluppo di programmi e di servizi innovativi
- 3) Per agevolare lo *switchover* digitale.

Queste misure hanno la finalità di sostenere le emittenti televisive, le quali devono sostenere dei costi addizionali nella fase di *simulcast*, ossia il periodo in cui vi è trasmissione con entrambi i sistemi (analogico e digitale). Tali sovvenzioni non sono destinate a coprire i costi normali di trasmissione, bensì a cofinanziare i costi addizionali, reali ed effettivi, determinati dalla continuazione della trasmissione analogica. Questo tipo di misure contribuisce a sostenere i costi delle emittenti televisive durante la fase simultanea di trasmissione in analogico ed in digitale.

- 4) Per i consumatori al fine di una rapida scelta del sistema digitale.

Tale misura viene adottata in quanto l'Austria è dell'opinione che sia necessario sovvenzionare in tempi rapidi i consumatori, al fine di raggiungere una massa critica di utenti di questa nuova tecnologia, in modo da favorirne una sicura ed efficace diffusione. I fondi in tal modo utilizzati, vengono stanziati con criteri digressivi, nel senso che gli incentivi saranno più alti all'inizio, per poi diminuire progressivamente. L'Austria inoltre sostiene che un co-finanziamento dei *set-top-boxes* (tra l'altro limitato ad un periodo di 24 mesi) si può avere unicamente, se il loro prezzo di mercato, sia tale da rappresentare una barriera di acquisto per i consumatori finali

- 5) Sostegno dei consumatori a basso reddito per l'acquisto di apparecchiature tecniche.

Questo provvedimento ha la finalità di evitare l'esclusione dei cittadini meno abbienti dalla fruizione della televisione digitale, tramite il supporto finanziario per l'acquisto di *set-top-boxes*.

Le varie misure sin qui elencate prevedono un finanziamento di 7,5 milioni di euro all'anno, tramite il bilancio federale, con fondi provenienti dalla tassa di concessione governativa (*Rundfunkgebühr*). Le misure consistono quasi essenzialmente in sovvenzioni, tuttavia le autorità austriache consentono, a certe condizioni anche prestiti e interessi.

Le misure finanziarie in questione sono oggetto di revisione dopo due anni dalla loro adozione.

Sono inoltre stabiliti in maniera dettagliata i beneficiari dei provvedimenti.

Le misure di cui ai numeri 1 e 2 riguardano emittenti, operatori di rete, produttori di apparecchi, fornitori di servizi, istituti di ricerca.

Le misure di cui al numero 3 possono essere concesse unicamente alle emittenti, mentre quelle di cui ai numeri 1 e 3 possono essere cittadini o persone giuridiche.

Quelle indicate ai numeri 4 e 5 riguardano i singoli cittadini.

I finanziamenti (distribuiti dall'RTR), vengono effettuati seguendo le *guidelines* per la allocazione dei fondi ("*Richtlinien*"). Condizione per i finanziamenti è che il progetto non possa essere realizzato senza un intervento del *Digitalisierungsfonds*.

I beneficiari non possono richiedere sovvenzioni superiori ai costi effettivamente sostenuti, secondo i criteri stabiliti nelle *guidelines*.

In linea generale è previsto un cofinanziamento per un massimo del 50% dei costi necessari, che non possono essere cumulati con altri fondi federali (tuttavia è possibile cumulare finanziamenti non provenienti dal bilancio federale, con il limite però del 60% dei costi totali sostenuti).

Inizialmente le misure in questione riguardavano unicamente il digitale terrestre, poi sono stati estesi anche al cavo e al satellite, in modo da non violare il diritto comunitario.

La Commissione ritiene compatibile questo pacchetto organico di misure, che favoriscono la digitalizzazione, anche perché in armonia con la cd. "*Switchover communication*"(18), che evidenzia come detto passaggio, comporti difficoltà e costi non risibili, per cui l'intervento statale può essere giustificato laddove sono in gioco interessi generali ed in caso di fallimenti del mercato.

Il complesso di misure previste non confligge con il diritto comunitario, poiché sono rispettati tutta una serie di requisiti ed in particolare:

- 1) La neutralità tecnologica, in quanto il finanziamento non favorisce a priori alcuna specifica tecnologia o piattaforma trasmissiva.
- 2) La possibilità di partecipare al bando da parte dei vari operatori secondo criteri chiari e predefiniti.
- 3) La temporaneità dei finanziamenti.
- 4) La necessità del finanziamento, in quanto i potenziali beneficiari devono dimostrare la impossibilità di attuazione dei loro progetti senza il cofinanziamento del *Digitalisierungsfonds*.
- 5) Condizioni specifiche per il finanziamento, nel senso che le sovvenzioni, oltre a sostenere i reali costi dei progetti, devono essere utilizzate interamente e secondo criteri economici per le finalità a cui sono destinati. Al termine del periodo di applicazione del *Digitalisierungsfonds* i beneficiari devono dimostrare a RTR di aver utilizzato i fondi secondo le modalità stabilite dalla legge, rimborsando eventuali sopracompenzazioni.
- 6) Largo utilizzo dei risultati del progetto.
- 7) Accesso a richiedenti stranieri.
- 8) Presenza di un sistema di monitoraggio degli aiuti (in quanto RGR deve trasmettere alla Commissione un rapporto annuale sull'utilizzo dei fondi).

#### **4) UN ULTERIORE ESEMPIO DI FINANZIAMENTO COMPATIBILE: IL CONTRIBUTO CONCESSO DALLA SVEZIA PER INTRODURRE LA TELEVISIONE DIGITALE (MISURA C24/2004, DECISIONE 2007/258/CE)**

Un esempio importante di finanziamento del passaggio al digitale è quello svedese, che tra l'altro ha formato oggetto della decisione della Commissione 2007/258/CE, emanata relativamente alla misura C24/2004, in cui viene dettagliatamente descritta la politica adottata dal paese scandinavo in *subiecta materia*.

In Svezia la televisione digitale si è sviluppata fortemente negli ultimi anni. In particolare le decisioni politiche sono andate verso uno sviluppo del digitale terrestre interamente finanziato dalle società partecipanti, ossia le emittenti ed il gestore della rete (*Teracom AB*(19)) e non direttamente dallo Stato. Il parlamento svedese ha stabilito nel 2003 che il termine per lo *switch-off* non oltrepassi il 1° febbraio 2008.

Alla principale emittente del servizio pubblico, la SVT è imposto di raggiungere, tramite i suoi canali, il 99,8% della popolazione (è pertanto evidente che nelle more dello *switch-off*, essa debba trasmettere i suoi programmi in *simulcast*, cosa che determina indubbiamente una levitazione delle spese).

In Svezia ogni nucleo familiare che possiede un televisore, deve pagare un canone volto al finanziamento delle società del servizio pubblico radiotelevisivo(20). Esso è riscosso da una s.p.a. di proprietà delle imprese del servizio pubblico radiotelevisivo (la *Radiotjänst i Kiruna AB*) la quale trasferisce le somme raccolte su di un conto speciale presso il *Riksgaldskontor* (ossia l'ufficio svedese del debito pubblico) denominato *Rundradiokonto*.

Ogni anno, il Parlamento svedese, considerando anche l'attività dell'operatore pubblico e delle eventuali modifiche agli obblighi di servizio pubblico che essa è tenuta ad osservare, stabilisce i fondi da stanziare ad SVT(21) (la quale ripartisce autonomamente tali somme per le proprie esigenze).

Atteso l'impegno dell'ente radiotelevisivo pubblico svedese a trasmettere in *simulcast*, per un certo periodo (il che determina una serie di costi) lo Stato, anche per evitare l'aumento del canone, ha aperto presso il *Riksgaldskontor* un conto speciale, denominato conto di distribuzione – *Distributionskonto*). Esso è finanziato con denaro proveniente dal *Rundradiokonto* e mediante un credito concesso dal *Riksgaldskontor*. Dal conto di distribuzione, il denaro viene infine trasferito a SVT, per consentirle di sostenere le tasse per trasmettere attraverso la via terrestre. I fondi che SVT riceve dal *Rundradiokonto* e dal *Distributionskonto*, non possono essere impiegati per attività che esulano dalle attività rientranti nel concetto di servizio pubblico.

In un primo tempo, il conto di distribuzione risultava essere in disavanzo, in quanto le somme trasferite su di esso, erano inferiori all'importo trasferito all'operatore pubblico per pagare le tasse di trasmissione. Tale differenza viene coperta dal credito concesso dal *Riksgaldskontor*. I trasferimenti dal conto di distribuzione a SVT diminuiranno, con la conseguente diminuzione del suo disavanzo, dal momento dello *switch-*

*off.* La Svezia ritiene che i costi per la trasmissione in *simulcast*, saranno completamente recuperati entro e non oltre il 2013, data in cui vi sarà il riequilibrio del conto di distribuzione.

Il problema di compatibilità con la normativa concernente gli aiuti di Stato, deriva in particolare dal fatto che parte dei fondi di cui SVT è beneficiaria, viene utilizzato per sostenere le somme dovute a Teracom come corrispettivo dei servizi di trasmissione terrestre, fermo restando che Teracom applica nei confronti di tutti gli operatori, sia pubblici che privati il principio della parità di trattamento.

Per quanto riguarda specificamente il sistema di trasmissione digitale terrestre, gli importi dovuti si scindono in due voci: delle tasse fisse per canale (composte da una tassa base ed una tassa di collegamento) ed una tassa variabile calcolata in proporzione ai telespettatori, ossia alla cd. penetrazione.

Oggetto della decisione della Commissione sono state una serie di misure che potevano far ritenere la sussistenza di aiuti di Stato, in particolare:

1) l'esistenza di un vantaggio economico indiretto a favore di Teracom, mediante tasse di trasmissione eccessive, versate da SVT per i servizi di trasmissione forniti da Teracom, attraverso la rete digitale e quella terrestre

2) l'esistenza di un vantaggio economico diretto, mediante una garanzia di credito a Teracom e mediante un conferimento condizionato di capitale, che essa dovrà rimborsare(22).

Alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitarie, ai fini della sussistenza di un aiuto di Stato e x art. 87 TCE, devono essere contemporaneamente presenti le seguenti condizioni:

- un trasferimento di risorse statali
- un vantaggio economico per il beneficiario dell'aiuto
- una falsificazione o una minaccia di falsificazione della concorrenza
- una ripercussione sugli scambi tra i paesi membri.

Nell'ipotesi in questione la Commissione ha ritenuto compatibili tutte le misure oggetto di doglianza.

In particolare:

1) E' stato accertato che il pagamento delle tasse di trasmissione da parte di SVT a favore di Teracom, per le trasmissioni terrestri, non è stato superiore a quelli dovuti in normali condizioni di mercato. I dati reali (23) evidenziano che nell'arco temporale 1999-2006 SVT, non ha effettuato pagamenti eccessivi in favore del gestore della rete e non vi è stata alcuna sovvenzione incrociata, poiché quest'ultimo non ha riscosso somme eccessive per le trasmissioni analogiche, al fine di stornarle per le attività d'innovazione tecnologica.

La Commissione ritiene che nonostante SVT sia tenuta a trasmettere attraverso la rete terrestre utilizzando sia la modalità analogica sia la modalità terrestre e non possa, a tal fine, non avvalersi di Teracom, quest'ultima ha possibilità limitate di approfittare di tale *status quo*.

Le tasse di trasmissione pagate da SVT a Teracom non integrano un'ipotesi di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1 TCE

2) E' stato accertato che Teracom non ha fatto pagare tasse di trasmissione più sfavorevoli a SVT rispetto alle televisioni commerciali(24), poiché si è giustamente utilizzato il principio della parità di trattamento. In particolare, per le trasmissioni analogiche, i prezzi vengono determinati in base ai costi, mentre per quanto concerne il digitale, essi vengono determinati in base al criterio della penetrazione, utilizzando però criteri uniformi per tutti i clienti di Teracom.

3) E' stato accertato che non vi è stato un appoggio economico diretto a favore di Teracom, a seguito della concessione di una garanzia di credito statale in suo favore.(25)

La Commissione evidenzia nella decisione che in linea generale, le garanzie concesse dallo Stato ricadono "*nell'ambito di applicazione dell'art. 87, paragrafo 1, TCE, qualora pregiudichino il commercio tra gli Stati membri e non sia versato un corrispettivo rispondente alle normali condizioni di mercato*" e che "*l'aiuto deve considerarsi concesso nel momento in cui viene prestata la garanzia e non quando la garanzia venga fatta valere o il garante provveda al pagamento*"(26). La Commissione evidenzia altresì che alla luce della giurisprudenza comunitaria, un aiuto in tanto può sussistere in quanto è stata effettuata

una promessa incondizionata e legalmente vincolante di concederla(27). Nella fattispecie concreta è stato rilevato che la misura di cui si controverte, non costituisce un'ipotesi di aiuto di Stato, in quanto il provvedimento con cui il governo ha invitato il *Riksgaldskontor* a prestare una garanzia di credito, risulta essere una decisione condizionale e non determina in capo a Teracom un diritto soggettivo di esigere che le venisse rilasciata la suddetta garanzia. Dal diritto svedese si ricava che le autorità sottoposte alla vigilanza del Governo, nel prestare una garanzia di credito, devono prendere in considerazione il parere del *Riksgaldskontor*, in particolare per quanto riguarda la solvibilità e l'onestà del beneficiario.

E' stato infine rilevato che non vi è stato un appoggio economico diretto sotto forma di conferimento condizionato di capitale che Teracom dovrà rimborsare.

Ai sensi della Comunicazione della Commissione europea agli Stati membri "Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva della Commissione 80/723 /CEE alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera" (GU C 307 del 13/11/1993, pag. 3), quando uno Stato conceda finanziamenti ad una impresa in circostanze che non sarebbero accettabili, per un investitore che opera nelle condizioni normali di un'economia di mercato, si ricade in un'ipotesi di vantaggio economico.

Nel caso concreto questa condizione non si è verificata.

## **5) IL FINANZIAMENTO DELLA TELEVISIONE DIGITALE IN ITALIA: IL CONTRIBUTO PER L'ACQUISTO DEI DECODER, PREVISTO DALLE LEGGI FINANZIARIE PER IL 2003, IL 2004 ED IL 2005**

### **IL CONTRIBUTO PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2003**

Per agevolare la diffusione della televisione digitale, come previsto tra l'altro dalle disposizioni comunitarie, l'Italia ha posto in essere una politica di sovvenzionamento dei cd. decoder digitali.

In particolare l'art. 89 della legge finanziaria per il 2003, ha accordato un contributo statale di euro 150 per l'acquisto o il noleggio di tali apparecchi. I beneficiari possono essere unicamente le persone fisiche, i pubblici esercizi e gli alberghi.(28)

I fondi disponibili ammontano a 31 milioni di euro (limitazione che non ha giovato ad una effettiva diffusione del digitale).

Il comma 5 della legge in questione, rimanda ad un decreto del Ministro delle Comunicazioni, (da emanarsi entro sessanta giorni), la determinazione dei criteri e delle modalità di attribuzione del contributo.

Il decreto 14 marzo 2003(29) del Ministro delle Comunicazioni ha quindi stanziato 4 milioni di euro (art. 1, comma 1, lettera a).

Il decreto in questione prevede in particolare i seguenti stanziamenti (art. 1):

- 4 milioni di euro per i contributi stabiliti dalla finanziaria 2003 (art. 89, comma 1) per gli apparati volti alla ricezione dei segnali DVB-T (televisione digitale terrestre) e la conseguente interattività, nonché per gli apparati di utente per la trasmissione e/o ricezione a larga banda dei dati via internet, utilizzati per le finalità interattive (art. 89, comma 2)
- 27 milioni di euro per i contributi destinati alla promozione degli apparati di utente per la trasmissione e/o la ricezione a larga banda dei dati via internet (art. 89, comma 2, della legge finanziaria per il 2003)(39).

Nelle ipotesi di sperimentazione di radiodiffusione televisiva in tecnica digitale su frequenze terrestri, contributi (per la promozione della DVB-T) vengono riconosciuti agli utenti per il tramite dei seguenti quattro soggetti (indicati all'art. 6): quelli abilitati alla sperimentazione della nuova tecnologia ai sensi della normativa vigente e gli operatori di telecomunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, del decreto in questione; i fornitori di servizi autorizzati ai sensi del regolamento n. 435 dell'AGCOM del 15/11/01, concernente la radiodiffusione terrestre in tecnica digitale; i soggetti che hanno stipulato convenzioni in materia con gli attori indicati precedentemente.

Nel caso invece di acquisto degli apparecchi che permettano l'accesso alla televisione digitale terrestre e la connessa interattività, ad opera degli utenti privati, i contributi sono corrisposti direttamente agli utenti.

In ogni caso condizione generale per la concessione dei contributi, in

qualunque forma è che i beneficiari risultino regolarmente abbonati ed in regola con il pagamento del canone alle radiodiffusioni.

Successivamente è stato emanato il DM 24 dicembre 2003 del Ministro delle Comunicazioni (di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze) in cui si afferma (art. 1) che i contributi sono destinati alla diffusione di apparati utilizzati nell'ambito delle sperimentazioni previste dal DL 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, e dalla deliberazione n. 435/01/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e di quelle previste dall'art. 41, comma 7, della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Viene stabilito (art. 2) che gli apparecchi sovvenzionabili sono solo quelli che oltre a consentire la ricezione dei segnali DVB-T, consentono una piena interattività (si afferma infatti "è richiesta all'apparato una prestazione di piena interattività anche da remoto").

È certamente da condividere la precisazione del legislatore, in quanto si sarebbe altrimenti sovvenzionata una platea di consumatori, che spinta dal costo meno elevato dei decoder non interattivi, si sarebbe presto trovata in una situazione di *minus habentes*, per quanto riguarda l'accesso alle nuove tecnologie, rispetto ai consumatori di fascia più elevata.

Per quanto concerne la destinazione dello stanziamento iniziale di 4 milioni di euro del DM 14/03/03 e di quello indicato dalla legge finanziaria per il 2003, essi hanno come oggetto gli "apparati utilizzati nell'ambito delle sperimentazioni previste dal DL 23/01/01, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20/03/01, n. 66, e dalla deliberazione n. 435/01/CONS dell'AGCOM" e quelle "previste dall'art. 41, comma 7, della legge 16/01/2003, n. 3"(31).

Per quanto concerne la procedura di assegnazione dei contributi (art. 3 del DM in questione) essi sono erogati ai soggetti sperimentatori per ogni utente beneficiario dell'agevolazione che aderisce alla sperimentazione della televisione in tecnica digitale terrestre interattiva, a seguito di assegnazione di apposito apparato. L'assegnazione di apparato da parte del soggetto sperimentatore avviene a seguito della stipula con l'utente di un contratto di adesione alla sperimentazione in cui viene stabilito che la proprietà dell'apparato stesso, venga trasferita all'utente al termine della sperimentazione. L'importo pro-capite non può superare euro 150 per gli apparati volti a favorire la diffusione del DVB-T, ed euro 75 per quelli volti a promuovere la banda larga internet.

I soggetti sperimentatori, devono presentare, entro e non oltre dieci giorni, dalla data di pubblicazione del decreto in questione, al Ministero della Comunicazione, una richiesta scritta, indicando il numero degli apparati che intendono collocare presso i beneficiari (precisando tra l'altro il proprio indirizzo di posta elettronica, le coordinate bancarie - ABI e CAB - e gli elementi informativi necessari per la corresponsione dei contributi richiesti).

#### IL CONTRIBUTO PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2004

La legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350/2003) prevede all'articolo 4, comma 1, per l'esercizio al quale si riferisce, un contributo, nei confronti degli utenti in regola con il pagamento del canone RAI, di 150 euro, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio necessario per la ricezione (in chiaro e senza alcun costo, per l'utente e per il fornitore dei contenuti) dei segnali DVB-T e della connessa interattività. A tal fine è previsto un fondo pari a 110 milioni di euro.

Il decreto del Ministero delle Comunicazioni del 30 dicembre 2003 ("Contributo per la televisione digitale terrestre e per l'accesso a larga banda ad Internet ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 350") emanato di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze, dando attuazione alla norma della legge finanziaria summenzionata, ribadisce (all'art. 1) i presupposti per la concessione del contributo ossia:

- l'esser in regola con il pagamento del canone radiotelevisivo
- l'acquisto o il noleggio dei decoder volti a consentire la ricezione in chiaro e senza alcun costo per l'utente e per il fornitore dei contenuti, dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (T-DVB/C-DVB) e la conseguente interattività
- la non cumulabilità dei contributi in capo a ciascun utente.

Il finanziamento statale che non può superare l'importo di euro 150, consiste in una equivalente riduzione del prezzo del decoder,

comprensivo di IVA ed al netto di qualsiasi eventuale sconto commerciale. Detta misura non può in alcun caso superare il prezzo di vendita o di noleggio dell'apparecchio.

Le modalità di revoca del contributo (regolato dall'art. 7) in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni anche documentali, sono analoghe a quelle stabilite dall'art. 5 del DM 24/12/2003 del Ministero delle Comunicazioni.

Sono previsti una serie di adempimenti a carico del distributore (art. 2). L'elemento che più suscita apprezzamento è che dette procedure vengono gestite attraverso canali informatici (in tal modo snellendo e velocizzando il sistema ma anche evitando il dispendio di carta).(32)

Il decreto prevede che il Ministero pubblici sul proprio sito internet i dati relativi alla corresponsione dei contributi e che trasmetta, al Ministero dell'Economia e Finanze-Agenzia delle Entrate-Ufficio Torino 1-SAT (Sportello abbonamenti televisivi) i dati degli utenti beneficiari.

#### IL CONTRIBUTO PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2005

La legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) prevede (all'art. 1, comma 211) un rifinanziamento della misura (lo stanziamento è sempre di 110 milioni di euro), ma il contributo per ogni singolo apparecchio scende da 150 a 70 euro. La misura si applica ai contratti stipulati a decorrere dal 1° dicembre 2004.

Le modalità sono analoghe a quelle della legge finanziaria dell'anno precedente.

Le procedure per l'assegnazione dei contributi stabilite per l'anno 2004, dagli articoli 1, 2, 3 e 7 del decreto del Ministro delle Comunicazioni del 30 dicembre 2003 (pubblicato sulla G.U. n. 18 del 23 gennaio 2004) vengono estesi in quanto compatibili, ai contributi previsti per l'anno 2005.

A giugno 2005 i decoder DTT venduti risultano esser 2.223.237 rispetto ai 956.000 rilevati a dicembre 2004 (una variazione dunque del 132,6% ed una diffusione del DTT sul totale della tv digitale che passa dal 15,9% al 30,6%). Nello stesso arco temporale le abitazioni con televisione digitale risultano essere 7.264.237 rispetto al precedente dato di 5.997.500 (un aumento del 21,1%)(33).

La questione del finanziamento dei decoder è stata anche oggetto di polemiche politiche, sia dentro le aule parlamentari, che fuori di esse.

Si ricordi per esempio l'interpellanza urgente avente ad oggetto le *"scelte politico-economiche del Governo al fine di permettere la massima ricezione della televisione digitale terrestre - n. 2-01528"*, di cui si da in questa sede una breve sintesi(34), in cui l'On. Carla Mazzuca Poggiolini, lamentava la inidoneità della politica del governo nel favorire lo switch-off (il termine allora previsto era il 31 dicembre 2006) in quanto vi erano milioni di famiglie e centinaia di migliaia di imprese non raggiunte dalla nuova tecnologia(35). La Poggiolini rileva che il numero di apparecchi privi di decoder era di 32.960.969, di tal guisa ledendo il diritto all'informazione, costituzionalmente sancito all'art. 21 Cost. Le misure governative avrebbero rafforzato il duopolio RA-Mediaset, fallendo nell'obiettivo dichiarato di favorire nuovi operatori nel mercato, mentre si sarebbe determinato un abbassamento della competitività di altre forme di trasmissione televisive, come quelle satellitari. In particolare, secondo quanto affermato dall'interrogante si sarebbe verificata una forte rivalità tra il sistema digitale terrestre e quello satellitare per la trasmissione delle partite di calcio, la cui acquisizione avrebbe determinato (come indicato da vari organi di stampa) un sensibile incremento di utili, per il principale operatore televisivo privato (il cui utile sarebbe cresciuto del 35%, raggiungendo 500,2 milioni di euro, a cui ha contribuito in maniera rilevante l'apporto di Publitalia, che ha raccolto il 66,1% dell'intera pubblicità televisiva, pubblicità che è particolarmente remunerativa durante le partite di calcio).

L'onorevole interrogante, criticando la politica governativa *in subiecta materia*, sottolinea che ipotizzando il costo di 50 euro (estremamente basso rispetto alla realtà) per decoder, il digitale costerebbe più di 2 miliardi e 950 milioni di euro (di cui 1 miliardo e 250 milioni a carico delle imprese del settore alberghiero che utilizzano 25 milioni di apparecchi su un totale di 59 milioni). Evidenzia altresì che gli investimenti tecnologici necessari costerebbero alle 590 imprese televisive locali circa 87 milioni di euro (un importo da esse difficilmente sostenibile, senza agevolazioni pubbliche). Nell'atto parlamentare in questione si chiede lo slittamento della data dello switch-off, per

consentire una migliore redistribuzione ed un armonico sviluppo del mercato pubblicitario.(36)

L'art. 1, comma 250 della legge n. 311/2004, prevede poi la costituzione, per l'anno 2005, nello stato di previsione del Ministero delle Comunicazioni, di un Fondo (pari a 10 milioni di euro) per la promozione e la realizzazione di aree *all digital* e servizi di *T-Government* sulla piattaforma della televisione digitale terrestre.

#### IL CONTRIBUTO PREVISTO DALLA LEGGE FINANZIARIA 2006

L'art. 1, comma 572, della legge finanziaria 2006, dispone un contributo (di complessivi 10 milioni di euro) a favore degli utenti in regola con il pagamento del canone radiotelevisivo, delle Regioni Sardegna e Val d'Aosta (e di quattro ulteriori aree all digital da individuare con decreto del Ministro delle Comunicazioni) per l'acquisto od il noleggio di un apparecchio di ricezione denominato *set top box* o decoder. Il contributo è di euro 90 per gli acquisti di effettuati dal 1° al 31 dicembre 2005 e di 70 euro per quelli effettuati dal 1° gennaio 2006.(37) I decoder finanziati, devono garantire la fruizione diretta e senza restrizione dei contenuti e servizi in chiaro e devono poter fornire prestazioni di interattività, anche da remoto, attraverso interfacce di programmi (API) aperte e riconosciute tali (in particolare conformi all'art. 18 della direttiva 2002/21/CE). Inoltre il contributo è concesso, a condizione che *"il canale di interazione, attivato su linea telefonica analogica commutata, sia supportato da un modem abilitato a sostenere, per tale tipo d'accesso, la classe di velocità V90/V92, fino a 56 Kbits ovvero una velocità almeno equivalente per le altre tecnologie trasmissive di collegamento alle reti pubbliche di telecomunicazioni"*.

Il dato innovativo del finanziamento contenuto nella finanziaria 2006 è che non vengono discriminati gli operatori satellitari a vantaggio di quelli operanti in tecnica digitale terrestre.

#### **6) I CONTRIBUTI SOTTOPOSTI AL SINDACATO DELLA COMMISSIONE EUROPEA. LA DECISIONE 2007/374/CE DEL 24 GENNAIO 2007**

La Commissione Europea con la decisione n. 374 del 2007 ha dichiarato illegittimi, in quanto in contrasto con la normativa sugli aiuti di Stato, i contributi concessi dall'Italia, con le leggi finanziarie per il 2004 ed il 2005, poichè discrimina gli operatori satellitari, atteso che essi vengono esclusi a priori dal beneficio i decoder satellitari.

Essa origina da delle denunce effettuate da Europa 7 (un'impresa televisiva titolare di una concessione di diffusione in tecnica analogica dal lontano 1999) ma illegittimamente non assegnata dallo Stato italiano e da Sky Italia, una televisione satellitare a pagamento (facente capo a *News Corporation*).

Le misure volte a favorire la diffusione del digitale disposte dalle leggi finanziarie per il 2004 e per il 2005, hanno consentito entro la fine del mese di novembre del 2005 (secondo i dati riportati dalla decisione in questione) la diffusione di circa due milioni di decoder con lo sconto derivante dal finanziamento statale (una cifra che corrisponde a circa la metà dei decoder complessivamente veduti, fino a quella data). Tale situazione ha determinato la diminuzione del prezzo per i consumatori relativamente ai decoder interattivi da 300/350 euro a circa 150 euro.

L'accesso alla programmazione televisiva in tecnica digitale richiede, come è noto, l'utilizzo di detti ausili.

Da un punto di vista tecnico essi possono assolvere a varie funzioni:

- la semplice decodificazione di programmi digitali in piattaforma terrestre o satellitare
- l'interattività
- l'accesso condizionato (vale a dire la possibilità di decodificare servizi di televisione a pagamento)
- l'interoperabilità (ossia il poter utilizzare il decoder per ricevere programmi trasmessi da diverse emittenti nella stessa piattaforma). Tale funzione si consegue mediante l'adozione di standard aperti, da parte delle emittenti e grazie all'utilizzo delle corrispondenti interfacce aperte nei decoder.

*Rebus sic stantibus* in Italia le categorie di decoder più diffuse sono i c.d. *zapper* (che garantiscono la sola decodificazione), i decoder utilizzati da Sky (interattivi, con accesso condizionato, ma non aperti) ed i decoder sovvenzionati dallo Stato (interattivi, con accesso condizionato

e aperti).

Il sistema televisivo italiano si compone di quattro piattaforme:

1) la televisione via satellite (in cui si possono vedere i canali in chiaro ed in più i canali di Sky Italia, previo abbonamento o sistemi di *pay per view*);

2) la televisione via cavo (in cui opera Fastweb);

3) la televisione che utilizza la tecnica XDSL, su cui operano Fastweb e Rosso Alice di Telecom Italia;

4) la televisione in tecnica hertziana terrestre sulla quale operano, a livello nazionale, essenzialmente RAI (in chiaro), Mediaset (in chiaro e *pay per view*) e Telecom Italia Media/La 7 (in chiaro e *pay per view*).<sup>(38)</sup>

La valutazione della Commissione si è incentrata sui seguenti dati: la natura statale dell'aiuto, il vantaggio economico per le emittenti e per i produttori di decoder, la selettività della misura, la possibile distorsione della concorrenza, l'incidenza sugli scambi.

Per quanto riguarda la natura delle risorse utilizzate: la Commissione rileva che la misura oggetto di disamina è finanziata mediante il bilancio statale, quindi è chiaramente imputabile allo Stato e comporta l'utilizzo di risorse statali.

Per quanto riguarda il requisito del vantaggio economico (necessario affinché si concretizzi la fattispecie di cui all' art. 87, paragrafo 1, TCE) la Commissione rileva che un vantaggio economico indiretto può rientrare nel campo d'azione dell'art. 87<sup>(39)</sup>.

Il finanziamento, non estendendosi ai decoder utilizzati per le piattaforme satellitari comporterebbe vantaggi per le emittenti che utilizzano la tecnologia T-DVB E C-DVB (rispettivamente digitale terrestre e digitale via cavo).

Relativamente alle emittenti (via cavo e terrestre) infatti si determinerebbe un vantaggio nello sviluppare più velocemente e con minori costi un'audience digitale (in particolare per quanto riguarda i servizi di *pay per view*)<sup>(40)</sup>.

Questo tipo di ragionamento è avvalorato tra l'altro da uno studio della *Deutsche Bank*<sup>(41)</sup>, volto ad evidenziare agli investitori i possibili profitti connessi all'acquisto di titoli azionari di tale gruppo, in quanto "*i contributi permetterebbero a Mediaset di fare il suo ingresso a basso rischio e a basso costo nel mercato della televisione a pagamento*"<sup>(42)</sup>. In particolare, in detto studio si evidenzia che la crescita di Mediaset, derivante dallo sviluppo della trasmissione delle partite di calcio in *pay per view* è correlata anche alla clientela che non verrebbe acquisita da Sky.

La Commissione riconosce che gli operatori terrestri già operanti sul mercato, grazie all'intervento statale, possono consolidare la posizione già acquisita sul mercato digitale terrestre (in particolare per quanto riguarda la loro immagine e la fidelizzazione della clientela).

Più volte, si è assicurato da parte di autorevoli esponenti del mondo politico-parlamentare (compreso l'allora Ministro delle Comunicazioni Gasparri) che l'introduzione del digitale avrebbe favorito la crescita del pluralismo. Tralasciando la modalità con la quale è stato gestito questo passaggio, v'è da rilevare come la normativa attuale non agevoli pienamente i nuovi operatori che vogliono entrare in questo settore, poiché quelli già presenti sul mercato, possono convertire facilmente le loro concessioni analogiche in quelle digitali, mentre i nuovi concorrenti devono prima acquistare concessioni analogiche sul mercato, per potere poi effettuare trasmissioni con la nuova tecnologia.<sup>(43)</sup>

Nella fattispecie concreta poi le autorità italiane (sulle quali ricade l'onere della prova) non hanno fornito giustificazioni adeguate sui costi connessi allo switchover e sulla proporzionalità dei vantaggi conseguiti dalle emittenti a seguito della misura.

Relativamente ai produttori di decoder, la Commissione evidenzia che sussiste un vantaggio indiretto per i produttori di decoder, in quanto essi sono, grazie all'intervento pubblico, in grado di aumentare le proprie vendite. Tuttavia viene affermato che "*benché sia vero che la misura modificherà la normale ripartizione delle risorse nel mercato poiché incentiva la domanda di decoder, questo risultato è l'effetto di per sé inevitabile di qualsiasi politica pubblica a favore del passaggio al digitale – anche la più neutra dal punto di vista tecnologico. Pertanto, non è possibile affermare che la misura introduce inutili distorsioni della concorrenza per quanto riguarda i produttori di decoder*".

Il *punctum dolens* di tutta la vicenda è costituito dalla natura selettiva dell'aiuto in questione, atteso che dalla misura traggono vantaggio non

tutte le emittenti, bensì unicamente quelle terrestri e via cavo (e non quelle presenti solo sulla piattaforma satellitare).

Va respinta l'obiezione per cui gli operatori terrestri e quelli satellitari non sono concorrenti sullo stesso mercato della televisione a pagamento (valutazione su cui la Commissione è in linea con l'Antitrust) e quella per cui il prezzo del decoder incide in maniera non rilevante sulle scelte dei consumatori.

La misura interviene in un momento critico, in cui molti telespettatori delle emittenti analogiche devono scegliere se investire in un apparecchio di ricezione terrestre o satellitare. Il contributo, escludendo la piattaforma satellitare, influenza decisamente tale scelta. Il documento per la televisione satellitare si ricava anche dai dati elaborati da Sky Italia, in cui si evidenzia che il tasso di crescita degli abbonamenti ai servizi da essa forniti, è influenzato dalla vendita dei decoder sovvenzionati.

Tuttavia, siccome non è possibile con ragionevole certezza affermare che le emittenti terrestri abbiano tratto vantaggio nel periodo di applicazione della misura, la Commissione giunge alla conclusione che essi non abbiano beneficiato in tal caso di un aiuto di Stato.

La Commissione rimarca il fatto che, una distorsione della concorrenza è prodotta non solo tra le emittenti, ma anche tra gli operatori di rete, in quanto escludendo la piattaforma satellitare, gli utenti vengono orientati verso gli operatori di rete terrestri e non verso quelli satellitari.

Si configura poi un'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri, visto che favorire determinate emittenti ed operatori di rete, incide sui mercati in questione, che sono oggi più che mai aperti alla concorrenza internazionale.

Nella fattispecie concreta non soccorre l'esimente della compensazione dei costi sostenuti per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico,(44) in quanto non ne ricorrono i parametri necessari (come per esempio: la definizione ed il conferimento del servizio di interesse economico generale, la determinazione *ex ante* dei criteri per la compensazione, l'assenza di sovracompensazioni e la scelta di un fornitore efficiente scelto mediante una procedura di appalto pubblico).

L'art. 87, paragrafo 2, lettera a) del trattato CE prevede che non integrino un'ipotesi di aiuti di Stato quelli *"a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti"*. Tale norma non trova tuttavia applicazione nella fattispecie concreta. In primo luogo, tale deroga va interpretata in senso restrittivo. Più in particolare il concetto di aiuto a carattere sociale va interpretato nel senso di aiuto destinato esclusivamente e direttamente a favore delle fasce svantaggiate della popolazione. Nel caso di specie ciò non è accaduto. Sarebbe stato opportuno invece che il legislatore destinasse tali contributi unicamente ai cittadini con minor potere d'acquisto (anche per conformarsi al comma 2 dell'art. 3 Costituzione) atteso che per essi un esborso di 100-200 euro circa risulta difficilmente sostenibile(45).

L'art. 87, paragrafo 3, lettera B) TCE prevede la compatibilità degli aiuti *"destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro"*.

Nel caso in questione la misura lungi dall'esser parte di un progetto ben definito, concordato o coordinato con altri Stati membri per realizzare un comune interesse europeo, si configura bensì come un'iniziativa individuale di uno Stato membro che comporta una distorsione della concorrenza (in danno degli operatori satellitari).

La Commissione si è poi posta il problema se sia applicabile l'ipotesi contemplata dall'art. 87, paragrafo 3, lettera C) TCE, che consente gli *"aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche o di talune regioni, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse"*.

Nell'affrontare tale interrogativo essa ha valutato i seguenti aspetti, ossia se la misura: sia volta a perseguire un obiettivo di comune interesse; sia adeguata, in quanto corregge una situazione di mancato funzionamento del mercato (risultando, in relazione all'obiettivo da perseguire adeguata e proporzionata); sia non distorsiva della concorrenza e degli scambi.

Il passaggio al digitale è un obiettivo sostenuto attivamente dalla Commissione europea(46). In particolare la direttiva 2002/21/CE permette interventi pubblici rivolti ad una specifica piattaforma, qualora siano rivolti a correggere fallimenti del mercato.

Nei vari atti la Commissione evidenzia che la mancanza di

interoperabilità e le eventuali limitazioni alla scelta dei consumatori (nel campo della televisione digitale) potrebbe influire sul libero flusso di informazioni, sul pluralismo dei mezzi di informazione e sulla diversità culturale, in quanto vi è il rischio che i consumatori non possano acquistare un apparecchio di ricezione standardizzato universale che consenta di ricevere tutti i servizi interattivi della televisione in chiaro e di quella a pagamento e potrebbero essere costretti ad utilizzare apparecchi di ricezione più costosi che contengano API proprietarie. Mezzo per facilitare l'interoperabilità è la diffusione di API aperte, poiché consentono la trasportabilità dei contenuti interattivi tra i meccanismi di fornitura, garantendo la funzionalità dei contenuti stessi. Trattasi di un incremento dei vantaggi per i consumatori che rientra nella nozione di interesse comune e può derivare da un intervento pubblico.

Nella fattispecie concreta si afferma che la misura in questione è intesa a perseguire un obiettivo di comune interesse ben definito.

Destituita di fondamento è la doglianza di Mediaset, per cui i contributi potrebbero essere intesi come forma di compensazione a fronte di eventuali perdite (per gli operatori esistenti) originate dall'aumento della concorrenza sul mercato. Infatti l'obbligo di passare al digitale o una riassegnazione delle frequenze televisive volta ad ampliare l'offerta disponibile sul mercato *"costituiscono legittimi interventi di regolamentazione e non danno diritto ad alcuna compensazione, in particolare se si considera che le concessioni televisive precedenti sono state accordate senza ricorrere a una gara d'appalto e senza fissare la scadenza"*.(47)

Si è sostenuto che l'aiuto rappresenti una forma di compensazione per i consumatori che devono aggiornare le loro apparecchiature analogiche, ciò tuttavia non giustifica la discriminazione tra piattaforma terrestre e satellitare.

Sulla compatibilità con l'art. 87, paragrafo 3, lettera c), TCE la Commissione conclude sulla non applicabilità di tale norma, in quanto la misura risulta priva di necessità e proporzionalità, determinando un vantaggio illegittimo a favore delle emittenti televisive terrestri, aggravando la distorsione anticoncorrenziale che caratterizza l'attuale sistema oligopolistico.

Non può trovare poi applicazione l'ipotesi di cui all'art. 87, paragrafo 3, lettera d) TCE in quanto la misura non è specificamente destinata a raggiungere l'obiettivo di promuovere obiettivi culturali, nè di rafforzare degli operatori locali che in assenza dell'aiuto, non sarebbero presenti sul mercato. Di converso la misura risulta favorire unicamente le emittenti terrestri e quelle via cavo a pagamento.

Non è suscettibile di applicazione la norma contenuta nell'art. 86, paragrafo 2, TCE, in quanto viene effettuata una compensazione che va a vantaggio di normali attività commerciali di operatori che non forniscono un servizio pubblico.

In definitiva attesa la incompatibilità del contributo in questione, con la normativa in materia di aiuti di Stato, si dispone che i soggetti che ne hanno tratto vantaggio (ossia le emittenti digitali terrestri che offrono servizi di televisione a pagamento e gli operatori via cavo di televisione a pagamento interessati) siano tenuti al rimborso.

Il loro vantaggio indebito (a danno degli operatori satellitari) consiste nella costituzione di una platea di utenti, nell'ambito di nuovi servizi digitali, consistenti in programmi *pay per view* nell'aumento dei clienti nel caso di TV via cavo.

Tale obbligo non ricade né sui produttori di decoder né sui consumatori. Essi infatti non risultano essere beneficiari effettivi.

Nella fattispecie concreta l'aiuto indebitamente percepito dalle emittenti risulta essere di difficile quantificazione (poiché concesso indirettamente per il tramite dei consumatori e perché legato a decoder che consentono anche la semplice ricezione della televisione non a pagamento). La giurisprudenza della Corte di Giustizia, in questi casi(48) rileva che sia sufficiente che la decisione in materia di aiuti di Stato, contenga gli elementi necessari affinché il destinatario possa determinare senza eccessive difficoltà l'importo da restituire.

A tal proposito la Commissione rileva che un metodo corretto può essere quello di calcolare l'importo dei profitti supplementari prodotti dai nuovi servizi e dalle offerte di televisione a pagamento o di *pay per view*. I profitti supplementari in questione, possono essere calcolati come la quota di profitti generata dal numero di spettatori in più che lo stanziamento pubblico ha contribuito a dirottare verso i nuovi canali digitali e l'offerta di televisione *pay per view*.

## **7) L'ART. 1, COMMA 572 DELLA LEGGE FINANZIARIA 2006 AL VAGLIO DELLA COMMISSIONE EUROPEA.**

La misura in questione è stata oggetto di valutazione della Commissione (Aiuto di Stato N 270/2006) in data 24/01/07, la quale si è pronunciata per la sua compatibilità con l'ordinamento comunitario.

La Commissione rileva che

- si è in presenza di un aiuto di Stato, che vi sono dei beneficiari che traggono vantaggio indiretto dalla misura (ossia gli operatori di T-DVB e C-DVB)

- non ricorre l'ipotesi di compensazione per l'adempimento di un servizio pubblico (non ricorrendo tra l'altro i criteri determinati nella sentenza Altmark(49))

- non può essere accolta la tesi dell'inesistenza di un aiuto a favore della RAI, in quanto essa era tenuta a realizzare specifici investimenti nel digitale, attesi i suoi obblighi di servizio pubblico

- sussiste un vantaggio seppur indiretto per i produttori di decoder (anche se si afferma che ciò è inevitabile nelle varie iniziative adottate per la promozione della tecnologia in questione).

La Commissione ritiene che la digitalizzazione e la diffusione di standard aperti per l'interattività (in modo da evitare discriminazioni tra le piattaforme, come accaduto invece con i contributi concessi nel 2004 e nel 2005) siano obiettivi valutati positivamente dalla normativa comunitaria e in quanto di comune interesse suscettibili di giustificare, in linea di principio, forme d'intervento pubblico mirate e proporzionali.

Come già evidenziato nella decisione C(2005)3903 del 9 novembre 2005, nel caso C25/2004 - *Introduzione della televisione digitale terrestre (DVB-T) nella regione di Berlino-Brandeburgo, Germania* - le forme di sostegno in questo delicato passaggio possono consistere (sempre che non determinino squilibri inutili tra le tecnologie e le imprese) in contributi ai consumatori per l'acquisto di *set top box* ed il sostegno per la creazione di una rete di trasmissione in aree in cui vi è una ricezione insufficiente del segnale televisivo.

Nella fattispecie concreta l'aiuto serve ad accelerare il passaggio alla televisione digitale, rispettando l'obiettivo sociale di ridurre i relativi costi per i consumatori.

La misura rispetta i principi stabiliti in materia a livello comunitario, anche perché indipendente dalla piattaforma tecnologica scelta dal consumatore (terrestre, cavo, satellite).

La discriminazione contro le tecnologie proprietarie è conforme all'obiettivo di interesse comune volto a promuovere standard aperti e non si può considerare come un'inutile distorsione.

In definitiva considerato anche l'esiguità dell'importo, la limitata applicazione geografica, i limitati effetti sugli scambi e sulla concorrenza, la prevalenza degli effetti positivi su quelli negativi, la misura risulta non in contrasto con i principi comunitari.

## **8) PER L'ANTITRUST (PROVVEDIMENTO N. 15389/06) IL CONTRIBUTO PER L'ACQUISTO DEI DECODER DIGITALI (DISPOSTO DALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2006), NON INTEGRA UN'IPOTESI DI CONFLITTO D'INTERESSI EX ARTT. 3 E 6, COMMA 8, LEGGE N. 215/04 (CD LEGGE FRATTINI)**

L'Antitrust riceveva nei mesi di novembre e di dicembre del 2005, varie segnalazioni relative alla presunta violazione degli artt. 3 e 6, comma 8, della Legge 215/04 (cd. legge Frattini) - avente ad oggetto "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*" - da parte dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Silvio Berlusconi, con riferimento all'erogazione di contributi statali diretti a finanziare l'acquisto di decoder digitali terrestri, disposta dal maxi emendamento al disegno di legge finanziaria per il 2006, presentato dal Governo, sul quale lo stesso ottenne la fiducia al Senato l'11/11/2005.

L'art. 5 della legge Frattini impone al titolare di precise cariche di Governo (ed anche al coniuge e ai parenti entro il secondo grado) di dichiarare all'Antitrust le situazioni di incompatibilità sussistenti alla data di assunzione della carica e di trasmettere i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie.

Da tali dichiarazioni (e dalla comunicazione delle successive variazioni), risulta che "*il Presidente del Consiglio controlla la società Mediaset s.p.a. , che a sua volta, detiene il 100% del capitale sociale di Reti Televisive Italiane s.p.a. (R.T.I.), società titolare delle concessioni e delle autorizzazioni per le trasmissioni via etere, in tecnica analogica*

*e digitale, delle emittenti Canale 5, Italia 1 e Rete 4".(50)*

Si evinceva anche che Paolo Berlusconi, fratello del Presidente del Consiglio e quindi parente entro il secondo grado dello stesso, controlla, tramite PBF S.r.l., la società Solari.com S.r.l. avente ad oggetto la commercializzazione di prodotti di elettronica di consumo, licenziataria per l'Italia dei marchi Amstrad e Sansui ed attiva anche nel settore della distribuzione dei decoder digitali interattivi.

La società di cui sopra ha realizzato, nel 2004, un fatturato totale di circa 144,4 milioni di euro.

Le questioni oggetto di controversia (trattate nella decisione dell'Antitrust, di cui si dà qui una breve sintesi) sono: l'erogazione di contributi statali, per l'acquisto dei decoder digitali terrestri, disposta dal maxi emendamento al disegno di legge finanziaria 2006 presentato dal Governo e approvato dal Senato con voto di fiducia (fiducia che può essere richiesta al Parlamento solo previa decisione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente).

In particolare nel Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2005, dopo aver approvato i provvedimenti relativi alla manovra finanziaria per il 2006 viene espresso preventivamente l' "assenso a porre la questione di fiducia", decisione che viene ribadita nel Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 2005 (la fiducia verrà poi votata dalla Camera in data 15/12/05).

L'atto di cui si discorre deve, secondo l'Autorità, necessariamente esser ricondotto alla responsabilità del *Premier*, in quanto oggetto di una sua prerogativa esclusiva, il cui esercizio consegue ad una valutazione a lui riservata.

Non fa venir meno l'attribuibilità di detto atto al Presidente del Consiglio, la circostanza per cui il Consiglio dei Ministri in questione fosse stato presieduto, in sua vece, dal Vicepresidente Fini, mentre l'on. Berlusconi era impegnato in altri compiti istituzionali.

L'Antitrust sostiene che considerato "il particolare rilievo che, sotto il profilo dell'indirizzo politico generale del Governo, riveste la proposizione della questione di fiducia" tale atto deve "ricondursi alla responsabilità del Primo Ministro", poiché "oggetto di una sua prerogativa esclusiva, il cui esercizio consegue ad una valutazione a lui riservata".

L'art. 3 della legge n. 215/04 prevede, al fine del verificarsi della fattispecie del conflitto d'interessi, per incidenza sul patrimonio, le seguenti condizioni:

- un'incidenza specifica e preferenziale dell'atto (od omissione) del titolare della carica di Governo sulla sfera patrimoniale del titolare stesso, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, oppure delle imprese o società da essi controllate
- l'idoneità dell'atto (o dell'omissione) a determinare un danno per l'interesse pubblico, in particolare, attraverso l'alterazione del corretto funzionamento del mercato (cd. incidenza specifica e preferenziale).

Il concetto di incidenza specifica e preferenziale dell'atto, va inteso in senso particolarmente ampio, come qualsiasi vantaggio che in modo particolare, anche se non esclusivo, si può determinare nel patrimonio del titolare o dei suoi congiunti, anche se l'azione di Governo è formalmente destinata alla generalità o ad intere categorie di soggetti. L'incidenza deve tradursi in un esito vantaggioso nella sfera patrimoniale che sia economicamente apprezzabile. L'incidenza deve essere specifica ma anche preferenziale (ossia deve tradursi in un diverso e migliore effetto patrimoniale nei confronti del titolare o dei suoi parenti, rispetto alla generalità dei soggetti destinatari, anche potenzialmente dell'atto o dell'omissione).

L'autorità Antitrust evidenzia che l'incidenza specifica e preferenziale può essere diretta o indiretta, oppure riguardare un beneficio che "pur non essendo erogato direttamente a favore di un soggetto o di una impresa, produce lo stesso effetto".

Nella fattispecie concreta le misure stabilite dalla legge finanziaria per il 2006, hanno indubbiamente come effetto quello di rendere i decoder meno cari per i consumatori. Ciò concorre a determinare una espansione della domanda, permettendo ai distributori di aumentare il proprio fatturato.

V'è da rilevare però che qualsiasi misura pubblica diretta a favorire, anche nel rispetto del principio della neutralità tecnologica, il processo di

transizione verso la tecnica digitale, comportando in linea generale un aumento delle vendite di decoder, avrebbe in ogni caso l'effetto di avvantaggiare gli operatori del settore, tra cui anche i distributori di tali apparati.

Il contributo ex legge finanziaria per il 2006 è concesso per una tipologia di decoder distribuita da una pluralità di imprese attive sul mercato. Non vi sono imprese specializzate nella distribuzione di detti apparecchi oggetto del contributo che potrebbero essere favorite rispetto ad altre.

Ne risulta che non può essere favorito in maniera selettiva un distributore piuttosto che un altro.

Nel caso della Solari.com, la sua quota di mercato nel settore considerato (calcolata in base al fatturato) risulta essere talmente esigua (sia complessivamente, sia in proporzione ai maggiori distributori come Philips e Telesystem) da rendere impossibile ipotizzare un vantaggio economicamente apprezzabile, scaturito dall'intervento pubblico. A ciò si aggiunga che l'attività di distribuzione di decoder risulta essere secondaria ed economicamente modesta nel complesso delle attività della Solari.com.

Relativamente al possibile vantaggio che dalla misura potrebbero ricavare le società RTI e Mediaset, siccome la normativa in questione non pone in essere alcun trattamento discriminatorio poiché non contiene limitazioni o differenziazioni per quanto concerne la piattaforma tecnologica utilizzata (potendo usufruire del contributo tutti i decoder che presentino determinate caratteristiche). Non si viola quindi il principio della neutralità tecnologica, in quanto possono avvantaggiarsi della misura tutte le imprese operanti nel sistema digitale, sia esso terrestre, satellitare o via cavo.(51)

Attesa la limitazione geografica di diffusione dell'aiuto e la sua modesta entità (anche avendo a confronto quanto disposto nelle finanziarie precedenti, considerata inoltre la difficoltà di stabilire una connessione automatica tra il potenziale aumento del numero dei decoder indotto dal contributo pubblico ed il possibile incremento degli utenti di servizi televisivi a pagamento(52), deve escludersi, a detta dell'Antitrust, un vantaggio a favore delle imprese facenti capo al Presidente del Consiglio.

## **9) LA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2007 CAMBIA LA MODALITA' DEL FINANZIAMENTO: DAL CONTRIBUTO ALLA DETRAZIONE FISCALE**

La legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 all'art. 1, comma 357, dispone una detrazione (pari al 20% del costo) dall'imposta sul reddito a favore dei consumatori (in regola con il pagamento del canone RAI) che acquistino nel corso del 2007 apparecchi televisivi forniti di sintonizzatore integrato o decoder digitali. La detrazione (da riportare nella dichiarazione dei redditi da presentare nel 2008) non può superare i 200 euro e l'ammontare totale dei fondi disponibili è pari a 40 milioni di euro.

Il decreto 3 agosto 2007 del Ministero delle Comunicazioni(53) individua le caratteristiche minime (riportate nella Tabella A) che devono avere gli apparecchi televisivi per usufruire della detrazione(54). Essi devono rispettare il principio di neutralità tecnologica e la compatibilità con tutte le piattaforme e devono essere corredati da apposita documentazione tecnica. Le prestazioni d'interattività, devono essere fornite attraverso una interfaccia di programmazione aperta e riconosciuta tale.

Le imprese produttrici ed i venditori di tali televisori devono fornire al cliente (art. 5) le necessarie informazioni circa le caratteristiche tecniche e la possibilità di usufruire della detrazione.

La misura in questione non si applica agli apparecchi acquistati nell'anno 2007 (ex legge finanziaria 2006) dagli abbonati RAI, delle Regioni autonome della Sardegna e della Valle d'Aosta.

L'art. 7 dispone infine che ai fini dei controlli concernenti la detrazione, gli utenti devono osservare ed esibire, su richiesta degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, la ricevuta del bollettino di pagamento del canone di abbonamento per l'anno 2007, la fattura o lo scontrino fiscale rilasciato per l'acquisto dell'apparecchio televisivo recante i dati identificativi dell'acquirente e dal quale risulti la marca ed il modello dell'apparecchio medesimo.

## **CONCLUSIONI**

In questi anni, relativamente alla trasformazione tecnologica del sistema di trasmissione televisivo si sono più volte disattesi i termini che lo

stesso legislatore si era dato. L'incentivazione dei consumatori è apparsa insufficiente, tardiva (se comparata con altri paesi) e non sufficientemente orientata verso quelli con minori disponibilità economiche. Per quanto concerne il sistema delle imprese radiotelevisive forti costi colpiranno in particolare le emittenti locali. Eppure il legislatore era partito (come spesso accade nel nostro Paese), con i migliori intenti. Il decreto del Ministro delle Comunicazioni del 24 luglio 2001 *"Programma per lo sviluppo e la diffusione in Italia delle nuove tecnologie di trasmissione"*(55) evidenzia nel suo allegato (intitolato *"Programma per lo sviluppo e la diffusione in Italia delle nuove tecnologie di trasmissione radiotelevisiva digitale su frequenze terrestri e da satellite e per l'introduzione dei sistemi audiovisivi terrestri a larga banda"*) che *"Lo sviluppo dei sistemi radiotelevisivi digitali è in atto nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea. La Gran Bretagna, primo Paese europeo ad avviare il servizio televisivo digitale terrestre, ha effettuato il lancio delle trasmissioni il 15 ottobre 1998, ... La Svezia ha avviato le trasmissioni digitali nell'aprile del 1999, con la sperimentazione di quattro multiplex. In Germania, nell'anno in corso saranno attivi quattro multiplex, ciascuno comprendente quattro programmi televisivi e servizi addizionali"*. Trattando dell'incentivazione della domanda dei consumatori si evidenzia l'opportunità che *"l'utenza sia stimolata ad acquistare o noleggiare ricevitori digitali terrestri mediante la diffusione di programmi nuovi ed attrattivi. Occorre, inoltre, l'introduzione di un regime fiscale favorevole per apparati riceventi e abbonamenti e l'introduzione di incentivi del tipo "rottamazione", che spingano all'acquisto di televisori e set top box compatibili"*. Viene altresì evidenziato come la necessità di infrastrutture da parte degli operatori/emittenti, potrebbe indurre una fase di stallo nello sviluppo della radiotelevisione digitale *"se non si interviene con opportuni incentivi di tipo fiscale"*. A tal fine vengono individuate le seguenti tre forme di strumenti finanziari:

- i fondi strutturali europei
- l'estensione della legge 8 agosto 1994, n. 489, di conversione del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, concernente disposizioni tributarie urgenti per accelerare la ripresa dell'economia e dell'occupazione *"al settore degli investimenti realizzati per l'installazione di impianti per la diffusione di programmi televisivi e*

*radiotelevisivi in tecnica digitale e per l'installazione di reti a larga banda, che consenta la deducibilità fiscale di detti investimenti"*

- l'esonero (totale o parziale a seconda del territorio che si intende servire) dal pagamento del canone di concessione *"per i soggetti che si impegnano ad installare ed esercitare le reti di diffusione in tecnica digitale, mediante presentazione di idonea garanzia di investimento"*(56).

Allo stato dell'arte, secondo dati CENSIS del 2007, i telespettatori passano dal 94,4% del 2006 al 96,4%. Facendo sempre il paragone con i dati del 2006, la tv satellitare passa dal 17,7% al 28,3% degli utenti tv, mentre il digitale terrestre passa dal 7% al 13,9%. Confrontando questi dati con quelli di altri Paesi europei, si coglie il ritardo in cui versiamo, in questo campo.

Si può affermare che il legislatore nazionale avrebbe meglio gestito la problematica della digitalizzazione, se oltre ad una opportuna (ma anche forte e coordinata) azione per l'innovazione tecnologica, avesse affrontato la difficile problematica della riforma del sistema televisivo (difficile, poiché oggetto, come tra l'altro la tematica del conflitto d'interessi, di veti politici reciproci).

Marco Mele de *"Il Sole 24 ore"* evidenzia(57) (con argomentazioni non peregrine) che l'introduzione del digitale, così come è stata gestita, invece di razionalizzare il sistema, non ha intaccato, in maniera significativa il duopolio, aggirando in tal modo il dettato della Corte Costituzionale che imponeva in caso di mancata riforma il passaggio di una rete Mediaset solo sul satellite e l'abbandono delle entrate pubblicitarie per una rete RAI.

La tesi per cui i canali diverranno decine, aumentando così il pluralismo,

trova un limite nel fatto che ciò che conta è l'ascolto (che consente di orientare idee, prodotti, sensibilità, opinioni politiche).

Scrivendo a tal proposito Mele "Il pluralismo non è dato dal numero dei canali (o delle tv locali) ma dal numero di operatori in grado di competere sugli eventi e i generi televisivi di successo: il calcio, la fiction, il grande cinema, l'intrattenimento dal vivo, l'informazione in diretta".

Il sistema sembrerebbe invece favorire i duopolisti, che agiranno da protagonisti anche nel nuovo mercato digitale.

## **BIBLIOGRAFIA**

Balboni Venuti "DTT e servizi interattivi. Come e perchè della nuova televisione" Telecom Lab 2005

Contaldo Alfonso "La digitalizzazione del segnale televisivo nelle iniziative dell'Unione Europea" in *Il diritto d'autore*, 1999 fasc. 3, pp. 380-399

D e Vergottini Giuseppe "Digitale terrestre: imprese, tecnologie e regole", in *DR T - Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2000 fasc. 4, pp. 1199-1201

Frignani Poddighe Zencovich "La televisione digitale. Temi e problemi. Commento al DLgs. 177/05 T.U. della radiotelevisione" Giuffrè, 2006

Giannotti "Televisione su misura. Digitale e satellite: fare e vedere la nuova tv" Editori di Comunicazioni 2001

Pinna "Televisione digitale terrestre. Storia, tecnologie e sviluppi della nuova televisione" Gremese, 2008

Pucci "La televisione digitale" Carocci

Pulcini "Click TV. Come internet e il digitale cambieranno la televisione" Franco Angeli, 2006

Siliato "Storia dei media dei nostri giorni. Televisione digitale, dalle origini al DDL Gentiloni" Clup 2007

Studio della *Global Equity Division* della *Deutsche Bank* dal titolo "Mediaset, the beautiful game" del 18 gennaio 2005

Tesaro "Diritto comunitario" CEDAM, 2005

Zaccaria "Diritto dell'informazione e della comunicazione" CEDAM 2007

Zeno-Zencovich Vincenzo "Motivi ed obiettivi della disciplina della televisione digitale", in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005 fasc. 4-5, pp. 653-679

## **SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

826/1988

420/1994

29/1996

466/2002

312/2003

151/2005

## **ATTI, NORMATIVA E GIURISPRUDENZA DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE**

Aiuto di Stato N 270/2006

CdG causa C-99/98, *Austria contro Commissione*

CdG causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*

COM(2002)263 "eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti – Piano d'azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002"

COM(2003)541 "Comunicazione sulla transizione dalla trasmissione analogica a quella digitale (dallo switchover digitale allo switch-off analogico)"

COM(2005)204

COM(2005)229 "e2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione"

Decisione 2007/258/CE emanata relativamente alla misura C24/2004

Decisione 2007/374/CE

Decisione della Commissione Europea del 16/03/2005 concernente l'aiuto N 622/2003

Decisione C(2005)3903 del 9 novembre 2005 della Commissione

## **MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI**

DM del 24/10/2001  
DM del 14/03/2003  
DM del 24/12/2003  
DM del 30/12/2003  
DM del 02/09/2005  
DM del 04/10/2005  
DM del 06/12/2005

## **NORMATIVA ED ATTI INTERNI**

AGCOM delibera n. 78/98 (*Regolamento per il rilascio delle concessioni televisive*)  
AGCOM delibera n. 435/01/CONS  
AGCOM delibera n. 136/05/CONS (*“Interventi a tutela del pluralismo ai sensi della legge 3 maggio 2004, n. 112”*)  
Decreto interministeriale 14/03/2003  
DL 323/1993 (*“Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva”*)  
DL 5/2001  
DL 273/05  
DLgs 259/2003, (*“Codice delle comunicazioni elettroniche”*)  
DLgs 177/2005, n. 177 (*“TU della radiotelevisione”*)  
Interpellanza urgente alla Camera dei Deputati, nella seduta n. 612 del 14/04/2005 avente ad oggetto le *“Scelte politico-economiche del Governo al fine di permettere la massima ricezione della televisione digitale terrestre – n. 2-01528” dell’On Carla Mazzucca Poggiolini*  
L. 416/1981 (*“Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria”*)  
L. 57/2001 (*“Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”*)  
L. 66/2001  
L. 3/2003  
L. 350/2003  
L. 296/2006  
L. 112/2004  
L. 215/04  
L. 311/2004  
Messaggio del Capo dello Stato del 15/12/2003  
*“Protocollo di intesa per la definitiva transizione alla televisione digitale terrestre (switch-off) nel territorio della Regione autonoma Valle d’Aosta”* del 16 aprile 2005 (e successivo protocollo sottoscritto nel 2007)  
*“Protocollo d’intesa per la definitiva transizione alla televisione digitale terrestre (switch off) nel territorio della Regione autonoma Sardegna”* del 16 aprile 2005  
*“Protocollo di intesa per la definitiva transizione alla televisione digitale terrestre (switch-off) nel territorio della Provincia autonoma di Trento”* del 1° dicembre 2007

## **ATTI E NORMATIVA STRANIERA**

### **SVEZIA**

Legge svedese n. 41 del 1989 sul canone (vedi *Radio och TV i allmanhetens tjänst-Riktlinjer for en ny tillstandsperiod, Betankande av Kommitten om radio och TV I allmanhetens tjänst*, Stoccolma 2005)  
Decisione 2001/02:krU07 del Parlamento svedese; Rskr. 2001/02:149

## **SITOGRAFIA**

[www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.cittadinolex.kataweb.it](http://www.cittadinolex.kataweb.it)  
[www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it)  
[www.europa.eu.it](http://www.europa.eu.it)  
[www.feedshow.com](http://www.feedshow.com)

## Note

(1) Consentendo di superare l'annoso problema del duopolio nel sistema televisivo, stigmatizzato *ex multis* anche dall'AGCOM con la delibera 136/05/CONS recante "*Interventi a tutela del pluralismo ai sensi della legge 3 maggio 2004, n. 112*", pubblicata in GU dell'11 marzo 2005, n. 35, in cui esaminando il mercato televisivo è giunta alla conclusione che RAI e Mediaset detengono una posizione dominante collettiva su tale mercato. L'Autorità ha pertanto imposto loro, una serie di obblighi, a tutela del pluralismo del mercato, tra cui in particolare:

1. la velocizzazione della digitalizzazione della rete
2. la realizzazione da parte della RAI di un nuovo programma generalista da trasmettere in tecnologia digitale
3. l'utilizzazione da parte di RTI di una concessionaria di pubblicità diversa da Publitalia '80 per le trasmissioni in tecnica digitale
4. la separazione contabile (che Publitalia '80 deve effettuare) tra i ricavi derivanti dalla televisione analogica e quelli provenienti dalla televisione digitale terrestre.

D'altro canto la Corte costituzionale con la sentenza n. 420 del 1994 sottolinea l'indispensabilità di "*una idonea disciplina che prevenga la formazione di posizioni dominanti*", invitando il legislatore ad "*emanare una nuova disciplina della materia conforme a Costituzione, individuando i nuovi indici di concentrazione consentita e scegliendo tra le ipotesi normative possibili (come, ad esempio, riducendo il limite numerico delle reti concedibili ad uno stesso soggetto ovvero ampliando, ove l'evoluzione tecnologica lo renda possibile, il numero delle reti complessivamente assentibili)*". Con la sentenza n. 826 del 1988 evidenzia la necessità di garantire "*il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione*" e che "*il pluralismo in sede nazionale non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato*". La Consulta con la sentenza n. 466 del 20 novembre 2002 rileva che l'assetto legislativo allora esistente "*non garantisce... l'attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia*". La sentenza n. 466/2002 fissa inoltre il termine del 31 dicembre 2003, entro il quale, nel caso di mancata riforma del sistema televisivo, una rete Mediaset sarebbe dovuta essere accessibile solo via satellite.

Nel messaggio del Capo dello Stato del 15/12/2003 (il cui testo è disponibile sul sito [www.cittadinolex.kataweb.it](http://www.cittadinolex.kataweb.it)) in cui si rinvia al Parlamento, il testo originario della legge Gasparri si evidenzia che "*per quanto riguarda la concentrazione dei mezzi finanziari, il sistema integrato delle comunicazioni (SIC) – assunto dalla legge in esame come base di riferimento per il calcolo dei ricavi dei singoli operatori di comunicazione – potrebbe consentire, a causa della sua dimensione; a chi ne detenga il 20% (articolo 15, secondo comma della legge) di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti*".

(2) Viene invece denominato *switchover* l'introduzione del nuovo sistema, mentre il periodo di trasmissione televisiva con entrambe le tecniche è detto *simulcast*.

(3) I decoder digitali possono essere (relativamente alla piattaforma sulla quale viaggia il segnale digitale da essi decodificato) terrestri, satellitari, via cavo. Essi garantiscono: l'interattività, quando consentono di inviare informazioni alle emittenti; l'accesso condizionato, quando hanno la possibilità di decodificare servizi di televisione a pagamento; l'interoperabilità, quando possono essere utilizzati per ricevere programmi trasmessi da diverse emittenti nella stessa piattaforma. Possono essere aperti o chiusi a seconda che permettano rispettivamente di accedere a sistemi di trasmissione di diverse emittenti o ad uno solo (si parla in questo caso di tecnologia

proprietaria). In particolare gli standard aperti permettono ai consumatori di beneficiare di servizi interattivi quali le guide elettroniche ai programmi, la ricerca di informazioni, i giochi, il commercio elettronico.

(4) Per altre informazioni in materia si rinvia all'articolo apparso sul numero 5/07 della rivista "Innovazione e diritto" ([www.innovazionediritto.unina.it](http://www.innovazionediritto.unina.it)) dal titolo "Finanziamenti pubblici e divieto di aiuti di Stato nel passaggio alla televisione digitale".

(5) L'acronimo API sta per *Application Programming Interface*, interfaccia per la programmazione di applicazioni). Un esempio di API non proprietaria è la norma MHP (*Multimedia Home Platform*, piattaforma multimediale domestica).

Si rilevi che la televisione satellitare Sky per contrastare la pirateria ha incominciato dalla fine del 2004 a codificare il suo segnale con la tecnologia proprietaria NDS. Si tratta di una tecnologia proprietaria chiusa in quanto l'accesso ai decoder NDS, richiede la disponibilità di accesso alla tecnologia o a determinate componenti dei decoder.

(6) Art. 18 della direttiva in questione.

(7) Pubblicato in GU 17 novembre 2001, n. 268.

(8) "Misure per favorire la definitiva transizione delle trasmissioni televisive su frequenze terrestri dalla tecnologia analogica a quella digitale nelle principali aree territoriali delle regioni autonome della Valle d'Aosta e della Sardegna" pubblicato nella GU n. 243 del 18 ottobre 2005.

(9) Dal titolo "Riconoscimento di un ulteriore contributo agli abbonati al servizio di radiodiffusione televisiva nelle regioni autonome della Valle d'Aosta e della Sardegna, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione di segnali televisivi in tecnica digitale" pubblicato nella GU n. 244 del 19 ottobre 2005.

(10) Requisiti necessari risultano essere comunque l'equipaggiamento del dispositivo, con una piattaforma per l'interattività aperta e riconosciuta tale dall'UE (art. 1, comma 2, lett. b).

(11) Pubblicato in GU n. 302 del 29 dicembre 2005.

(12) Istituito dall'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

(13) Ossia: informazione istituzionale, lavoro e formazione, sanità e servizi sociali, ambiente, turismo, protezione civile, istruzione e formazione, sport e tempo libero, agricoltura, cultura (art. 1 DM in questione).

(14) Sottoscritto il 16 aprile 2005.

(15) Il cui testo è disponibile sul sito [www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it).

(16) In data 1° dicembre 2007.

(17) Per quanto riguarda le basi legali del *Digitalisierungsfonds* austriaco si rinvia a: *KommAustria-Gesetz (KOG) BGBl. I, Nr.32/2001 idF BGBl, Nr.97/2004, §§ 9°-9e, Richtlinien über die Forderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds* (testo del 2/09/2004) in connessione con il § 21 *Privatfernsehgesetz (PrTV-G)*. Le ultime modificazioni sono state introdotte da *Bundesgesetz, mit dem das Privatradiogesetz, das privatfernsehgesetz (PrTV-G), das KommAustria-Gtz und das ORF-Gesetz geändert werden sowie das Fernsehsignalgesetz aufgehoben wird* (pubblicato il 30/07/2004 nel *BgBl. I Nr. 97/2004* ed entrato in vigore in data 01/08/2004).

La misura è stata dichiarata, in data 16/03/2005, dalla Commissione Europea (aiuto N 622/2003), non in violazione della normativa sugli aiuti di Stato. Il testo della decisione disponibile solo in inglese è presente sul sito [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/). Qui se ne da una breve sintesi in lingua italiana.

(18) COM(2003)541 "Comunicazione sulla transizione dalla trasmissione analogica a quella digitale (dallo switchover digitale allo switch-off analogico)".

(19) Questa società, nata nel 1992 ha come campo di operazione, la costruzione e la gestione della piattaforma per la televisione digitale terrestre in Svezia. Tra le sue attività vi sono la trasmissione e la distribuzione di programmi radiotelevisivi e la commercializzazione di servizi connessi e compatibili con le sue attività di trasmissione e distribuzione. Le emittenti televisive per trasmettere tramite la piattaforma digitale terrestre, devono concludere accordi con Teracom e corrisponderle dei canoni per i servizi forniti.

Teracom attesa l'insufficienza dei suoi proventi ordinari, al fine di sostenere integralmente i costi necessari per il passaggio al digitale, ha

dovuto contrarre dei prestiti sul mercato dei capitali.

(20) Vedi la legge svedese n. 41 del 1989 sul canone.

(21) Vedi *Radio och TV i allmanhetens tjänst-Riktlinjer for en ny tillstandsperiod, Betänkande av Kommitten om radio och TV i allmanhetens tjänst*, Stoccolma 2005.

(22) Lo Stato ha concesso a Teracom un contributo condizionato di azionista che non deve però qualificarsi quale prestito. Esso viene rimborsato attraverso il versamento di dividendi, quando si hanno a disposizione in bilancio capitali propri sufficienti. Nell'accordo tra Stato e Teracom, viene stabilito che il conferimento di capitale, viene concesso a condizioni di mercato e che il rendimento previsto è uguale a quello di un contributo condizionato di azionista, concesso per una attività commerciale competitiva.

(23) Delineati nella tabella 4 della decisione 2007/258/CE.

(24) Gli importi superiori a carico di SVT, derivano, non da un trattamento sfavorevole dell'emittente pubblica, ma sono determinati dai servizi aggiuntivi che essa stessa richiede.

(25) Per quanto riguarda questo aspetto, il Parlamento svedese nel febbraio 2002 (decisione 2001/02:krU07 del Parlamento; Rskr. 2001/02:149) ha adottato una decisione che auspica la concessione di una misura assimilabile ad una garanzia di credito a favore di Teracom.

(26) Paragrafo 8.2 della decisione 2007/258/CE.

(27) *Ex multis* CdG causa C-99/98, *Austria contro Commissione* (Racc. 2001, p. 1-1101).

(28) Il secondo comma dell'art. 89 della legge finanziaria per il 2003, concede un contributo statale di 75 euro anche alle persone fisiche o giuridiche che acquistano o noleggiano o detengono in comodato un dispositivo tecnico per la trasmissione, o la ricezione a larga banda dei dati via internet. Tale misura viene accordata attraverso uno sconto, di importo corrispondente, sul costo previsto nei contratti di abbonamento al servizio di accesso a larga banda ad internet, stipulati successivamente al 1/12/02. Per quanto concerne l'acquisto, il beneficio viene riconosciuto immediatamente sulle prime bollette di pagamento e fino alla concorrenza sullo sconto. Nell'ipotesi del comodato o del noleggio, lo sconto viene suddiviso sulle bollette del primo anno (comma 3).

(29) Il cui testo è disponibile sul sito del Ministero: [www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it) e sulla G.U. n. 83 del 09/04/2003.

(30) I contributi per la promozione della tecnologia internet vengono erogati per il tramite degli operatori di telecomunicazioni con i quali i beneficiari abbiano stipulato un contratto di abbonamento per l'utilizzo della larga banda internet. Si beneficia dello sconto sulle prime bollette di pagamento (fino alla concorrenza dello sconto stesso) nell'ipotesi di acquisto, mentre nell'ipotesi di noleggio o comodato (di durata annuale), lo sconto è ripartito sulle bollette entro il primo anno.

Con provvedimento della Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni sono stabilite almeno quattro tipologie di lotti di autorizzazioni preventive, da rilasciare agli operatori di telecomunicazioni che ne facciano richiesta (ognuna con l'indicazione del *quantum* da assegnare a ciascun lotto, determinato in relazione ai dati di vendita degli accessi alla tecnologia in questione, per tipologia di operatore).

L'art. 5 del decreto interministeriale 14/03/2003 prevede che in caso di contributo determinato da dichiarazioni mendaci o false attestazioni anche documentali, contenute nella domanda o nella documentazione alla stessa allegata, il contributo è revocato, previa contestazione ed apposito procedimento amministrativo in cui sia garantito il contraddittorio. La revoca del contributo consiste nel riversare all'erario, nei limiti temporali stabiliti dallo stesso provvedimento, l'intera somma indebitamente percepita, maggiorata degli indici ufficiali ISTAT di inflazione in rapporto ai "*prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati*" e degli interessi legali. Nell'eventualità di inottemperanza dell'obbligato, tramite iscrizione a ruolo, viene attuato il recupero coattivo del contributo e dei suoi accessori. A mio avviso sarebbe stato più opportuno prevedere anche una sanzione amministrativa nell'ipotesi di tali violazioni della normativa *de qua* (nonostante la portata economicamente limitata dell'agevolazione predetta), atteso che per fattispecie simili (vale a dire nel vasto campo delle misure che lo Stato predispone per la promozione della tecnologia e di alcuni settori economici) sono previste, in caso di inadempienze e trasgressioni,

sanzioni di tale natura (ed in alcuni casi anche misure penali).

**(31)** Art. 1 DM 24/12/2003 del Ministero delle Comunicazioni.

**(32)** In particolare il distributore che intende procedere alla vendita degli apparecchi praticando la riduzione di prezzo, deve compilare il foglio elettronico presente nell'apposito sito internet del Ministero, specificando i propri dati ed aderendo alle condizioni che lo riguardano, riportate nel sito medesimo. Una volta compiuta la vendita col cliente, il distributore deve collegarsi telematicamente con Poste italiane SpA, per effettuare una serie di operazioni (identificazione, controllo del versamento del canone RAI, ad opera del cliente, attraverso la digitazione del codice fiscale, controllo che i beneficiari non abbiano usufruito più volte del contributo in questione). È prevista altresì la trasmissione per via telematica, al centro di contatto costituito presso le Poste italiane SpA, delle fotocopie dei documenti d'identità, degli scontrini fiscali e delle fatture.

Il Ministero tramite apposita convenzione si avvale della collaborazione dell'ente poste (art. 3) per le seguenti attività: la predisposizione dell'elenco dei clienti beneficiari, corredato dei relativi dati di riscontro; la realizzazione di una serie di procedure informatizzate e del sito per l'attuazione della normativa in questione, il rimborso ai distributori dei crediti da essi maturati; l'organizzazione e la gestione di un centro di servizi al fine di soddisfare le richieste dei clienti.

**(33)** I seguenti dati, relativi al 2004 e al 2005 sono tratti da Federcomin/DIT-Osservatorio della società dell'informazione Dati Italmedia Consulting.

**(34)** Si veda il resoconto stenografico dell'Assemblea della Camera dei Deputati, relativo alla seduta n. 612 del 14/04/2005, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

**(35)** In particolare i dati forniti dall'interrogante, estrapolati su fonte ISTAT fotografano la seguente situazione: 22.876.102 televisori al 31 dicembre 2003. Per stima prudenziale, si attribuisce alle famiglie italiane un numero di apparecchi pari a 1,5 (tuttavia il dato non corrisponde alla realtà, in quanto spesso ogni nucleo familiare possiede due o tre apparecchi, mentre solo pochissime famiglie non possiedono alcun apparecchio televisivo). Secondo la Poggiolini, si otterrebbe quindi un numero di televisori non inferiore, secondo le stime più prudenti, a 34.341.153 unità, al 31/12/2003. Vi sono poi circa 25 milioni di apparecchi presenti nelle strutture alberghiere. In particolare viene evidenziato che Federalberghi lamenta che vi siano circa 500.000 loro consociati che non godono della nuova tecnologia.

**(36)** Vi sono poi alcune voci critiche sull'opportunità di sviluppare la tecnica digitale in materia televisiva, pronunciandosi invece a favore di una tecnologia che garantisca l'accesso a tale servizio utilizzando la rete internet. In quest'ottica le risorse statali dovrebbero servire a creare e a potenziare le postazioni d'accesso alla rete web con punti *wi-fi*, e la promozione della banda larga, garantendo anche minori costi di connessione. Sul punto si rinvia a [www.feedshow.com/show\\_items-feeds](http://www.feedshow.com/show_items-feeds) e al sito [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it).

**(37)** Il contributo viene concesso anche agli abbonati non residenti in dette aree, ma che ivi dimostrino di essere titolari di abitazione, attraverso il pagamento dell'ICI. La misura è discutibile, poiché chi è proprietario di una seconda casa non si trova certo in condizioni di disagio economico, potendo facilmente sostenere una spesa di poche centinaia di euro. In linea generale sarebbe stato più opportuno che il legislatore legasse tutti i contributi per i decoder stanziati in questi anni, in misura regressiva al crescere dei redditi dei beneficiari.

La misura delineata dalla legge finanziaria per il 2006 va a beneficio anche dei titolari di alberghi, strutture recettive, campeggi ed esercizi pubblici situati nelle aree all digital, riconoscendolo per ogni apparecchio messo a disposizione del pubblico.

**(38)** Dai dati espressi dalla decisione della Commissione Europea in questione, risulta che nel 2005 in Italia la gran parte del mercato televisivo è rappresentato dagli operatori operanti in tecnica analogica terrestre. Ad oggi la situazione si è modificata in maniera marginale (al di là della digitalizzazione di aree come la Val d'Aosta e la Sardegna). Allo stesso modo è di fatto immutata la situazione di oligopolio del mercato televisivo (si pensi che nel 2005 i due principali operatori detenevano circa l'85% del mercato), circostanza già oggetto di critiche ad opera dell'AGCOM con la sua delibera 136 del 2005 (recante *"Interventi a tutela del pluralismo ai sensi della legge 3 maggio 2004, n. 112" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*

dell'11 marzo 2005, n. 35).

(39) Ricollegandosi alla sua precedente giurisprudenza, in particolare la causa C-382/99, *Paesi Bassi /Commissione* e la causa C-156/98, *Germania/Commissione*.

(40) Il mantenimento di un'*audience* di un certo livello, è una condizione essenziale per mantenere un certo livello di entrate e per poter fissare prezzi vantaggiosi per le offerte *pay per view*. In particolare per le emittenti terrestri operanti in tecnica digitale, il finanziamento pubblico dei decoder, ha permesso ad esse di evitare di porre in essere, a proprie spese, misure corrispondenti (a cui è invece dovuta ricorrere la televisione satellitare Sky).

(41) "*Mediaset, the beautiful game*" studio della *Global Equity Division* della *Deutsche Bank* del 18 gennaio 2005.

(42) Secondo le osservazioni di Sky Italia (vedi punto III.B della decisione della Commissione) i contributi per l'acquisto di decoder, hanno avvantaggiato Mediaset e Telecom Italia, in maniera diretta (in quanto per ottenere gli stessi vantaggi senza l'aiuto statale, avrebbero dovuto sostenere investimenti per circa 100 milioni di euro) ed in maniera indiretta (poiché ci si è avvantaggiati in un nuovo mercato, beneficiando di una situazione di minore incertezza quanto al successo del passaggio al digitale). Europa7 nelle sue osservazioni lamenta che il finanziamento dei decoder non è giustificata da alcuna motivazione d'interesse generale, per i seguenti motivi: 1) si rafforza la posizione dei due oligopolisti del sistema televisivo analogico; 2) il passaggio al digitale è stato spostato ulteriormente nel tempo; 3) il contributo è legato all'accesso ad attività commerciali.

(43) Ciò è affermato anche dal paragrafo IV.A.2 della decisione della Commissione.

(44) Così come delineato dalla sentenza *Altmark Trans GmbH*, del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00.

(45) D'altronde la normativa comunitaria si è espressa favorevolmente per quanto concerne l'intervento statale per non escludere i soggetti più svantaggiati dall'accesso ad un servizio pubblico fondamentale come la televisione.

(46) A tal fine si vedano le Comunicazioni 541 del 2003 e 204 del 2005 e la Comunicazione 229 del 2005 intitolata "*e2010-Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*".

Lo studio della *Deutsche Bank* precedentemente citato precisa "*Certamente c'è il rischio che [...] Mediaset stia contribuendo a indebolire la sua stessa concessione di trasmissione terrestre [...] riteniamo che [...] con la cessazione dei programmi in tecnica analogica, sia di gran lunga più sensato trarre profitto dall'opportunità offerta dal vuoto di hardware per la televisione a pagamento venutosi a creare, in gran parte, a causa dell'unicità della situazione italiana nel settore delle infrastrutture di radiodiffusione. Sospettiamo che Mediaset e RAI continueranno a dominare insieme gli share di audience della televisione digitale terrestre [...] tenuto conto del controllo che queste aziende esercitano sull'accesso ai clienti di digitale terrestre da parte dei nuovi canali che tentano di utilizzare i loro multiplex, siamo convinti che si siano assicurate il controllo della situazione di concorrenza sul mercato*".

(47) Decisione della Commissione, punto n. 157.

(48) Vedi in particolare causa C-480/98, *Spagna/Commissione* e causa C-415/03, *Commissione/Grecia*.

(49) Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*.

(50) Provvedimento dell'Antitrust n. 15389 del 10/05/2006, premessa.

(51) Il tutto si pone in linea con gli orientamenti della Commissione Europea relativi al finanziamento del digitale enucleati nella importante decisione del 9 novembre 2005 relativa agli aiuti concessi per lo sviluppo di tale tecnologia nell'area di Berlino-Brandeburgo, in cui si rileva la necessità di rispettare appunto il principio di neutralità tecnologica, incoraggiando l'uso di standard aperti per l'interattività, in modo da consentire ai consumatori di beneficiare dei servizi interattivi offerti da diversi operatori.

(52) Anche perché è plausibile che una parte dei nuovi possessori di decoder potrebbe utilizzare l'apparecchio soltanto per la visione gratuita di programmi televisivi trasmessi in chiaro, con tecnica digitale.

(53) Pubblicato in GU n. 221 del 22 settembre 2007.

**(54)** La detrazione si applica anche per l'acquisto di decoder e videoregistratori predisposti per la tecnologia digitale.

**(55)** Pubblicato in GU n. 182 del 7 agosto 2001.

**(56)** Misura contemplata nel Regolamento per il rilascio delle concessioni televisive (delibera AGCOM n. 78/98 del 10 ottobre 1998) ma non utilizzata dalle emittenti terrestri in tecnica analogica (d'altronde a quei tempi la tematica del passaggio al digitale appariva ancora come un passaggio lontano).

**(57)** Nell'articolo "*L'anomalia italiana ed il digitale terrestre*" apparso sul sito dell'associazione LSDI (Libertà di Stampa Diritto all'Informazione) [www.lsdì.it](http://www.lsdì.it).