

AIUTI DI STATO — ITALIA

Aiuto C 52/2005 (ex NN 88/2005) — Contributi ai decoder digitali

Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE

(2006/C 118/04)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

Con lettera del 21 dicembre 2005, riprodotta nella lingua facente fede dopo la presente sintesi, la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE in relazione all'aiuto in oggetto.

La Commissione invita gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto entro un mese dalla data della presente pubblicazione, inviandole al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale della Concorrenza
Protocollo Aiuti di Stato
B-1049 Bruxelles
Fax n. (32-2) 296 12 42

Dette osservazioni saranno comunicate all'Italia. Su richiesta scritta e motivata degli autori delle osservazioni, la loro identità non sarà rivelata.

SINTESI

Nel 2004 e nel 2005 l'Italia ha concesso ai consumatori contributi per l'acquisto o l'affitto di decoder digitali, senza notificare la misura alla Commissione. La Commissione è intervenuta a seguito di due denunce da parte di operatori televisivi terrestri e satellitari.

L'articolo 4 della legge finanziaria 2004 e il comma 211 della legge finanziaria 2005 dispongono un contributo statale per gli utenti che acquistino o affittino un apparecchio di ricezione, denominato «decoder», che consenta la ricezione di segnali televisivi in tecnica digitale terrestre e la conseguente interattività. Il contributo è concesso anche per i decoder in tecnica C-DVB a condizione che l'offerta commerciale degli operatori via cavo indichi chiaramente all'utente i fornitori di contenuti con i quali tali soggetti abbiano concordato i termini e le condizioni per la ripetizione via cavo del segnale T-DVB. Lo stanziamento di bilancio per due anni era pari a 220 milioni di euro.

Anche se i beneficiari diretti della sovvenzione sono i consumatori finali, la misura può costituire un vantaggio indiretto per i produttori di decoder, le emittenti televisive che operano su piattaforme digitali terrestri e gli operatori delle reti che trasportano il segnale. Poiché è possibile che un eventuale vantaggio indiretto ricada nel divieto di cui all'articolo 87, paragrafo 1, occorre verificare se ricorrono le condizioni in base alle quali la misura costituisce aiuto. La misura è finanziata mediante il bilancio statale e comporta pertanto chiaramente l'utilizzo di risorse statali. Il mercato della radiodiffusione comprende operatori che sono attivi a livello internazionale e potenziali distorsioni della concorrenza incidono dunque sugli scambi. La misura sembra selettiva in quanto esclude gli operatori satellitari e gli operatori terrestri che non possono al momento svolgere la propria attività.

Di conseguenza, sebbene i principali beneficiari traggano dalla misura soltanto un vantaggio indiretto, in questa fase dell'analisi la Commissione non può escludere che essa costituisca un

aiuto di Stato a favore degli operatori di radiodiffusione che utilizzano il T-DVB/T-DVB e degli operatori terrestri di rete. L'oggetto principale di riserve è la distorsione dei mercati dell'utenza televisiva: il mercato pubblicitario per la televisione in chiaro e il mercato degli abbonamenti alla pay TV. Ad ogni modo, la presenza d'aiuto di Stato nel caso di specie non è messa in dubbio dall'eventuale applicazione della sentenza Altmark ad un'eventuale compensazione per i costi connessi all'adempimento di obblighi di servizio pubblico in quanto nessuno dei quattro criteri ivi specificati è soddisfatto. La Commissione ritiene infine che la misura in questione possa costituire aiuto di Stato a favore dei produttori di decoder.

La Commissione dubita del fatto che la misura in causa, qualora costituisca aiuto di Stato, sia compatibile con il mercato unico. Viste le sue caratteristiche, sembra che la misura potrebbe essere compatibile in virtù delle seguenti disposizioni:

- l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a) (aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori);
- l'articolo 86, paragrafo 2 (deroga per i servizi di interesse economico generale);
- l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) (aiuti per lo sviluppo di talune attività economiche).

Non sembra tuttavia che nella fattispecie si applichi la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 2 in quanto, secondo la prassi della Commissione, l'espressione «carattere sociale» si riferisce ad aiuti destinati a soddisfare i bisogni di fasce non privilegiate della popolazione.

Non sembra neppure applicarsi al caso di specie la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2. L'aiuto è concesso infatti ai consumatori e non è inteso come una compensazione per i costi netti aggiuntivi sostenuti per fornire un servizio pubblico che sia stato previamente definito in maniera chiara e conferito in modo formale.

Infine, non sembra applicarsi alla misura in causa la deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c). Detto articolo prevede infatti che vi sia un equilibrio tra gli sviluppi positivi derivanti da una determinata misura ed i suoi effetti negativi sulla concorrenza. Nell'attuale contesto, sembra che il passaggio al digitale e l'interoperabilità siano obiettivi di comune interesse. Tuttavia, anche se affronta il problema del passaggio al digitale, la misura non tratta la questione dell'interoperabilità, ma si limita ad escludere dal beneficio della misura la piattaforma satellitare. Analogamente, la presenza di esternalità derivanti dal passaggio al digitale e i problemi di coesione causati dall'obbligo per i consumatori di passare alla televisione digitale possono in linea di principio giustificare il fatto che, per effetto del contributo concesso ai consumatori, gli aiuti vadano indirettamente a beneficio delle emittenti. La misura ha tuttavia determinate caratteristiche che non sembrano né necessarie né proporzionate e che potrebbero determinare un'inutile distorsione a favore delle emittenti televisive terrestri già operanti, in un mercato apparentemente caratterizzato da un rigido oligopolio e nel quale tali distorsioni possono avere un considerevole effetto sulla concorrenza.

Di conseguenza, nell'attuale fase dell'analisi, la Commissione non è convinta del fatto che la misura in esame, qualora costituisca aiuto, possa essere considerata compatibile con il mercato comune.

TESTO DELLA LETTERA

«Con la presente la Commissione desidera informare l'Italia che, dopo aver esaminato le informazioni fornite dalle Vostre autorità sulle misure succitate, ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE.

I. PROCEDIMENTO

- (1) L'11 maggio 2004 Centro Europa 7 s.r.l. ("Europa 7") ha presentato una denuncia in merito ad aiuti di Stato relativamente all'articolo 4, primo comma della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (rif. A/34295). L'autore della denuncia ha presentato ulteriori informazioni ed osservazioni con lettera del 10 febbraio 2005 (rif. A/31242), nella quale affermava che il governo italiano aveva rifinanziato la misura nel comma 211 della legge finanziaria 2005 e richiedeva alla Commissione di avviare un procedimento di indagine formale. Il 3 maggio 2005 (rif. A/33724) anche Sky Italia s.r.l. ("Sky Italia") ha presentato una denuncia contro i due articoli succitati. Il 22 giugno 2005 ha avuto luogo una riunione tra i servizi della Commissione e Sky Italia. Il 31 agosto 2005 (rif. A/36876), il suddetto denunciante ha presentato ulteriori informazioni concernenti modifiche alla cosiddetta "legge Gasparri" che regola il settore televisivo in Italia. Il 31 ottobre 2005, infine, Sky Italia ha richiesto alla Commissione — in attesa di una decisione — di intimare al governo italiano di sospendere la misura ai sensi dell'articolo 11, primo comma 1 del pertinente regolamento di applicazione ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Regolamento n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GU C 83 del 27.3.1999, pagg. 1-9.

- (2) Con lettere del 13 ottobre 2004 (rif. D/38544), del 21 aprile 2005 (rif. D/53173) e del 15 luglio 2005 (rif. D/55442), la Commissione ha richiesto informazioni al governo italiano. Le informazioni sono state fornite il 5 novembre 2004, il 13 maggio 2005 e il 12 settembre 2005, a seguito di una breve proroga del termine di risposta. Il 6 giugno 2005 ha avuto luogo una riunione tra i servizi della Commissione e le autorità italiane.
- (3) Con lettere del 20 settembre 2005 (rif. A/37498) e del 16 novembre 2005 (rif. A/39413) le autorità italiane hanno informato la Commissione della loro intenzione non di prorogare il regime nella sua attuale forma.

II. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELL'AUTO

II.A. Antefatti

II.A.1. Gli autori della denuncia

- (4) Europa 7 è un'impresa italiana titolare di una concessione di radiodiffusione dal 1999. L'impresa non può tuttavia ancora operare sul mercato della radiodiffusione, a causa — secondo quanto sostenuto — del comportamento delle autorità nazionali, che non hanno ancora assegnato le frequenze di cui Europa 7 necessita per trasmettere.
- (5) Sky Italia è una televisione a pagamento che appartiene a News Corporation ed ha una posizione monopolistica sul mercato italiano della radiodiffusione satellitare di programmi televisivi a pagamento. L'impresa è stata costituita a seguito dell'acquisizione, da parte di News Corporation, del controllo di Teletipiù S.p.A. e di Stream S.p.A. nel 2003, una concentrazione che è stata approvata subordinatamente a determinati impegni (caso n. COMP/M.2876 Newscorp/Teletipiù). A seguito degli impegni è stato richiesto a Sky Italia di cedere le proprie attività su piattaforma terrestre: l'impresa non può operare in Italia come operatore terrestre di rete o come operatore terrestre di televisione a pagamento.

II.A.2. Il contesto

- (6) Il presente procedimento va considerato nell'ambito della digitalizzazione della radiodiffusione, che ha un'incidenza su tutte le piattaforme di trasmissione comunemente disponibili al momento attuale, ossia il cavo, il satellite e la trasmissione terrestre ⁽²⁾. Il vantaggio principale del passaggio al digitale è l'aumento della capacità di trasmissione su tutte le piattaforme ottenuta mediante un utilizzo più efficiente dello spettro di frequenza. La Commissione sostiene attivamente la transizione alla trasmissione radio-televisiva digitale ⁽³⁾.

⁽²⁾ In appreso per "DVB-T" si intende la trasmissione video digitale su una rete terrestre. Altre forme di trasmissione video digitale sono il DVB-S (via satellite) e il DVB-C (via cavo).

⁽³⁾ COM(2002)263 definitivo, "Comunicazione della Commissione — e-Europe 2005: una società dell'informazione per tutti", COM(2003)541 definitivo, "Comunicazione della Commissione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale (dallo "switchover" digitale allo "switch-off" analogico)", COM(2005)241 definitivo, "Comunicazione della Commissione sull'interoperabilità dei servizi di televisione digitale interattiva" e COM(2005)204 definitivo, "Comunicazione della Commissione — Accelerare la migrazione dalla radiodiffusione televisiva in tecnica analogica a quella digitale".

- (7) In Italia esistono 4 piattaforme di radiodiffusione televisiva: i) via satellite, sul quale sono disponibili i principali canali in chiaro più i canali di Sky Italia — uno degli autori della denuncia — ai cui programmi è possibile accedere mediante abbonamento o con accordi di pay per view; ii) terrestre, sulla quale operano 78 emittenti locali e 4 emittenti nazionali, ossia RAI (in chiaro), Mediaset (*) (in chiaro e pay per view), La7 (in chiaro e pay per view) e Prima TV (in chiaro); iii) via cavo, su cui opera Fastweb (in chiaro e servizi a pagamento); e iv) X-DLS, su cui operano Fastweb e Rosso Alice di Telecom Italia (in chiaro e servizi a pagamento).
- (8) La ricezione televisiva in Italia continua ad avvenire principalmente per via terrestre, con una penetrazione del mercato pari a circa 19 milioni di famiglie su un totale di 22 milioni. I principali operatori di televisione terrestre sono l'emittente del servizio pubblico (RAI), con tre canali, e l'emittente commerciale Mediaset, anch'essa con tre canali. Ai due operatori corrisponde circa il 90 % del pubblico televisivo in Italia.
- (9) La penetrazione della televisione satellitare è limitata: circa il 16 % delle famiglie possiede un'antenna parabolica. La maggior parte di tali famiglie ha un abbonamento alla piattaforma DTH (satellite) di Sky Italia che contava circa 3 milioni di utenti nel giugno 2005.
- (10) Le trasmissioni via cavo sono praticamente inesistenti in Italia, sebbene Fastweb — l'unico operatore triple play in Italia — abbia acquisito, al marzo 2004, circa 140 000 utenti TV utilizzando un'infrastruttura a fibre e DLS.
- (11) Nel giugno 2005 il tasso di penetrazione della televisione digitale era del 26,5 %, con un totale di circa 6 milioni di abbonati. Alla fine del 2005 si prevede che le due alternative di televisione a pagamento — terrestre e via satellite — dovrebbero avere più o meno lo stesso numero di abbonati.
- (12) L'aiuto in questione è a favore della trasmissione terrestre, che in Italia è la sola piattaforma che utilizzi ancora la tecnica analogica. La tecnica digitale può solitamente permettere la trasmissione di un maggior numero di canali televisivi rispetto alla tecnica analogica. A partire dalla fine del 2003 le trasmissioni in digitale (T-DVB) sono state emesse assieme a quelle in tecnica analogica (la cosiddetta fase in simulcast). A partire dal 1° gennaio 2007 il passaggio al digitale dovrebbe essere completato e la trasmissione con il sistema analogico dovrebbe essere sospesa (il cosiddetto "switch off").
- (13) Nel frattempo, in base alla legge Gasparri, che regola il settore in Italia, soltanto le emittenti che già trasmettono con la tecnica analogica sono autorizzate a richiedere autorizzazioni alle trasmissioni digitali sperimentali e/o licenze per la radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale. Gli operatori analogici non hanno l'obbligo formale di restituire le frequenze utilizzate per le trasmissioni in tecnica analogica dopo il passaggio al digitale. Secondo quanto dichiarato dalle autorità italiane, in Italia sono stati autorizzati 5 multiplex (blocchi di diffusione contenenti uno o più programmi) per il digitale terrestre. La RAI ha due multiplex, mentre Mediaset, Telecom Italia/TV International e D-Free (TF1 e HCS) ne ha uno ciascuno. In base al sistema di regolamentazione italiano, gli operatori di rete che detengono più di una licenza digitale devono concedere l'accesso al 40 % della propria capacità trasmissiva per i fornitori di contenuti indipendenti.
- (14) Per quanto riguarda la copertura in termini di T-DVB — secondo l'autorità italiana per le garanzie nelle telecomunicazioni (5) — nel 2004 più del 50 % della popolazione era effettivamente coperto da almeno 2 multiplex, mentre il 60 % è potenzialmente coperto da 3 multiplex. In base alla tendenza del mercato, la copertura dovrebbe aumentare considerevolmente. Secondo le autorità italiane, l'85 % delle famiglie esistenti potrebbe potenzialmente essere coperto da almeno da 2 multiplex dopo il passaggio al digitale terrestre. D'altro canto, la radiodiffusione via satellite potrebbe coprire praticamente il 100 % della popolazione.
- (15) Per quanto riguarda i programmi, secondo le autorità italiane, 23 programmi nazionali e circa 70 programmi locali sono trasmessi sulle frequenze digitali terrestri, 10 dei quali in simulcast (programmi già trasmessi in analogico). 4 canali sono stati creati per la radiodiffusione digitale.
- (16) Il mercato televisivo era caratterizzato in passato dalla visione di massa della televisione in chiaro per via terrestre e dall'offerta di televisione a pagamento via satellite. L'introduzione della televisione digitale terrestre e lo sviluppo del cavo e di Internet modificano questo modello. In effetti, a partire dal gennaio 2005 Mediaset e Telecom Italia (attraverso La7) hanno lanciato su T-DVB un servizio di televisione a pagamento per le partite di calcio di serie A basato su un sistema di carte prepagate. Al tempo stesso, TF1 (che detiene il 49 % dell'emittente D-Free) — ha dichiarato il suo possibile interesse per il lancio di canali a pagamento sul proprio multiplex T-DVB. I servizi di televisione a pagamento sono consentiti, col sistema delle carte prepagate, mediante la tecnologia interattiva digitale contenuta nei decoder sovvenzionati con la misura in oggetto.
- (17) Attualmente, infine, esistono 4 operatori di rete nel digitale terrestre. RAI, Mediaset, La7/Telecom e Prima Italia ne detengono uno ciascuno. La distinzione tra emittenti e operatori di rete non è particolarmente rilevante per le principali emittenti italiane perché sia RAI, che Mediaset, La7 e D-Free hanno una propria controllata per la trasmissione terrestre.

II.B. Descrizione dell'aiuto

- (18) Oggetto del procedimento di indagine formale sono l'articolo 4, paragrafo 1 della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (la legge finanziaria 2004), il decreto interministeriale del 30 dicembre 2003 ed il comma 211 della legge n. 311/2004 (la legge finanziaria 2005).

(5) Cfr. la relazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi della legge 24 febbraio 2004, n. 43 di conversione del decreto legge 24 dicembre 2004, n. 352, recante "Disposizioni urgenti concernenti modalità e tempi di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249".

(*) RTI gestisce l'infrastruttura, ma è detenuta da Mediaset.

(19) L'articolo 4, primo comma della legge finanziaria 2004 prevede un contributo statale pari a 150 EUR per gli utenti che acquistino o affittino un apparecchio di ricezione denominato "set up box" o "decoder" (in appresso "decoder") che consenta la ricezione di segnali televisivi in tecnica digitale terrestre e la conseguente interattività, con uno stanziamento totale di spesa pari a 110 milioni di EUR. Va rilevato che il contributo non può essere concesso per i decoder che non ricevono segnali digitali terrestri, anche se permettono la ricezione e l'utilizzazione dei servizi interattivi. Il testo dell'articolo in questione discussione è il seguente:

"Per l'anno 2004, nei confronti di ciascun utente del servizio radiodiffusione, in regola per l'anno in corso con il pagamento del relativo canone di abbonamento, che acquisti o noleggi un apparecchio idoneo a consentire la ricezione, in chiaro e senza alcun costo per l'utente e per il fornitore di contenuti, dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (T-DVB/C-DVB) e la conseguente interattività, è riconosciuto un contributo statale pari a 150 EUR. La concessione del contributo è disposta entro il limite di spesa di 110 milioni di EUR."

(20) L'articolo 4, quarto comma precisa che il contributo per l'acquisto o noleggio dei decoder in tecnica C-DVB è riconosciuto a condizione che l'offerta commerciale indichi chiaramente all'utente i fornitori di contenuti con i quali i soggetti titolari della piattaforma via cavo abbiano concordato i termini e le condizioni per la ripetizione via cavo del segnale T-DVB.

(21) Il comma 211 della legge finanziaria 2005 rfinanzia il provvedimento per lo stesso limite di spesa di 110 milioni di EUR, ma il contributo per il decoder è ora di 70 EUR. Il regime è applicabile nella sua attuale forma fino al 1° dicembre 2005.

(22) La misura ha avuto successo: apparentemente più di 1 350 000 cittadini italiani hanno acquistato un decoder beneficiando del contributo. Inoltre, grazie a questo, il prezzo per i consumatori dei decoder interattivi è sceso da 300/350 EUR a 150 EUR circa.

II.C. Osservazioni delle parti

(23) Secondo quanto dichiarato le autorità italiane, le misure italiane sono state adottate per le seguenti ragioni:

- migliorare l'utilizzo delle frequenze per aumentare il pluralismo e l'offerta televisiva;
- promuovere lo sviluppo economico basato sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- promuovere i servizi di e-society fra il maggior numero di cittadini possibile grazie all'operabilità interattiva dei decoder poiché gli apparecchi televisivi sono diffusi tra tutta la popolazione;
- ridurre al minimo gli ostacoli alla ricezione creando un mercato per i decoder interattivi a prezzi accessibili per i consumatori;
- la misura è in linea con la politica comunitaria nel settore volta a sostenere gli standard aperti.

(24) Secondo l'autore della denuncia, pagando un contributo a fondo perduto a chiunque acquisti o affitti un decoder per

la televisione digitale terrestre, la legge italiana ha concesso un aiuto di Stato ai produttori di decoder per la diffusione televisiva digitale terrestre rispetto ai produttori di altri tipi di decoder per televisione digitale e agli operatori televisivi operanti nel settore, compiendo quindi una discriminazione nei confronti delle imprese concorrenti, in particolare quelle provenienti da altri Stati membri dell'UE, che operano su un'altra piattaforma digitale (satellite) o con la tecnica analogica.

(25) A seguito di una richiesta preliminare di informazioni che la Commissione ha rivolto alle autorità italiane, le autorità italiane hanno chiarito che il contributo viene concesso ai consumatori per l'acquisto o l'affitto di un decoder che permetta la ricezione di un segnale digitale non criptato "senza alcun costo per l'utente e il fornitore di contenuti". Secondo quanto dichiarato dalle autorità italiane, per "ricezione del segnale digitale non criptato" si intende la capacità del decoder di eseguire qualsiasi servizio interattivo fornito da qualsiasi emittente. Questa dunque sarebbe un'espressione sintetica per specificare che il decoder deve permettere le funzioni interattive non criptate (ossia deve essere non solo "interattivo" ma deve anche permettere l'"interoperabilità"). Si tratta di decoder con standard aperto per l'interfaccia di programmazione (API) di cui l'MHP è un esempio quasi unico.

III. VALUTAZIONE GIURIDICA

III.A. Valutazione in merito all'aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE

(26) In questa fase la Commissione ritiene che la misura in questione potrebbe costituire aiuto di Stato. L'articolo 87, paragrafo 1 del trattato indica una serie di condizioni per stabilire la presenza di aiuto di Stato. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato, ovvero mediante risorse statali. In secondo luogo, l'intervento deve accordare un vantaggio al beneficiario. In terzo luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza. In quarto luogo deve essere atto ad incidere sugli scambi tra Stati membri.

III.A.1. Risorse statali e imputabilità

(27) La misura è chiaramente imputabile allo Stato e prevede l'utilizzo di risorse statali. In effetti, essa è contenuta nelle leggi finanziarie 2004 e 2005 approvate dal Parlamento italiano.

III.A.2. Vantaggio economico

(28) Innanzi tutto, la Commissione ritiene che i beneficiari diretti della sovvenzione siano i consumatori finali e dunque non imprese che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1. La misura mira tuttavia a promuovere le vendite di decoder per la ricezione del segnale televisivo digitale terrestre e può dunque comportare un vantaggio indiretto per i) i produttori di decoder; ii) le emittenti televisive che operano su piattaforme digitali terrestri; e iii) gli operatori delle reti che trasportano il segnale. La prima questione da analizzare è dunque se un eventuale vantaggio indiretto possa rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1.

III.A.2.1. *Vantaggio indiretto: può costituire aiuto*

- (29) Va notato in primo luogo che l'articolo 87 non richiede che il vantaggio sia diretto. In particolare, le misure che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti, vengono considerate aiuti in base alla giurisprudenza consolidata⁽⁶⁾. In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte di giustizia e la prassi della Commissione lasciano pochi dubbi sul fatto che un vantaggio indiretto possa costituire un aiuto di Stato.
- (30) Nella sentenza del 13 giugno 2002 nella causa C 382/99⁽⁷⁾ la Corte ha sottolineato che i vantaggi concessi indirettamente alle imprese costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE. Analogamente, nella sentenza del 19 settembre 2000 nella causa C 156/98⁽⁸⁾ la Corte ha affermato che un'agevolazione fiscale concessa a singoli che avessero investito in imprese situate a Berlino o nei nuovi Länder tedeschi costituiva un aiuto a favore di tali imprese.
- (31) Avendo stabilito che un vantaggio indiretto può rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, in appresso viene valutato se le tre categorie di beneficiari potenziali dell'aiuto ricevono un vantaggio indiretto che può essere considerato come aiuto di Stato.

III.A.2.2. *Vantaggio indiretto: beneficiari*

Produttori di decoder

- (32) La misura ha per effetto di rendere i decoder più economici per i consumatori in quanto lo Stato sostiene una parte della spesa. Questo può permettere ai produttori di aumentare le loro vendite senza abbassare il prezzo al quale vendono i propri prodotti. Il contributo concesso ai consumatori sembra determinare utili aggiuntivi per il produttore rispetto a quelli che avrebbe normalmente ottenuto nell'ambito delle sue normali attività (ciò significa che può vendere più prodotti senza dover abbassare il prezzo e dunque non deve sostenere la perdita di utile dovuta ad un prezzo più basso per unità di prodotto).

Emittenti che utilizzano piattaforme digitali terrestri e via cavo

- (33) Per quanto riguarda le emittenti che utilizzano il T-DVB/C-DVB, si potrebbe dire che, favorendo la diffusione delle tecnologie necessarie per la ricezione del loro segnale, la misura in questione aiuta tali emittenti nella costituzione e nello sviluppo del proprio pubblico ad un ritmo più veloce rispetto a quanto avverrebbe senza la misura.
- (34) In assenza della misura, qualsiasi emittente che voglia sviluppare il suo pubblico digitale allo stesso ritmo sarebbe stata costretta a finanziare i costi di ricezione dei propri spettatori potenziali. Ad esempio uno degli autori della denuncia, Sky Italia — che è un operatore satellitare — afferma di aver fornito gratuitamente ai propri abbonati un decoder ed un'antenna. Di conseguenza, la misura

permette alle emittenti T-DVB/C-DVB di evitare un costo che avrebbero normalmente sostenuto se avessero voluto sviluppare il proprio pubblico digitale.

- (35) Inoltre, accelerando il passaggio dalla televisione analogica a quella digitale, la misura in questione riduce la durata della fase di simulcast. Se il cambiamento fosse semplicemente dettato dal mercato, il periodo durante il quale alcune emittenti dovrebbero finanziare una doppia tecnologia di radiodiffusione sarebbe più lungo. L'effetto della misura è dunque anche quello di ridurre i costi che dovrebbero normalmente sostenere le emittenti che trasmettono in simulcast.

Operatori di reti terrestri

- (36) Poiché la diffusione della loro tecnologia di trasmissione è sostenuta dallo Stato, l'attività degli operatori digitali terrestri e degli operatori di rete via cavo (a prescindere dal fatto che siano integrati o meno in un'impresa più grande che è anche un fornitore di contenuti) è favorita rispetto a quella degli operatori di rete con altre tecnologie digitali. Qualora avessero voluto ottenere lo stesso risultato, tali operatori avrebbero contribuito, assieme alle emittenti, a finanziare il costo di ricezione degli spettatori potenziali. In tale contesto, la misura permette loro di evitare un costo che essi avrebbero sostenuto a condizioni normali di mercato se avessero voluto sviluppare la propria attività nello stesso modo.

III.A.3. *Quantificazione degli aiuti*

- (37) La misura in questione conferisce apparentemente un vantaggio selettivo ai beneficiari summenzionati. Tuttavia l'eventuale vantaggio selettivo è soltanto indiretto e non sembra facilmente quantificabile. La portata del vantaggio potrebbe diventare rilevante qualora la Commissione, a seguito del procedimento, dovesse constatare che la misura in questione costituisce un aiuto incompatibile e ne chiedesse il recupero. La Commissione invita pertanto tutte le parti interessate a presentare osservazioni sull'eventuale quantificazione o sulla metodologia per stimare il vantaggio derivante dalla misura per i vari beneficiari indiretti.

III.A.4. *Distorsione della concorrenza*

Produttori di decoder

- (38) Secondo l'autore della denuncia, la legge italiana ha concesso un aiuto di Stato ai produttori di decoder per la radiodiffusione televisiva digitale terrestre distinguendoli da quelli che producono altri tipi di decoder per televisione digitale. La Commissione dubita che sia possibile operare una distinzione tra le diverse categorie di produttori dei vari tipi di decoder perché sembrerebbe che tutti i produttori siano in grado di produrre qualsiasi tipo di decoder. Inoltre, nel caso di specie il contributo è concesso per decoder che contengono lo standard MHP, ossia un API aperto che è a disposizione gratuita di qualsiasi produttore. È pertanto poco chiaro se la misura favorisca determinate imprese rispetto ad altre imprese che operano nella produzione di decoder.

⁽⁶⁾ Cfr. ad esempio la causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, Racc. 1994, pag. I-877, punto 13, e la causa C-75/97 *Belgio/Commissione*, Racc. 1999, pag. I-3671, punto 23.

⁽⁷⁾ Causa C-382/99, *Paesi Bassi/Commissione*, Racc. 2002, pag. I-5163.

⁽⁸⁾ Causa C-156/98, *Germania/Commissione*, Racc. 2000, pag. I-6857, punti 24-28 — Aiuti concessi a imprese dei nuovi Länder tedeschi — Misure fiscali a favore degli investimenti.

- (39) Va tuttavia valutato anche se la misura favorisca in modo selettivo i produttori di decoder come settore dell'industria manifatturiera rispetto ai concorrenti che non traggono beneficio dalla misura perché, ad esempio, non operano nello stesso settore o perché sono situati in altri paesi dell'UE.
- (40) Valutare se una misura settoriale conferisca un vantaggio selettivo è in linea con la prassi della Commissione. Ad esempio, al punto 16 della sua decisione sul caso N 622/2003 Digitalisierungsfonds — Austria⁽⁹⁾, la Commissione ha affermato che *“Il regime notificato è selettivo poiché è in parte destinato ad imprese che operano nei settori collegati alla digitalizzazione della televisione, ad esempio ad emittenti, e in parte, direttamente o indirettamente, ad imprese che operano nel mercato dei servizi di trasmissione digitale. Le autorità austriache avevano in effetti affermato che la misura era di carattere generale poiché non conferiva un vantaggio ad imprese specifiche. Tuttavia, quando la Commissione ha posto domande riguardo alla selettività del regime, le autorità non hanno negato che la misura come tale abbia un carattere selettivo. Come affermato dalla Corte di giustizia nella causa Adria Wien⁽¹⁰⁾, la misura conferisce un vantaggio ad un settore specifico e deve quindi essere considerata come una misura specifica”*.
- (41) In questo caso particolare, tuttavia, l'aiuto è destinato a consumatori che possono scegliere fra i decoder di tutti i produttori. Sembra che l'aiuto non favorisca in maniera selettiva alcun tipo di produttore di decoder sulla base del luogo di produzione. Non sembra neppure che vi siano produttori specializzati nella produzione dei decoder oggetto del contributo in questione e che potrebbero essere favoriti rispetto ai produttori di altri modelli. Non sembra, infine, che i produttori di decoder siano in concorrenza con operatori di altri settori che non possono beneficiare indirettamente della misura.
- (42) È possibile inoltre che la misura in questione non sia volta, grazie al suo oggetto o alla sua struttura generale, a creare un vantaggio per i produttori dei decoder. Le relative conseguenze, nella misura in cui sono connesse ad un aumento delle vendite di decoder, sono intrinseche al sistema e dunque è possibile che non siano un mezzo per conferire un vantaggio particolare ai produttori dei decoder. In effetti, qualsiasi politica pubblica a favore della digitalizzazione (anche la più neutra dal punto di vista tecnologico) favorirebbe i produttori di decoder. Il vantaggio che essi ne traggono non è l'oggetto della misura né deriva dalla sua struttura generale, ma è l'effetto intrinseco di qualsiasi politica di questo tipo.
- (43) Di conseguenza, la Commissione dubita che i produttori di decoder vengano favoriti in modo selettivo dalla misura. La Commissione invita tuttavia a presentare osservazioni in merito al fatto che il sistema in oggetto possa aver in pratica determinato una distorsione della concorrenza a favore di determinati produttori di decoder.

Emittenti

- (44) Il vantaggio conferito alle emittenti è selettivo e va a scapito delle emittenti che utilizzano piattaforme tecnologiche diverse o delle imprese che non possono trasmettere

⁽⁹⁾ Decisione C(2005) 586 del 17 marzo 2005, non ancora pubblicata e non ancora disponibile in italiano.

⁽¹⁰⁾ Causa 143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Racc. 2001, pag. I-08365.

pur avendo una concessione, come uno degli autori della denuncia, Europa7. Ad esempio l'Autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni conclude nella sua relazione che gli incentivi statali all'acquisto del decoder stanno avendo un ruolo determinante per favorire la diffusione nelle famiglie italiane di apparecchi utilizzabili per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale⁽¹¹⁾.

- (45) La radiodiffusione digitale terrestre, inoltre, non è in concorrenza soltanto con l'offerta analogica in chiaro ma anche con la pay-TV. In effetti, secondo quanto constatato nella prassi commerciale, si conferma il collegamento tra piattaforma e programmazione poiché sembra che alcuni decoder vengano già venduti come parte di un pacchetto con le carte prepagate della televisione a pagamento di determinate emittenti. A tale riguardo, l'autore della denuncia sottolinea che l'aiuto permette all'emittente T-DVB di entrare nei mercati connessi alla trasmissione televisiva a pagamento di partite di calcio. Si tratta di un vantaggio rilevante per quanto riguarda la distorsione della concorrenza.

Operatori di reti terrestri

- (46) Anche se non menzionata nelle denunce, la distorsione della concorrenza potrebbe riguardare anche gli operatori di reti terrestri che utilizzano le tecnologie oggetto del contributo. In generale è possibile distinguere tra l'attività del fornitore di contenuti e quella del vettore del segnale. La distinzione non è tuttavia particolarmente pertinente per le principali emittenti italiane poiché sia RAI che Mediaset, La7 e D-Free hanno una propria controllata per la trasmissione terrestre e dunque un aiuto all'operatore di rete rappresenta di fatto un aiuto al gruppo. D'altra parte, nel caso del satellite, l'attività di trasporto del segnale è fornita da un'impresa distinta. La stessa cosa avviene per il cavo.
- (47) Le misure escludono dal beneficio indiretto dell'aiuto la piattaforma via satellite concorrente, mentre per il cavo si applicano le condizioni specifiche previste dal decreto approvato dal Ministero delle comunicazioni il 30 dicembre 2003⁽¹²⁾. Anche l'Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato l'importanza del principio della neutralità tecnologica. In effetti, l'Autorità ritiene *“meritevoli di considerazione [...] gli interventi di incentivazione alla diffusione tra le famiglie italiane di apparecchiature di decodifica del segnale digitale televisivo; allo scopo di realizzare l'obiettivo enunciato, ossia la concorrenza interpiattaforma, tali interventi dovrebbero salvaguardare il principio della neutralità tecnologica, e quindi non possono limitarsi ad alcuni mezzi trasmissivi, ma devono estendersi a tutte le piattaforme digitali: digitale terrestre, satellite, cavo e x-DSL”*⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Cfr. punto 88, lettera d) della succitata relazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

⁽¹²⁾ Come già menzionato, l'operatore via cavo deve indicare all'utente i fornitori di contenuti con i quali ha convenuto la ritrasmissione via cavo del segnale trasmesso utilizzando la tecnologia digitale terrestre. In base alla succitata denuncia sembra tuttavia che (a causa della presunta politica di prezzi eccessivi perseguita da Mediaset e RAI) gli operatori via cavo potrebbero incontrare seri problemi per inserire nella propria offerta i programmi di Mediaset e RAI e non è pertanto chiaro in che misura possano realmente beneficiare della misura in questione. A parità di condizioni, i consumatori acquisterebbero i decoder T-DVB anziché i decoder C-DVB se l'offerta dell'operatore via cavo non comprendesse i canali di RAI e Mediaset.

⁽¹³⁾ Autorità italiana garante della concorrenza e del mercato: Conclusioni dell'indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria, Roma, 16.11.2004.

III.A.5. Effetti sugli scambi

(48) La distorsione della concorrenza tra le emittenti televisive è atta a pregiudicare gli scambi tra gli Stati membri, poiché il mercato della radiodiffusione è aperto alla concorrenza internazionale. Anche gli operatori di rete svolgono inoltre la propria attività su un mercato internazionale; l'esempio degli operatori satellitari è molto chiaro a tale riguardo.

III.A.6. Conclusione

(49) In sintesi, sebbene i principali beneficiari traggano dalla misura soltanto un vantaggio indiretto, allo stato attuale dell'analisi la Commissione non può escludere che essa costituisca un aiuto di Stato a favore degli operatori di radiodiffusione che utilizzano il T-DVB/T-DVB e degli operatori terrestri di rete. Poiché la maggior parte dei fornitori di contenuti e degli operatori di rete in Italia sono integrati verticalmente ed ogni emittente è fortemente caratterizzata dalla propria presenza su una piattaforma specifica, la preoccupazione principale è la distorsione dei mercati dell'utenza televisiva, del mercato pubblicitario per la televisione in chiaro e del mercato degli abbonamenti alla pay TV. La Commissione nutre infine dubbi in merito al fatto che la misura in questione costituisca aiuto di Stato a favore dei produttori di decoder.

(50) Ad ogni modo, la presenza d'aiuto di Stato nel caso di specie non è messa in dubbio dall'eventuale applicazione della sentenza *Altmark* ad un'eventuale compensazione per i costi per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico⁽¹⁴⁾. Nessuno dei quattro criteri ivi specificati (definizione e conferimento del servizio d'interesse economico generale, determinazione ex ante dei parametri per la compensazione, nessuna sovracompensazione e scelta di un fornitore efficiente nell'ambito di una procedura di appalto pubblico o stima dei costi aggiuntivi netti sostenuti da un'impresa ben gestita) è soddisfatto.

III.B. Valutazione della compatibilità

(51) La Commissione nutre dei dubbi sul fatto che la misura in causa, qualora costituisca aiuto di Stato, sia compatibile con il mercato unico. In base alle caratteristiche della misura e della comunicazione, sembra che le eventuali basi per la compatibilità di questa misura siano:

- l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a) (aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti);
- l'articolo 86, paragrafo 2 (deroga per i servizi di interesse economico generale);
- l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) (aiuti per lo sviluppo di una talune attività economiche).

(52) In effetti è chiaro che l'eccezione prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE non si applica nel caso di specie, perché la misura non riguarda soltanto le regioni che sarebbero ammissibili ad aiuti concessi ai sensi

di tale deroga. Parimenti, la misura non può essere considerata un aiuto destinato a promuovere la realizzazione di un progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dell'Italia, conformemente a quanto stabilito all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE. Essa non mira neppure a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio come stabilito all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d) del trattato CE.

III.B.1. Articolo 87, paragrafo 2, lettera a)

(53) È possibile sostenere che la misura è un aiuto ai consumatori a carattere sociale e non discriminatorio per quanto riguarda l'origine del prodotto. Si potrebbe affermare che l'aiuto risponde ad un certo interesse sociale, ossia che facilita l'accesso alla televisione digitale da parte della popolazione, il che è un interesse pubblico riconosciuto. Poiché gli abbonati al satellite possono permettersi di pagare importi elevati, la sovvenzione può essere inoltre limitata agli utenti della tecnologia terrestre.

(54) Per valutare questa argomentazione è necessario analizzare la definizione di carattere sociale. La Commissione ritiene che l'espressione "carattere sociale" debba essere interpretata in maniera restrittiva in quanto si tratta di una deroga al divieto generale di concedere aiuti di Stato che deve essere in generale interpretata in maniera rigorosa. Secondo la prassi della Commissione, l'espressione "carattere sociale" si riferisce ad aiuti destinati a soddisfare i bisogni di fasce non privilegiate della popolazione. Ad esempio, nel settore dei trasporti la Commissione ha riconosciuto che gli aiuti che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a) devono avere carattere sociale, ossia devono, in linea di principio, coprire soltanto categorie specifiche di passeggeri che viaggiano su una rotta (ad esempio bambini, disabili, persone a basso reddito). Tuttavia, qualora si tratti di rotte che attuano un collegamento con regioni sfavorite, principalmente regioni insulari, l'aiuto potrebbe coprire eccezionalmente l'intera popolazione della regione in causa⁽¹⁵⁾.

(55) Nel caso della misura in questione, la legge non contiene alcun riferimento allo stato sociale o economico del beneficiario. Pertanto, anche se l'aiuto è concesso a prescindere dall'origine del decoder, la misura non è riservata a quella parte della popolazione che apparentemente può non essere in grado di sostenere il costo dell'acquisto di un decoder digitale. A tale riguardo può essere interessante ricordare che l'Autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni ha effettuato un'indagine sulla presenza sul mercato di decoder a prezzi accessibili. L'Autorità ha concluso che l'effetto dell'aiuto in questione è quello di portare il prezzo netto dei decoder interattivi sostanzialmente in linea con quello di modelli più semplici (i cosiddetti "zapper"), ossia intorno ai 150 EUR. L'incidenza dell'acquisto del decoder sul reddito di una famiglia media, con o senza contributo pubblico, è limitata. La tendenza di mercato è che, anche senza l'aiuto, più del 50 % delle famiglie avranno un decoder entro il 2006 in uno

⁽¹⁴⁾ Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747, punti 88-94

⁽¹⁵⁾ Applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, sezione III.3, GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5.

scenario "ottimistico" e ad inizio 2008 in uno scenario "pessimistico". L'Autorità sottolinea inoltre che l'acquisto del decoder può costituire una decisione importante di acquisto soltanto per la parte della popolazione più a basso reddito⁽¹⁶⁾. L'analisi dell'Autorità sembra indicare che non sia l'intera popolazione ad aver bisogno dell'aiuto per passare alla televisione digitale.

- (56) In conclusione, in questa fase sembra che la misura non abbia un carattere sociale e che, qualora fosse constatato che si tratta di un aiuto, l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a) non sarebbe applicabile.

III.B.2. Articolo 86, paragrafo 2

- (57) Sarebbe possibile affermare che l'accesso alla televisione digitale rappresenta un servizio di interesse economico generale e che il passaggio dall'analogo al digitale è quindi un compito di servizio pubblico. Non sembra tuttavia che la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2 non applichi a caso in questione. L'aiuto è concesso in effetti ai consumatori e non è inteso come una compensazione per i costi netti aggiuntivi sostenuti per fornire un servizio pubblico che sia stato previamente definito in maniera chiara e conferito in modo formale. Di conseguenza, la Commissione ritiene, in via preliminare, che l'articolo 86, paragrafo 2 non rappresenti una base per la compatibilità della misura qualora venisse concluso che detta misura costituisca aiuto di Stato.

III.B.3. Articolo 87, paragrafo 3, lettera c)

- (58) È possibile sostenere che l'eventuale aiuto è compatibile a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE poiché sviluppa un'attività economica — che consiste nella trasmissione digitale di segnali televisivi terrestri — senza incidere sulle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

- (59) Per essere compatibile a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) un aiuto deve perseguire un obiettivo di comune interesse in modo necessario e proporzionato. In particolare, la misura dovrebbe essere valutata prendendo in considerazione le seguenti questioni:

- (1) La misura d'aiuto è volta al perseguimento di un obiettivo di comune interesse ben definito?
- (2) l'aiuto è concepito in modo adatto per raggiungere l'obiettivo di comune interesse, ossia l'aiuto proposto mira a risolvere una situazione di fallimento del mercato o a raggiungere un altro obiettivo? In particolare:
 - (a) la misura di aiuto è uno strumento adeguato, ossia esistono altri strumenti più idonei?
 - (b) vi è un effetto di incentivazione, ossia l'aiuto modifica il comportamento delle imprese?
 - (c) la misura d'aiuto è proporzionata, ossia lo stesso cambiamento di comportamento potrebbe essere ottenuto con un aiuto inferiore?

- (3) Le distorsioni della concorrenza e gli effetti sugli scambi sono limitati, in modo che il bilancio complessivo sia positivo?

Obiettivo di comune interesse

- (60) Per quanto riguarda la prima questione, si può osservare che il passaggio dal sistema analogo a quello digitale (il cosiddetto "switchover" digitale) presenta grandi vantaggi in termini di utilizzo più efficiente dello spettro e di maggiori possibilità di trasmissione. In questo modo saranno disponibili servizi nuovi e di qualità migliore e i consumatori avranno una scelta più ampia.

- (61) La Commissione sostiene attivamente il passaggio al digitale e ha sottolineato tali vantaggi nel piano d'azione eEurope 2005 e nelle due comunicazioni relative al passaggio al digitale succitate⁽¹⁷⁾. Nella sua comunicazione "i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione"⁽¹⁸⁾ la Commissione ha sottolineato che l'abbandono della radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica analogica, previsto entro il 2012, migliorerà l'accesso allo spettro in Europa. La regolamentazione non dovrebbe imporre l'utilizzo di una particolare piattaforma digitale come la televisione via cavo, satellite, terrestre o DLS né discriminare a suo favore, rispettando così il principio di "neutralità tecnologica". Come sottolineato nella direttiva quadro, questo non preclude l'adozione, da parte di uno Stato membro, di provvedimenti ragionevoli volti a promuovere taluni servizi specifici, ove opportuno, per esempio la televisione digitale come mezzo per aumentare l'efficienza dello spettro⁽¹⁹⁾. Questo significa che ogni piattaforma dovrebbe in linea di principio competere sul mercato contando solo sulle proprie forze, ma che possono essere previsti interventi che mirano a correggere le situazioni di fallimento del mercato specifiche per una determinata piattaforma. Alla fine dovrebbero prevalere le piattaforme che offrono i maggiori vantaggi ai consumatori.

- (62) Nella succitata comunicazione sull'interoperabilità dei servizi di televisione digitale interattiva⁽²⁰⁾ la Commissione sottolinea anche l'importanza della "interattività" e della "interoperabilità". Nella comunicazione viene specificato che "la Commissione mira a garantire che i cittadini europei possano beneficiare di una gamma sempre più ampia di servizi di televisione digitale interattiva, disponibili su un numero crescente di piattaforme di trasmissione". La televisione interattiva aggiunge in effetti una serie di funzionalità, oltre al video, alla televisione digitale (DTV) che potrebbero essere sfruttate in futuro non solo per scopi commerciali ma anche per realizzare funzioni di T-government anche per quella fascia della popolazione che ha le maggiori difficoltà rispetto all'informatica.

⁽¹⁷⁾ COM(2002)263 definitivo, "Comunicazione della Commissione — eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti", COM(2003)541 definitivo, "Comunicazione della Commissione sulla transizione dalla trasmissione radiotelevisiva analogica a quella digitale (dallo switchover digitale allo switch-off analogico) e COM(2005)204 definitivo, Comunicazione della Commissione — Accelerare la migrazione dalla radiodiffusione televisiva in tecnica analogica a quella digitale".

⁽¹⁸⁾ COM(2005)229 definitivo del 1° giugno 2005.

⁽¹⁹⁾ Cfr. considerando 18 della direttiva quadro 2002/21/CE.

⁽²⁰⁾ Cfr. nota 3.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la succitata relazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, punti da 50 a 56.

- (63) Inoltre, la mancanza d'interoperabilità (che riguarda questioni sia di interoperabilità tecnica che di accesso) e le eventuali limitazioni alla scelta dei consumatori potrebbero incidere sul libero flusso di informazioni, sul pluralismo dei mezzi di informazione e sulla diversità culturale. Queste preoccupazioni potrebbero essere sintetizzate come illustrato in appresso. I consumatori non potrebbero acquistare un ricevitore standardizzato universale, in grado di ricevere tutti i servizi interattivi della televisione in chiaro e di quella a pagamento e potrebbero essere costretti ad utilizzare i ricevitori più costosi che contengono API proprietari. Le emittenti dovrebbero affrontare degli ostacoli per sviluppare e fornire servizi interattivi in quanto dovrebbero negoziare con operatori di rete integrati a livello verticale e che controllano tecnologie API proprietarie. API aperti facilitano l'interoperabilità, ossia la portabilità dei contenuti interattivi tra i meccanismi di fornitura mantenendo intatta la funzionalità completa dei contenuti. La "norma MHP che è, al momento, la norma API aperta più avanzata in Europa" e la Commissione "adotterà misure aggiuntive per promuovere[ne] l'attuazione volontaria". "Un modo per ridurre i costi supplementari per i consumatori degli apparecchi dotati di motori di esecuzione standard, come l'MHP, consiste nel sovvenzionare l'acquisto a livello dei consumatori. Gli Stati membri possono, pertanto, offrire contributi statali ai consumatori".
- (64) Di conseguenza, il passaggio dalla radiodiffusione analogica a quella digitale e la diffusione di standard aperte per l'interattività devono essere considerati obiettivi di comune interesse.

Aiuto concepito in modo adeguato

- (65) La Commissione ammette che il passaggio al digitale può avvenire con ritardo se il processo è lasciato interamente alle forze di mercato. È generalmente riconosciuto che il passaggio alla televisione digitale può essere ostacolato da determinate situazioni di fallimento del mercato e che, in linea di principio, i contributi concessi ai consumatori sono un modo accettabile per favorire il passaggio nella misura in cui vengono concessi rispettando il principio della neutralità tecnologica. Vi è inoltre il rischio che non tutte le fasce della popolazione possano beneficiare dei vantaggi offerti dalla televisione digitale (problemi di coesione sociale). Sembrano possibili diversi tipi di fallimento del mercato o di problemi sociali⁽²¹⁾ per quanto riguarda, in particolare, i mercati relativi alle emittenti televisive. Le eventuali argomentazioni — alcune delle quali avanzate dall'Italia — sono le seguenti:
- Lo sviluppo della radiodiffusione digitale terrestre può essere ostacolato da un problema di coordinamento tra gli operatori del mercato.
 - La misura rappresenta una compensazione per i consumatori che devono adeguare le proprie apparecchiature analogiche.
 - La presenza di operatori con un forte potere di mercato può impedire che il mercato benefici appieno dei vantaggi derivanti dalla concorrenza tra gli operatori.
 - Il passaggio al digitale può determinare esternalità positive grazie ad un migliore utilizzo dello spettro di frequenza.

- e) La misura promuove l'innovazione e lo sviluppo di nuovi servizi, il che costituisce un tipo particolare di esternalità.

- (66) Per quanto riguarda queste argomentazioni, si dovrebbe in primo luogo tutto valutare se si tratta effettivamente di situazioni di fallimento del mercato che impediscono che il mercato raggiunga l'efficienza economica, in secondo luogo se l'aiuto di Stato è la soluzione adatta per correggere tale situazione e, in terzo luogo, se l'aiuto concesso è il minimo indispensabile per raggiungere l'obiettivo perseguito.

a) *Il problema del coordinamento*

- (67) Per quanto riguarda il problema di coordinamento tra gli operatori del mercato, la Commissione riconosce che questo può in linea di principio rappresentare un "fallimento di mercato". Questo problema si verifica perché le emittenti devono accordarsi sulle date comuni per interrompere le trasmissioni analogiche e passare alle trasmissioni digitali per superare la mancanza di spettro di frequenza e ridurre al minimo i costi di trasmissione in parallelo, in particolare tenuto conto del fatto che lo spettro di frequenza è insufficiente per trasmettere i segnali televisivi analogici e digitali in parallelo (la cosiddetta fase simulcast). I consumatori potrebbero non essere disposti a passare alla piattaforma digitale prima che questa supporti un gran numero di emittenti. Di conseguenza, le emittenti potrebbero voler attendere altri operatori prima di passare alla piattaforma digitale. In mancanza di coordinamento, questo atteggiamento potrebbe ritardare il cambiamento. Vi è dunque un interesse per limitare nel tempo la fase di simulcast e per realizzare lo switchover simultaneo delle emittenti.

- (68) Tuttavia, il contributo concesso ai consumatori non sembra lo strumento adatto per affrontare un simile problema di coordinamento. In effetti, l'esistenza di una data vincolante per il cambiamento — il 31 dicembre 2006 — sembra già sufficiente per incoraggiare le emittenti a prevedere un passaggio coordinato alla nuova piattaforma e ad aiutare i consumatori ad adattarsi alla nuova tecnologia di trasmissione.

- (69) Un tipo particolare di problemi di coordinamento che ostacola gli investimenti nel digitale terrestre è il rischio, corso dagli operatori di rete e dalle emittenti, di non raggiungere una massa critica di consumatori che utilizzino il digitale terrestre e dunque di perdere il proprio investimento. Tuttavia, nella fase attuale la Commissione non ritiene che questo possa essere considerato un rischio che devono ragionevolmente affrontare gli operatori del mercato nel caso di specie. In effetti in Italia il mercato della televisione terrestre è molto grande (come già specificato, gli operatori di rete hanno per utenti solo una piccola minoranza di famiglie e gli operatori satellitari non raggiungono più del 20 % delle famiglie).

b) *Compensazione per i consumatori*

- (70) La misura, compensando i consumatori che devono aggiornare le loro apparecchiature analogiche, è un passo necessario per un passaggio al digitale privo di problemi.

⁽²¹⁾ Cfr. anche la decisione finale della Commissione C(2005) 3903 nel caso C 25/2004 — Installazione della DVB-T (televisione terrestre digitale) a Berlino-Brandeburgo.

Questo fatto sembra essere confermato dall'esempio dell'operatore satellitare che ha fornito a proprie spese la nuova apparecchiatura digitale ai propri clienti al momento del passaggio al digitale nella piattaforma satellitare.

- (71) Tuttavia, come sottolineato nel punto precedente, questo elemento potrebbe giustificare l'aiuto concesso ai consumatori, ma non la discriminazione tra le piattaforme terrestri e quelle satellitari: lo scopo è quello di incoraggiare i consumatori ad abbandonare la piattaforma analogica, ma non dovrebbe indirizzarli di preferenza verso una delle due piattaforme digitali, come sembra avvenire con la misura in questione.
- (72) Le autorità italiane hanno affermato che la misura prevede che i decoder consentano la ricezione della televisione in chiaro "senza alcun costo per l'utente", il che escluderebbe già la piattaforma satellitare dai vantaggi derivanti dalla misura poiché l'unico operatore satellitare, Sky Italia, richiede un pagamento per l'accesso ai propri programmi.
- (73) La piena interpretazione dell'espressione "senza alcun costo per l'utente" e la motivazione di tale condizione rimangono tuttavia non chiare per la Commissione. In effetti, se essa va interpretata come "costo aggiuntivo per la ricezione di canali in chiaro rispetto ai costi già sostenuti dal consumatore per ricevere altri servizi forniti dall'emittente radiotelevisiva", allora anche gli abbonati alla televisione satellitare non sostengono costi aggiuntivi per la visione della televisione in chiaro. D'altro canto, se la disposizione va intesa nel senso che il consumatore non deve sostenere alcun costo per la ricezione di canali in chiaro, non è chiaro perché il contributo è concesso per decoder di altre piattaforme che richiedono il pagamento di un abbonamento per determinati servizi internet e di telecomunicazione. In generale, i consumatori possono decidere di avvalersi della televisione in chiaro assieme alla pay-TV o ad altri servizi; va chiarito se vi sono motivi per scoraggiare tale scelta.

c) *Rafforzamento della concorrenza tra le diverse piattaforme di diffusione*

- (74) È possibile sostenere che Sky Italia, uno degli autori della denuncia, occupa una posizione monopolistica sul mercato della radiodiffusione via satellite e dunque il fatto che la misura in questione sia limitata alla tecnologia terrestre aumenta la concorrenza, con un conseguente vantaggio per i consumatori. Tuttavia, un aiuto non è solitamente considerato lo strumento adatto per affrontare il problema della scarsa concorrenza. Va ricordato che nel contesto dell'acquisizione del controllo di Telepiù e Stream da parte di News Corporation sono stati richiesti degli impegni che avrebbero già dovuto dissipare le preoccupazioni in materia di concorrenza.

d) *Esistenza di esternalità*

- (75) Il passaggio al digitale determina delle esternalità grazie al migliore utilizzo dello spettro di frequenza di cui le emittenti non tengono necessariamente conto nelle proprie decisioni d'investimento: il vantaggio sociale dell'aumento dei canali e dei servizi può superare il vantaggio privato determinato per le emittenti dal passaggio al digitale poiché esse rischiano, ad esempio, di dover affrontare una maggiore concorrenza per la conquista degli spettatori e

della pubblicità. Questa è, in linea di principio, una possibilità esistente in Italia, dove le emittenti che utilizzano il T-DVB, verticalmente integrate con operatori di rete, saranno costrette a cedere il 40 % delle loro capacità di trasmissione ad altre emittenti. In questa situazione, le emittenti possono essere riluttanti a partecipare al cambiamento. Questo potrebbe pertanto giustificare un intervento di regolamentazione del settore e, eventualmente, gli incentivi ai consumatori. Tuttavia, ciò non giustifica necessariamente una compensazione indiretta alle emittenti.

- (76) Va osservato innanzi tutto che le concessioni digitali continuano ad essere detenute principalmente dalle emittenti analogiche già presenti sul mercato (alle quali è di fatto garantito il 60 % delle capacità di trasmissione); in secondo luogo, gli operatori esistenti ricevono già una compensazione per il cambiamento, in quanto la tecnologia digitale sembra permettere una maggior capacità di trasmissione a costi inferiori. In effetti alcune emittenti televisive digitali utilizzano già le maggiori capacità tecniche per entrare nel mercato della televisione a pagamento.
- (77) Di conseguenza, anche se potrebbe essere opportuno per stimolare la domanda di televisione digitale ed accelerare il passaggio alla televisione digitale, è opinabile che l'aiuto debba essere selettivamente destinato alla televisione terrestre.

e) *Promozione dell'innovazione*

- (78) Le autorità italiane affermano che la tecnologia digitale serve a promuovere l'innovazione offrendo interattività (la possibilità per l'utente di "dialogare" con il sistema) e interoperabilità (la possibilità per l'utente di avere accesso a tutte le emittenti tramite un decoder). È vero che senza il contributo i consumatori sarebbero stati probabilmente orientati verso decoder più economici non adatti per i servizi interattivi (zapper), un'evoluzione che la misura ha impedito portando il prezzo dei decoder interattivi sostanzialmente in linea con quello dei modelli più semplici.
- (79) Tuttavia nell'attuale contesto le autorità italiane dovrebbero fornire anche ragioni valide per escludere il satellite dal beneficio derivante dalla misura. Secondo le autorità italiane, il satellite è escluso perché al momento soltanto le piattaforme digitali terrestri e via cavo offrono programmi digitali interattivi non criptati. Di conseguenza, il contributo è concesso soltanto per i decoder per T-DVB e C-DVB.
- (80) Tali argomentazioni devono essere ulteriormente verificate e valutate. Uno degli autori delle denunce (Sky Italia) sostiene che: i) i programmi o i servizi digitali interattivi sono o possono essere facilmente forniti anche via satellite e ii) gli stessi vantaggi per il consumatore che derivano dalla "interoperabilità" potrebbero essere offerti dal satellite. In effetti, anche se l'articolo 4, primo comma della legge in esame prevede esplicitamente che il decoder sia "interattivo" per poter beneficiare del contributo, il medesimo articolo non richiede esplicitamente che il decoder sia "interoperativo". L'esclusione a priori della piattaforma satellitare, in base al fatto che al momento in cui la misura è stata adottata per la prima volta il satellite utilizzava

solo decoder "non interoperativi", non sembra tener conto del fatto che gli operatori satellitari potrebbero essere in grado di offrire la "interoperabilità" e disposti a farlo per poter beneficiare della misura. In questa fase la Commissione ritiene dunque che il vantaggio accordato, anche se adeguato per promuovere l'innovazione, non sia proporzionato allo scopo perseguito.

Evitare le inutili distorsioni della concorrenza

- (81) Anche se l'intervento pubblico potrebbe essere giustificato in considerazione dell'esistenza di determinate situazioni di fallimento di mercato e di eventuali problemi di coesione, il modo in cui la misura è concepita sembra introdurre inutili distorsioni della concorrenza.
- (82) Il fatto che gli operatori satellitari siano esplicitamente esclusi ha come effetto di falsare notevolmente la concorrenza nel mercato della televisione a pagamento in una situazione in cui gli operatori televisivi terrestri già esistenti agiscono in un mercato molto concentrato e sono concorrenti, con una forza equivalente, dell'operatore satellitare. Sembra in effetti che il mercato della televisione a pagamento, collegato in particolare ai grandi eventi sportivi, non possa essere segmentato in base alle piattaforme che i consumatori considerano come sostituti in questo contesto. In queste circostanze, un contributo che indirizzi i consumatori verso una delle piattaforme può essere causa di una notevole distorsione della concorrenza. Come ulteriore argomentazione a sostegno del collegamento tra l'introduzione del contributo e l'ingresso degli operatori televisivi terrestri nel settore della pay TV, l'autore della denuncia sottolinea che, a partire dal febbraio 2005, il Ministero italiano delle Comunicazioni e l'impresa Poste Italiane, di proprietà statale, hanno iniziato a pubblicizzare il contributo durante incontri di calcio solitamente trasmessi a pagamento da Sky Italia anziché sulla televisione in chiaro.

— Conclusione sull'articolo 87, paragrafo 3, lettera c)

- (83) L'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) prevede che vi sia un equilibrio tra gli sviluppi positivi derivanti da una determinata misura ed i suoi effetti negativi sulla concorrenza. Nell'attuale contesto, sembra che il passaggio al digitale e l'interoperabilità siano obiettivi di comune interesse. Tuttavia, anche se affronta il problema del passaggio al digitale, la misura non considera la questione dell'interoperabilità, ma si limita ad escludere dal beneficio della misura la piattaforma satellitare.
- (84) Analogamente, la presenza di esternalità derivanti dal passaggio al digitale e i problemi di coesione causati dall'obbligo per i consumatori di passare alla televisione digitale possono in linea di principio giustificare gli aiuti a favore delle emittenti sotto forma di contributo concessi ai consumatori.
- (85) La misura ha tuttavia determinate caratteristiche che non sono né necessarie né proporzionate e determinano un'inutile distorsione a favore delle emittenti televisive terrestri già presenti sul mercato, in un mercato apparente-

mente caratterizzato da un rigido oligopolio e nel quale tali distorsioni possono avere un considerevole effetto sulla concorrenza.

- (86) Di conseguenza, nell'attuale fase dell'analisi, la Commissione non è convinta del fatto che la misura in esame, qualora si constataste che si tratta di aiuto, possa essere considerata compatibile a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato CE.

III.B.4. Conclusione sulla valutazione della compatibilità

- (87) Poiché la misura — qualora si trattasse di aiuto — non risulta allo stato attuale ammissibile ad alcuna delle deroghe previste dal trattato, nel contesto della sua valutazione preliminare, quale prevista dall'articolo 6 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 (ora 88) del trattato CE, la Commissione nutre dei dubbi sulla sua compatibilità con il mercato comune.

IV. CONCLUSIONE

- (88) Tenuto conto di quanto precede, la Commissione invita l'Italia a presentare, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE, le proprie osservazioni e a fornire tutte le informazioni utili ai fini della valutazione della misura, entro un mese dalla data di ricezione della presente.
- (89) La Commissione richiama l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che l'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE ha effetto sospensivo e che l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio stabilisce che, in caso di decisioni negative, lo Stato membro interessato deve adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dai beneficiari, compresi i beneficiari indiretti, a meno che questo non sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario. Il medesimo articolo prevede che all'aiuto da recuperare ai sensi di una decisione di recupero si aggiungano gli interessi che decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario, fino alla data di recupero. Gli interessi sono calcolati in conformità alle disposizioni di cui al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE.
- (90) La Commissione comunica all'Italia che informerà gli interessati attraverso la pubblicazione della presente lettera e di una sintesi della stessa nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Informerà inoltre gli interessati nei paesi EFTA firmatari dell'accordo SEE attraverso la pubblicazione di un avviso nel supplemento SEE della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ed informerà infine l'Autorità di vigilanza EFTA inviandole copia della presente. Tutti gli interessati anzidetti saranno invitati a trasmetterle le loro osservazioni entro il termine di un mese a decorrere dalla data di detta pubblicazione.»