

AS718 - CONCESSIONE ALLE EMITTENTI TELEVISIVE LOCALI DEI BENEFICI PREVISTI DALL'ARTICOLO 45, COMMA 3, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1998, N. 448

Roma, 7 luglio 2010

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Vice Ministro allo Sviluppo Economico
con delega alle Comunicazioni
Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende esprimere alcune considerazioni in merito alle problematiche di carattere concorrenziale delineatesi nell'applicazione del decreto ministeriale 5 novembre 2004, n. 292, "*Regolamento recante nuove norme per la concessione alle emittenti televisive locali dei benefici previsti dall'articolo 45, comma 3, della L. 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modifiche e integrazioni*", con particolare riferimento alle modalità di ripartizione dei contributi statali tra le emittenti televisive locali ed al requisito del pieno assolvimento degli obblighi contributivi previdenziali richiesto ai fini dell'erogazione dei contributi stessi.

Il quadro normativo

L'articolo 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323 (convertito con la legge 27 ottobre 1993, n. 422), aveva previsto l'emanazione di un regolamento per la definizione di un piano di incentivi a favore dell'emittenza televisiva locale, utilizzando a tale scopo una parte del canone di abbonamento alla radiotelevisione¹.

¹ L'articolo 10 disponeva: "*Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo emana un regolamento con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro del tesoro, sentiti il Garante per la radiodiffusione e l'editoria e le competenti commissioni parlamentari, per la definizione di nuovi criteri di determinazione dei canoni di concessione per la radiodiffusione e per la definizione di un piano di interventi e di incentivi a sostegno dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale, prevedendo a tale scopo l'utilizzazione di una parte non inferiore a tre quarti delle quote di competenza delle amministrazioni statali del canone di abbonamento alla radiotelevisione, e degli introiti equiparati al canone determinato ai sensi dell'articolo 4 della legge 25 giugno 1993, n. 206*".

La copertura finanziaria per tale piano è stata prevista per la prima volta dall'articolo 45, comma 3, della legge n. 448/98² (legge finanziaria 1999) con uno stanziamento, per il 1999, pari a 24 miliardi di lire. Successivamente, lo stanziamento è stato disposto ogni anno dalle leggi finanziarie.

Alla luce di quanto disposto dall'articolo 45, comma 3, i contributi all'emittenza televisiva locale hanno la finalità *“anche [...] di incentivare l'adeguamento degli impianti in base al piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il 30 ottobre 1998”*³. Peraltro, obiettivo principale di tale norma appare essere quello di sostenere ed incentivare l'esistenza e l'operatività di imprese televisive in ambito locale a tutela del pluralismo dell'informazione.

Il medesimo articolo 45, comma 3, prevedeva l'adozione di un apposito regolamento sulla base del quale ripartire i contributi tra le imprese televisive locali. Tale regolamento è stato adottato in origine con il decreto ministeriale del 21 settembre 1999, n. 378, il quale è stato successivamente abrogato e sostituito dal decreto ministeriale del 5 novembre 2004, n. 292, oggi ancora in vigore e le cui previsioni sono oggetto di questa segnalazione.

Secondo quanto affermato nella Relazione Illustrativa predisposta dal Governo in occasione della revisione del decreto del 1999, si riteneva opportuno modificare, tra l'altro, i criteri di distribuzione dei contributi ai fini di determinare una più ampia platea di emittenti beneficiarie, anche in considerazione del progressivo incremento delle risorse destinate alle emittenti locali. Si affermava inoltre *“Va, infatti, tenuto presente che le televisioni locali costituiscono una componente significativa del sistema televisivo e la loro adeguata presenza può offrire un contributo essenziale al pluralismo dell'informazione e delle culture”*.

L'articolo 1, comma 4, del decreto n. 292/04 stabilisce che l'ammontare annuo dello stanziamento previsto dall'articolo 45, comma 3, della legge n. 448/98 debba essere suddiviso tra le regioni e le province autonome *“in proporzione al fatturato realizzato nel triennio precedente dalle emittenti operanti nella medesima regione o provincia autonoma che abbiano chiesto di beneficiare delle misure di sostegno”*.

Il comma successivo dell'articolo 1 del decreto stabilisce che la somma assegnata a ciascuna regione e provincia autonoma è attribuita alle emittenti locali aventi titolo all'erogazione del

² Il comma 3 dell'articolo 45 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 così recita: *“Nell'ambito delle misure di sostegno all'emittenza previste dall'articolo 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422, ed anche al fine di incentivare l'adeguamento degli impianti in base al piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il 30 ottobre 1998, è stanziata la somma di lire 24 miliardi per l'anno 1999. Detta somma è erogata entro il 30 giugno di ciascuno degli anni del triennio dal Ministero delle comunicazioni alle emittenti televisive locali titolari di concessione che siano state ammesse alle provvidenze di cui all'articolo 7 del citato decreto-legge n. 323 del 1993 ed ai sensi del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 680, in base ad apposito regolamento adottato dal Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentite le competenti Commissioni parlamentari”*.

³ Sul punto, si ricorda che nel decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 stabilisce all'articolo 8-novies, comma 4, che *“Nel corso della progressiva attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale terrestre, nel rispetto del relativo programma di attuazione di cui all'articolo 42, comma 11, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 [ai sensi del quale: “L'Autorità definisce il programma di attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale, valorizzando la sperimentazione e osservando criteri di gradualità e di salvaguardia del servizio, a tutela dell'utenza”], i diritti di uso delle frequenze per l'esercizio delle reti televisive digitali saranno assegnati, in conformità ai criteri di cui alla deliberazione n. 181/09/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del 7 aprile 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 2009, nel rispetto*

contributo per un quinto in parti uguali e per quattro quinti in base ad una graduatoria predisposta dai diversi Corecom che tenga conto *i)* della media dei fatturati realizzati nel triennio precedente; *ii)* del personale dipendente applicato allo svolgimento di attività televisiva.

Ai fini della redazione di tale graduatoria, il regolamento stabilisce all'articolo 4, comma 3, che *"I punteggi da attribuire a ciascuno degli elementi di cui al comma 1 [ovvero media dei fatturati degli anni precedenti e personale dipendente applicato allo svolgimento dell'attività televisiva] sono indicati nella tabella A allegata al presente regolamento"*.

Nell'allegato A è stabilito che i punteggi da attribuire alla 'media dei fatturati degli anni precedenti' devono essere calcolati sulla base dei seguenti criteri: *"il punteggio va attribuito in maniera proporzionale assegnando il punteggio massimo di punti 200 al fatturato più alto delle emittenti in graduatoria. Si applica, altresì, una maggiorazione fissa di punti 60 per ciascun fatturato superiore a 6 milioni di euro e di punti 30 per ciascun fatturato compreso tra 2,5 e sei milioni di euro. Per le emittenti aventi sedi legale ed operativa nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna si applica una maggiorazione fissa di punti 480 per ciascun fatturato superiore a 8 milioni di euro, di punti 260 per ciascun fatturato compreso tra 6 e 8 milioni di euro e di punti 130 per ciascun fatturato compreso tra 2,5 e 6 milioni di euro. I predetti tetti di fatturato sono soggetti a revisione in aumento del 2,5 per cento annuo, e sono indicati, annualmente, nel bando di concorso di cui all'articolo 1, comma 1"*.

Secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 3, del decreto n. 292/04, il contributo è erogato, nei limiti dello stanziamento relativo a ciascun ambito regionale e delle province autonome, alle emittenti collocate ai primi posti della graduatoria⁴, nei limiti del *"trentasette per cento dei graduati, arrotondato all'unità superiore, in misura proporzionale al valore ottenuto mediante ponderazione rispetto alla media dei punteggi di ciascun elemento di valutazione previsto dall'articolo 4, comma 1 [ovvero la media dei fatturati realizzati nel triennio precedente ed il personale dipendente applicato all'attività televisiva], secondo la formula di cui alla tabella A allegata al presente regolamento"*⁵.

Infine, il decreto n. 292/04 (articolo 2, comma 1, lett. a)) prevede che le emittenti che non risultino in regola con il versamento dei contributi previdenziali sono *"escluse dall'erogazione del contributo"*.

Un'interpretazione di tale norma è stata fornita dal Ministero dello Sviluppo Economico in una circolare del 7 ottobre 2008 nella quale si afferma che la mancata regolarità nel versamento dei contributi previdenziali non costituisce requisito di ammissione alla graduatoria, ma è solo causa di esclusione dall'erogazione del contributo ai sensi di quanto disposto dalla norma citata in precedenza. Tale interpretazione troverebbe conforto, secondo il Ministero, dal fatto che il regolamento ha disposto in modo tassativo gli elementi da dichiarare nella domanda all'articolo 6, comma 2, lett. a)-e), tra i quali non compare la presentazione della dichiarazione di essere in regola con i contributi previdenziali. Tale requisito è invece previsto tra quelli che devono *"altresì"* essere contenuti nella domanda ai sensi di quanto disposto dal decreto con il quale viene

dei principi stabiliti dal diritto comunitario, basate su criteri obiettivi, proporzionati, trasparenti e non discriminatori"

(comma così modificato dall'articolo 45, comma 1, legge 7 luglio 2009, n. 88).

⁴ Ogni anno viene pubblicato, con decreto ministeriale, un bando di concorso per l'assegnazione dei contributi con il quale si invitano le emittenti locali a presentare domanda ai Corecom di competenza.

⁵ Differentemente, il regolamento del 1999 stabiliva che i contributi fossero erogati nei limiti del 30% dei graduati ed in proporzione soltanto al fatturato realizzato nel triennio precedente.

annualmente pubblicato il bando di concorso (da ultimo, articolo 1, comma 4, del decreto 30 aprile 2009 del Ministero dello Sviluppo Economico)⁶.

Sul punto, deve evidenziarsi che il Consiglio di Stato, in un'ordinanza cautelare del 25 agosto 2009, nell'ambito di un contenzioso avente ad oggetto la graduatoria redatta dal Corecom Puglia per i contribuiti 2008, ha affermato che *“in presenza di evidente e perdurante omissione dell'adempimento degli obblighi di contribuzione previdenziale fino alla data di presentazione della domanda per l'ammissione al beneficio contributivo, non appare ipotizzabile il recupero ex post del requisito di correttezza contributiva, in data incerta e fino al momento di erogazione del contributo”*⁷.

Considerazioni sulle problematiche concorrenziali

L'Autorità osserva che la corresponsione di contributi pubblici alle emittenti televisive locali si pone come obiettivo principale l'agevolazione della nascita e l'affermazione sul mercato delle imprese televisive, in tal modo contribuendo al pluralismo dell'informazione ed alla diffusione delle idee. Tuttavia, le previsioni relative alle modalità di ripartizione di tali contributi tra le imprese possono produrre effetti distorsivi delle dinamiche competitive nel mercato.

Il complesso delle disposizioni del regolamento in esame che individua i criteri per l'assegnazione dei contributi statali può essere così sintetizzato: *i)* l'ammontare annuo dello stanziamento previsto dall'articolo 45, comma 3, della legge n. 448/98 viene suddiviso tra le regioni in proporzione al fatturato realizzato nel triennio precedente dalle emittenti operanti nella medesima regione che abbiano chiesto di beneficiare delle misure di sostegno; *ii)* la somma assegnata a ciascuna regione è attribuita alle emittenti locali aventi titolo all'erogazione del contributo in base ad una graduatoria predisposta dai diversi Corecom che tiene conto sia della media dei fatturati realizzati nel triennio precedente che del personale dipendente applicato allo svolgimento di attività televisiva; *iii)* solo il primo 37% della graduatoria, formata in proporzione al valore ottenuto mediante ponderazione media dei punteggi per fatturati e per personale, risulta assegnatario, in modo proporzionale, dei quattro quinti della somma totale stanziata, a cui deve anche aggiungersi il restante un quinto suddiviso in parti uguali tra tutte le imprese in graduatoria; *iv)* le imprese televisive che realizzano fatturati più elevati ottengono un significativo numero di punti aggiuntivi che contribuiscono ad elevare la posizione in graduatoria delle stesse e, di conseguenza, il contributo ad esse spettanti.

Il sistema di assegnazione dei contributi statali alle emittenti locali così definito appare, in primo luogo, idoneo a premiare in modo maggiormente significativo le imprese che già realizzano fatturati elevati e che già dispongono di un consistente numero di dipendenti.

Le descritte norme del regolamento, in altri termini, premiano ed incentivano la realizzazione di ingenti fatturati da parte delle emittenti televisive, mentre non attribuiscono alcuna considerazione ad altri criteri – che invece potrebbero essere previsti – quali la qualità del servizio fornito ai

⁶ Mentre il precedente comma 2 dell'articolo 1 indica i requisiti della domanda che devono sussistere *“a pena di esclusione dalla graduatoria”*.

⁷ Sul punto, da quanto emerge da notizie di stampa, il Tar Puglia avrebbe deciso, con sentenza n. 1388/2010, che la graduatoria pubblicata dal Corecom Puglia è illegittima in quanto il requisito della regolarità contributiva è uno sbarramento da considerare al momento della presentazione della domanda e non al momento dell'erogazione del contributo (cfr. *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 1° maggio 2010).

cittadini in termini di contributo alla diffusione delle informazioni e delle idee, il numero e l'innovazione tecnologica degli impianti di trasmissione utilizzati.

Tali criteri sarebbero maggiormente idonei al raggiungimento dell'obiettivo principale che il legislatore si prefiggeva nel momento dell'introduzione della normativa in esame, consistente nel sostenere ed incentivare l'esistenza e l'operatività di imprese televisive in ambito locale a tutela del pluralismo dell'informazione.

Pertanto, tra gli elementi da valutare ai fini dell'erogazione dei contributi in esame dovrebbero essere compresi anche il tempo dedicato alle trasmissioni di informazione e l'innovazione tecnologica degli impianti di trasmissione utilizzati ed il punteggio ad essi attribuito dovrebbe essere idoneo a consentire un'adeguata valorizzazione degli stessi elementi.

Deve inoltre considerarsi che la previsione specifica relativa all'assegnazione dei quattro quinti della somma totale dei contributi stanziati per ciascuna regione, in modo proporzionale, al primo 37% della graduatoria predisposta dai Corecom di competenza, può determinare significative disparità di trattamento in danno delle imprese che si situano, in forza della medesima graduatoria, ai posti immediatamente di seguito al 37% destinatario dei quattro quinti del totale dei contributi.

Tali imprese, infatti, in alcuni casi possono presentare caratteristiche, in termini di fatturato e di dipendenti, alquanto simili a quelle delle emittenti che sono state invece ricomprese nel 37%; e, dall'altra parte, esse ricevono il medesimo ammontare di contributi (ovvero soltanto il 20% del totale diviso in parti uguali) assegnato a quelle imprese che sono negli ultimi posti della graduatoria (e pertanto realizzano esigui fatturati ed hanno un ristretto numero di dipendenti).

Al fine di eliminare tale ingiustificata disparità di trattamento, potrebbe prevedersi che l'assegnazione dei quattro quinti della somma totale avvenga, in modo proporzionale, tra tutte le emittenti presenti in graduatoria e non soltanto alle emittenti comprese nel primo 37% della graduatoria. In tale modo, infatti, la parte più consistente dei contributi sarebbe assegnata - in modo proporzionale al punteggio ottenuto - ad un maggior numero di imprese e la restante parte (il 20% diviso in parti uguali) potrebbe comunque continuare a sovvenzionare le emittenti presenti negli ultimi posti della graduatoria. Una modifica in tal senso del regolamento appare oltremodo opportuna se si considera che lo stanziamento pubblico annuo ha subito negli ultimi anni significativi aumenti.

Per quanto concerne, infine, la norma del regolamento secondo la quale devono essere escluse dall'erogazione del contributo (e non dall'inserimento nella graduatoria) le emittenti che non soddisfano il requisito della regolarità contributiva, essa - come correttamente rilevato in sede di giustizia amministrativa - non può risultare applicabile nei casi in cui vi sia una perdurante omissione nell'adempimento degli obblighi di natura previdenziale fino alla data di presentazione della domanda. Mentre la norma in questione può al più riferirsi al caso in cui l'emittente non abbia provveduto ad adempiere ai propri obblighi contributivi limitatamente al periodo intercorrente tra la presentazione della domanda ed il successivo momento dell'erogazione dei contributi, motivo per il quale essa dovrà essere esclusa dalla concessione del contributo medesimo.

Tuttavia, poiché il regolamento non prevede tra i requisiti che devono essere contenuti nella domanda "*a pena di esclusione dalla graduatoria*" la dichiarazione di essere in regola con i contributi previdenziali, al fine di assicurare che tutte le imprese concorrano all'assegnazione 'ad armi pari', potrebbe essere opportuno che anche tale parte del regolamento sia modificata nel