Lear

Lear Competition Note

Aiuti di Stato e analisi economica
Il caso dei decoder

Settembre 2016

Nella primavera di quest'anno il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso presentato da Mediaset contro il provvedimento con cui il Ministero dello Sviluppo Economico aveva ordinato la restituzione di un aiuto di stato illegale, di cui Mediaset era stata beneficiaria negli anni 2004 e 2005. La decisione del Tribunale ha richiesto complesse valutazioni economiche che sono state affrontate attraverso la nomina di un collegio di esperti e l'utilizzo di metodi quantitativi sofisticati.[1] Si tratta forse di una novità nell'applicazione delle norme sugli aiuti di stato. Tuttavia, l'esigenza di fondare le decisioni in materia su una solida analisi economica è avvertita da molti. C'è dunque da aspettarsi che questo approccio assuma sempre maggiore importanza, sia nella valutazione *ex ante* dell'impatto sulla concorrenza delle misure statali, sia nella valutazione *ex post* dei loro effetti. Entrambi i tipi di esercizi non possono prescindere da una corretta e approfondita analisi economica e l'utilizzo di strumenti quantitativi affidabili e robusti potrebbe avvenire con maggiore frequenza e presto diventare una sana abitudine. Questa nota vi racconta il caso dei decoder.

L'aiuto

Nel dicembre 2003[2], il governo Italiano aveva approvato il finanziamento del passaggio dalla trasmissione televisiva analogica a quella digitale. La misura consisteva in un contributo di 150 € per ogni utente che acquistasse nel 2004 un decoder digitale terrestre (DT) abilitato all'uso dei servizi interattivi. L'arco di tempo entro cui i contributi potevano essere erogati è stato poi esteso alla fine del 2005, ma con un importo del contributo ridotto, con la legge finanziaria dello stesso anno.

I finanziamenti coprivano solamente le spese per i decoder digitali terresti interattivi, escludendo quindi i decoder per tecnologie digitali non terrestri, come quella satellitare. Sulla base di questa considerazione, la Commissione Europea nel 2004 avviò un procedimento di investigazione della misura, indicandola come potenziale aiuto di stato illegale. Il vizio della struttura dei finanziamenti, secondo la Commissione, era la possibilità che questi costituissero un aiuto di stato indiretto alle emittenti televisive che offrivano servizi televisivi a pagamento sul DT a sfavore di quelle che operavano su tecnologie non terrestri. Le emittenti in digitale avrebbero potuto infatti sviluppare una base di clienti sulla piattaforma terrestre maggiore di quella che si sarebbe avuta in assenza dell'aiuto, e ottenere quindi profitti addizionali, generati unicamente dal contributo pubblico, attraverso la vendita a tali clienti di servizi di *pay-per*-view (PPV).

La decisione della commissione

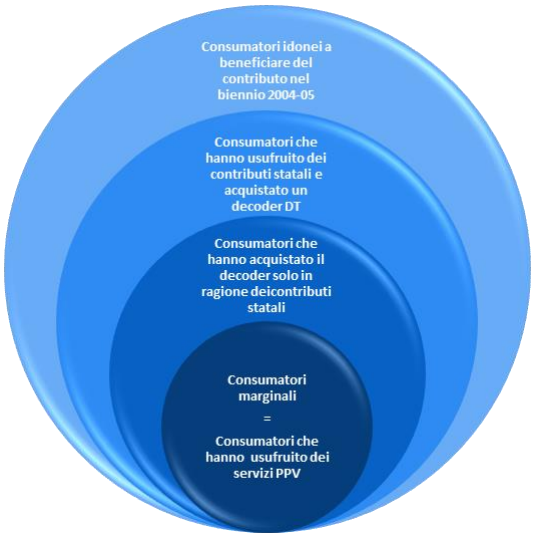
Con la Decisione 374/2007[3], la Commissione giudicò la misura un aiuto di stato illegale in quanto idonea a garantire un vantaggio indiretto, selettivo agli operatori sopra indicati, con effetti distorsivi della concorrenza nel mercato rilevante – il mercato dei servizi di *pay-TV*.

In linea con le disposizioni europee in materia di aiuti di stato, nella sua decisione la Commissione richiese il recupero dell'aiuto illegale, in modo da ristabilire la stato concorrenziale tra gli operatori che vigeva prima dell'attuazione della misura. Tuttavia, a differenza di quanto avviene per il recupero di aiuti di stato in cui la somma è versata ai beneficiari in modo diretto, ed è quindi rintracciabile dai valori di bilancio pubblici o delle imprese, nel caso in esame l'aiuto conferiva un beneficio di tipo indiretto. Dunque occorreva individuare un metodo di stima per calcolare il vantaggio che le emittenti attive sulla piattaforma DT avrebbero ottenuto dal finanziamento concesso ai consumatori.

In considerazione della complessità del calcolo delle risorse da restituire, la Commissione non ne specificò l'ammontare, e si limitò a suggerire l'approccio che l'autorità nazionale avrebbe dovuto adottare per determinare le somme da recuperare.

Il metodo proposto nella Decisione si sviluppava in tre fasi. Nella prima, era necessario individuare, tra i beneficiari diretti della misura, il numero dei consumatori di servizi PPV "marginali". I consumatori marginali erano coloro che avevano acquistato un decoder interattivo tramite finanziamenti – e successivamente usufruito dei servizi PPV – solo in ragione dei contributi statali (v. Figura 1). Nella seconda fase, la Commissione indicava di calcolare il margine di profitto medio per spettatore marginale come differenza tra il ricavo medio per utente di servizi PPV e i costi medi evitabili, cioè i costi che l'emittente aveva sostenuto per servire i consumatori marginali e che non avrebbe sostenuto altrimenti. Nella terza e ultima fase il valore del beneficio indiretto conferito dall'aiuto era determinato come il profitto incrementale dovuto alla misura di stato, ed era pari al prodotto tra il numero di consumatori marginali e il margine medio di profitto.

Figura 1 – I consumatori marginali



Il passaggio più critico del metodo proposto dalla Commissione era la stima del numero dei consumatori marginali. Nella Decisione la Commissione suggeriva di effettuare la stima attraverso un modello econometrico. Tuttavia, il Governo italiano, responsabile dell'attuazione della Decisione, incontrò numerose difficoltà nell'accogliere il suggerimento della Commissione, anche in ragione della mancanza di dati sufficientemente completi. A causa di tali difficoltà, nel 2007 il Ministero decise di ricorrere a un sondaggio demoscopico per la stima del numero di utenti marginali. In questo sondaggio sostanzialmente si chiedeva ai consumatori che avevano beneficiato del contributo di indicare se avrebbero comprato il decoder anche qualora il finanziamento non fosse stato disponibile. Sulla base dei risultati ottenuti, e utilizzando le informazioni economiche fornite dai beneficiari indiretti, il Governo determinò l'ammontare degli aiuti da recuperare e ordinò a Mediaset la restituzione di circa 6 milioni di euro.

Il ricorso di Mediaset

Mediaset ha impugnato il provvedimento di recupero dell'aiuto del Ministero. Una parte fondamentale del ricorso riguardava il metodo

impiegato dal Governo per la stima della somma da recuperare. In particolare, il ricorso evidenziava la totale inaffidabilità del sondaggio demoscopico condotto dal Ministero, sulla base di una serie di puntuali ragioni. Innanzitutto, la società ricorrente contestava l'utilizzabilità di un sondaggio per stabilire una scelta in una condizione ipotetica ("avresti comprato il decoder se non fosse esistito il contributo?"), di valore non significativo, e relativa a un momento assai distante nel tempo. Inoltre, i risultati ottenuti dallo studio sembravano essere viziati da numerosi errori metodologici relativi alla formazione del campione, alla selezione dei soggetti rispondenti, alla formulazione delle domande chiave e all'assenza di domande di controllo. Infine, l'elevato tasso di mancate risposte dava indicazione della scarsa attendibilità dei risultati dello studio e di possibili distorsioni dovuti a fenomeni di autoselezione dei rispondenti.

Nel corso della causa, Mediaset ha proposto una stima dei consumatori marginali condotta attraverso un'analisi econometrica, in conformità alle iniziali indicazioni della Commissione. Secondo questo approccio, il numero di utenti marginali di Mediaset sarebbe stato da considerarsi nullo.[4] Di conseguenza, la società non avrebbe ricavato profitti addizionali dalla misura giudicata aiuto di stato.

Il Tribunale adito ha nominato un collegio di esperti per valutare le critiche al sondaggio evidenziate da Mediaset e per determinare l'ammontare del beneficio indiretto derivante dall'aiuto. Sulla scorta delle valutazioni tecniche rese dagli esperti, la Corte ha ritenuto condivisibili le critiche mosse al metodo demoscopico adottato dal Ministero, e ne ha giudicato i risultati inattendibili. Inoltre, il collegio di esperti nominati dall'organo giudiziario ha elaborato una versione alternativa al modello econometrico proposto da Mediaset, che tuttavia ne ha confermato le conclusioni.

Sulla base di questi risultati, la Corte si è pronunciata in favore di Mediaset e ha ordinato la restituzione della somma versata.

Conclusioni

L'utilizzo di valutazioni di natura tecnica e di tecniche sofisticate di analisi empirica è un elemento di novità nella giurisprudenza in materia. Allo stesso tempo, il caso è in linea con tendenza sempre più marcata di accostare la disciplina degli aiuti di stato a quella antitrust, in particolare per quanto riguarda l'impiego di analisi economiche.

Secondo le recenti disposizioni della Commissione, tutti i nuovi schemi di aiuti di stato devono essere accompagnati da un documento di valutazione ex-ante e ex-post che descriva i metodi di raccolta e di analisi dei dati e ne riporti i risultati. Ancora, la richiesta di aiuti di stato a singole imprese, per operazioni di salvataggio e ristrutturazione piuttosto che per compensazioni derivanti da obblighi di servizio universale, deve includere una valutazione in dettaglio degli effetti concorrenziali derivanti dall'intervento pubblico nel settore.

Queste due fattispecie, esempi della volontà di trasformare le operazioni di aiuti di stato in un processo sempre più trasparente e responsabile, sono anche indicazione del fatto che le analisi tecniche avranno sempre più un ruolo pervasivo e diventeranno quindi necessarie nelle valutazioni di questi casi.

Se desiderate discutere più approfonditamente i temi esposti, o se semplicemente volete maggiori informazioni su cosa i nostri economisti possono fare per voi, non esitate a contattarci.

Tel: +39 06 68 300 530

Email: lear@learlab.com

Note

---

[1] Gli economisti di Lear hanno fornito supporto a Mediaset durante l'intero procedimento davanti al Tribunale.
[2] Il testo del decreto ministeriale con cui il governo ha approvato la misura è disponibile al link: http://www.arpae.it/cms3/documenti/cem/normativa/decreto30dic2003.pdf
[3] Il testo della Decisione è disponibile al link: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:147:0001:0028:EN:PDF
[4] Il modello mostrava che il coefficiente che misurava l'impatto del contributo sui consumatori marginali non era statisticamente diverso da zero.