

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
RELATIVA ALL'APPLICAZIONE DELLE NORME SUGLI AIUTI DI STATO  
AL SERVIZIO PUBBLICO DI RADIOTELEDIFFUSIONE  
(TESTO RILEVANTE AI FINI DEL SEE)**

## **1. INTRODUZIONE E PORTATA DELLA COMUNICAZIONE**

1. Negli ultimi trent'anni la radiotelediffusione ha subito grandi cambiamenti. L'abolizione dei monopoli, l'emergere di nuovi operatori e i rapidi sviluppi tecnologici hanno modificato profondamente l'ambiente competitivo. Le attività televisive erano tradizionalmente riservate: fin dall'inizio, sono state esercitate prevalentemente da imprese pubbliche in regime di monopolio, soprattutto a causa della disponibilità limitata di frequenze di diffusione e delle gravi barriere che si frapponavano all'accesso al settore.
2. Negli anni Settanta, tuttavia, gli sviluppi economici e tecnologici hanno dato agli Stati membri crescenti possibilità di concedere ad altri operatori la facoltà di trasmettere. Gli Stati membri hanno quindi deciso d'introdurre la concorrenza nel mercato, il che ha comportato più ampia scelta per i consumatori, via via che diventavano disponibili molti altri canali e nuovi servizi, ed ha anche favorito l'emergere e la crescita di forti operatori europei, lo sviluppo di nuove tecnologie e un maggior grado di pluralismo nel settore, ossia più che la semplice disponibilità di altri canali e servizi. Pur aprendo il mercato alla concorrenza, gli Stati membri hanno ritenuto che il servizio pubblico di radiotelediffusione dovesse essere mantenuto, poiché è un mezzo per garantire la copertura di una serie di settori e la soddisfazione di esigenze e di obiettivi politici che altrimenti non sarebbero stati soddisfatti in misura ottimale.
3. L'accresciuta concorrenza, oltre alla presenza di operatori finanziati dallo Stato, ha suscitato peraltro anche crescenti preoccupazioni riguardo alla parità di condizioni. Alcuni operatori privati hanno reso partecipe la Commissione di tali loro preoccupazioni, presentando denunce d'infrazione degli articoli 86 e 87 del trattato CE in relazione al finanziamento statale delle emittenti di servizio pubblico.
4. In una comunicazione del 2001, relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiotelediffusione, la Commissione ha stabilito anzitutto il quadro di regolamentazione del finanziamento statale del servizio pubblico di radiotelediffusione. Tale comunicazione è servita alla Commissione come valida base per sviluppare poi una considerevole prassi decisionale in questo settore: dal 2001 sono state adottate più di venti decisioni riguardanti il finanziamento delle emittenti di servizio pubblico.
5. Nel frattempo, i cambiamenti tecnologici hanno modificato in misura radicale il mercato della radiotelediffusione e degli audiovisivi. Si è assistito al moltiplicarsi delle piattaforme e delle tecnologie di distribuzione, quali la televisione digitale, l'IPTV, la TV mobile e il video a richiesta. Ne è risultata una crescita della concorrenza, con l'ingresso sul mercato di nuovi operatori, quali gli operatori di rete e gli operatori Internet. Gli sviluppi tecnologici hanno consentito inoltre la nascita di servizi multimediali che non sono "programmi" nel senso tradizionale, come i servizi di informazione on-line e i servizi non lineari o a richiesta. L'offerta di servizi multimediali è orientata alla convergenza: i consumatori hanno sempre più la possibilità di ottenere più servizi su un'unica piattaforma o dispositivo oppure un determinato servizio su più piattaforme o dispositivi. La sempre maggior varietà delle opzioni di cui dispongono i consumatori per accedere ai contenuti multimediali ha prodotto il moltiplicarsi dei contenuti offerti e la frammentazione del pubblico. Le nuove tecnologie hanno consentito maggiore partecipazione dei consumatori: il

modello tradizionale di consumo passivo sta gradualmente trasformandosi in partecipazione e controllo attivi sui contenuti da parte dei consumatori. Per rimanere al passo con le nuove sfide, le emittenti di servizio pubblico e private stanno differenziando le loro attività, stanno passando a nuove piattaforme di distribuzione e stanno ampliando la loro gamma di servizi. Negli ultimi tempi, questa diversificazione delle attività (quali i contenuti in linea, i canali d'interesse speciale) delle emittenti di servizio pubblico a finanziamento statale ha portato a varie rimostranze da parte di altri operatori del mercato, inclusi anche gli editori.

6. Dal 2001 si sono avuti anche notevoli sviluppi giuridici, che si ripercuotono sul settore della radiotelevisiva. Nella sentenza Altmark del 2003<sup>1</sup>, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha definito le condizioni in cui la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato. Nel 2005 la Commissione ha adottato una nuova decisione<sup>2</sup> e un quadro giuridico<sup>3</sup> sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Nel 2007, in seguito al libro bianco della Commissione nel 2004<sup>4</sup> e al parere del Parlamento europeo nel 2006<sup>5</sup>, la Commissione ha adottato una comunicazione, che corredata l'altra comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo - I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo"<sup>6</sup>, in cui ha presentato la propria visione del ruolo e dell'approccio dell'UE riguardo ai servizi di interesse generale. Inoltre, nel dicembre 2007 è entrata in vigore la direttiva sui servizi dei media audiovisivi<sup>7</sup>, che tiene conto dei recenti sviluppi tecnologici e del mercato ampliando la portata del regolamento comunitario sugli audiovisivi ai servizi multimediali emergenti.
7. Questi cambiamenti sul mercato e nel quadro giuridico hanno richiesto un aggiornamento della comunicazione del 2001 sugli aiuti di Stato per la radiotelevisiva pubblica. Nel piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato, del

---

<sup>1</sup> Sentenza nella causa C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg e Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ('Altmark'), Racc. 2003, pag. I-7747.

<sup>2</sup> Decisione della Commissione, del 28 novembre 2005, sull'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per servizio pubblico concessa ad alcune imprese incaricate di gestire servizi di interesse economico generale, GU L 312 del 29.11.2005, pag. 67.

<sup>3</sup> Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, GU C 297 del 29.11.2005, pag. 4.

<sup>4</sup> Il Libro bianco del 2004 (COM(2004) 374, del 12 maggio 2004) si fondava su precedenti consultazioni e comunicazioni, in particolare il Libro verde della Commissione del 2003 (COM(2003) 270, del 21 maggio 2003), due comunicazioni del 2001 – COM(2001) 598, del 17 ottobre 2001) e "I servizi d'interesse generale in Europa" (GU C 17 del 19.1.2001) – e la prima comunicazione in materia del 1996 ("I servizi d'interesse generale in Europa", GU C 281 del 26.9.1996).

<sup>5</sup> La risoluzione del Parlamento europeo (A6-0275/2006, del 26 settembre 2006) ha concluso l'ampia consultazione delle istituzioni UE e degli interessati avviata dal Libro bianco del 2004. La risoluzione concorda sui principi di fondo e sulle azioni prioritarie indicati nel Libro bianco. Vi si osserva che non è possibile una definizione uniforme dei servizi d'interesse generale e non vi si propugna un quadro normativo orizzontale unico, ma vi si chiede all'UE e in particolare alla Commissione di proseguire l'azione in vari campi e settori, in modo da rendere più chiare e coerenti le norme UE, rispettando integralmente, nel contempo, il principio di sussidiarietà. Anche il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno espresso il proprio parere (CESE/2005/121, del 9 febbraio 2005; CESE/2006/223, del 6 luglio 2006; CDR/2004/327 del 23 febbraio 2005).

<sup>6</sup> COM(2007) 725 def.

<sup>7</sup> Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 332 del 18.12.2007).

2005<sup>8</sup>, la Commissione aveva annunciato che avrebbe riesaminato "la comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiotelediffusione. In particolare, con lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali e dei servizi basati su Internet sono emerse nuove problematiche relative alla portata del servizio pubblico di radiotelediffusione".

8. Tra il 10 gennaio e il 10 marzo 2008 la Commissione ha tenuto una consultazione pubblica sull'opportunità di rivedere la comunicazione del 2001. La consultazione era basata su una serie di domande minuziose, che invitavano gli interessati a presentare osservazioni su alcune proposte intese a migliorare e aggiornare la comunicazione. La Commissione ha ricevuto 121 osservazioni, che sono state successivamente pubblicate. Le risposte hanno confermato l'impressione preliminare della Commissione, secondo cui i chiarimenti apportati nella comunicazione del 2001 non riflettevano in misura sufficiente la sua politica, quale era stata sancita nelle singole decisioni.
9. Sulla base delle osservazioni ricevute con la consultazione pubblica, nella sua versione attuale la comunicazione consolida la prassi seguita dalla Commissione nei singoli casi di aiuti di Stato, secondo una modalità orientata verso il futuro. La comunicazione chiarisce i principi adottati dalla Commissione nell'applicare al settore della radiotelediffusione gli articoli 87 e 86, paragrafo 2 del trattato CE, tenendo conto dei recenti sviluppi giuridici e del mercato e senza incidere sull'applicazione delle regole del mercato interno e sui principi fondamentali nel settore della radiotelediffusione.

## **2. RUOLO DEL SERVIZIO PUBBLICO DI RADIODIFFUSIONE**

10. Il servizio pubblico di radiotelediffusione, pur avendo un'evidente importanza economica, non è paragonabile a un servizio pubblico di qualunque altro settore economico. Non vi è un altro servizio che allo stesso tempo abbia accesso a un così ampio settore della popolazione, fornisca tante informazioni e contenuti e in tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica.
11. Inoltre, la radiotelediffusione è percepita in generale come una fonte molto affidabile di informazioni e rappresenta, per una percentuale non irrilevante della popolazione, la principale fonte di informazione. Essa arricchisce quindi il pubblico dibattito e può far sì che tutti i cittadini partecipino in qualche misura alla vita pubblica. In un simile contesto, hanno importanza cruciale le salvaguardie per l'indipendenza della radiotelediffusione, secondo il principio generale della libertà di espressione quale è sancito all'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, un principio giuridico generale il cui rispetto è assicurato dagli organi giudiziari europei<sup>9</sup>.
12. Il ruolo del servizio pubblico<sup>10</sup> in generale è riconosciuto dal trattato. La disposizione fondamentale a questo riguardo è l'articolo 86, paragrafo 2, secondo il quale "Le

---

<sup>8</sup> COM(2005) 107 def.

<sup>9</sup> Sentenza nella causa C-260/89 ERT, Racc. 1991, pag. I-2925.

<sup>10</sup> Ai fini della presente comunicazione e a norma dell'articolo 16 del trattato CE e della dichiarazione (n. 13) allegata all'atto finale di Amsterdam, l'espressione "servizio pubblico" nel protocollo sul sistema di radiotelediffusione pubblica negli Stati membri deve essere inteso come riferimento all'espressione "servizio di interesse economico generale" figurante all'articolo 86, paragrafo 2.

imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità".

13. Questa disposizione è confermata dall'articolo 16 del trattato CE, relativo ai servizi di interesse economico generale, introdotto dal trattato di Amsterdam ed entrato in vigore il 1° maggio 1999. Secondo tale articolo, "Fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti".
14. L'interpretazione di questi principi alla luce della natura particolare del settore della radiotelediffusione è descritta nel protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato CE (indicato in appresso come "il protocollo di Amsterdam"), nel quale, dopo aver considerato "che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione", si dichiara che "Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".
15. L'importanza della radiotelediffusione di servizio pubblico per la vita sociale, democratica e culturale nell'Unione è stata riaffermata anche dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 25 gennaio 1999, nella risoluzione sulle emissioni di servizio pubblico (indicata in appresso come "la risoluzione"), secondo la quale "l'ampio accesso del pubblico, senza discriminazioni e in base a pari opportunità, a vari canali e servizi è un presupposto necessario per ottemperare al particolare obbligo delle emissioni di servizio pubblico". Inoltre, le emissioni di servizio pubblico devono "beneficiare del progresso tecnologico", "estendere al pubblico i vantaggi dei nuovi servizi audiovisivi e di informazione e delle nuove tecnologie" e intraprendere lo "sviluppo e la diversificazione di attività nell'era digitale". Infine, "le emissioni di servizio pubblico devono essere in grado di continuare a fornire un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato definito dagli Stati membri al fine di rivolgersi alla società nel suo insieme; in tale contesto è legittimo che tali emissioni cerchino di raggiungere un vasto pubblico"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> GU C 30 del 5.2.1999, pag. 1.

16. Date queste caratteristiche, che sono specifiche del settore della radiotelevisiva, un mandato di servizio pubblico che comprenda "un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato", come indicato dalla risoluzione, può essere considerato legittimo in linea di principio, in quanto inteso a una programmazione equilibrata e diversificata, in grado di mantenere un certo livello di pubblico per le emittenti di servizio pubblico e quindi di assicurare l'attuazione del mandato, ossia il soddisfacimento delle esigenze democratiche, sociali e culturali della società e la garanzia del pluralismo.
17. Il ruolo della radiotelevisiva di servizio pubblico nel promuovere la diversità culturale è stata riconosciuta anche dall'UNESCO nella Convenzione del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, nella quale è sancito che "ogni Parte può adottare" (...) "misure volte a promuovere la diversità dei mezzi di comunicazione, anche mediante il servizio pubblico di radiotelevisiva"<sup>12</sup>.
18. Questi valori del servizio pubblico di radiotelevisiva conservano la loro importanza anche nel rapido evolversi del nuovo mondo dei media. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa si è occupato di tale questione in due raccomandazioni adottate nel 2007. Nella raccomandazione sul pluralismo mediatico e sulla diversità dei contenuti dei media<sup>13</sup>, il Comitato dei ministri ha esortato gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad "assicurare che gli attuali media di servizio pubblico occupino un posto visibile nel nuovo panorama mediatico" ed a "consentire alle organizzazioni di media di servizio pubblico di svilupparsi in modo da rendere il loro contenuto accessibile su varie piattaforme, in particolare per fornire contenuti innovatori e di alta qualità nell'ambiente digitale e per provvedere un'intera gamma di nuovi servizi comprendenti funzioni interattive". Inoltre, nella raccomandazione sul mandato dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione<sup>14</sup>, il Comitato dei ministri ha raccomandato ai governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa "di garantire il ruolo fondamentale dei media di servizio pubblico nel nuovo ambiente digitale, definendo con chiarezza il mandato di tali media", "d'includere (...) nelle loro leggi e regolamenti disposizioni specifiche per il mandato dei media di servizio pubblico, riguardanti in particolare i nuovi servizi di comunicazione". Inoltre, nella raccomandazione si chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa "di garantire i media di servizio pubblico (...) in modo trasparente e responsabile" e "di porre in grado i media di servizio pubblico di rispondere integralmente ed efficacemente alle sfide della società dell'informazione, rispettando la struttura dualistica pubblica/privata del paesaggio mediatico elettronico e tenendo conto delle questioni della concorrenza e del mercato".
19. Nella risoluzione sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione europea, il Parlamento europeo ha raccomandato che "la regolamentazione sugli aiuti di Stato sia concepita e applicata in modo atto a

---

<sup>12</sup> Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, approvata dal Consiglio con la decisione 2006/515/CE del 18 maggio 2006. Le citazioni sono tratte dall'articolo 6, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettera h).

<sup>13</sup> Raccomandazione CM/Rec(2007)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo mediatico e sulla diversità dei contenuti dei media, adottata il 31 gennaio 2007 nella 985ª riunione dei delegati dei ministri.

<sup>14</sup> Raccomandazione CM/Rec(2007)3 del Comitato dei ministri agli Stati membri sul mandato dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione, adottata il 31 gennaio 2007 nella 985ª riunione dei delegati dei ministri.

consentire ai media del servizio pubblico e alle emittenti dei cittadini di assolvere alla propria funzione in un contesto dinamico, garantendo nel contempo che i media del servizio pubblico svolgano la missione attribuita loro dagli Stati membri in modo trasparente e responsabile, evitando un utilizzo scorretto dei finanziamenti pubblici per ragioni di convenienza politica o economica"<sup>15</sup>

20. Si deve osservare che le emittenti commerciali, alcune delle quali sono soggette a condizioni di servizio pubblico, svolgono un ruolo anche nel conseguire gli obiettivi del protocollo di Amsterdam nella misura in cui contribuiscono al pluralismo, arricchiscono il dibattito culturale e politico e ampliano la scelta dei programmi. Come è rammentato nella direttiva sull'esercizio delle attività televisive<sup>16</sup>, "la coesistenza di fornitori privati e pubblici di servizi di media audiovisivi è una caratteristica distintiva del mercato europeo dei media audiovisivi".

### 3. CONTESTO GIURIDICO

21. Nell'applicare le norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiotelediffusione si deve tener conto di tutta una serie di elementi diversi. La valutazione degli aiuti di Stato si basa sugli articoli 87 e 88, riguardanti gli aiuti di Stato e sull'articolo 86, paragrafo 2, riguardante l'applicazione delle disposizioni del trattato e delle regole di concorrenza, in particolare, ai servizi di interesse economico generale. Il trattato di Maastricht ha introdotto l'articolo 151, secondo il quale la Comunità deve tener conto degli aspetti culturali, a norma di altre disposizioni del trattato, in particolare per rispettare e promuovere la diversità delle sue culture, ed ha introdotto anche una disposizione che consente di dichiarare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura (articolo 87, paragrafo 3, lettera d). Il trattato di Amsterdam ha introdotto un articolo specifico (articolo 16) sui servizi di interesse economico generale. Il protocollo di Amsterdam ha introdotto disposizioni interpretative sul sistema di radiotelediffusione pubblica negli Stati membri.
22. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 89/552/CEE, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive<sup>17</sup> (direttiva "Televisione senza frontiere"). La direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, ha modificato la direttiva "Televisione senza frontiere" ridenominandola direttiva "Servizi di media audiovisivi". La Commissione ha adottato la direttiva 80/723/CEE, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese<sup>18</sup>. Successivamente, la direttiva ha subito numerose modifiche sostanziali, che sono state codificate nella direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006.

---

<sup>15</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 25 settembre 2008, sulla concentrazione e il pluralismo dei mezzi d'informazione nell'Unione europea, 2007/2253(INI).

<sup>16</sup> Direttiva 2007/65/CE, cfr. nota 7.

<sup>17</sup> GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).

<sup>18</sup> GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).

23. Tali norme sono interpretate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. In particolare, nella sentenza pronunciata nella causa *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg e Nachverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*<sup>19</sup>, la Corte di giustizia ha stabilito le condizioni in cui la compensazione per assolvere obblighi di servizio pubblico non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE<sup>20</sup>.
24. Inoltre, la Commissione ha adottato varie comunicazioni relative all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Il piano d'azione del 2005 sugli aiuti di Stato ha stabilito gli obiettivi della riforma degli aiuti di Stato nel contesto della strategia di Lisbona dell'UE per la crescita e l'occupazione. Sempre nel 2005, la Commissione ha adottato il cosiddetto "pacchetto sui servizi di interesse economico generale" che chiarisce i requisiti dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE.

#### **4. APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1**

##### **4.1. Natura d'aiuto di Stato del finanziamento statale delle emittenti di servizio pubblico**

25. L'articolo 87, paragrafo 1 prevede che "Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".
26. Ai fini della valutazione del carattere di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, non entra in gioco la finalità dell'intervento statale, ma solo i suoi effetti. Il finanziamento statale di emittenti di servizio pubblico è di norma da considerarsi aiuto di Stato, in quanto risponde ai suddetti criteri. Le emittenti di servizio pubblico sono normalmente finanziate sul bilancio dello Stato o esigendo un canone da chi possiede un apparecchio di radiotelevisivo. In alcune circostanze specifiche, lo Stato procede ad apporti di capitale o annullamenti di debiti a favore di emittenti di servizio pubblico. Queste misure finanziarie sono di norma attribuibili alle autorità pubbliche e comportano il trasferimento di risorse statali. Inoltre, se sono concesse senza che sia rispettato il criterio dell'investitore operante in un'economia di mercato, ai sensi dell'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese<sup>21</sup> e della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva 80/723/CEE della Commissione alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera<sup>22</sup>, tali misure favoriscono nella maggior parte dei casi solo determinate emittenti e possono quindi falsare la concorrenza. Naturalmente la presenza di un aiuto statale dovrà essere accertata "caso per caso", tenendo conto anche della natura specifica del finanziamento<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Causa C-280/00, cfr. nota 1.

<sup>20</sup> Cfr. note 2 e 3.

<sup>21</sup> Bollettino CE 9-1984.

<sup>22</sup> GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3.

<sup>23</sup> Aiuto NN 88/98, Finanziamento da parte della BBC, tramite il canone, di un notiziario operante 24 ore su 24 senza pubblicità (GU C 78 del 18.3.2000, pag. 6) e aiuto NN 70/98, Aiuto di Stato ai canali televisivi pubblici tedeschi Kinderkanal e Phoenix (GU C 238 del 21.8.1999, pag. 3).

27. Come osservato dalla Corte di giustizia: "allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato o per mezzo di risorse statali rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto"<sup>24</sup>. Quindi, si può di norma ritenere che il finanziamento statale delle emittenti di servizio pubblico incida sugli scambi tra gli Stati membri. Ciò è particolarmente evidente nel caso dell'acquisto e della vendita dei diritti sui programmi, che spesso si svolgono a livello internazionale. Anche la pubblicità, per le emittenti di servizio pubblico autorizzate a vendere spazi pubblicitari, ha un'incidenza transfrontaliera, specialmente per le aree linguistiche omogenee che oltrepassano i confini nazionali. Inoltre, la struttura proprietaria delle emittenti commerciali può estendersi al di là di un singolo Stato membro. I servizi forniti via Internet hanno generalmente portata globale.
28. Secondo la giurisprudenza della Corte<sup>25</sup>, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato a condizione che siano rispettati nel complesso quattro criteri. In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e tali obblighi devono essere definiti con chiarezza. In secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente. In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto. Infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi.

#### 4.2. **Natura degli aiuti: aiuti esistenti e nuovi aiuti**

29. I regimi di finanziamento attualmente in vigore nella maggior parte degli Stati membri sono stati introdotti parecchio tempo fa. La Commissione deve quindi valutare in primo luogo se tali programmi possano essere considerati come "aiuti esistenti" ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1.
30. Gli aiuti esistenti sono disciplinati dall'articolo 88, paragrafo 1, il quale dispone che "la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune".
31. Ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i) del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE<sup>26</sup>, vanno considerati come aiuti esistenti "... tutte le misure di aiuto

---

<sup>24</sup> Causa C-730/79, Philip Morris Holland contro Commissione, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 della motivazione; causa C-303/88, Italia contro Commissione, Racc. 1991, pag. I-1433, punto 27 della motivazione; causa C-156/98, Germania contro Commissione, Racc. 2000, pag. I-6857, punto 33 della motivazione.

<sup>25</sup> Causa C-280/00, cfr. nota 1.

<sup>26</sup> GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore".

32. Nel caso dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, le misure che costituiscono aiuto di Stato introdotte prima dell'entrata in vigore dell'accordo SEE il 1° gennaio 1994 in questi paesi sono considerate come aiuti esistenti. Per quanto riguarda i dieci stati membri che hanno aderito nel 2004 (Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) e la Romania e la Bulgaria che hanno aderito nel 2007, le misure attuate prima del 10 dicembre 1994, quelle allegate all'elenco annesso al trattato di adesione e quelle approvate ai sensi della cosiddetta "interim procedure" sono considerate come aiuti esistenti.
33. A norma dell'articolo 1, lettera b), punto v) del suddetto regolamento, sono aiuti esistenti "gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro".
34. Secondo la giurisprudenza della Corte<sup>27</sup>, la Commissione verificherà se il quadro giuridico nell'ambito del quale è stato concesso l'aiuto abbia subito o no modifiche dall'epoca della sua introduzione. La Commissione terrà conto di tutti gli elementi giuridici ed economici correlati al sistema di radiotelediffusione di un dato Stato membro. Sebbene gli elementi giuridici ed economici pertinenti ai fini di tale valutazione presentino punti in comune in tutti gli Stati membri o nella maggior parte di essi, la Commissione ritiene che l'impostazione caso per caso sia la più adeguata ai fini di tale valutazione<sup>28</sup>.
35. In base alla giurisprudenza di *Gibilterra*<sup>29</sup>, non tutte le modifiche degli aiuti esistenti vanno considerate come trasformazioni di questi in nuovi aiuti. Secondo il Tribunale di primo grado, "è solo nell'ipotesi in cui la modifica incida sulla sostanza stessa del regime iniziale che tale regime viene trasformato in un regime di aiuti nuovo. Ora, non può parlarsi di una siffatta modifica sostanziale qualora l'elemento nuovo sia chiaramente separabile dal regime iniziale".
36. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, nella propria prassi decisionale la Commissione ha esaminato in generale: 1) se il regime iniziale di finanziamento per le

---

<sup>27</sup> Causa C-44/93 *Namur-Les Assurances du Crédit SA contro Office National du Ducreire e Stato belga*, Racc. 1994, pag. I-3829.

<sup>28</sup> Cfr. per esempio le decisioni della Commissione nei seguenti casi di aiuti di Stato: E 8/06, Finanziamento statale dell'emittente fiamminga di servizio pubblico VRT (GU C 143 del 10.6.2008, pag. 7); E 4/05, Finanziamento statale di RTE e TNAG (TG4) (GU C 121 del 17.5.2008, pag. 5); E 9/05, Canone RAI (GU C 235 del 23.9.2005, pag. 3); E 10/2005, Canone per la radiotelediffusione a France 2 e 3 (GU C 240 del 30.9.2005, pag. 20); E 8/05, Finanziamento del servizio pubblico spagnolo di radiotelediffusione RTVE (GU C 239 del 4.10.2006, pag. 17); C 2/04, Finanziamento ad hoc delle emittenti di servizio pubblico dei Paesi Bassi (GU L 49 del 22.2.2008, pag. 1); C 60/99, Decisione della Commissione, del 10 dicembre 2003, relativa agli aiuti di Stato ai quali la Francia ha dato esecuzione a favore di France 2 e France 3 (GU L 361 del 8.12.2004, pag. 21); C 62/99, Decisione della Commissione, del 15 ottobre 2003, sulle misure attuate dall'Italia in favore di RAI SpA (GU L 119 del 23.4.2004, pag. 1); NN 88/98, Finanziamento da parte della BBC, tramite il canone, di un notiziario operante 24 ore su 24 senza pubblicità" (GU C 78 del 18.3.2000, pag. 6); NN 70/98, Aiuto di Stato ai canali televisivi pubblici tedeschi Kinderkanal e Phoenix (GU C 238 del 21.8.1999, pag. 3).

<sup>29</sup> Cause riunite T-195/01 e T-207/01, Racc. 2002, pag. II-2309.

emittenti di servizio pubblico sia un aiuto esistente in base alle norme indicate ai precedenti punti 28 e 29; 2) se le modifiche successive influiscano sulla sostanza reale della misura iniziale (ovvero, la natura del vantaggio o la fonte di finanziamento, la finalità dell'aiuto, i beneficiari o la portata delle attività dei beneficiari) o se queste modifiche siano piuttosto di natura puramente formale o amministrativa<sup>30</sup>; 3) nel caso di successive modifiche sostanziali, se esse possano essere distinte dalla misura iniziale, nel qual caso sarebbe possibile valutarle separatamente, oppure se non siano distinguibili dalla misura iniziale, cosicché questa, nel suo complesso, risulta trasformata in un nuovo aiuto.

## **5. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI DI STATO A NORMA DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFI 2 E 3**

37. Sebbene la compensazione degli obblighi di servizio pubblico venga valutata in genere a norma dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato, nel settore della radiotelevisone possono applicarsi in linea di principio anche le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3, a condizione che siano soddisfatte le pertinenti condizioni.
38. Ai sensi dell'articolo 151, paragrafo 4 del trattato, la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture. L'articolo 87, paragrafo 3, lettera d) del trattato, consente quindi alla Commissione di considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a promuovere la cultura quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune.
39. Spetta alla Commissione decidere l'applicazione concreta di tale disposizione, come per le altre deroghe previste all'articolo 87, paragrafo 3. Si rammenta che le disposizioni che permettono una deroga al divieto di concedere aiuti di Stato vanno applicate in senso stretto. Di conseguenza, la Commissione ritiene di poter applicare la deroga culturale nei casi in cui il prodotto culturale è chiaramente identificato o identificabile<sup>31</sup>. Inoltre, secondo la Commissione il concetto di cultura va applicato al contenuto e alla natura del prodotto in questione e non al mezzo o alla sua distribuzione di per se stessi<sup>32</sup>. Infine, le esigenze in materia di istruzione e di democrazia di uno Stato membro sono da considerarsi distinte dalla promozione della cultura di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d)<sup>33</sup>.
40. Negli aiuti di Stato a favore di emittenti di servizio pubblico, di solito non si distingue tra esigenze della società in materia di cultura, di democrazia e d'istruzione. A meno che una misura di finanziamento non sia intesa specificamente a promuovere obiettivi culturali, in genere l'articolo 87, paragrafo 3, lettera d) non è pertinente. Di solito, gli

---

<sup>30</sup> Cfr. per esempio la decisione della Commissione sull'aiuto di Stato E 3/2005, Aiuto di Stato alle emittenti di servizio pubblico in Germania.

<sup>31</sup> Per esempio, decisioni della Commissione NN 88/98 BBC 24 ore (GU C 78 del 18.3.2000), NN 70/98 Kinderkanal e Phoenix (GU C 238 del 21.8.1999).

<sup>32</sup> Per esempio, decisione della Commissione N 458/2004, Aiuto di Stato a Espacio Editorial Andaluza Holding sl. (GU C/131/2005 del 29.5.2005).

<sup>33</sup> NN 70/98, Aiuto di Stato ai canali televisivi pubblici tedeschi Kinderkanal e Phoenix (GU C 238 del 21. 8.1999, pag. 3).

aiuti di Stato a favore di emittenti di servizio pubblico vengono erogati in forma di compensazione per l'adempimento del mandato di servizio pubblico e vengono valutati a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, in base ai criteri stabiliti nella presente comunicazione.

## **6. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI DI STATO A NORMA DELL'ARTICOLO 86, PARAGRAFO 2**

41. Il ruolo dei servizi di interesse economico generale per il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea è stato pienamente riconosciuto nel pacchetto sui servizi di interesse economico generale del 2005 e, a livello più generale, nella comunicazione del 2007 sui servizi di interesse generale, menzionata al punto 6.
42. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 86 prevede una deroga e deve essere interpretato in forma restrittiva. La Corte ha chiarito che, perché una misura possa beneficiare di tale deroga, è necessario che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
- (i) il servizio in questione deve essere un servizio di interesse economico generale ed essere chiaramente definito come tale dallo Stato membro (definizione)<sup>34</sup>;
  - (ii) l'impresa in questione deve essere esplicitamente incaricata dallo Stato membro di prestare tale servizio (incarico)<sup>35</sup>;
  - (iii) l'applicazione delle regole di concorrenza del trattato (in questo caso, il divieto di aiuti di Stato) deve ostacolare l'adempimento delle funzioni specifiche affidate all'impresa e l'esenzione da tali regole non deve compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità (criterio di proporzionalità)<sup>36</sup>.
43. Spetta alla Commissione, in quanto custode del trattato, accertare che tali criteri siano soddisfatti.
44. Nel caso specifico del servizio pubblico di radiotelediffusione, la suddetta impostazione deve essere adeguata alle disposizioni interpretative del protocollo di Amsterdam, che fa riferimento alla "missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro" (definizione e incarico) e prevede una deroga alle norme del trattato per quanto concerne il finanziamento del servizio pubblico di radiotelediffusione "nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiotelediffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico (...) e (...) non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico" (proporzionalità).

---

<sup>34</sup> Sentenza nella causa 172/80, Zuechner, Racc. 1981, pag. 2021.

<sup>35</sup> Sentenza nella causa C-242/95, GT-Link, Racc. 1997, pag. 4449.

<sup>36</sup> Sentenza nella causa C-159/94, EDF e GDF, Racc. 1997, pag. I-5815.

## 6.1. Definizione del mandato di servizio pubblico

### 6.1.1. In generale

45. Perché sia soddisfatta la condizione di cui al punto 42 (i) per l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, è necessario che vi sia una definizione ufficiale del mandato di servizio pubblico. Solo in tal caso la Commissione può valutare con sufficiente certezza del diritto se si possa applicare la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2.
46. La definizione di mandato di servizio pubblico è di competenza degli Stati membri, che possono decidere a livello nazionale, regionale o locale. In linea generale, nell'esercitare tale competenza si deve tenere conto del concetto comunitario di "servizi di interesse economico generale".
47. La funzione della Commissione consiste nel verificare se gli Stati membri rispettino o no le disposizioni del trattato<sup>37</sup>. Per quanto riguarda la definizione di servizio pubblico nel settore della radiotelevisiva, il ruolo della Commissione si limita all'accertamento di errori evidenti: non spetta alla Commissione decidere se un determinato programma debba essere offerto come servizio di interesse economico generale, né mettere in discussione la natura o la qualità di un determinato prodotto. Tuttavia, si avrebbe un errore evidente nella definizione del mandato di servizio pubblico se vi si includessero attività delle quali non si possa ragionevolmente ritenere che soddisfino – ai sensi del protocollo – le "esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società". È quanto avverrebbe di norma, per esempio, nel caso della pubblicità, del commercio elettronico, della televendita, delle sponsorizzazioni e delle attività promozionali. A questo proposito va ricordato che l'espressione "mandato di servizio pubblico" indica i servizi offerti al pubblico nell'interesse generale. La questione della definizione del mandato di servizio pubblico non deve essere confusa con quella del dispositivo di finanziamento scelto per prestare tali servizi. Quindi, sebbene le emittenti di servizio pubblico possano svolgere attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari, per procurarsi proventi, tali attività non possono essere considerate come facenti parte del mandato di servizio pubblico.
48. La definizione, da parte degli Stati membri, del mandato di servizio pubblico deve essere quanto più precisa possibile, senza lasciare dubbi sull'intenzione dello Stato membro di includere o no nel mandato di servizio pubblico una determinata attività esercitata dall'operatore incaricato. In mancanza di una definizione chiara e precisa degli obblighi imposti all'emittente di servizio pubblico, la Commissione non sarebbe in grado di svolgere la funzione affidatale dall'articolo 86, paragrafo 2 e non potrebbe quindi concedere nessuna esenzione a norma di tale articolo.
49. Individuare chiaramente le attività incluse nel mandato di servizio pubblico è importante anche per consentire agli operatori non incaricati di servizio pubblico di pianificare le loro attività. Inoltre, le condizioni del mandato di servizio pubblico devono essere definite con precisione per garantire che le autorità degli Stati membri ne possano effettivamente controllare l'adempimento, secondo quanto indicato nei capitoli seguenti.

<sup>37</sup>

Sentenza nella causa C-179/90, Mercati convenzionali porto di Genova SpA contro Siderurgica Gabrielli SpA, Racc. 1991, pag. I-5889.

50. Al tempo stesso, data la natura specifica del settore della radiotelevisiva, si ritiene di norma, secondo le disposizioni interpretative del protocollo di Amsterdam, che sia legittima ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2 una definizione che imponga a una determinata emittente l'obbligo di fornire un'ampia gamma di programmazione e di offrire trasmissioni equilibrate e variate<sup>38</sup>. In genere, una simile definizione è considerata coerente con l'obiettivo di soddisfare le esigenze democratiche, culturali e sociali di una particolare società e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica. Come è spiegato nei capitoli seguenti, la definizione del mandato di servizio pubblico deve riflettere anche lo sviluppo e la diversificazione delle attività nell'era digitale e deve includere servizi che non sono programmi in senso tradizionale.

#### 6.1.2. *Evoluzione del mercato*

51. Le emittenti di servizio pubblico potranno utilizzare le possibilità offerte dalla digitalizzazione e dalla diversificazione delle piattaforme di distribuzione su una base tecnologica neutra, a vantaggio della società. Per garantire il ruolo fondamentale dei media di servizio pubblico nel nuovo ambiente digitale, le emittenti di servizio pubblico possono fornire contenuti di media audiovisivi in forma di servizi lineari, tramite nuove piattaforme di distribuzione, fornire programmi di interesse speciale e offrire servizi multimediali che non sono "programmi" in senso tradizionale, come i servizi di informazione on-line e servizi non lineari o a richiesta, soggetti ad adeguate salvaguardie. Questi servizi possono anche far parte del mandato di servizio pubblico, a condizione che rispondano alle medesime esigenze democratiche, sociali e culturali della società in questione e non comportino effetti sproporzionati sul mercato, non necessari per l'adempimento del mandato di servizio pubblico.

52. Parallelamente al rapido sviluppo dei servizi mediatici, stanno subendo cambiamenti anche i modelli commerciali delle emittenti. Le emittenti stanno rivolgendosi sempre più verso nuove fonti di finanziamento, quali la pubblicità on-line o l'offerta di servizi a pagamento (come l'accesso ad archivi previo versamento di un canone, canali televisivi tematici di interesse speciale a tariffa unitaria, l'accesso a servizi mobili previo pagamento di una somma forfetaria, l'accesso differito ai programmi televisivi previo versamento di un canone, scaricamento di contenuti on-line a pagamento ecc.). L'elemento remunerativo nei servizi a pagamento può essere correlato, per esempio, al pagamento di canoni di distribuzione in rete o del copyright da parte delle emittenti (per esempio se i servizi tramite le piattaforme mobili vengono offerti previo pagamento di un canone di distribuzione mobile). Allo stesso tempo, la Commissione osserva che alcuni Stati membri hanno scelto finora di non permettere che le emittenti di servizio pubblico offrano servizi a pagamento nell'ambito del loro mandato di servizio pubblico, perché sostengono che questa offerta sarebbe difficile da conciliare con gli obiettivi tradizionali di offrire programmi di qualità indipendenti e accessibili a tutti.

53. La Commissione ritiene che la retribuzione dei servizi di un'emittente di servizio pubblico in base al consumo possa influire negativamente sull'universalità di tale servizio per la società, poiché limita la sua offerta a una parte della popolazione che è in grado di pagare il servizio ed è disponibile a farlo. Questa mancanza di universalità può a sua volta privare il soggiacente finanziamento pubblico della sua legittimità, che

<sup>38</sup>

Sentenza nella causa T-442/03, SIC contro Commissione, Racc. 2008, punto 201.

consiste nell'offrire alla società in generale un servizio di natura sociale, democratica e culturale. Il che, tenuto conto dell'attuale diversificazione delle attività di radiotelevisiva, peraltro non significa necessariamente che i servizi di radiotelevisiva comprendenti un elemento remunerativo non possano mai essere qualificati come servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE, purché sia evidente che tali servizi non siano di natura commerciale. Tuttavia, è necessaria speciale vigilanza riguardo a questi servizi per stabilire se – considerati il loro contenuto, l'entità di contribuzione diretta dell'utente finale e il genere di servizi offerti normalmente dalle emittenti commerciali sul mercato – tali servizi rispondano realmente alle esigenze sociali, democratiche e culturali della società senza falsare indebitamente la concorrenza<sup>39</sup>.

54. Per esempio, la radiotelevisiva di contenuti di grande richiamo (come le finali della coppa UEFA) con formula a tariffa unitaria o in abbonamento oppure la partecipazione degli spettatori a un gioco a premi componendo un numero telefonico a tariffa maggiorata si qualificano evidentemente come attività commerciali e quindi, in base all'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE, non possono essere finanziate mediante aiuti di Stato. Al contrario, a seconda dei contenuti forniti e delle circostanze generali, altri servizi a pagamento possono verosimilmente soddisfare specifiche esigenze della società e la loro incidenza competitiva sul mercato può essere proporzionata rispetto agli obiettivi sociali, democratici e culturali perseguiti. L'offerta di servizi pubblici per soddisfare le esigenze di una parte della società con interessi specifici può richiedere risorse supplementari. In simili casi, può essere equo imporre l'onere del finanziamento di un tale servizio pubblico non all'intera popolazione, ma soltanto alle persone interessate ad accedere al servizio, riscuotendo tariffe unitarie o canoni di abbonamento intesi a coprire parzialmente i costi aggiuntivi di questi servizi. Alcuni esempi possono includere l'accesso ad elementi del servizio pubblico particolarmente progrediti sotto il profilo tecnologico. Analogamente, gli Stati membri possono incaricare le emittenti di servizio pubblico di offrire servizi di radiotelevisiva su nuove piattaforme, come la telefonia mobile, dove l'operatore della piattaforma addebita tariffe di trasmissione in rete. Il trasferimento di tali costi di semplice trasmissione in rete al consumatore finale da parte dell'emittente di servizio pubblico non implica che il servizio distribuito sulla piattaforma non possa legittimamente far parte del mandato di servizio pubblico.
55. In compendio, la Commissione ritiene che un elemento di remunerazione diretta nei servizi offerti da un'emittente di servizio pubblico non significa sempre e necessariamente che questi servizi esulino dal mandato di servizio pubblico. L'elemento della remunerazione è uno degli aspetti da prendere in considerazione per decidere se includere tali servizi nel mandato di servizio pubblico, poiché esso può incidere sull'universalità e sulla struttura globale del servizio offerto e sulle sue ripercussioni nel mercato. A condizione che il servizio in questione, comprendente un

---

<sup>39</sup> Come ha previsto il Consiglio d'Europa nella raccomandazione sul mandato dei media di servizio pubblico nella società dell'informazione, "(...) gli Stati membri possono esaminare soluzioni complementari di finanziamento tenendo debito conto delle questioni relative al mercato e alla concorrenza. In particolare, nel caso di nuovi servizi personalizzati, gli Stati membri possono eventualmente autorizzare i media di servizio pubblico a percepire remunerazioni (...). Tuttavia, nessuna di tali soluzioni dovrebbe porre a repentaglio il principio dell'universalità dei media di servizio pubblico o portare a discriminazioni tra gruppi diversi della società. Quando introducono nuovi sistemi di finanziamento, gli Stati membri dovrebbero rivolgere la debita attenzione alla natura del contenuto offerto, nell'interesse del pubblico e nell'interesse comune".

elemento remunerativo, soddisfi specifiche esigenze sociali, democratiche e culturali della società senza produrre effetti sproporzionati sulla concorrenza e sul commercio transfrontaliero, gli Stati membri possono incaricare le emittenti di servizio pubblico di offrire tale servizio come parte del loro mandato di servizio pubblico.

### 6.1.3. *Salvaguardie procedurali*

56. I nuovi servizi di grande rilievo offerti dalle emittenti di servizio pubblico, in particolare i servizi mediatici non tradizionali a finanziamento statale e i servizi a pagamento, possono avere effetti considerevoli sul mercato e possono incidere sulle iniziative private e sull'innovazione. Lo stesso vale per considerevoli modifiche dei servizi attuali. Inoltre, i servizi offerti via Internet, per esempio, in qualche caso possono avere una portata transfrontaliera più ampia che non i servizi televisivi tradizionali, influenzando così in maggior misura, potenzialmente, sul commercio intracomunitario. Di conseguenza, tale espansione delle attività a finanziamento statale dovrà essere accompagnata da salvaguardie sufficienti a garantire il rispetto integrale del trattato.
57. Spetta soprattutto agli Stati membri definire la portata del servizio pubblico e assicurarsi, in tale contesto, che siano rispettate le norme che disciplinano il finanziamento delle emittenti di servizio pubblico. Prima d'introdurre sul mercato nuovi servizi di grande rilievo, gli Stati membri dovranno considerare se il servizio soddisfi le medesime esigenze democratiche, sociali e culturali della società, tenendo debito conto anche dei suoi effetti potenziali sulle condizioni del mercato e sulla concorrenza, come stabilito nel protocollo di Amsterdam.
58. Spetta principalmente agli Stati membri stabilire, considerando le caratteristiche e l'evoluzione del mercato della radiotelevisone e la gamma dei servizi già offerti dall'emittente di servizio pubblico, che cosa sarà qualificato come "nuovo servizio di grande rilievo". La "nuova" natura di un'attività può dipendere tra l'altro dalla novità del servizio in termini di modalità di consumo (per esempio, non lineare o a richiesta anziché lineare) e anche del suo contenuto. La "grande rilevanza" del servizio può comprendere per esempio le risorse finanziarie richieste per il suo sviluppo e gli effetti previsti sulla domanda. Le modifiche considerevoli dei servizi attuali saranno valutate allo stesso modo dei nuovi servizi di grande rilievo.
59. Rientra nella competenza degli Stati membri scegliere il dispositivo più opportuno per garantire la coerenza dei nuovi servizi di grande rilievo con il protocollo di Amsterdam, tenendo conto delle specificità dei loro sistemi nazionali di radiotelevisone. Nell'interesse della trasparenza e per ottenere tutte le pertinenti informazioni necessarie per giungere a una decisione equilibrata, le parti interessate dovranno avere il diritto di esprimere la loro opinione sul nuovo servizio previsto, prima che esso venga autorizzato. Il risultato della valutazione e la motivazione della decisione saranno resi disponibili al pubblico.
60. Per stabilire se tali nuovi servizi di radiotelevisone soddisfino le esigenze democratiche, sociali e culturali della società, gli Stati membri dovrebbero esaminarne, tra l'altro, le caratteristiche peculiari in termini di obiettivi, contenuto, progettazione, pubblico destinatario e ampiezza di diffusione (comprese, per i servizi a pagamento, l'incidenza sull'universalità e l'adeguatezza del livello di prezzo ai fini di un equo accesso dei cittadini). Si dovrà inoltre valutare l'incidenza dei servizi

sull'offerta complessiva, equilibrata e variata, dell'emittente di servizio pubblico e il loro valore aggiunto in termini di servizio pubblico rispetto ai servizi già offerti (esaminando anche, nel caso dei servizi a pagamento, se il loro valore aggiunto in termini di servizio pubblico giustifichi l'elemento remunerativo dal punto di vista degli utenti finali).

61. Per considerare gli effetti potenziali dei servizi in questione sul mercato ed evitare indebite distorsioni della concorrenza eccessive, gli Stati membri dovranno valutare l'eventuale effetto di distorsione di un nuovo servizio sulle offerte commerciali, comparando la situazione in presenza e in assenza del nuovo servizio previsto. Nella valutazione, gli Stati membri dovranno considerare tra l'altro l'esistenza sul mercato di offerte analoghe o sostituibili, il potenziale per lo sfruttamento commerciale, la struttura del mercato, la posizione di mercato dell'emittente di servizio pubblico, il livello della concorrenza privata, la potenziale esclusione di iniziative private, l'effetto potenziale sui mercati vicini, l'effetto potenziale su altri mercati degli Stati membri, per esempio in termini di pubblico transfrontaliero<sup>40</sup>.
62. Nell'interesse di garantire l'imparzialità e di salvaguardare i diritti di terzi (per esempio riguardo alla riservatezza da attribuire alle informazioni fornite), la valutazione sembrerebbe efficace soltanto se effettuata da un organismo esterno e indipendente dall'amministrazione dell'emittente di servizio pubblico. Quando, eccezionalmente, è incaricato di effettuare tale valutazione un organismo appartenente all'emittente di servizio pubblico, lo Stato membro responsabile deve assicurare la propria indipendenza dall'amministrazione esecutiva dell'emittente di servizio pubblico. Le misure adeguate a tale scopo comprenderanno (i) l'introduzione di procedure speciali per scegliere i responsabili delle decisioni nell'ambito dell'organismo di controllo interno, così da evitare conflitti d'interesse con l'amministrazione esecutiva della società di radiotelevisiva, (ii) misure speciali di salvaguardia per assicurare che i responsabili delle decisioni nell'ambito dell'organismo di controllo interno non vengano rimossi dalle loro funzioni senza una motivazione obiettiva debitamente comprovata, (iii) la concessione di risorse umane finanziarie e sufficienti all'organismo di controllo interno e la garanzia della sua indipendenza funzionale nell'organizzazione e nell'utilizzo di tali risorse, (iv) la creazione di efficaci "muraglie cinesi" per evitare un indebito flusso d'informazioni verso l'amministrazione dell'azienda di radiotelevisiva e per tutelare le informazioni riservate fornite da terzi.
63. Le considerazioni sin qui descritte non impediranno alle emittenti di servizio pubblico di collaudare nuovi servizi innovativi (per esempio in forma di progetti pilota) su scala limitata (per esempio in termini di tempo e di pubblico) e allo scopo di raccogliere informazioni sulla fattibilità del servizio previsto e sul suo valore aggiunto, purché tale fase di collaudo non equivalga all'introduzione di un nuovo servizio di grande rilievo pienamente sviluppato.

---

<sup>40</sup>

Per esempio, quanto più il nuovo servizio è simile a offerte commerciali già disponibili, tanto maggiore è la probabilità che esso sottragga spettatori agli operatori commerciali e tanto più grave sarà la risultante distorsione di concorrenza. Quanto maggiore è il potenziale di sfruttamento commerciale del nuovo servizio, tanto più incisivi ne saranno gli effetti. Quanto più forte è la posizione dell'emittente di servizio pubblico nei confronti degli spettatori e sui mercati pubblicitari, tanto maggiore è la probabilità che il nuovo servizio avrà effetti di distorsione sulla concorrenza. Se il nuovo servizio offrirà in maggiore quantità contenuti di grande richiamo dove simili contenuti sono disponibili solo in misura limitata, è opportuno valutare l'incidenza di questo incremento sul mercato vicino.

64. La Commissione ritiene che una valutazione approfondita a livello nazionale, effettuata in modo indipendente e tenendo conto delle suddette salvaguardie, contribuirà ad assicurare il rispetto delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato. Naturalmente, ciò non lede le competenze della Commissione di verificare che gli Stati membri ottemperino alle disposizioni del trattato né il suo diritto di agire, ogniquale volta sia necessario, anche in base a reclami o di propria iniziativa.

## 6.2. **Incarico e vigilanza**

65. Per beneficiare della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, il mandato di servizio pubblico deve essere stata affidato ad una o più imprese mediante un atto ufficiale (atto legislativo, contratto o mandato vincolante).

66. Nell'atto d'incarico si dovrà indicare la natura precisa degli obblighi derivanti dal servizio pubblico, secondo quanto esposto nel precedente sottocapitolo 6.1, e si dovranno stabilire i parametri necessari per corrispondere la compensazione e le disposizioni per evitare e rimborsare eventuali compensazioni eccessive.

67. Ogni volta che la portata del mandato di servizio pubblico verrà ampliato per comprendere nuovi servizi, verranno modificati di conseguenza la definizione e l'atto d'incarico, entro i limiti dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE. Per consentire alle emittenti di servizio pubblico di reagire rapidamente ai nuovi sviluppi tecnologici, gli Stati membri possono anche prevedere che l'incarico relativo a un nuovo servizio venga conferito dopo la valutazione descritta nel precedente sottocapitolo 6.1.3, prima che l'atto originale di incarico venga formalmente convalidato.

68. Tuttavia, non è sufficiente che l'emittente di servizio pubblico sia stata formalmente incaricata della prestazione di un servizio pubblico ben definito, ma è anche necessario che il servizio pubblico venga effettivamente prestato come previsto nell'accordo formale tra lo Stato e l'emittente incaricata. A tale scopo, è auspicabile che un'autorità competente o un organismo appositamente designato ne verifichi l'applicazione secondo modalità trasparenti ed efficaci. L'esigenza che vi sia un'autorità od organismo adeguato incaricato della vigilanza è evidente per quanto riguarda gli standard qualitativi prescritti all'operatore incaricato. In base alla comunicazione della Commissione sui principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale<sup>41</sup>, non spetta alla Commissione valutare il rispetto degli standard qualitativi: la Commissione deve poter contare su un'adeguata vigilanza da parte degli Stati membri<sup>42</sup>.

69. Secondo il protocollo di Amsterdam, scegliere il dispositivo inteso a garantire un efficace controllo dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico è di competenza degli Stati membri, così da porre in grado la Commissione di svolgere la funzione affidatagli dall'articolo 86, paragrafo 2. È da presumere tuttavia che tale vigilanza possa essere efficace solo se condotta da un organismo esterno indipendente dall'emittente di servizio pubblico, che disponga del potere e delle risorse necessarie per esercitare la vigilanza su base regolare e per imporre misure correttive adeguate (per esempio obbligazioni vincolanti, sanzioni adeguate) nella misura in cui è necessario garantire il rispetto degli obblighi del servizio pubblico.

---

<sup>41</sup> COM(1999) 657 def., capitolo 3, punto 6.

<sup>42</sup> Sentenza nella causa T-442/03, SIC contro Commissione, Racc. 2008, punto 212.

70. Se non sono indicazioni sufficienti e affidabili che il servizio pubblico è effettivamente prestato in conformità dell'incarico conferito, la Commissione non ha la possibilità di svolgere le sue funzioni a norma dell'articolo 86, paragrafo 2 e non può quindi concedere nessuna deroga in base a tale articolo.

### 6.3. **Finanziamento del servizio pubblico di radiotelediffusione e criterio di proporzionalità**

#### 6.3.1. La scelta del finanziamento

71. Gli obblighi di servizio pubblico possono essere di natura quantitativa o qualitativa, o presentare entrambi tali caratteri. Indipendentemente dalla loro forma, gli obblighi di servizio pubblico possono giustificare una congrua compensazione se danno luogo a costi supplementari che di norma l'emittente non avrebbe dovuto sostenere.

72. I sistemi di finanziamento possono essere suddivisi in due grandi categorie: "finanziamento unico" e "finanziamento duplice". La categoria del "finanziamento unico" comprende i sistemi in cui il servizio pubblico di radiotelediffusione è finanziato esclusivamente con fondi statali, in qualsiasi forma. I sistemi di "finanziamento duplice" comprendono un'ampia gamma di dispositivi in cui il servizio pubblico di radiotelediffusione viene finanziato mediante diverse combinazioni di fondi statali e di introiti derivanti da attività commerciali o di pubblico servizio, come la vendita di spazi pubblicitari o di programmi e l'offerta di servizi a pagamento.

73. Come è indicato nel protocollo di Amsterdam, "le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiotelediffusione (...)". La Commissione non ha quindi obiezioni riguardo alla scelta di un sistema di finanziamento duplice piuttosto che del sistema di finanziamento unico.

74. Sebbene gli Stati membri siano liberi di scegliere i mezzi di finanziamento del servizio pubblico di radiotelediffusione, la Commissione deve verificare, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, che la deroga alla normale applicazione delle regole di concorrenza concessa per la prestazione del servizio d'interesse economico generale non incida sproporzionatamente sulla concorrenza nel mercato comune. La verifica ha natura "negativa": si tratta di appurare che la misura non sia sproporzionata. Inoltre, lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

75. Il protocollo di Amsterdam conferma questa impostazione anche per quanto riguarda il servizio pubblico di radiotelediffusione e ribadisce che il finanziamento non deve perturbare "le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

#### 6.3.2. Requisiti di trasparenza per la valutazione degli aiuti di Stato

76. La suddetta valutazione da parte della Commissione presuppone che vi siano una definizione chiara e precisa del mandato di servizio pubblico e una separazione chiara ed adeguata tra le attività di servizio pubblico e le altre attività.

77. Di norma, la separazione contabile tra le attività di servizio pubblico e le altre attività è già richiesta a livello nazionale, allo scopo di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici. Inoltre, la separazione contabile è necessaria per consentire alla Commissione di verificare il rispetto del criterio di proporzionalità: le fornisce infatti uno strumento per verificare l'esistenza di sovvenzioni incrociate e per difendere i pagamenti giustificati dall'esigenza di compensare le funzioni svolte ai fini dell'interesse economico generale. Solo sulla base di una ripartizione corretta dei costi e delle entrate è possibile determinare se il finanziamento pubblico sia effettivamente limitato ai costi netti del mandato di servizio pubblico e sia quindi ammissibile a norma dell'articolo 86, paragrafo 2 e del protocollo di Amsterdam.
78. Gli obblighi di trasparenza relativi alle relazioni finanziarie tra le autorità pubbliche e le pubbliche imprese e all'interno delle imprese alle quali siano riconosciuti diritti speciali o esclusivi o che siano incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, sono enunciati nella direttiva 2006/111/CE, che ha incorporato le modifiche della direttiva 80/723/CEE<sup>43</sup>.
79. A norma della direttiva 2006/111/CE, gli Stati membri devono adottare misure di trasparenza per tutte le imprese alle quali sono stati riconosciuti diritti speciali o esclusivi o che sono state incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e che ricevono una compensazione per servizio pubblico in qualsiasi forma in relazione a tale servizio, svolgendo nel contempo anche altre attività, ossia attività non di servizio pubblico. Questi requisiti di trasparenza sono: (a) i conti interni corrispondenti alle diverse attività, ovvero le attività di servizio pubblico e le altre attività, devono essere separati; (b) i costi e le entrate devono essere correttamente imputati o attribuiti in base a principi di contabilità dei costi applicati con coerenza e obiettivamente giustificati; (c) i principi di contabilità dei costi secondo i quali vengono tenuti conti separati devono essere chiaramente definiti<sup>44</sup>.
80. Gli obblighi generali di trasparenza vigono anche per le emittenti di servizio pubblico, in quanto imprese alle quali è stata affidata la gestione di un servizio d'interesse economico generale, che ricevono una compensazione pubblica in relazione a tale servizio e svolgono inoltre altre attività al di fuori del servizio pubblico.
81. Nel settore della radiotelevisiva, la separazione contabile non presenta particolari problemi per quanto concerne le entrate. Per tale motivo la Commissione ritiene che, per quanto riguarda le entrate, gli operatori di radiotelevisiva debbano fornire un rendiconto minuzioso della fonte e dell'importo di tutti i redditi derivanti dall'esercizio di attività di servizio pubblico e di altre attività.
82. Per quanto riguarda i costi, è possibile prendere in considerazione tutte le spese sostenute nell'esercizio del servizio pubblico. Se l'impresa svolge attività che esulano dal servizio pubblico, è possibile prendere in considerazione solo i costi relativi al servizio pubblico. La Commissione riconosce che, nel settore della radiotelevisiva pubblica, la separazione contabile può essere più difficile per quanto riguarda i costi dato che, in particolare nel campo della radiotelevisiva tradizionale, gli Stati

---

<sup>43</sup> Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, modificata successivamente dalle direttive 85/413/CEE, 93/84/CEE, 2000/52/CE e 2005/81/CE della Commissione.

<sup>44</sup> Cfr. l'articolo 4 della direttiva 2006/111/CE.

membri possono considerare come facente parte del mandato di servizio pubblico l'intera programmazione di un'emittente, consentendone tuttavia al tempo stesso lo sfruttamento commerciale. In altri termini, le attività di servizio pubblico e le altre attività possono condividere in ampia misura le medesime voci di costo ed i costi possono non prestarsi sempre ad essere adeguatamente ripartiti.

83. È necessario individuare sempre chiaramente e registrare in una contabilità separata i costi specifici delle attività diverse dal servizio pubblico (per esempio i costi del marketing della pubblicità). Inoltre, le voci di spesa destinate allo sviluppo delle attività contemporaneamente nel campo del servizio pubblico e del servizio non pubblico, per esempio i costi di investimento per l'acquisto di un pacchetto di frequenze di radiotelediffusione che saranno utilizzate per il lancio di canali diversi, commerciali e pubblici, per sviluppare una nuova piattaforma o per il lancio di una nuova serie di attività, dovrebbero essere imputati proporzionalmente alle attività del servizio pubblico e alle altre attività.
84. In altri casi, ogniqualvolta vengano utilizzate le medesime risorse – personale, attrezzature, impianti fissi, ecc. – per svolgere attività di servizio pubblico e altre attività, le voci comuni di spesa dovranno essere imputate in base alla differenza dei costi totali dell'azienda con e senza attività non di servizio pubblico<sup>45</sup>. In tali casi, i costi che sono interamente attribuibili alle attività di servizio pubblico, pur andando anche a profitto delle altre attività, non devono essere suddivisi proporzionalmente fra i due tipi di attività e possono essere imputati integralmente all'attività di servizio pubblico. Questa differenza rispetto all'impostazione seguita di solito in altri settori di servizi è spiegata dalle specificità del settore della radiotelediffusione pubblica. In tale settore si devono prendere in considerazione gli utili netti delle attività commerciali correlate alle attività di servizio pubblico allo scopo di calcolare i costi netti del servizio pubblico e quindi di ridurre il livello della compensazione per il servizio pubblico. In tal modo si riduce il rischio di sovvenzioni incrociate mediante costi comuni di contabilità per le attività di servizio pubblico.
85. L'esempio principale della situazione descritta al punto precedente è il costo di produzione di programmi nell'ambito del mandato di servizio pubblico dell'emittente. Questi programmi servono sia ad esercitare il mandato di servizio pubblico sia a creare un pubblico per la vendita di spazio pubblicitario. Tuttavia, è virtualmente impossibile quantificare con un sufficiente grado di precisione quanta parte del programma adempia al mandato di servizio pubblico e quant'altra parte generi introiti da pubblicità. Per questo motivo, la ripartizione del costo di programmazione tra le due attività rischia di essere arbitraria e non significativa.
86. La separazione contabile delineata in precedenza è essenziale per garantire la trasparenza e consentire un controllo equo ed efficace del finanziamento pubblico. La Commissione ritiene che tale trasparenza possa essere ancora migliorata distinguendo adeguatamente le attività di servizio pubblico dalle altre attività, al livello dell'organizzazione dell'emittente di servizio pubblico. In genere, la separazione funzionale o strutturale rende più facile evitare fin dall'inizio le sovvenzioni incrociate delle attività commerciali e garantire prezzi di trasferimento e il rispetto della piena

---

<sup>45</sup>

Ciò implica il riferimento alla situazione ipotetica in cui le attività non di servizio pubblico venissero interrotte: i costi evitati in tal modo rappresentano l'ammontare dei costi comuni da destinare alle attività non di servizio pubblico.

concorrenza. Di conseguenza, la Commissione invita gli Stati membri a considerare come forma di prassi migliore la separazione funzionale o strutturale delle attività commerciali di entità considerevoli, che si prestano alla distinzione e separazione.

87. Ogni volta che, nel rispetto del principio di separazione strutturale, le emittenti di servizio pubblico svolgono tramite filiali commerciali attività che esulano dal servizio pubblico, i rapporti tra le emittenti e le loro filiali commerciali devono essere improntate alla piena concorrenza e rispettare i principi del mercato.

### 6.3.3. Proporzionalità

#### 6.3.3.1. *In generale*

88. Nell'applicare il criterio di proporzionalità, la Commissione valuterà se le eventuali distorsioni della concorrenza determinate dalla compensazione per il servizio pubblico possano o no essere giustificate dalla necessità di prestare il servizio pubblico quale definito dallo Stato membro e di assicurarne il finanziamento. La Commissione valuterà se vi siano garanzie sufficienti per evitare la compensazione eccessiva e le sovvenzioni incrociate e per garantire che nelle loro attività commerciali le emittenti di servizio pubblico rispettino le condizioni di mercato. La Commissione intraprenderà eventualmente le iniziative necessarie in base ad altre disposizioni del trattato, quali gli articoli 81 e 82 CE.
89. Nella sua valutazione, la Commissione terrà conto del fatto che, quando il finanziamento pubblico è necessario per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico, il sistema considerato nel suo insieme può avere anche l'effetto positivo di garantire un'offerta universale, affidabile ed equilibrata in un contesto caratterizzato da una maggiore frammentazione del pubblico e dalla diversificazione dei servizi mediatici. Tuttavia, questo effetto va esaminato considerando le possibili incidenze negative del finanziamento pubblico, per esempio il fatto che esso impedisce l'ingresso di altri operatori sui mercati dei media, producendo maggiore concentrazione del mercato o possibili comportamenti anticoncorrenziali da parte degli operatori del servizio pubblico sui mercati rilevanti.
90. L'analisi degli effetti del finanziamento pubblico sulla concorrenza e sul commercio dovrà necessariamente basarsi sulle caratteristiche specifiche di ogni sistema nazionale. La Commissione è consapevole delle differenze di strutture concorrenziali e delle altre caratteristiche dei mercati dei media negli Stati membri. Quindi si potrà valutare in base all'articolo 86, paragrafo 2, la compatibilità di un aiuto di Stato a favore un'emittente di servizio pubblico soltanto caso per caso, secondo la prassi della Commissione<sup>46</sup>, nel rispetto dei principi enunciati nella presente comunicazione.

---

<sup>46</sup> Cfr. per esempio le recenti decisioni della Commissione nei seguenti casi di aiuti di Stato: E 8/06, Finanziamento statale dell'emittente fiamminga di servizio pubblico VRT (GU C 143 del 10.6.2008, pag. 7); E 4/05, Finanziamento statale di RTE e TNAG (TG4) (GU C 121 del 17.5.2008, pag. 5); E 3/2005, Aiuto di Stato alle emittenti tedesche di servizio pubblico (GU C 185 dell'8.8.2007, pag. 1); E 9/05, Canone RAI (GU C 235 del 23.9.2005, pag. 3); E 10/2005, Canone per la radiotelediffusione a France 2 e 3 (GU C 240 del 30.9.2005, pag. 20); E 8/05, Finanziamento del servizio pubblico spagnolo di radiotelediffusione RTVE (GU C 239 del 4.10.2006, pag. 17); C 2/04, Finanziamento ad hoc delle emittenti di servizio pubblico dei Paesi Bassi (GU L 49 del 22.2.2008, pag. 1).

### 6.3.3.2. *Compensazione eccessiva*

91. Gli Stati membri dovranno predisporre adeguati dispositivi per evitare compensazioni eccessive. Poiché una compensazione eccessiva non è necessaria per il funzionamento del servizio di interesse economico generale, essa costituisce un aiuto di Stato incompatibile, che deve essere rimborsato allo Stato.
92. La Commissione parte dalla considerazione che, di norma, il finanziamento statale è necessario perché l'impresa assolva le proprie funzioni di servizio pubblico. Tuttavia, per soddisfare il criterio di proporzionalità, è necessario che l'entità della compensazione pubblica non superi i costi netti del mandato di servizio pubblico, prendendo in considerazione anche altri redditi diretti o indiretti derivanti da tale mandato. Per determinare i costi netti di servizio pubblico, si prenderà quindi in considerazione il profitto netto di tutte le attività commerciali correlate all'attività di servizio pubblico.
93. In genere, le imprese che ricevono una compensazione per effettuare l'attività di servizio pubblico possono ottenere un profitto ragionevole, che consiste nel tasso di rendimento sul capitale proprio tenuto conto del rischio, o dell'assenza di rischio, sostenuto dall'impresa. Nel settore della radiotelediffusione il mandato di servizio pubblico viene spesso svolto da emittenti che non sono orientate al profitto o che non devono remunerare il capitale impiegato e non svolgono nessun'altra attività che non sia l'offerta del servizio pubblico. Secondo la Commissione, in queste situazioni non è ragionevole includere l'elemento del profitto nell'entità della compensazione per l'adempimento del mandato di servizio pubblico. In altri casi, tuttavia, per esempio quando vengono affidati obblighi specifici di servizio pubblico ad imprese a gestione commerciale che devono remunerare il capitale in esse investito, può essere considerato ragionevole un elemento di profitto che rappresenti un'equa retribuzione del capitale, tenuto conto del rischio, se debitamente giustificato, e a condizione che ciò sia necessario per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.
94. Per garantire l'adempimento continuo dei loro obblighi di servizio pubblico, le emittenti di servizio pubblico potranno tenere riserve fino al massimo del 10% delle spese annue stanziare per il loro mandato di servizio pubblico, allo scopo di finanziare tali loro attività. Nell'interesse della trasparenza, gli Stati membri stabiliranno le condizioni alle quali le emittenti di servizio pubblico potranno utilizzare queste riserve.
95. Le emittenti di servizio pubblico possono essere autorizzate a tenere riserve in eccesso pari al 10% delle spese annue stanziare per il loro mandato di servizio pubblico soltanto in casi eccezionali e debitamente giustificati. Tali riserve in eccesso sono consentite soltanto a condizione che siano specificamente accantonate in anticipo e a titolo vincolante allo scopo di realizzare investimenti straordinari e ingenti, necessari per l'adempimento del mandato di servizio pubblico. L'utilizzo di tali riserve eccezionali in anticipo dovrebbe anche essere limitato nel tempo, per un periodo non superiore alla durata dell'incarico o per un periodo equivalente e, in ogni caso, non superiore a quattro anni.
96. Per esempio, le riserve eccedenti possono essere giustificate per investimenti tecnologici importanti (come la digitalizzazione) la cui realizzazione è prevista per un determinato lasso di tempo e che sono necessari per l'adempimento del mandato di

servizio pubblico, oppure per grandi misure di ristrutturazione, necessarie per il funzionamento continuativo di un'emittente di servizio pubblico entro un lasso di tempo ben definito.

97. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico, e le riserve suddette, verranno utilizzate per finanziare le attività di servizio pubblico.

#### *6.3.3.3. Dispositivi di controllo*

98. Gli Stati membri assicureranno il controllo regolare ed efficace dell'uso del finanziamento pubblico, per impedire compensazioni eccessive e sovvenzioni incrociate e anche per controllare l'entità e l'utilizzo delle riserve. È di competenza degli Stati membri scegliere i dispositivi di controllo più adatti ed efficaci all'interno dei loro sistemi nazionali di radiotelediffusione, tenuto conto anche della necessità di assicurare la coerenza con i dispositivi già esistenti per il controllo dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.
99. È tuttavia da presumere che tali dispositivi di controllo possano operare con efficacia solo se vengono applicati a intervalli regolari, preferibilmente su base annuale, da un organismo esterno indipendente dalle emittenti di servizio pubblico. Per assicurare l'efficacia dei controlli, gli Stati membri dovranno assicurarsi che, per rimediare a un eventuale utilizzo indebito, si possano attuare misure efficaci, come il recupero di finanziamenti incrociati o il rimborso di riserve non utilizzate per lo scopo e l'arco temporale previsti.
100. La situazione finanziaria delle emittenti di servizio pubblico dovrebbe essere sottoposta a un esame approfondito al termine di ogni periodo di incarico o di un periodo equivalente che, in ogni caso, non dovrebbe superare i quattro anni. Se si stabilisce che le emittenti di servizio pubblico hanno tenuto a titolo continuo un importo elevato di riserve annuali, sarà necessario rivedere i parametri di erogazione della compensazione pubblica. Le eventuali riserve disponibili alla fine del periodo di incarico dovranno essere prese in considerazione per il calcolo delle esigenze finanziarie delle emittenti di servizio pubblico per il periodo successivo.

#### *6.3.3.4. Distorsioni del mercato*

101. Secondo il protocollo di Amsterdam, il finanziamento della radiotelediffusione pubblica non dovrà perturbare "le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico". Ne consegue che gli Stati membri dovranno assicurarsi che le attività delle emittenti di servizio pubblico non producano distorsioni del mercato non necessarie per l'adempimento della missione di servizio pubblico.
102. Nell'esercitare le attività di servizio pubblico, le emittenti di servizio pubblico non dovranno intraprendere attività che producano distorsioni esagerate della concorrenza. Per esempio, la trasmissione di contenuti di grande richiamo può rientrare nel mandato di servizio pubblico delle emittenti di servizio pubblico. Tuttavia, emergerebbero distorsioni sproporzionate del mercato se le emittenti di servizio pubblico mantenessero inutilizzati tali diritti per i contenuti di grande richiamo (per esempio i diritti sportivi di eventi importanti) senza concederli in licenza. Inoltre, se le

emittenti di servizio pubblico dovessero utilizzare la loro compensazione pubblica per superare costantemente le offerte dei concorrenti privati, così ottenere i diritti per gli eventi di grande richiamo, tale comportamento potrebbe portare all'esclusione dei concorrenti privati, con conseguente distorsione delle condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune, senza che ciò sia necessario all'adempimento del mandato di servizio pubblico. Per evitare tale comportamento anticompetitivo, la Commissione invita gli Stati membri ad accrescere la trasparenza riguardo alla struttura generale che regola l'acquisizione, l'utilizzo e la possibile concessione dei diritti di contenuti di grande richiamo da parte delle emittenti di servizio pubblico.

103. Nelle loro attività commerciali, le emittenti di servizio pubblico saranno tenute a rispettare i principi del mercato. Anzitutto, la compensazione pubblica e le riserve per il servizio pubblico non possono essere utilizzate a scopo di finanziamento di altre attività diverse da quelle pubbliche. Una simile sovvenzione incrociata non è giustificata e costituisce un aiuto di Stato incompatibile. Inoltre, gli Stati membri dovranno assicurare che le emittenti di servizio pubblico rispettino il principio della piena concorrenza nei rapporti con le loro filiali commerciali, attuino i loro investimenti commerciali secondo il principio dell'investitore in economia di mercato e non intraprendano pratiche contrarie alla concorrenza nei confronti delle loro concorrenti.
104. Un esempio di pratica anticoncorrenziale può essere la vendita a prezzi inferiori a quelli di mercato. Un'emittente di servizio pubblico potrebbe essere tentata di ridurre i prezzi della pubblicità o di offrire sotto costo altre attività diverse dal servizio pubblico (come i servizi commerciali a pagamento), in modo da ridurre le entrate delle concorrenti, in quanto il conseguente ridursi degli introiti è coperto dalla compensazione pubblica. Tale comportamento non può essere considerato come qualità intrinseca al mandato di servizio pubblico affidato all'emittente e in ogni caso perturberebbe "le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune", violando quindi il protocollo di Amsterdam.
105. In considerazione delle differenze fra le situazioni di mercato sopraindicate, la Commissione ritiene che spetti in primo luogo alle autorità nazionali valutare se le emittenti di servizio pubblico stiano rispettando i principi del mercato. In particolare, le questioni relative alla possibile riduzione eccessiva dei prezzi nelle loro offerte commerciali o l'eventuale offerta superiore alla concorrenza per i diritti di programmi nell'ambito del mandato di servizio pubblico, dovranno essere valutate principalmente a livello nazionale, tenendo conto delle peculiarità di ciascun caso e di ogni mercato. In questa valutazione è possibile utilizzare i seguenti criteri: costi di prestazione del servizio, confronto con i prezzi medi dei concorrenti sul mercato, rispettive quote di pubblico, coerenza con la precedente politica dei prezzi dell'emittente di servizio pubblico ecc.
106. Gli Stati membri dovranno adottare adeguati dispositivi per impedire distorsioni eccessive del mercato e controllare il comportamento sul mercato delle emittenti di servizio pubblico. Ferma restando l'applicazione delle regole di concorrenza, tali dispositivi dovranno consentire il controllo di eventuali pratiche contrarie alla concorrenza da parte delle emittenti di servizio pubblico, direttamente correlate al finanziamento pubblico che queste ricevono. I terzi avranno il diritto di presentare reclami a un organismo esterno, indipendente dalle emittenti di servizio pubblico,

contro tale comportamento presunto come anticoncorrenziale. L'organismo di controllo avrà i poteri necessari per imporre misure correttive adeguate e sanzioni commisurate, nel caso che sia comprovato il comportamento anticoncorrenziale.