

## II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

## COMMISSIONE

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 15 ottobre 2003

sulle misure (attuata dall'Italia) in favore di RAI SpA

[notificata con il numero C(2003) 3528]

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2004/339/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli <sup>(1)</sup> e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

### 1. PROCEDIMENTO

(1) Mediante la denuncia presentata alla Commissione il 17 giugno 1996 da RTI SpA (Reti televisive italiane), un'impresa che controlla tre canali televisivi nazionali italiani appartenente al gruppo Mediaset <sup>(2)</sup>, la Commissione è stata informata del fatto che l'Italia aveva attuato una serie di misure a favore della RAI-Radiotelevisione italiana SpA (l'emittente pubblica italiana, in prosieguo

«RAI»). La denuncia si concentrava sul canone d'abbonamento concesso alla RAI e su varie misure adottate dal governo italiano a favore della RAI nella prima metà degli anni novanta.

(2) Con lettere del 15 luglio e 4 settembre 1996, la Commissione ha chiesto informazioni alle autorità italiane, le quali hanno risposto con lettere del 30 agosto e 4 novembre 1996.

(3) Il 23 maggio 1997, Mediaset ha integrato la propria denuncia, presentando ulteriori documenti.

(4) Una nuova lettera con richiesta di informazioni è stata in seguito inviata dalla Commissione alle autorità italiane il 1° luglio 1998. Le autorità italiane hanno fornito alcuni degli elementi richiesti durante una riunione svoltasi il 31 luglio 1998 e con una lettera datata 7 agosto 1998. Si sono tenute, inoltre, diverse riunioni con la denunziante.

(5) Il 19 ottobre 1998, Mediaset ha presentato un ulteriore esposto alla Commissione riguardo alle stesse misure di aiuto menzionate nella denuncia originale. Con lettera del 8 gennaio 1999, ha integrato l'esposto ulteriore con nuovi documenti e il 15 febbraio 1999 ha avuto un incontro con la Commissione.

(6) Il 3 febbraio 1999, la Commissione ha ingiunto all'Italia di fornire tutte le informazioni necessarie per valutare se

<sup>(1)</sup> GU C 351 del 4.12.1999, pag. 20.

<sup>(2)</sup> Nella presente decisione, si fa riferimento alla denunziante, come «Mediaset», in quanto è Mediaset SpA che ha partecipato all'indagine della Commissione sull'aiuto di stato e ha fatto propria la denuncia, originariamente presentata da RTI SpA.

- le misure fossero da considerarsi un aiuto esistente o un nuovo aiuto (in prosieguo «l'ingiunzione»). Tale decisione è stata comunicata all'Italia con lettera del 26 febbraio. L'Italia ha fornito alcune delle informazioni richieste e ha presentato le proprie osservazioni con lettera del 26 marzo. La Commissione ha in seguito domandato ulteriori informazioni con lettera del 28 aprile, cui le autorità italiane hanno risposto con lettera del 16 giugno.
- (7) Mediaset ha scritto alla Commissione il 17 maggio 1999 in merito alla questione se le misure fossero da considerarsi un aiuto esistente o un nuovo aiuto e ha tenuto una riunione con la Commissione il 18 maggio 1999.
- (8) Con lettera del 27 settembre 1999, la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE in relazione ad alcune delle misure ad hoc che Mediaset aveva indicato come aiuto di stato (in prosieguo «la decisione di avvio del procedimento»).
- (9) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* <sup>(3)</sup>. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto in oggetto.
- (10) La Commissione ha ricevuto osservazioni dall'Italia il 2 dicembre 1999.
- (11) La Commissione ha ricevuto le seguenti osservazioni dalle parti interessate:
- con lettera del 2 dicembre 1999, osservazioni della RAI (inoltrate all'Italia con lettera del 6 dicembre 1999),
  - con lettera del 19 gennaio 2000, osservazioni della Federazione Radio Televisioni («FRT»),
  - con lettera del 1° febbraio 2000, osservazioni della Association des Télévisions Commerciales Européennes («ACT»),
  - con lettera del 28 gennaio 2000, osservazioni di Mediaset.
- (12) Le osservazioni delle parti interessate sono state inoltrate all'Italia con lettere del 6 dicembre 1999 e del 23 febbraio 2000. All'Italia è stata quindi concessa l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, ricevute con lettera del 5 maggio 2000.
- (13) Alla Commissione sono altresì pervenute tardivamente le osservazioni del coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), con lettera del 12 giugno 2000.
- (14) La Commissione ha avuto riunioni con la RAI il 26 gennaio 2000 e il 4 dicembre 2000.
- (15) La Commissione ha incontrato le autorità italiane il 5 giugno 2000.
- (16) Inoltre, la Commissione ha avuto riunioni con Mediaset nelle seguenti date: 20 marzo e 20 giugno 2000, 2 maggio 2001, 20 giugno 2001 e 25 ottobre 2001 ed ha ricevuto lettere dalla denunciante l'8 novembre 2000 e il 25 maggio 2001. Nella riunione del 20 giugno 2001, Mediaset ha presentato uno studio sulla ristrutturazione della RAI, preparato dalla Charles River Associates. Mediaset ha inoltre scritto alla Commissione il 12 giugno 2002 e il 20 aprile 2003.
- (17) Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam è stato aggiunto al trattato CE un protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica (in prosieguo «il protocollo di Amsterdam»).
- (18) La Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione <sup>(4)</sup> (in prosieguo «la Comunicazione») stabilisce i principi che la Commissione intende seguire ai fini dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al finanziamento statale del servizio pubblico di radiodiffusione.
- (19) Alla luce della comunicazione, la Commissione ha richiesto nuove informazioni all'Italia con lettera del 13 settembre 2002. Successivamente, la Commissione ha avuto una riunione con le autorità italiane l'8 dicembre 2002 e ha ricevuto alcune delle informazioni richieste il 3 e l'11 dicembre 2002.
- (20) Inoltre, la Commissione ha scritto alle autorità italiane il 14 novembre 2002, richiedendo alcuni documenti e le autorità italiane hanno risposto il 5 maggio 2003.

<sup>(3)</sup> Cfr. nota 1.

<sup>(4)</sup> GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5.

## 2. SITUAZIONE NAZIONALE

### 2.1. Sviluppo storico dei fondamenti normativi del servizio pubblico di radiodiffusione in Italia

- (21) Sin dal 1910, lo Stato italiano si riservava lo sfruttamento dei servizi radiotelegrafici, con la facoltà di accordare concessioni e licenze a operatori privati o pubblici. Nel 1924, il servizio pubblico radiofonico fu affidato con licenza esclusiva alla URI, successivamente trasformata in EIAR e infine in RAI. Dal 1927 la legge giustificava il monopolio statale sui servizi di radiodiffusione alla luce della loro pubblica utilità e degli obiettivi educativi, artistici e culturali nell'interesse di tutti i cittadini.
- (22) Nel 1948 la Costituzione repubblicana entrò in vigore e il servizio pubblico di radiodiffusione trovò un fondamento costituzionale nei principi della libertà di parola e nel diritto all'informazione per permettere ai cittadini di partecipare alla vita democratica del paese. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la diffusione radiofonica e televisiva restarono riservate allo Stato in virtù dell'articolo 43 della Costituzione, il quale fa riferimento a servizi pubblici essenziali di preminente interesse generale. La RAI era la concessionaria unica grazie ad una serie di convenzioni che le garantivano la concessione esclusiva.
- (23) La legge n. 103 del 14 aprile 1975 «Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva» (in prosieguo «legge 103/75») codificò tale situazione. La legge enfatizzava il legame esistente tra il servizio pubblico di radiodiffusione, l'articolo 43 della Costituzione, la nozione di servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale e il monopolio statale in questo settore. L'articolo 15 della legge 103/75, che sostanzialmente confermava il disposto dell'articolo 7 del DPR n. 180 del 26 gennaio 1952 (in prosieguo «decreto 180/1952»), prevedeva che la RAI fosse finanziata con il canone di abbonamento, i proventi derivanti dalla pubblicità e con le altre entrate consentite dalla legge.
- (24) Il mercato radiotelevisivo subì poi graduali cambiamenti. Durante la seconda metà degli anni settanta, gli operatori privati iniziarono de facto a diffondere il loro segnale, inizialmente a livello locale e successivamente a livello nazionale.
- (25) Tale sviluppo fu avallato dalla Corte costituzionale. È pacifico ed è stato sottolineato da Mediaset stessa, che la sentenza n. 202/1976 della Corte costituzionale fu la

prima che contribuì sostanzialmente all'apertura alla concorrenza del mercato radiotelevisivo italiano. La Corte dichiarò infatti incostituzionale il monopolio sui servizi di diffusione radiofonica e televisiva su scala locale, mentre confermò la legittimità del monopolio dello Stato sulla radiodiffusione a livello nazionale, in quanto si trattava di un servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale. Successivamente alla sentenza n. 202/1976, le emittenti locali si moltiplicarono in tutto il paese e, dopo alcuni anni, grazie all'uso di videotape o collegamenti radio, furono in grado di trasmettere lo stesso programma contemporaneamente in un'ampia area geografica (cosiddetta «syndication»). La legalità del monopolio sulla radiodiffusione nazionale fu riaffermata dalla Corte costituzionale nel 1981 con la sentenza n. 148/1981, nella quale la Corte confermava il monopolio su base temporanea (vale a dire in attesa della promulgazione di un'adeguata legge antitrust per il settore) in base all'argomentazione che il servizio di radiodiffusione nazionale costituiva un servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale. Durante gli anni ottanta, il monopolio nazionale sostanzialmente è coesistito con gli operatori privati che trasmettevano a livello nazionale mediante il sistema della syndication.

- (26) La legge n. 223 del 6 agosto 1990 «Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato» (in prosieguo «legge 223/90») costituisce la prima legge generale di regolamentazione del servizio radiotelevisivo pubblico e privato. Detta legge prendeva atto della situazione verificatasi sul mercato radiotelevisivo nel corso degli anni ottanta e la codificava. Essa prevedeva la possibilità di svolgere attività radiotelevisive a livello nazionale (e non solo a livello locale), anche per le concessionarie private, oltre che per la concessionaria del servizio pubblico.
- (27) Altre importanti norme di questa legge riguardavano la pubblicità. L'articolo 8, comma 6, stabiliva il limite della pubblicità per la RAI e le concessionarie private, in base al quale la RAI non poteva superare il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora, mentre le concessionarie private a livello nazionale non potevano superare il 15 % dell'orario giornaliero di programmazione e il 18 % di ogni ora. L'articolo 8, comma 16, prevedeva un limite massimo per gli introiti pubblicitari della RAI, successivamente rimosso dal decreto legge 408/1992 con decorrenza al 1° gennaio 1994 <sup>(5)</sup>.

### 2.2. Descrizione della RAI

- (28) La RAI fu originariamente creata nel 1924 con il nome di URI (Unione radiofonica italiana), successivamente fu trasformata in EIAR nel 1927, poi in RAI (Radio audizioni Italia) nel 1944 e infine in RAI-Radiotelevisione

<sup>(5)</sup> Relazione del garante per la radiodiffusione e l'editoria 1995, pag. 140.

italiana SpA nel 1954. Il 3 gennaio 1954, iniziò le trasmissioni televisive con il canale RAI 1, sulla base del decreto 180/1952 che conferiva alla RAI l'attività di radiodiffusione. Dal 1957, il segnale RAI copre l'intero territorio italiano. Nel 1961, venne istituito un secondo canale, RAI 2, seguito nel 1979 da un canale regionale, RAI 3. Dal 1934 la diffusione radiofonica era stata organizzata mediante la suddivisione in tre canali, denominati «Primo, Secondo e Terzo programma».

- (29) L'oggetto sociale, descritto nello statuto della RAI, consiste in attività di trasmissione, distribuzione e trasferimento di programmi e segnali sonori e televisivi via etere, satellite o qualsiasi altro mezzo, l'installazione, l'esercizio, lo sviluppo e l'utilizzo degli impianti e dei mezzi per la suddetta attività, la produzione, l'acquisizione, la commercializzazione di opere, programmi e servizi suscettibili di costituire oggetto della suddetta attività, il compimento di qualsiasi altra operazione utile allo svolgimento della suddetta attività.
- (30) La RAI è una società per azioni d'interesse nazionale ai sensi dell'articolo 2461 del codice civile italiano. Nel periodo cui si riferisce la presente decisione, il capitale sociale della RAI è interamente detenuto dal settore pubblico <sup>(6)</sup>. Sebbene sia una società per azioni, la RAI è soggetta a norme particolari. Ad esempio, è sottoposta alla supervisione e alle direttive del Parlamento tramite un'apposita commissione parlamentare e, dall'entrata in vigore della legge n. 203 del 25 giugno 1993, il consiglio di amministrazione della RAI è nominato dai presidenti delle due camere del Parlamento.
- (31) La convenzione tra lo Stato e la RAI del 1° agosto 1988, approvata con DPR n. 367 del 1° agosto 1988 (in prosieguo «la convenzione del 1988») prevede che la RAI gestisca almeno 3 canali radio e 3 canali TV. Uno dei canali televisivi può essere utilizzato anche per la diffusione regionale o subregionale. La convenzione tra lo Stato e la RAI del 1994 (approvata con DPR del 28 marzo 1994) contiene disposizioni analoghe: la RAI gestisce tre canali radio e tre canali televisivi nonché i mezzi necessari per collegare la produzione e la distribuzione. Uno dei canali TV può essere utilizzato anche per la diffusione regionale o subregionale.
- (32) Negli anni dal 1992 al 1995, alla RAI era affidato il servizio pubblico di radiodiffusione. Essa svolgeva inoltre attività commerciali non rientranti nella definizione di servizio pubblico, essenzialmente tramite entità giuridiche distinte, tra cui le più importanti erano Sipra, Nuova Fonit, Nuova Eri, e Sacis.

### 3. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLE MISURE

#### 3.1. Oggetto della presente decisione

- (33) Nell'ingiunzione, la Commissione ha menzionato diverse misure, ritenute da Mediaset in contrasto con l'articolo 87, del trattato, vale a dire:
- a) il canone di abbonamento;
  - b) l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI;
  - c) la conversione nel 1995 del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della Cassa depositi e prestiti (in prosieguo «CDDPP»);
  - d) l'aumento del capitale RAI nel 1992;
  - e) la riduzione del canone di concessione dovuto dalla RAI allo Stato [da 154 a 40 miliardi di lire italiane (ITL)];
  - f) l'operazione di factoring da parte di Cofiri factor nel 1990;
  - g) il prestito Cofiri del 1997.
- (34) Alla luce delle informazioni ricevute in seguito all'ingiunzione, la Commissione è pervenuta alla conclusione preliminare che la misura di cui alla lettera a), costituisce un aiuto esistente, le misure di cui alle lettere e), f), e g) non costituiscono un aiuto di Stato, mentre le misure b), c), e d) sono nuove e possono configurare un aiuto di Stato. Pertanto, con la decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha aperto una procedura formale d'indagine ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, sull'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI, sulla conversione nel 1995 del canone di concessione del 1992 e 1993 in un prestito della CDDPP e sull'aumento del capitale RAI nel 1992 <sup>(7)</sup> (in prosieguo «misure ad hoc»). Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha inoltre spiegato dettagliatamente i motivi per i quali le misure e), f), e g) non costituiscono un aiuto di Stato e le conclusioni riguardanti le misure e), f) e g) non sono state contestate davanti la giurisdizione comunitaria. Poiché il canone di abbonamento era qualificabile come aiuto esistente, esso è stato esplicitamente escluso dal campo di applicazione della decisione di avvio del procedimento.

<sup>(6)</sup> Attualmente il ministero del Tesoro detiene il 99,45 % del capitale.

<sup>(7)</sup> Punto 74 della decisione di avvio del procedimento.

(35) Le misure ad hoc oggetto dell'indagine formale della Commissione sono state adottate nel periodo tra il 1992 e il 1995. Pertanto, la presente decisione si concentra sui rapporti finanziari tra la RAI e l'Italia durante tale periodo.

(36) Come la decisione di avvio del procedimento, anche la presente decisione non tratta la questione relativa alla classificazione legale del canone di abbonamento e alla sua compatibilità con il trattato. Dato che il canone è considerato in via preliminare un aiuto esistente, dette questioni vengono esaminate in un procedimento distinto ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE <sup>(8)</sup>. Tuttavia, per avere un quadro completo dei rapporti finanziari tra l'Italia e la RAI nel periodo oggetto della presente indagine, la Commissione deve prendere in considerazione non solo le misure ad hoc ma anche il sostegno finanziario, concesso alla RAI mediante il meccanismo del canone di abbonamento. Pertanto, nella presente decisione, la Commissione farà riferimento al canone di abbonamento esclusivamente nella misura necessaria a chiarire il proprio ragionamento riguardo alle misure ad hoc.

(37) Oltre che degli atti normativi precitati, nel periodo oggetto della presente indagine, i rapporti tra lo Stato e la RAI erano regolati dalla convenzione Stato-RAI del 1° agosto 1988, approvata dal DPR n. 367 (la «convenzione del 1988») e rimasta in vigore sino all'agosto del 1994, nonché dalla convenzione, firmata dalla RAI e dalle autorità italiane nel marzo 1994 (in prosieguo «la convenzione del 1994») approvata con DPR del 28 marzo 1994 ed entrata in vigore il 1° settembre 1994.

### 3.1.1. *Il canone di abbonamento*

(38) Il canone di abbonamento costituisce il più importante meccanismo di finanziamento della RAI. La legge collega chiaramente il canone di abbonamento al conferimento del servizio pubblico di radiodiffusione alla concessionaria, cioè alla RAI. Il canone trae origine dal RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge n. 880 del 1938, la quale introdusse l'obbligo per tutti i possessori di un apparecchio in grado di ricevere il segnale radiodiffuso di versare allo Stato un canone di abbonamento, che lo Stato doveva concedere all'entità incaricata del servizio pubblico di radiodiffusione.

### 3.1.2. *L'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI*

(39) Il decreto legge n. 558 del 30 dicembre 1993 «Disposizioni urgenti per il risanamento e il riordino della RAI — SpA» (in prosieguo «DL 558/1993») stabiliva una serie di misure volte a riformare la RAI. Le disposizioni del decreto sono state reiterate in decreti successivi e infine convertite nella legge 650/1996.

(40) In conformità agli articoli 2, 3 e 5 del decreto legge 558/1993, la RAI deve provvedere alla rivalutazione dei beni iscritti nel bilancio 1993. L'eventuale differenza positiva tra i valori rideterminati e quelli indicati nell'ultimo bilancio può essere stanziata in una riserva speciale. Tali operazioni sono esenti da imposte e diritti.

(41) All'atto della rivalutazione dei beni, la RAI creò una riserva di rivalutazione pari a 677 miliardi di ITL che utilizzò contabilmente per coprire le perdite del 1993.

### 3.1.3. *La conversione nel 1995 del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della CDDPP*

(42) Come indicato nella decisione di avvio del procedimento, il canone di concessione è un corrispettivo pagato allo Stato da ciascuna emittente televisiva per l'utilizzo di una determinata frequenza di trasmissione. La convenzione del 1988 tra la RAI e lo Stato stabiliva il canone di concessione dovuto dalla RAI per il 1992 e il 1993. Il canone di concessione dovuto dalla RAI per il 1992 e il 1993, determinato in conformità all'articolo 24 del DPR 367/1988, ammontava a circa 154 miliardi di ITL all'anno <sup>(9)</sup>, somma che doveva essere versata entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio annuo della RAI.

(43) L'articolo 4 del DL 558/1993 prevedeva che il credito dello Stato a fronte del canone di concessione del 1992 e 1993 fosse ceduto alla Cassa depositi e prestiti la quale avrebbe trasformato il debito in capitale, a condizione che fossero soddisfatte alcune condizioni. Successivamente, l'articolo 4 del DL 134/1995 prevedeva la possibilità di convertire il credito della CDDPP in un prestito.

<sup>(8)</sup> GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

<sup>(9)</sup> 154 283 milioni di ITL per il 1992 e 154 245 milioni di ITL per il 1993. Tuttavia, la RAI pagò 1 560 milioni di ITL per il 1992, lasciando in sospeso 152 723 milioni di ITL.

Di conseguenza, l'articolo 4 del DL 252/1995 convertito nella legge 650/1996, prevedeva l'effettiva cessione alla CDDPP del credito dello Stato per il canone di concessione del 1992 e 1993 e la trasformazione di tali crediti in un prestito a favore della RAI <sup>(10)</sup>.

- (44) Il 6 luglio 1995, la CDDPP concesse alla RAI un prestito decennale con un tasso d'interesse fisso del 9 %. Il 31 dicembre 1997, la RAI rimborsò l'intero prestito, grazie a un altro prestito concesso da Cofiri. Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha ritenuto il secondo prestito conforme alle condizioni del mercato.

#### 3.1.4. *Il cosiddetto aumento del capitale RAI nel 1992*

- (45) In conformità all'articolo 1 del DL n. 2 del 2 gennaio 1992, convertito nella legge n. 332 1° luglio 1992, lo Stato ha concesso 100 miliardi all'IRI che doveva trasferire il denaro alla RAI. Negli atti parlamentari, tale concessione viene descritta come una compensazione per l'insufficiente incremento del canone di abbonamento per il 1992 rispetto all'inflazione. Il 20 febbraio 1992, l'IRI trasferì i 100 miliardi alla RAI <sup>(11)</sup>.

#### 4. OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE

- (46) Le osservazioni presentate dalla RAI sostanzialmente coincidono con le argomentazioni delle autorità italiane e riassunte ai considerando da 55 a 61. Per brevità, esse non sono esposte nella presente sezione.
- (47) Gli argomenti della denunziante si possono riassumere come segue. Mediaset sostiene che l'esenzione d'imposta sulla rivalutazione dei beni RAI ha comportato un vantaggio di circa 450,6 miliardi di ITL a favore della RAI. Inoltre, la riserva creata in seguito alla rivalutazione è stata utilizzata anche per ricostituire il capitale RAI che avrebbe dovuto essere soggetto a un'imposta di registrazione dell'1 %. A tale proposito, l'esenzione ha quindi generato un vantaggio di 1,2 miliardi di ITL.
- (48) Mediaset ritiene che la conversione del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della CDDPP, avvenuta nel 1995, costituisca un vantaggio per la RAI, in quanto tale operazione ha consentito di ridurre le somme che la RAI avrebbe pagato allo Stato a titolo di canone di concessione per il 1992 e il 1993 compresi gli interessi.
- (49) Mediaset afferma che, nel periodo in cui il debito per il canone di concessione era pendente (cioè sino al 1995), la RAI avrebbe dovuto pagare gli interessi al tasso ufficiale di sconto, più una penale del 2,5 %, che sarebbe salita al 5 % dopo il primo mese <sup>(12)</sup>. Poiché, all'atto della conversione in prestito degli importi dovuti per il canone di concessione, tale penale non è stata applicata, la RAI ha ottenuto un vantaggio. Inoltre, la RAI ha ottenuto ulteriori vantaggi, poiché il prestito stesso era soggetto a un tasso d'interesse (9 %) inferiore al tasso di mercato (12 %) <sup>(13)</sup>.
- (50) Per quanto concerne il cosiddetto aumento di capitale, Mediaset sostiene che esso non è coerente con il criterio dell'investitore in un'economia di mercato e pertanto costituisce un aiuto di Stato a favore della RAI.
- (51) Mediaset sostiene inoltre che vi dovrebbe essere una supervisione a livello nazionale sull'adempimento della missione di servizio pubblico affidata alla RAI. Tuttavia, in assenza di un'effettiva istituzione nazionale, incaricata di svolgere questo ruolo, spetta alla Commissione assumersi la responsabilità della supervisione <sup>(14)</sup>. Successivamente, Mediaset ha aggiunto che la comunicazione impedirebbe alla Commissione di ritenere il finanziamento pubblico della RAI compatibile con il mercato comune per il semplice fatto che non vi sono indicazioni che il servizio pubblico sia effettivamente sottoposto a supervisione <sup>(15)</sup>.
- (52) Sin dalla presentazione della prima denuncia del 17 giugno 1996, Mediaset sostiene che la RAI effettuava un'azione di «dumping» sul mercato pubblicitario, con effetti devastanti per il finanziamento delle emittenti private. Nella denuncia aggiuntiva del 19 ottobre 1998, Mediaset articolava ulteriormente la propria contestazione, sostenendo che la RAI è in grado di offrire spazi pubblicitari sottocosto su un mercato secondario rispetto ai suoi interessi (la pubblicità costituisce solo il 33 % degli introiti RAI), finanziando il costo dell'operazione mediante risorse statali, allo scopo di colpire Mediaset, il cui unico reddito è costituito dalla pubblicità. Ciò è avvenuto nel 1993 e nel 1994, dopo l'eliminazione del tetto pubblicitario della RAI <sup>(16)</sup>, allorché il numero di secondi di pubblicità, trasmessi dalla RAI è aumentato drasticamente dai 2 823 000 del 1992 ai 3 845 000 del 1994.
- (53) La Federazione Radio Televisioni («FRT»), associazione italiana delle emittenti private, ha osservato che la RAI opera come un'emittente privata, alla ricerca di audience

<sup>(10)</sup> Lettera delle autorità italiane del 16 giugno 1999.

<sup>(11)</sup> Di fatto, questa misura ha piuttosto la natura di una sovvenzione che di un aumento di capitale. In effetti, non vi è stato alcun correlativo aumento di capitale. Tuttavia, poiché dall'avvio del procedimento, la misura è stata definita come un «aumento di capitale», l'espressione è mantenuta per motivi pratici.

<sup>(12)</sup> Lettera di Mediaset del 28 gennaio 2000.

<sup>(13)</sup> Lettera di Mediaset dell'8 gennaio 1999.

<sup>(14)</sup> Lettera di Mediaset del 12 giugno 2002.

<sup>(15)</sup> Lettera di Mediaset del 20 aprile 2003.

<sup>(16)</sup> Punto 10.4.1 della lettera del 19 ottobre 1998.

e introiti pubblicitari. L'aiuto di Stato consente alla RAI di acquisire anchor-men e programmi interessanti, concedendole vantaggi in termini di audience e introiti pubblicitari. Il comportamento della RAI sul mercato corrisponde a quello di un tipico operatore commerciale, il quale cerca di incrementare l'audience, allo scopo di attirare la pubblicità. Anche i principali eventi sportivi vengono sfruttati, al fine di incrementare i forti introiti pubblicitari. Altri programmi di carattere commerciale vengono acquistati con risorse statali, se sono in grado di garantire un'audience elevata e introiti pubblicitari. L'aiuto di Stato concesso alla RAI ha l'effetto di impedire lo sviluppo del settore radiotelevisivo locale. Indipendentemente dal protocollo di Amsterdam che concede agli Stati membri la libertà di definire come servizio pubblico programmi intrinsecamente commerciali e di finanziarli con risorse statali, la TV commerciale e la TV pubblica dovrebbero essere chiaramente distinte e il finanziamento statale dovrebbe essere consentito solo per servizi non forniti dalle emittenti private e dotati di una chiara connotazione di utilità sociale.

- (54) Secondo l'associazione europea delle televisioni commerciali («ACT»), tali misure possono senz'altro pregiudicare la concorrenza, poiché alcune emittenti dell'UE operano già in Italia. Tutte le altre emittenti sono potenziali concorrenti della RAI. Le emittenti pubbliche dovrebbero limitarsi a trasmettere programmi che il mercato non fornisce. Sebbene, in conformità al protocollo di Amsterdam, la Commissione non possa stabilire una misura europea che definisca il contenuto e l'organizzazione del servizio pubblico di radiodiffusione, essa dovrebbe comunque tentare di delimitare la nozione di servizio pubblico in questo settore, in conformità alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia.

## 5. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA

- (55) Le autorità italiane hanno affermato che la funzione di servizio pubblico, affidata alla RAI, abbraccia la totalità della programmazione RAI. Tale situazione fa seguito allo sviluppo storico della normativa sulla radiodiffusione in Italia e alle varie disposizioni che definiscono il servizio pubblico di radiodiffusione, attualmente in vigore.
- (56) Le autorità italiane hanno sostenuto che l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI non costituisce un aiuto di Stato per le seguenti ragioni:

- a) questo tipo di esenzione è una misura, utilizzata anche per la trasformazione di altri enti pubblici in

SpA (come IRI, ENEL, ENI e INA) e in alcuni casi di privatizzazione nel settore bancario. Non si tratta quindi di una misura speciale;

- b) non esiste alcun reale vantaggio finanziario per la RAI, bensì semplicemente un ricalcolo del valore dei beni, già a disposizione dell'impresa;
- c) il diritto privato vieta la rivalutazione dei beni. La misura costringeva quindi la RAI, la quale non aveva alcuna ragione di effettuare una rivalutazione, a procedervi. Pertanto, qualsiasi eventuale vantaggio sarebbe non voluto;
- d) in passato, alcune leggi avevano previsto la facoltà di procedere alla rivalutazione dei beni di tutte le imprese, fissando uno specifico trattamento fiscale: l'esenzione dalle imposte o un'imposta sostitutiva <sup>(17)</sup>;
- e) l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione è collegata alla ristrutturazione della RAI prevista dal DL 558/93.
- (57) Ad avviso delle autorità italiane, anche la conversione del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della CDDPP non costituisce un aiuto di Stato, poiché il prestito del 1995 è stato concesso alla RAI a condizioni di mercato. Considerando che, nel 1998, la RAI ha ottenuto da Comit e Citibank un prestito 150 milioni di EUR al tasso Libor +25 punti base, un interesse al tasso Ribor +60 punti base sarebbe stato appropriato per la RAI nel 1995 poiché a tale epoca la RAI era un'impresa sana. Questo tasso è infatti molto prossimo al tasso applicato dalla CDDPP <sup>(18)</sup>.

- (58) In ogni caso, ammesso che la conversione abbia consentito alla RAI di pagare meno di quanto originariamente dovuto a fronte del canone di concessione per il 1992 e il 1993, l'eventuale riduzione sarebbe giustificata dalla sproporzione tra il canone pagato dalla RAI e quello pagato dagli operatori privati negli anni precedenti.

- (59) Le autorità italiane ritengono che l'aumento di capitale del 1992 debba essere considerato parte del canone di

<sup>(17)</sup> Lettera delle autorità italiane del 12 dicembre 2002.

<sup>(18)</sup> Secondo le autorità italiane, dal confronto tra il Ribor +60 e il tasso d'interesse applicato dalla CDDPP risulta che la RAI ha risparmiato 5 miliardi di ITL grazie al prestito della CDDPP.

abbonamento, poiché quest'ultimo non era stato adeguato all'inflazione, nonché come una misura, volta a coprire il costo della missione di servizio pubblico, affidata alla RAI. Le autorità italiane hanno inoltre sostenuto che l'aumento di capitale è coerente con il criterio dell'investitore in un'economia di mercato, in quanto dopo il 1993 la situazione economica della RAI ha cominciato a migliorare <sup>(19)</sup>. Di conseguenza, l'aumento di capitale non deve essere considerato aiuto di Stato.

(60) Nella lettera del 2 dicembre 1999, le autorità italiane hanno contestato il fatto che i prezzi della pubblicità della RAI fossero più alti di quelli dei concorrenti. La RAI dispone di spazi pubblicitari limitati rispetto a un'emittente privata e, pertanto, deve applicare prezzi più alti per sopravvivere in un mercato concorrenziale. Da una tabella allegata alla suddetta lettera risulta che, nel 1993, i prezzi medi della RAI per la pubblicità erano costantemente e notevolmente superiori a quelli di Mediaset (30 secondi di pubblicità in prime time, di giorno e di notte).

(61) Le autorità italiane e la RAI hanno altresì affermato che le misure oggetto d'indagine non costituiscono un aiuto di Stato, in quanto non sono in grado di pregiudicare gli scambi tra Stati membri e compensano il costo supplementare netto sostenuto dalla RAI per lo svolgimento della missione di servizio generale affidatale, vale a dire il servizio pubblico di radiodiffusione.

## 6. VALUTAZIONE DELL'AUTO

### 6.1. Sussistenza dell'aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato

(62) Perché una misura costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, devono ricorrere tutte le seguenti condizioni:

- a) deve essere concesso da uno Stato membro ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma;
- b) deve favorire talune imprese o talune produzioni (vantaggio selettivo), falsando o minacciando di falsare la concorrenza;
- c) deve incidere sugli scambi tra Stati membri.

<sup>(19)</sup> La redditività del capitale è passata dallo 0,0 del 1992 al 15,7 del 1997.

(63) La Commissione procederà distintamente per ogni misura, a valutare se sono soddisfatte le condizioni di cui alle lettere a) e b). Essa valuterà inoltre se le misure che soddisfano le due suddette condizioni soddisfano anche le condizioni di cui alla lettera c); quindi valuterà se la giurisprudenza recente della Corte di giustizia <sup>(20)</sup> influisca su tale analisi.

### 6.2. Risorse statali, vantaggio selettivo e distorsione della concorrenza

#### 6.2.1. L'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI

(64) All'epoca dell'emanazione del DL 558/1993, la rivalutazione dei beni normalmente comportava il pagamento di imposte sul reddito, se l'operazione generava una plusvalenza <sup>(21)</sup>. Di conseguenza, sebbene l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI non costituisca un'uscita di cassa diretta, essa influisce comunque direttamente sul bilancio dello Stato. Lo Stato, infatti, in tal caso, rinuncia a un gettito fiscale, cui ha legalmente diritto e che avrebbe normalmente preteso. La Corte di giustizia ha costantemente sostenuto che: «un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi costituisce aiuto statale ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato» <sup>(22)</sup>. Pertanto, la presente misura è stata concessa mediante risorse statali.

(65) La misura è tale da apportare un vantaggio economico alla RAI, in quanto elimina un elemento di costo dal conto profitti e perdite dell'impresa. Una qualsiasi altra impresa avrebbe versato allo Stato la normale aliquota d'imposta per la rivalutazione dei propri beni, sostenendo quindi i relativi esborsi. In virtù del DL 558/1993, la RAI ha potuto evitare il versamento di tali imposte, beneficiando direttamente di un vantaggio finanziario ed economico, precluso a qualsiasi altra impresa in una situazione analoga. Considerato che la concorrenza viene falsata, ogni qualvolta l'aiuto rafforza

<sup>(20)</sup> Sentenza della Corte del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, Altmark Trans, non ancora pubblicata.

<sup>(21)</sup> Cfr. articolo 54, comma 1, lettera c), del DPR n. 917 del 22 dicembre 1986 «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi». Cfr. anche Leo, Monacchi, Schiavo «Le imposte sui redditi nel testo unico» Giuffrè 1990, pag. 551.

<sup>(22)</sup> Causa C-6/97 Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1999, pag. I-02981, punto 16.



- la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria rispetto ai suoi concorrenti, tale vantaggio è tale da falsare la concorrenza tra la RAI e le altre imprese <sup>(23)</sup>.
- (66) Le argomentazioni apportate dall'Italia e dalla RAI a giustificazione della rivalutazione, sono sostanzialmente le seguenti:
- a) questo tipo di esenzione dalle imposte è una misura, utilizzata per la trasformazione di enti pubblici in SpA e in alcuni casi di privatizzazione nel settore bancario. Non si tratta quindi di una misura speciale;
  - b) non esiste alcun reale vantaggio finanziario per la RAI, bensì semplicemente un ricalcolo del valore dei beni, già a disposizione dell'impresa;
  - c) il diritto privato vieta la rivalutazione dei beni. La misura costringeva quindi la RAI, la quale non aveva alcuna ragione di effettuare una rivalutazione, a procedervi. Pertanto, qualsiasi eventuale vantaggio sarebbe non voluto;
  - d) in passato, alcune leggi, emanate prima del DL 558/1993, prevedevano la facoltà di procedere alla rivalutazione dei beni di tutte le imprese, fissando uno specifico trattamento fiscale: l'esenzione dalle imposte o un'imposta sostitutiva <sup>(24)</sup>;
  - e) l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione è collegata alla ristrutturazione della RAI prevista dal DL 558/93.
- (67) L'argomento di cui al considerando 66, lettera a), non è pertinente, in quanto il fatto che un'esenzione fiscale possa essere applicata in altri casi (che inoltre non presentano alcuna somiglianza con la situazione della RAI) non modifica la natura selettiva della misura in questione, salvo il caso in cui sia dimostrato che la misura è conforme allo schema generale o alla natura del sistema, prova che le autorità italiane non hanno fornito.
- (68) L'argomento di cui al considerando 66, lettera b), non può essere accolto, poiché il vantaggio non si identifica nell'ottenimento da parte della RAI di nuovi beni o nel trasferimento di beni ad una diversa entità giuridica, ma semplicemente nel fatto che la stessa società (RAI) non versa imposte che sarebbero state normalmente applicabili a tale operazione. La rivalutazione dei beni della RAI ne migliora il bilancio e la situazione economica complessiva. Inoltre, la RAI non versa le imposte, normalmente applicabili ad una rivalutazione, con la conseguente eliminazione dal bilancio di un elemento di costo che vi sarebbe stato altrimenti presente.
- (69) Analogamente, non può essere accolto l'argomento di cui al considerando 66, lettera c). In conformità alla giurisprudenza, la nozione di aiuto di Stato è definita sulla base degli effetti della misura e non di altre caratteristiche quali gli obiettivi, gli scopi o il carattere obbligatorio o facoltativo della misura. L'obbligatorietà dell'aiuto non modifica il fatto che la RAI riceve un vantaggio che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato. Nella misura in cui la RAI riceve un vantaggio grazie a un particolare trattamento fiscale previsto dalla legge, il fatto che la rivalutazione non sia consentita dal diritto privato è ugualmente irrilevante.
- (70) L'argomento di cui al considerando 66, lettera d), conferma l'analisi di questa misura, effettuata dalla Commissione. Prima del DL 558/1993, altre leggi hanno previsto un trattamento favorevole per tutte le imprese, in caso di rivalutazione dei beni. In luogo dell'applicazione delle normali norme fiscali, tali leggi prevedevano un'esenzione totale o un'imposta sostitutiva mentre, nel caso presente, tale trattamento è stato offerto solo alla RAI. Pertanto, la misura è selettiva.
- (71) L'argomento di cui al considerando 66, lettera e), riguarda la compatibilità della misura e non occorre discuterne in questa sezione.
- (72) In conclusione, l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni della RAI è stata concessa mediante risorse statali, appare tale da garantire un vantaggio alla RAI e configura una distorsione della concorrenza.

<sup>(23)</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 17 settembre 1980, nella causa C-730/79, Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 e conclusioni dell'avvocato generale, pag. 2698; cfr. anche sentenza della Corte dell'11 novembre 1987 nella causa C-259/85, Repubblica francese/Commissione, Racc. 1987, pag. 4393, punto 24. Cfr. anche conclusioni dell'avvocato generale, causa C-280/00, Altmark, (cfr. nota 20) punto 103. In queste ultime conclusioni, l'avvocato generale nota che è molto facile soddisfare tale requisito, in quanto si può presumere che ogni aiuto di Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza.

<sup>(24)</sup> Lettera delle autorità italiane del 12 dicembre 2002.

#### 6.2.2. La conversione nel 1995 del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della CDDPP

- (73) Come indicato precedentemente, nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione concludeva che il

canone di concessione è un corrispettivo pagato allo Stato da ciascuna emittente televisiva per l'utilizzo di una determinata frequenza di trasmissione <sup>(25)</sup>.

- (74) Come indicato dalle autorità italiane, l'URI prima e la RAI poi pagavano un canone di concessione sin dal 1924 <sup>(26)</sup>. Nel 1993, l'importo, dovuto dalla RAI a fronte del canone di concessione ammontava a 152 703 milioni di ITL per il 1992 e a 154 245 milioni di ITL per il 1993. D'altro canto, prima della legge 223/90, le emittenti private non pagavano alcun canone di concessione. Successivamente all'emanazione di tale legge, gli operatori privati devono pagare un canone per la concessione nazionale, ma di importo diverso rispetto alla RAI. Nello stesso periodo, il canone annuo dovuto da un operatore privato ammontava a circa 0,5 miliardi di ITL per frequenza.
- (75) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione è giunta alla conclusione che la riduzione del canone di concessione dovuto dalla RAI non costituisce un aiuto di Stato. A tale proposito, la Commissione osservava:

«Il canone di concessione della RAI era, al momento in cui la misura veniva adottata, significativamente più elevato di quello versato dai suoi concorrenti [la RAI pagava 140 miliardi di ITL all'anno per la concessione su tre frequenze <sup>(27)</sup>, mentre gli altri operatori pagavano circa 0,5 miliardi per frequenza] ... La riduzione del canone di concessione della RAI non ha concesso ad essa alcun vantaggio economico in quanto essa ha, in realtà, solo ridotto lo svantaggio imposto dallo Stato all'azienda ... Pertanto, la riduzione del canone di concessione da 154 a 40 miliardi di ITL all'anno, benché alleggerisca gli oneri della RAI, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato, poiché non ha fornito al beneficiario alcun vantaggio economico sui suoi concorrenti» o su qualsiasi impresa in circostanze equiparabili <sup>(28)</sup>.

- (76) In linea con la suddetta conclusione della Commissione riguardo alla riduzione del canone di concessione, la Commissione rileva che qualsiasi operazione avente l'ef-

fetto di ridurre il canone di concessione dovuto dalla RAI per gli anni 1992 e 1993, in applicazione della convenzione del 1988, non costituisce un aiuto di Stato, a condizione che la riduzione non sia superiore a quanto un operatore privato avrebbe pagato a fronte del canone di concessione in una situazione analoga.

- (77) Occorre pertanto verificare se la conversione del canone di concessione per il 1992 e il 1993 abbia avuto l'effetto di ridurre l'importo dovuto dalla RAI a titolo di canone di concessione in questi due anni e se tale riduzione sia superiore a quanto un operatore privato avrebbe pagato a fronte del canone di concessione in una situazione simile. Innanzitutto, occorre esaminare se l'importo del prestito della CDDPP copre le somme dovute per il canone di abbonamento del 1992 e 1993, maggiorate degli interessi maturati nel periodo in cui il pagamento era dovuto, cioè nella fattispecie fino alla data di concessione del prestito. In secondo luogo, occorre verificare se e in quale misura il tasso d'interesse della CDDPP fosse inferiore al tasso che la RAI avrebbe ottenuto sul mercato.

- (78) Per quanto riguarda il primo elemento, si ricordi che, il 6 luglio 1995, il canone di concessione per il 1992 e il 1993 è stato convertito in un prestito concesso dalla CDDPP alla RAI per 10 anni. Il prestito ammontava a 345 810 892 000 ITL, pari ai crediti ceduti alla CDDPP e a circa 39 miliardi di ITL a titolo di interessi maturati a decorrere dalla scadenza del canone di concessione. Nel periodo in cui le somme per il canone di concessione erano dovute, il tasso ufficiale di sconto è passato dal 9 % al 7 % ed è infine tornato nuovamente al 9 % <sup>(29)</sup>. In base al calcolo della Commissione, l'ammontare degli interessi addebitati alla RAI supera leggermente quello risultante dalla mera applicazione del tasso ufficiale di sconto <sup>(30)</sup>.

- (79) Come indicato ai considerando da 47 a 52, Mediaset sostiene che, nel periodo in cui il debito per il canone di concessione era pendente (cioè sino al 1995), in confor-

<sup>(25)</sup> Cfr. decisione di avvio del procedimento.

<sup>(26)</sup> Lettera delle autorità italiane del 16 giugno 1999.

<sup>(27)</sup> La presente decisione fa implicitamente riferimento ai tre canali televisivi concessi alla RAI, ma la conclusione non cambierebbe se si tenesse conto anche dei 3 canali radiofonici concessi alla RAI.

<sup>(28)</sup> Punti 23 e 24 della decisione di avvio del procedimento. La Commissione notava altresì che «questa situazione potrebbe in realtà condurre ad identificare un aiuto di Stato a favore dei concorrenti della RAI, considerato che lo Stato rinuncia a parte del canone di concessione e favorisce queste aziende rispetto alla RAI che paga l'importo completo».

Vale la pena di ricordare che la denunziante non ha formalmente contestato tale analisi né gli importi dei canoni di concessione dovuti rispettivamente dalla RAI e dalle emittenti private. La denunziante non ha nemmeno suggerito alcuna giustificazione per la sproporzione tra il canone di concessione applicato alla RAI e quello delle emittenti private.

<sup>(29)</sup> Per quanto riguarda il canone di concessione per il 1992, il periodo durante il quale il debito è rimasto esigibile va dal 18 luglio 1993 (data dell'approvazione del bilancio 1992 più 30 giorni) al 6 luglio 1995 e per il canone di concessione del 1993 dal 23 luglio 1994 (data dell'approvazione del bilancio 1993 più 30 giorni) al 6 luglio 1995. L'andamento del tasso ufficiale di sconto è stato il seguente:

6.7.1993-9.9.1993	9,00 %
10.9.1993-21.10.1993	8,50 %
22.10.1993-17.2.1994	8,00 %
18.2.1994-11.5.1994	7,50 %
12.5.1994-11.8.1994	7,00 %
12.8.1994-21.2.1995	7,50 %
22.2.1995-28.5.1995	8,25 %
29.5.1995-23.7.1996	9,00 %

<sup>(30)</sup> In mancanza di informazioni precise da parte delle autorità italiane in merito al calcolo degli interessi maturati nel periodo in cui il debito era pendente, la Commissione ha calcolato l'ammontare degli interessi dovuti sulla base del tasso ufficiale di sconto.

mità all'articolo 27 della convenzione del 1988, la RAI avrebbe dovuto pagare gli interessi al tasso ufficiale di sconto, più una penale del 2,5 %, che sarebbe salita al 5 % dopo il primo mese <sup>(31)</sup>. Quanto al mancato pagamento della penale, occorre sottolineare che la norma citata dalla denunziante stabilisce che, in caso di ritardo nel pagamento del canone di concessione, la RAI è soggetta a un interesse di mora, da sommarsi al tasso ufficiale di sconto, pari a un massimo del 2,5 %, il quale, dopo il primo mese, può aumentare a un massimo del 5 %. Nulla di quanto previsto dalla norma indica dunque che debba essere applicato l'importo massimo della penale, bensì la questione è lasciata alla discrezione dell'amministrazione, la quale può applicare una penale dallo zero al 5 %. La denunziante non ha fornito elementi a supporto della tesi, secondo cui deve essere applicato un dato tasso. In queste circostanze, la Commissione non può accettare la tesi della denunziante, secondo cui all'atto della conversione delle somme dovute a titolo di canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito concesso dalla CDDPP, la RAI ha ottenuto un vantaggio, in quanto non avrebbe pagato la penale.

potrebbe essere molto rilevante. In particolare, considerata la sproporzione tra il canone imposto alla RAI e quello imposto alle emittenti private, ne consegue che la riduzione (eventuale) non è tale da rendere il canone di concessione pagato dalla RAI per il 1992 e il 1993 inferiore al canone di concessione dovuto da un operatore privato in una situazione analoga nello stesso periodo <sup>(33)</sup>. Considerato che qualsiasi operazione avente l'effetto di ridurre il canone di concessione dovuto dalla RAI per gli anni 1992 e 1993 non costituisce un aiuto di Stato a condizione che la riduzione non sia superiore a quanto un operatore privato avrebbe pagato a fronte del canone di concessione in una situazione analoga, la Commissione conclude che la conversione nel 1995 del canone di concessione per il 1992 e il 1993 in un prestito della CDDPP non determina per la RAI alcun vantaggio rispetto ad un'altra impresa in circostanze analoghe. Pertanto, la presente misura non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

### 6.2.3. Aumento del capitale RAI nel 1992

(80) Riguardo al secondo elemento, va ricordato che il tasso d'interesse del prestito della CDDPP è stato fissato al 9 %. Il prestito aveva una durata di 10 anni, ma la RAI lo ha rimborsato il 31 dicembre 1997, quindi dopo circa due anni e mezzo. Nel periodo in questione, il tasso applicabile ai prestiti a medio e lungo termine, secondo la Banca d'Italia, era nel 1995: 11,71 %, nel 1996: 9,10 %, nel 1997: 8,28 % <sup>(32)</sup>.

(83) Nel febbraio del 1992, l'IRI ha trasferito, per conto dello Stato, 100 miliardi alla RAI. Non vi è alcun dubbio sul fatto che tale misura comporti l'impiego di risorse statali (il denaro proviene direttamente dal bilancio dello Stato) e sia imputabile allo Stato (è prevista da una legge dello Stato).

(81) Come indicato al considerando 57, facendo riferimento alla decisione di avvio del procedimento, le autorità italiane hanno sostenuto che il prestito è stato concesso dalla CDDPP a condizioni di mercato. Considerando che, nel 1998, la RAI ha ottenuto da Comit e Citibank un prestito di 150 milioni di EUR al tasso Libor +25 punti base, un interesse al tasso Ribor +60 punti base risulterebbe appropriato per la RAI nel 1995. Questo tasso è molto prossimo al tasso applicato dalla CDDPP.

(84) Al fine di stabilire se un aumento di capitale da parte delle pubbliche autorità comporti un vantaggio selettivo per il beneficiario (vale a dire un vantaggio che l'impresa non avrebbe ottenuto nelle normali condizioni di mercato), la Commissione applica il criterio dell'investitore privato in economia di mercato. Tale criterio, per sua natura, si applica agli investimenti in attività commerciali, nelle quali lo Stato può avere prospettive di rendimento. Il presente caso riguarda un'azienda la cui principale attività è definita dallo Stato stesso come un servizio pubblico e per questa ragione è finanziata dallo Stato. La Commissione osserva che appare sussistere una contraddizione nelle argomentazioni delle autorità italiane, a parere delle quali questo trasferimento di risorse dovrebbe essere considerato come un investimento commerciale, laddove però la principale attività della RAI non viene svolta con l'intento primario di ottenere dei profitti e di remunerare il capitale investito.

(82) Tenuto conto di quanto indicato ai considerando da 73 a 81, non appare stabilito che la conversione del canone di concessione abbia comportato una riduzione delle somme che la RAI avrebbe dovuto pagare per il canone di concessione negli anni 1992 e 1993, compresi gli interessi. Anche ammesso che vi sia stata tale riduzione, date le suddette circostanze, appare chiaro che essa non

(85) In ogni caso, pur ammettendo che le autorità italiane possano fondatamente formulare detta argomentazione, si deve osservare che, per verificare la conformità

<sup>(31)</sup> Lettera di Mediaset del 28 gennaio 2000.

<sup>(32)</sup> Data la differenza tra i tassi di mercato e il tasso della CDDPP, ne consegue che la RAI ha usufruito di un tasso ridotto solo per circa metà del 1995. Ipotizzando lo scenario più prudente e improbabile (la RAI accende un prestito sul mercato all'11,71 %, senza rifinanziarlo per due anni e mezzo quando il tasso scende), la RAI avrebbe pagato circa 27 miliardi di ITL in più di interessi rispetto al prestito della CDDPP.

<sup>(33)</sup> In sostanza, la RAI ha pagato oltre 300 miliardi di ITL mentre, se avesse dovuto pagare il canone imposto a un'emittente privata, non avrebbe pagato più di 6 miliardi di ITL.

dell'aumento di capitale con il criterio dell'investitore privato in economia di mercato, occorre analizzare i risultati economici, ottenuti dalla RAI nel periodo antecedente l'adozione della misura, e le sue prospettive finanziarie, stimate sulla base delle previsioni di mercato, riportate nella seguente tabella.

Tabella 1

**Dati consolidati RAI 1990-1995**

(in miliardi di ITL)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Entrate di cui	2 995	3 390	3 629	3 613	4 334	4 435
— pubblicità	1 026	1 130	1 247	1 193	1 264	1 321
— canone di abbonamento	1 650	1 929	2 044	2 123	2 249	2 361
Costi d'esercizio	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	(3 285)	(3 342)
Ammortamenti	(582)	(642)	(767)	(756)	(902)	(852)
Oneri finanziari	(170)	(149)	(224)	(190)	(121)	(55)
Utile netto (perdita)	(54)	2	0	(479)	(14)	137

Nota: I dati del 1992 e del 1993 non sono consolidati.

Fonte: Decisione di avvio del procedimento.

- (86) Dalla precedente tabella risulta che la RAI non era un'azienda redditizia negli anni precedenti il cosiddetto aumento di capitale. Quando le autorità italiane hanno deciso di aumentare il capitale, un investitore privato non avrebbe investito in tale azienda, poiché avrebbe potuto trovare rendimenti più elevati in altre imprese o in altri investimenti. Né un tale rendimento poteva essere atteso sulla base delle prospettive economiche dell'azienda o dell'evoluzione del mercato.
- (87) Inoltre, un investitore privato non avrebbe aumentato il capitale della RAI, in mancanza di un solido piano economico, realistico e ragionevole, che convalidasse le sue previsioni riguardo alla redditività del capitale investito. Nel presente caso, le autorità italiane non hanno fornito alcuna prova dell'esistenza di un piano di tale natura. L'unico piano economico cui le autorità italiane hanno fatto riferimento in relazione alla RAI è il piano di ristrutturazione, preparato dal consiglio di amministrazione della RAI nel 1993 e nel 1994, in ottemperanza all'articolo 1 del DL 558/93 e infine approvato dalle autorità italiane nell'ottobre 1994. La misura in questione non può però essere collegata a tale piano, poiché è stata adottata all'inizio del 1992. Inoltre, all'epoca, la presente misura non è mai stata presentata né dalle autorità italiane né dalla RAI come un investimento per il quale lo Stato si aspettava un rendimento. Negli atti parlamentari, le autorità italiane hanno indicato che l'aumento di capitale era necessario per compensare l'insufficiente incremento del canone di abbonamento per il 1992 rispetto all'inflazione. La RAI stessa ha presentato l'aumento di capitale come una sovvenzione in termini contabili<sup>(34)</sup> e lo ha definito un «contributo a fondo perduto»<sup>(35)</sup>. Si noti comunque che, se detta misura venisse considerata come un semplice sussidio, la condizione del vantaggio selettivo sarebbe comunque soddisfatta, in quanto solo la RAI ha ricevuto tale sovvenzione che ha migliorato la sua situazione finanziaria.
- (88) Di conseguenza, la Commissione conferma la conclusione preliminare contenuta nella decisione di avvio del procedimento, secondo la quale il cosiddetto aumento di capitale della RAI costituisce un vantaggio selettivo che la RAI non avrebbe ottenuto nelle normali condizioni di mercato e migliora le prospettive economiche della RAI, in quanto le fornisce maggiori risorse finanziarie. Considerato

<sup>(34)</sup> Cfr. conto profitti e perdite del 1992 alla voce Contributi e/o sovvenzioni d'esercizio.

<sup>(35)</sup> Cfr. Note sulla gestione relative al bilancio RAI del 1993.

che la concorrenza viene falsata, ogni qualvolta l'aiuto rafforza la posizione concorrenziale dell'impresa beneficiaria rispetto ai suoi concorrenti, tale vantaggio è tale da falsare la concorrenza tra la RAI e le altre imprese <sup>(36)</sup>.

- (89) Infine, la Commissione ritiene che l'argomentazione delle autorità italiane, secondo cui l'aumento di capitale deve essere considerato parte del canone (in quanto volto a compensare la riduzione del valore reale del canone di abbonamento) non sia condivisibile <sup>(37)</sup>. Infatti, l'aumento di capitale è chiaramente una misura distinta dal canone di abbonamento e il suo fondamento legale non ha nulla a che vedere con quello del canone.
- (90) In conclusione, l'aumento del capitale RAI del 1992 è stato attuato mediante risorse statali, appare tale da garantire un vantaggio alla RAI e falsare la concorrenza.

### 6.3. Incidenza sugli scambi tra Stati membri

#### 6.3.1. L'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni della RAI e il cosiddetto aumento del capitale RAI del 1992

- (91) «Allorché un aiuto finanziario concesso dallo stato rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto» <sup>(38)</sup>, anche se l'impresa beneficiaria non è direttamente coinvolta

nell'esportazione <sup>(39)</sup>. Analogamente, laddove uno Stato membro conceda aiuti a imprese operanti nei settori dei servizi e della distribuzione, non occorre che le imprese riceventi svolgano la propria attività fuori dallo Stato membro, perché l'aiuto incida sugli scambi comunitari <sup>(40)</sup>. Attenendosi a tale giurisprudenza, la comunicazione spiega che «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 svolge a livello internazionale. Anche la pubblicità, per le emittenti pubbliche autorizzate a vendere spazi pubblicitari, ha un'incidenza transfrontiera, specialmente per le aree linguistiche omogenee che travalicano i confini nazionali. Inoltre, la struttura proprietaria delle emittenti commerciali può estendersi al di là di un singolo Stato membro» <sup>(41)</sup>.

- (92) Nel caso in esame, la RAI stessa è attiva sui mercati internazionali. Infatti, tramite l'Unione europea di radiotelevisione, essa scambia programmi televisivi e partecipa al sistema dell'Eurovisione <sup>(42)</sup>. Inoltre, la RAI è in concorrenza diretta con emittenti commerciali, presenti sul mercato radiotelevisivo internazionale e dotate di una struttura proprietaria internazionale <sup>(43)</sup>.

- (93) La RAI si presenta come un importante operatore internazionale, presente su un mercato televisivo internazionale concorrenziale <sup>(44)</sup>.

- (94) Pertanto, la Commissione conclude che le misure in questione sono tali da incidere sugli scambi tra Stati membri ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

<sup>(36)</sup> Causa Philip Morris, cfr. nota 23, punto 11 e conclusioni dell'avvocato generale, pag. 2698, nonché causa C-259/85, cfr. nota 23, punto 24. Cfr. anche conclusioni dell'avvocato generale, causa C-280/00, Altmark (cfr. nota 20), punto 103. In queste ultime conclusioni, l'avvocato generale nota che è molto facile soddisfare tale requisito, in quanto si può presumere che ogni aiuto di Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza. Va da sé che la presente conclusione ne esce avvalorata, qualora la misura in questione sia considerata non come un aumento di capitale, bensì come un semplice sussidio statale, volto a soddisfare le esigenze finanziarie della RAI (come risulterebbe dal bilancio RAI).

<sup>(37)</sup> Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha calcolato che, tra il 1991 e il 1992, la RAI ha perso in termini reali 25 miliardi, a causa del mancato adeguamento del canone all'inflazione. La RAI ha fatto rilevare che il canone di abbonamento non è stato adeguato nemmeno nel 1993, allorché il tasso d'inflazione era del 4,2%. La RAI sostiene di aver perso 90 miliardi nel 1993, a causa del mancato aggiornamento del canone di abbonamento. Tuttavia, come illustrato di seguito, non è in discussione il ripristino o meno del valore reale del canone di abbonamento bensì la questione se l'aiuto pubblico concesso alla RAI nel periodo di adozione delle misure in esame sia superiore al costo netto della missione di servizio generale affidata alla RAI nello stesso periodo.

<sup>(38)</sup> Sentenza Philip Morris, cfr. nota 23, punto 11 e causa C-259/85, cfr. nota 23, punto 11.

<sup>(39)</sup> Sentenza della Corte nella causa C-75/97, Maribel bis/ter, Racc. 1999, pag. I-3671.

<sup>(40)</sup> Causa C-310/99 Italia/Commissione, sentenza del 7 marzo 2002, non ancora riportata.

<sup>(41)</sup> Cfr. il punto 18 della comunicazione.

<sup>(42)</sup> Cfr. cause riunite T-185/00, T-216/00, T-299/00 e T-300/00, M6 e altri/Commissione, non ancora pubblicate.

<sup>(43)</sup> Per un esame più particolareggiato dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri, cfr. ai punti da 43 a 57 della decisione di avvio del procedimento.

<sup>(44)</sup> Cfr. ad esempio la presentazione della relazione del consiglio di amministrazione relativa al bilancio 1992: «la fortissima concorrenza sul mercato nazionale e su quelli internazionali ...» e quadro di riferimento indirizzi generali e obiettivi della relazione del consiglio di amministrazione «nel contesto di forte competizione nazionale e sovranazionale che caratterizza il comparto in cui opera la RAI ...»: presentazione della relazione del consiglio di amministrazione relativa al bilancio 1994 «si è ampliata e arricchita nel 1994 la presenza internazionale della RAI, su molteplici fronti ...»: l'introduzione alla relazione del consiglio di amministrazione relativa al bilancio 1995 «riportare l'azienda ad un ruolo di primo piano sui mercati internazionali».

#### 6.4. Reale vantaggio secondo la giurisprudenza Altmark

##### 6.4.1. L'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni della RAI e il cosiddetto aumento del capitale RAI del 1992

(95) Come specificato di seguito, la RAI è un'impresa incaricata di fornire un servizio di interesse economico generale, ovvero il servizio pubblico di radiodiffusione. L'Italia ha sostenuto che le presenti misure sono volte a compensare i costi netti, sostenuti dalla RAI per adempiere la missione di servizio generale affidatale. Le misure statali, volte a compensare i costi netti supplementari comportati da un servizio di interesse economico generale non configurano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, a condizione che la compensazione sia determinata in modo tale da impedire la concessione di un vantaggio concreto all'impresa. Nella sentenza Altmark <sup>(45)</sup> la Corte di giustizia ha indicato le condizioni che devono ricorrere perché l'impresa possa sottrarsi a tale classificazione. Esse sono:

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro,
- in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, tale da evitare che essa conferisca un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti,
- in terzo luogo la compensazione non eccede quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento,
- in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, che consentirebbe di selezionare un'impresa in grado di fornire i servizi al costo minimo per la comunità, il livello della necessaria compensazione è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media,

gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di produzione al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

(96) «... (Un) intervento statale che non soddisfa una o più delle suddette condizioni dovrà essere ritenuto un aiuto di Stato ai sensi (dell'articolo 87, paragrafo 1)» <sup>(46)</sup>.

(97) Tralasciando per un attimo la prima e la terza condizione, la Commissione rileva che, nel presente caso, non risulta che i parametri sulla base dei quali viene calcolato il sostegno finanziario concesso mediante le presenti misure (in altri termini, l'eventuale compensazione) siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, tale da evitare che esso conferisca un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti. Inoltre, la RAI non è stata scelta come fornitore del servizio pubblico di radiodiffusione nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, né risulta che il livello della necessaria compensazione sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di produzione al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

(98) Poiché sono soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 87, paragrafo 1, e due delle condizioni stabilite dalla Corte nella sentenza Altmark non lo sono, la Commissione conclude che l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni della RAI e il cosiddetto aumento del capitale RAI del 1992 costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 <sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Ibidem punto 94.

<sup>(47)</sup> Nella migliore delle ipotesi, le misure in questione possono essere dello stesso tipo di quelle citate dalla Corte al punto 91 della sentenza Altmark (cfr. nota 20): «la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa, senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, quando in un secondo tempo risulti che l'esercizio di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stato economicamente redditizio, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato».

<sup>(45)</sup> Sentenza Altmark Trans, cfr. nota 20.

## 7. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, PARAGRAFO 2, DEL TRATTATO

(99) La Corte di giustizia ha costantemente affermato che l'articolo 86 può fornire una deroga al divieto di concedere aiuti di Stato a imprese incaricate di svolgere un servizio di interesse economico generale. Nella sentenza *Altmark*, è stato implicitamente confermato che un aiuto di Stato inteso a compensare i costi sostenuti da un'impresa per la fornitura di un servizio di interesse economico generale può essere ritenuto compatibile con il mercato comune, purché soddisfatti le condizioni di cui all'articolo 86<sup>(48)</sup>. La Corte ha chiarito che, affinché una misura possa beneficiare di tale deroga, occorre che siano soddisfatti i criteri di definizione, incarico e proporzionalità. La Commissione ritiene che, ove tali criteri siano rispettati, lo sviluppo degli scambi non è pregiudicato in misura contraria agli interessi della Comunità. Le modalità con cui tali criteri si applicano al settore radiotelevisivo sono spiegate nella comunicazione.

(100) Ciò considerato, la Commissione deve verificare se<sup>(49)</sup>:

- il servizio pubblico di radiodiffusione è chiaramente definito come servizio di interesse economico generale («servizio pubblico») dallo Stato membro (definizione),
- la RAI è stata ufficialmente incaricata dalle autorità italiane della prestazione del servizio di cui trattasi (incarico),
- il finanziamento dello Stato non supera il costo netto del servizio pubblico, tenendo conto anche di altre entrate dirette o indirette, derivanti dal servizio pubblico (proporzionalità).

(101) Nel compiere la sua analisi, la Commissione deve tenere conto anche del protocollo di Amsterdam, in base al quale il sistema di radiodiffusione pubblica è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e cul-

turali di ogni società nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione. Più specificatamente, agli Stati membri spetta la competenza di «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 nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico.»

### 7.1. Definizione e incarico

(102) La definizione della missione di servizio pubblico è di competenza degli Stati membri. Data la natura specifica del settore radiotelevisivo, gli Stati membri possono prevedere una definizione ampia e il ruolo della Commissione si limita all'accertamento di errori manifesti<sup>(50)</sup>.

(103) Come si è già notato, sin dall'inizio del secolo, la radiodiffusione era considerata un servizio d'interesse generale, quindi riservato allo Stato. Il monopolio statale sui servizi di radiodiffusione era giustificato dalla pubblica utilità di tali servizi e dai suoi obiettivi educativi, artistici e culturali che costituiscono un interesse per tutti i cittadini. Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il servizio pubblico di radiodiffusione fu considerato come un'attività direttamente collegata a diritti e libertà fondamentali e quindi riservata allo Stato sulla base dell'articolo 43 della Costituzione, il quale fa riferimento a servizi pubblici essenziali di preminente interesse generale. La RAI era la concessionaria esclusiva. In linea con la comunicazione e alla luce di tali elementi storico-legislativi, la Commissione accoglie la tesi delle autorità italiane, in base alla quale nel sistema giuridico italiano, il servizio pubblico di radiodiffusione era considerato come un servizio di interesse economico generale ai sensi all'articolo 86, paragrafo 2.

(104) Nel periodo oggetto della presente indagine, il servizio pubblico di radiodiffusione era affidato alla RAI in virtù della convenzione del 1988, e della convenzione 1994.

#### 7.1.1. La concessione del servizio pubblico dal 1992 all'agosto 1994

(105) Durante questo periodo i rapporti tra lo Stato e la RAI erano disciplinati dalla convenzione del 1988, rimasta in vigore sino all'agosto 1994.

<sup>(48)</sup> Sentenza *Altmark*, cfr. nota 20 punti da 101 a 109. In questi punti la Corte ha esaminato la questione se i pagamenti da parte dello Stato a favore di imprese di trasporti classificati come aiuti di Stato possano ritenersi compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 77 del trattato, quale rimborso per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico. La Corte non ha escluso tale possibilità, a condizione che siano soddisfatte le condizioni stabilite dalla legislazione secondaria per il settore dei trasporti. Tale ragionamento si applica mutatis mutandis alle imprese incaricate di un servizio di interesse economico generale non appartenenti al settore dei trasporti e in relazione all'articolo 86, paragrafo 2.

<sup>(49)</sup> Cfr. punto 29 della comunicazione relativa alla radiodiffusione.

<sup>(50)</sup> Cfr. punti da 32 a 39 della comunicazione sulla radiodiffusione.

- (106) L'articolo 1 della convenzione del 1988 stabilisce esplicitamente che il servizio pubblico di radiodiffusione è concesso in esclusiva alla RAI sull'intero territorio nazionale mediante un'apposita concessione. Il servizio affidato consiste nella diffusione di programmi radiofonici e televisivi via etere, cavo, satellite o qualsiasi altro mezzo.
- (107) Come esposto precedentemente sia la Corte costituzionale sia la legislazione italiana giustificavano il monopolio statale dei servizi di radiodiffusione nazionale sulla base della nozione di servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, prevista dall'articolo 43 della Costituzione. Né la Corte costituzionale né la legge 103/75 facevano distinzioni in merito alla quantità o al tipo di programmazione rientranti nella suddetta nozione<sup>(51)</sup>. Anzi, la Corte costituzionale, faceva riferimento a informazione, cultura e intrattenimento già nella sua sentenza n. 59 del 1960. Parimenti, la convenzione del 1988 stabilisce che la diffusione di programmi radiofonici e televisivi sull'intero territorio nazionale costituisce il servizio pubblico, affidato alla RAI (articolo 1). Pertanto, la Commissione conclude che, come affermato dalle autorità italiane, la definizione di servizio pubblico di radiodiffusione in Italia comprendeva, a sensi della convenzione del 1988, tutta l'attività di programmazione della RAI.
- (108) A corollario della missione di servizio pubblico affidatale, alla RAI sono imposti numerosi obblighi. La convenzione del 1988 contiene infatti obblighi relativi agli investimenti, alla qualità e alla copertura del segnale (articoli 9, 10, 15, 16), nonché alla ricerca (articoli 11, 12).
- (109) Ulteriori obblighi e norme speciali sono contenuti nella legge 103/75, tuttora vigente, vale a dire:
- un generale obbligo di obiettività e pluralismo (articolo 1, comma 2),
  - una specifica commissione parlamentare determina (articolo 1, comma 3 e 4) gli indirizzi generali che la RAI deve rispettare ed esercita la vigilanza sul servizio radiotelevisivo reso dalla RAI,
  - l'obbligo di riservare tempi non inferiori al 5 % del totale delle ore di programmazione televisiva e al 3 % delle ore di programmazione radiofonica a partiti politici, gruppi religiosi, sindacati e simili, fornendo loro assistenza tecnica gratuita,
  - la RAI è tenuta ad installare i propri impianti di trasmissione e a gestire impianti di terzi in prossimità delle aree bilingui, per poter ritrasmettere programmi di operatori esteri; essa è altresì tenuta a predisporre programmi televisivi e radiofonici destinati ad altri paesi, ai fini della diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero; deve effettuare programmi televisivi e radiofonici in tedesco, ladino, francese e sloveno, nelle regioni in cui sono presenti tali minoranze linguistiche (articolo 19)<sup>(52)</sup>,
- la RAI è tenuta a trasmettere i messaggi del presidente della Repubblica, dei presidenti di Camera e Senato, della Corte costituzionale e del presidente del Consiglio (articolo 22).
- (110) L'articolo 3 della convenzione del 1988 consente alla RAI di svolgere altre attività commerciali (ad esempio discografiche, vendita di programmi, sfruttamento di diritti cinematografici, teatrali e concertistici) collaterali al servizio pubblico o comunque connesse all'oggetto sociale, purché esse non pregiudichino lo svolgimento della missione. Infine, in quegli anni, la RAI operava anche sul mercato pubblicitario.
- 7.1.2. La concessione del servizio pubblico dal settembre 1994 al 1995*
- (111) La convenzione del 1994 ha una durata di 20 anni. Essa affida alla RAI in via esclusiva il servizio pubblico di radiodiffusione, facendo esplicito riferimento al contratto di servizio, quale strumento legale nel quale sono specificate le disposizioni della convenzione stessa. L'articolo 3 della Convenzione del 1994 stabilisce che il contratto di servizio relativo al periodo 1994-1996 deve essere stipulato entro la fine di giugno 1994.
- (112) L'articolo 1 della convenzione del 1994 stabilisce esplicitamente che il servizio pubblico di radiodiffusione è concesso in esclusiva alla RAI sull'intero territorio nazionale mediante un'apposita concessione. Il servizio consiste nella trasmissione di programmi radiofonici e televisivi con ogni mezzo.
- (113) La convenzione del 1994 prevede un obbligo generale di obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione, di riconoscimento delle differenze regionali, di tutela delle culture nazionali e regionali e di missione educativa. Anche la convenzione del 1994 contiene alcuni obblighi a corollario della missione di servizio pubblico. La RAI è tenuta a garantire la più ampia diffusione possibile del segnale e deve rispettare un tempo minimo di

<sup>(51)</sup> Cfr. articoli 1 e 2 di tale legge.

<sup>(52)</sup> L'articolo 20 prevede la stipulazione di contratti a titolo oneroso tra la RAI e gli enti amministrativi interessati a tali servizi.



- programmazione; su richiesta del governo, deve trasmettere gratuitamente messaggi di pubblico interesse, deve creare un servizio radiofonico di informazioni sulla viabilità lungo la rete autostradale nazionale, deve favorire l'utilizzo dei suoi servizi da parte delle persone disabili (articolo 8). Inoltre, la RAI deve realizzare una speciale programmazione per i minori (articolo 11), svolgere attività di ricerca (articolo 12) e realizzare infrastrutture televisive e radiofoniche a regola d'arte e conformi agli standard tecnologici più avanzati (articolo 14).
- (114) Sebbene entro la fine di giugno 1994 fosse prevista la stipulazione di un contratto di servizio, in realtà il primo contratto di servizio (in prosieguo «contratto del 1996») è stato siglato nel 1996 ed è entrato in vigore intorno alla metà dell'anno. Pertanto, la Commissione conclude che il contratto del 1996 non è rilevante ai fini della definizione degli obblighi di servizio pubblico in capo alla RAI nel 1994 e 1995. In conclusione, risulta che la missione di servizio pubblico della RAI per gli anni 1994 e 1995 non si differenzia dagli anni precedenti.
- (115) La Commissione conclude che, come sostenuto dalle autorità italiane, negli anni dal 1992 al 1995, la definizione del servizio pubblico di radiodiffusione in Italia comprendeva tutte le attività di programmazione della RAI ed era associata a numerosi obblighi che facevano da corollario.
- (116) Analogamente alla convenzione del 1988, anche l'articolo 5 della convenzione del 1994 autorizza la RAI a svolgere attività commerciali ed editoriali, connesse alla diffusione di suoni, immagini e dati, nonché altre attività connesse all'oggetto sociale, purché non prevalgano sul servizio pubblico di radiodiffusione.
- (117) Alla luce di quanto esposto precedentemente, risulta che non sussistono dubbi di sorta quanto alla qualifica del servizio pubblico di radiodiffusione quale servizio di interesse economico generale, alla concessione alla RAI del servizio pubblico di radiodiffusione ed anche all'identificazione del servizio pubblico di radiodiffusione con la totalità della programmazione RAI. Sebbene la definizione di servizio pubblico di radiodiffusione sia di natura qualitativa e piuttosto ampia, la Commissione, attenendosi alle disposizioni interpretative del protocollo di Amsterdam, ritiene legittima tale «ampia» definizione<sup>(53)</sup>. Inoltre, tale definizione non sembra contenere abusi né errori manifesti, nella misura in cui non comprende esplicitamente attività commerciali quali la pubblicità o la vendita di programmi.
- (118) Come indicato al punto 41 della comunicazione, non è sufficiente che l'emittente di servizio pubblico sia stata formalmente incaricata della prestazione di un servizio pubblico, ma è altresì necessario che il servizio pubblico venga effettivamente prestato come previsto. È quindi auspicabile che un'autorità competente ne sorvegli l'applicazione, soprattutto nel caso in cui il compito di servizio pubblico sia definito in modo ampio e contenga standard qualitativi. La presenza di un meccanismo indipendente di sorveglianza fornisce indicazioni sufficienti e affidabili che il servizio pubblico sia effettivamente prestato in conformità all'incarico conferito. Esso costituisce quindi una garanzia di svolgimento della missione per gli Stati membri e al contempo può facilitare i compiti spettanti alla Commissione in virtù delle norme sugli aiuti di Stato.
- (119) A tale proposito, si noti che la RAI è sottoposta all'autorità di una specifica commissione parlamentare<sup>(54)</sup> e al controllo del «Garante per la radiodiffusione e l'editoria»<sup>(55)</sup>. I poteri della suddetta commissione sono stabiliti all'articolo 4 della legge 103/75, il quale prevede, fra l'altro, che la commissione parlamentare formuli gli indirizzi generali per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 1 della legge e riguardo ai programmi RAI. La commissione parlamentare controlla il rispetto di tali indirizzi; indica i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e investimento della RAI, approva i piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e vigila sulla loro attuazione<sup>(56)</sup>. Il Garante svolge vari incarichi che contribuiscono a controllare che l'attività della RAI sia conforme alle vigenti disposizioni di legge; ad esempio, esso ha il compito di verificare i conti della RAI e verificare il rispetto dei limiti imposti alla pubblicità e dei dati riguardanti gli ascolti<sup>(57)</sup>. Infine, il ministero delle poste e telecomunicazioni effettua altri controlli<sup>(58)</sup>. La Commissione ritiene pertanto che, nel periodo in esame, le autorità italiane abbiano messo in atto un sistema di controlli che fornisce sufficienti indicazioni che il servizio pubblico affidato alla RAI era prestato come previsto dalla legge.

## 7.2. Proporzionalità

- (120) Una volta stabilito che il compito affidato alla RAI è un servizio di interesse economico generale, che tale compito è definito come tale dallo Stato membro e che la

<sup>(54)</sup> Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

<sup>(55)</sup> Ora Autorità garante per la radiodiffusione e l'editoria.

<sup>(56)</sup> Cfr. anche articoli 2 e 18 della convenzione del 1988.

<sup>(57)</sup> Cfr. anche articolo 17 della convenzione del 1994.

<sup>(58)</sup> Cfr. articolo 20 della convenzione del 1988 e articolo 17 della convenzione del 1994.

<sup>(53)</sup> Cfr. punto 33 della comunicazione.

RAI è ufficialmente incaricata dalle autorità italiane dello svolgimento del servizio, la Commissione deve verificare che il finanziamento garantito dallo Stato per il servizio non ecceda quanto necessario per coprire il costo netto del servizio pubblico, tenendo conto degli introiti derivanti dal suo svolgimento.

(121) Prima di effettuare tale verifica, è opportuno ricordare i criteri stabiliti nella comunicazione in merito alla ripartizione dei costi nel settore della radiodiffusione. La comunicazione indica che i costi delle attività di servizio pubblico devono essere chiaramente distinti dai costi delle attività estranee al servizio pubblico. A tale scopo, la comunicazione fa riferimento alla direttiva 80/723/CEE della Commissione relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche <sup>(59)</sup> e all'obbligo di conti separati previsto da tale direttiva. Tuttavia, l'obbligo di tenere conti separati per il servizio pubblico e le attività non rientranti nella funzione di servizio pubblico non si applicava al settore della radiodiffusione nel periodo 1992-1995 e neppure si applicava sino al 31 luglio 2001, data dell'entrata in vigore della versione modificata della direttiva relativa alla trasparenza. Pertanto, l'osservanza della direttiva relativa alla trasparenza non costituisce oggetto del presente procedimento.

(122) La comunicazione prevede norme specifiche per quanto riguarda i costi imputabili alle attività di servizio pubblico in ragione delle specifiche caratteristiche del servizio pubblico di radiodiffusione. L'approccio previsto è quello dei costi evitati: i costi che verrebbero meno nella situazione ipotetica nella quale le attività non di servizio pubblico venissero interrotte devono essere imputati alle attività non di servizio pubblico, separatamente per ciascuna di tali attività. Tale approccio comprende i costi specifici delle attività non rientranti nel servizio pubblico e la parte aggiuntiva di spese comuni che comporta l'uso di risorse utilizzate anche per il servizio pubblico, quali personale, attrezzature, impianti fissi, ecc. (punti 55-56). Questo metodo viene accettato a causa delle peculiarità del settore radiotelevisivo, in cui una larga parte della produzione rientrante nel servizio pubblico può essere sfruttata anche commercialmente <sup>(60)</sup>. È il caso di programmi definiti di servizio pubblico, che

però sono in grado di produrre contemporaneamente un livello di ascolti tale da consentire la vendita di pubblicità o la vendita del programma stesso ad altre emittenti. Tali costi possono essere imputati interamente al servizio pubblico, in quanto la completa distribuzione di tali costi tra le due attività rischia di essere arbitraria e incongrua <sup>(61)</sup>. Tuttavia, una ripartizione dei costi attenta alle esigenze di trasparenza dei conti non deve essere confusa con il recupero dei costi nella definizione delle politiche di prezzo o con una compensazione a fronte degli obblighi di servizio pubblico.

(123) La compensazione è ammessa solo per i costi netti della funzione di servizio pubblico. Ciò significa che occorre tenere conto degli introiti diretti e indiretti attinenti al servizio pubblico. In altri termini, significa che dal suddetto importo totale dei costi del servizio pubblico, determinati come illustrato precedentemente, occorre dedurre ad esempio gli introiti pubblicitari netti, realizzati durante la trasmissione di programmi rientranti nella funzione di servizio pubblico, e gli introiti netti, derivanti dalla commercializzazione di questo tipo di programmi.

(124) Inoltre, se gli introiti derivanti da attività del servizio pubblico deliberatamente non vengono massimizzati (ad esempio per colpire i concorrenti), i costi netti del servizio pubblico risulteranno maggiori e l'importo della compensazione superiore al necessario, quindi non ammesso. Ciò comporta ad esempio che i prezzi RAI per la pubblicità non possono scendere sotto un livello che consentirebbe a un efficiente operatore commerciale in una situazione simile di coprire i propri costi.

(125) L'accertamento della proporzionalità, che la Commissione deve eseguire, è quindi duplice. Da un lato, la Commissione deve calcolare il costo netto della funzione di servizio pubblico affidata alla RAI e verificare se tale costo sia stato compensato in eccesso. In secondo luogo, la Commissione deve indagare su qualsiasi elemento a sua disposizione che indichi che la RAI ha gonfiato il suddetto costo, tenendo deliberatamente bassi gli introiti derivanti dallo sfruttamento commerciale delle attività del servizio pubblico. Nel presente caso, in particolare, la denunziante ha asserito che la RAI effettuava un'azione di «dumping» sul mercato pubblicitario, con effetti devastanti per il finanziamento delle emittenti private, allo scopo di colpire Mediaset, il cui unico reddito è costituito dalla pubblicità. Pertanto, nei capitoli seguenti, la Commissione verificherà, innanzitutto, se il

<sup>(59)</sup> GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata dalla direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).

<sup>(60)</sup> In generale, se un costo relativo a un servizio pubblico va a vantaggio anche di attività commerciali, esso viene imputato proporzionalmente alle due attività, sulla base di criteri appropriati.

<sup>(61)</sup> Ciò non impedisce tuttavia alle emittenti di imputare i costi sulla base di altri principi contabili, a condizione che siano chiaramente illustrati, coerentemente applicati e obiettivamente giustificabili.

costo netto del servizio pubblico sia stato compensato in eccesso mediante il sostegno finanziario dello Stato e, in secondo luogo, se la RAI abbia attuato una politica di prezzi sul mercato pubblicitario <sup>(62)</sup> inferiore al livello che consentirebbe a un efficiente operatore commerciale in una situazione simile di coprire i propri costi (in prosieguo «prezzi sottocosto»).

7.2.1. *Calcolo del costo netto della funzione di servizio pubblico affidata alla RAI e confronto con l'ammontare del sostegno finanziario concesso dallo Stato alla RAI nel periodo 1992-1995*

- (126) Come indicato precedentemente, nel periodo dal 1992 al 1995, la RAI ha svolto alcune attività commerciali tramite entità giuridiche distinte. Alla luce della conclusione, secondo cui, nello stesso periodo, il servizio affidato alla RAI comprendeva la totalità della programmazione RAI ed era accompagnato da una serie di obblighi collaterali, la Commissione osserva che il costo netto della funzione di servizio pubblico affidata alla RAI, in linea di principio, può essere identificato, detraendo dai costi RAI, specificati nei bilanci dell'impresa in relazione al servizio pubblico, gli introiti che la RAI percepisce dalle controllate, la cui attività consiste nello sfruttamento commerciale del servizio pubblico.
- (127) Nella lettera del 13 settembre 2002, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di sottoporre uno studio riportante tale ripartizione dei costi. Le autorità italiane non hanno fornito tali calcoli, bensì hanno inviato alla Commissione i bilanci RAI. La Commissione ha quindi provveduto a calcolare da sé il costo netto della funzione di servizio pubblico. Allo scopo di evitare una sopravvalutazione di tale costo, la Commissione ha

incluso solo i costi che risultano attinenti alla normale attività radiotelevisiva della RAI, escludendo i costi che potrebbero essere collegati allo sfruttamento commerciale del servizio pubblico o di altre attività commerciali [la Commissione ha quindi escluso qualsiasi costo attinente alle attività delle controllate RAI <sup>(63)</sup> ed ogni costo che appariva attinente allo sfruttamento commerciale del servizio pubblico]. Inoltre, negli introiti direttamente o indirettamente collegati al servizio pubblico, da detrarre dal costo lordo del servizio pubblico, la Commissione ha incluso tutti gli introiti derivanti da attività commerciali <sup>(64)</sup>.

- (128) La Commissione ha detratto dal costo netto del servizio pubblico l'ammontare del sostegno finanziario dello Stato, ricevuto dalla RAI nel periodo 1992-1995, il quale comprende gli introiti provenienti dallo Stato, indicati nel bilancio RAI, ma non include il vantaggio finanziario ottenuto dalla RAI grazie all'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni. Infatti, nel presente caso, il vantaggio ottenuto dalla RAI sotto forma di esenzione dalle imposte si può considerare come una compensazione di un costo che altrimenti avrebbe dovuto essere finanziato <sup>(65)</sup>. In altri termini, ai fini del calcolo della proporzionalità del finanziamento statale rispetto al costo netto della missione di servizio pubblico, nel presente caso, non è necessario quantificare il vantaggio ottenuto dalla RAI grazie all'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni iscritta nel bilancio RAI per il 1993, poiché un onere d'imposta più elevato avrebbe aumentato proporzionalmente il costo netto del servizio pubblico affidato alla RAI (sebbene il mancato inserimento di tale onere d'imposta nei conti RAI sia deplorabile sul piano della chiarezza e della trasparenza).
- (129) L'esito del calcolo della Commissione è sintetizzato nella seguente tabella.

<sup>(62)</sup> La Commissione ha concentrato l'indagine sui prezzi relativi agli «spot» che rappresentano la quota maggiore del mercato pubblicitario (e ai quali la denunziante sembra fare riferimento) e non su forme emergenti di pubblicità quali le telepromozioni.

<sup>(63)</sup> Poiché, sulla base dei dati contenuti nei bilanci RAI, non era possibile distinguere chiaramente tra le controllate coinvolte nella fornitura del servizio pubblico e quelle coinvolte nello sfruttamento commerciale di tale servizio, la Commissione ha adottato un approccio prudente, escludendo tutti gli elementi di costo relativi a controllate, presenti nel conto profitti e perdite della RAI.

<sup>(64)</sup> Poiché, sulla base dei bilanci RAI, non è possibile verificare la correttezza dei prezzi applicati ai trasferimenti tra la RAI e le sue controllate, la Commissione ha adottato un approccio prudenziale, detraendo tutti gli introiti che la RAI ha ricevuto dalle sue controllate, compresi gli eventuali dividendi. Per il motivo citato nella precedente nota, la Commissione non ha effettuato distinzioni tra le controllate coinvolte nella fornitura del servizio pubblico e quelle coinvolte nello sfruttamento commerciale di tale servizio.

<sup>(65)</sup> Cfr. decisione della Commissione, Aiuto C 2/03 (ex NN 22/02) — Finanziamento statale dell'emittente pubblica danese TV2 mediante canone ed altre misure, considerando 69 (GU C 59 del 14.3.2003 pag. 2).

Tabella 2

**Calcolo del costo netto della funzione di servizio pubblico affidata alla RAI e confronto con l'ammontare del sostegno finanziario concesso dallo Stato alla RAI nel periodo 1992-1995**

	Costo lordo servizio pubblico	Introiti diretti e indiretti connessi alla missione di servizio pubblico	Costo netto servizio pubblico	Finanziamento statale	Compensazione in eccesso (+) o in difetto (-)
1992	4 171	1 827	2 344	2 354	9,5
1993	4 151	1 550	2 600	2 269	- 331
1994	3 877	1 627	2 249	2 375	125
1995	4 125	1 718	2 407	2 494	87
Totale del periodo					- 109

7.2.2. *Politica dei prezzi RAI sul mercato pubblicitario*

- (130) A titolo preliminare, occorre sottolineare che il fatto che in Italia il mercato televisivo della pubblicità è caratterizzato da una scarsa trasparenza <sup>(66)</sup> è un dato indiscusso. Spesso le condizioni e i prezzi variano notevolmente in relazione ai diversi clienti. I listini prezzi sono indicativi, in quanto le emittenti applicano sconti, variabili in funzione degli spazi pubblicitari acquistati dal cliente. Pertanto, anche lo sconto medio non è significativo, allo scopo di verificare se l'emittente pubblica vendita sottocosto <sup>(67)</sup>. I dati relativi ai prezzi della pubblicità devono essere quindi interpretati con una certa cautela.
- (131) Il prezzo della pubblicità è collegato allo share di ascolto di ciascuna emittente. Nel periodo in esame, gli share di RAI e Mediaset erano i seguenti.

Tabella 3

**Media dello share annuo di ascolto in percentuale da 2,00 a 2,00 (\*)**

	RAI 1	RAI 2	RAI 3	Tot. RAI	Canale 5	Italia 1	Rete 4	Tot. Mediaset
1992	18,96	18,27	8,95	46,18	19,56	11,78	11,70	43,04
1993	18,13	17,74	9,34	45,21	20,52	12,48	11,74	44,74
1994	19,91	16,39	10,09	46,39	20,26	12,57	10,76	43,59
1995	22,76	15,50	9,67	47,93	21,21	12,07	9,49	42,75

(\*) Fonte: Auditel e Corte dei conti «Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI per gli esercizi 1994, 1995 e 1996».

<sup>(66)</sup> Cfr. decisione n. 6662 dell'autorità italiana antitrust 10 dicembre 1998. Lo stesso parere è espresso anche alle pagine 140-143 della relazione per il 1995 di un'altra autorità autonoma italiana, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, (in prosieguo il «Garante») il quale parla di «assoluta opacità» del mercato. Il Garante nota inoltre che gli introiti della pubblicità radiofonica costituiscono una componente limitata del mercato, in quanto la parte preponderante del mercato pubblicitario è costituita dalla pubblicità televisiva. Infine, il Garante osserva che il mercato pubblicitario è concentrato nelle mani di Sipra e Publitalia, le agenzie pubblicitarie rispettivamente della RAI e di Mediaset.

<sup>(67)</sup> In una lettera del 25 maggio 2001, indirizzata fra l'altro a DG Comp, Mediaset riconosce che non è possibile fornire una documentazione significativa in merito agli sconti praticati dalla RAI. Essa dichiara inoltre che, in alcune occasioni, la RAI ha concesso sconti eccessivi, senza però specificare in quali casi. Mediaset ha fornito una tabella degli sconti medi praticati dalla RAI, aggiungendo che è molto difficile valutare gli effetti dei singoli sconti sulla base dei dati relativi agli sconti medi (la tabella è riportata di seguito).

Tabella 4

**Media dello share annuo di ascolto in percentuale nel prime time (20,30-22,30) (\*)**

	RAI 1	RAI 2	RAI 3	Tot. RAI	Canale 5	Italia 1	Rete 4	Tot. Mediaset
1992	20,70	15,92	10,67	47,29	19,96	11,97	11,44	43,37
1993	20,51	15,73	11,74	47,98	19,66	13,04	11,13	43,83
1994	21,43	15,10	11,78	48,31	20,39	13,37	9,72	43,48
1995	24,17	14,13	10,76	49,06	22,21	12,37	8,80	43,38

(\*) Fonte: Auditel e Corte dei conti «Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI per gli esercizi 1994, 1995 e 1996».

- (132) L'articolo 8, comma 6, della legge 223/90 stabiliva il limite della pubblicità per la RAI e per le concessionarie private, in base al quale la RAI non poteva eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora, mentre le concessionarie private a livello nazionale non potevano superare il 15 % dell'orario giornaliero di programmazione e il 18 % di ogni ora. L'articolo 8, comma 16, prevedeva un limite massimo per gli introiti pubblicitari della RAI, successivamente rimosso dal decreto legge 408/1992 con decorrenza al 1° gennaio 1994.

Tabella 5

**Spazi pubblicitari consentiti alla RAI e alle emittenti private nazionali**

Spazi pubblicitari	RAI	Emittente privata nazionale
Orari	12 ± 2 %	18 ± 2 %
Giornalieri	—	15 %
Settimanali	4 %	—

- (133) La precedente tabella mostra chiaramente che il limite orario della RAI è inferiore a quello di Mediaset. Quindi, la quantità di pubblicità che la RAI può trasmettere è conseguentemente inferiore. In ogni caso, la pubblicità è un'importante fonte d'introito per la RAI. Essa rappresenta infatti oltre il 30 % delle entrate totali <sup>(68)</sup>. Si noti altresì che l'abolizione del tetto degli introiti non convalida le asserzioni di Mediaset in merito all'applicazione di prezzi sottocosto da parte della RAI. L'abolizione del tetto agli introiti ha consentito alla RAI di aumentare i propri introiti pubblicitari, ma non costituisce una prova dell'applicazione di prezzi sottocosto. Al contrario, la circostanza che l'abolizione del tetto sia stata seguita da un notevole incremento degli introiti pubblicitari della RAI sembra essere la logica conseguenza

<sup>(68)</sup> Nella relazione per il 1995, il Garante afferma che, tra il 1993 e il 1995, gli introiti pubblicitari rappresentavano il 33 % del totale delle entrate RAI.

della rimozione di una misura (il tetto agli introiti pubblicitari) che limita il comportamento commerciale di un operatore. In realtà, i suddetti sviluppi a livello dei prezzi e degli introiti, sono compatibili con una corretta strategia commerciale che non ostacoli la concorrenza.

- (134) Più in particolare, si deve osservare che la strategia commerciale della RAI sul mercato della pubblicità appare essersi modificata nel corso del tempo. Prima del 1994, la RAI era soggetta a un tetto di introiti, che rispettava vendendo una quantità di pubblicità inferiore ai limiti. Ciò fa ritenere che la RAI non perseguisse una politica di basso prezzo prima del 1994, bensì piuttosto scegliesse di rispettare il tetto, abbinando un'offerta relativamente scarsa a un prezzo relativamente alto, una strategia che influiva in misura inferiore sulla quota dei suoi concorrenti sul mercato pubblicitario e più favorevole per gli spettatori <sup>(69)</sup>. Dopo la rimozione del tetto agli introiti, la RAI ha abbassato i prezzi e aumentato le vendite di spazi pubblicitari, con un conseguente aumento dell'introito pubblicitario. Considerando che i costi marginali degli spazi pubblicitari sono assai limitati, il fatto che la RAI abbia incrementato gli introiti derivanti dalla pubblicità, aumentando la quantità, non contraddice il punto di vista che anche dopo il 1994 la RAI abbia seguito una strategia commerciale corretta e non è sufficiente a dimostrare che i prezzi siano stati fissati ad un livello inferiore a quello che avrebbe consentito ad un operatore commerciale efficiente di coprire i propri costi in una situazione simile <sup>(70)</sup>.

- (135) Inoltre, occorre sottolineare che le osservazioni di Mediaset tendono a dimostrare non tanto che il compor-

<sup>(69)</sup> Il fatto che, durante l'applicazione del tetto pubblicitario, la RAI non vendesse tutti gli spazi pubblicitari di cui disponeva dimostra che aveva l'opportunità di vendere a prezzi inferiori e non l'ha fatto.

<sup>(70)</sup> La relazione del Garante per il 1995 riporta un incremento degli spazi pubblicitari della RAI dal 1993 al 1994, un decremento del prezzo medio al minuto e in incremento del totale degli introiti pubblicitari. Il prezzo medio al minuto dei canali RAI resta superiore a quello dei canali Mediaset. La relazione del Garante per il 1996 conferma, per quanto riguarda gli anni dal 1994 al 1995, la tendenza verso maggiori spazi pubblicitari e maggiori introiti pubblicitari per la RAI.

tamento della RAI in materia di prezzi consisteva nel vendere sottocosto, quanto piuttosto che essa adottava il comportamento razionale di un qualsiasi operatore commerciale, il quale cerca di massimizzare i propri introiti pubblicitari. Ad esempio, nella lettera del 28 gennaio 2000, Mediaset sostiene che, senza il tetto «now RAI can raise its advertisement prices as and when it wishes with no commercial risk attached» (ora la RAI può aumentare i prezzi della pubblicità come e quando desidera, senza correre alcun rischio commerciale). In secondo luogo, nella denuncia del 19 ottobre 1998, Mediaset fa alcune affermazioni che dimostrerebbero che la pratica della RAI in campo pubblicitario corrispondeva a un normale comportamento commerciale. Al punto 10.5.1 Mediaset afferma che «RAI has progressively modelled its advertising behaviour on Mediaset» (la RAI ha progressivamente adeguato il proprio comportamento in campo pubblicitario al quello di Mediaset) o, in termini ancora più chiari, «RAI has modelled its pricing and marketing policies ever more closely on those of Mediaset's advertisement subsidiary» (la RAI ha strutturato le proprie politiche di prezzo e di marketing sempre più vicino a quelle della controllata di Mediaset incaricata della pubblicità). Ancora, al punto 10.6.2: «RAI is encouraged to increase its ratings and audience share through the offer of commercial programmes ... in order to maximise advertisement revenues» (la RAI è incoraggiata ad aumentare le quotazioni e lo share di ascolto mediante l'offerta di programmi commerciali ... allo scopo di massimizzare gli introiti pubblicitari) ... In un documento dell'8 gennaio 1999, Mediaset affermava «RAI continues to compete to the best of its ability in the advertisement market place, indeed, the government had abolished the ceiling on RAI's revenue from advertisement shortly before» (la RAI continua a competere al meglio delle proprie capacità sul mercato pubblicitario; infatti, il governo ha recentemente abolito il tetto imposto agli introiti RAI provenienti dalla pubblicità) <sup>(71)</sup>. Infine, in una lettera del 25 maggio 2001, Mediaset lamenta nuovamente il fatto che il consiglio di amministrazione della RAI avesse deciso di adottare una politica pubblicitaria, basata su un approccio decisamente commerciale <sup>(72)</sup>. Commenti analoghi sono stati fatti anche dalla FRT (un'associazione di emittenti private italiane)

nelle osservazioni presentate riguardo all'avvio del procedimento. Ora, tutte queste affermazioni fanno ritenere che il comportamento della RAI sul mercato pubblicitario sia stato simile a quello di altri operatori commerciali e non mirante a prezzi eccessivamente bassi, disallineati rispetto a quelli della concorrenza.

- (136) Malgrado le richieste della Commissione, la denunziante non ha presentato alcuna documentazione precisa riguardo ai prezzi sottocosto applicati dalla RAI. Al contrario, ha dato atto esplicitamente dell'impossibilità di fornire prove significative degli sconti praticati dalla RAI <sup>(73)</sup>. Gli elementi, sottoposti dalla denunziante (due tabelle allegate alla denuncia del 19 ottobre 1998) a sostegno della propria affermazione, secondo cui la RAI avrebbe praticato prezzi pubblicitari sottocosto, non sono decisivi a tale scopo. La prima tabella, riportata di seguito, riguarda gli sconti.

Tabella 6

## Sconti medi per la pubblicità

	% sconto Sipra (*)	% sconto Publitalia (*)
1992	37,28 %	37,68 %
1993	45,50 %	41,04 %
1994	45,32 %	32,99 %
1995	48,26 %	39,98 %

(\*) Sipra e Publitalia sono rispettivamente gli agenti esclusivi per la pubblicità di RAI e Mediaset.

<sup>(71)</sup> Il 18 maggio 1999, la DG concorrenza ha avuto un incontro con Mediaset, nel quale quest'ultima ha presentato un documento, in cui si affermava che l'obiettivo della denuncia consisteva inter alia nel limitare l'accesso della RAI alle risorse pubblicitarie. Tuttavia, in conformità alla Comunicazione, le emittenti pubbliche devono cercare di massimizzare i propri introiti pubblicitari, se non altro per ridurre l'esigenza di una compensazione da parte dello Stato. Inoltre, Mediaset affermava che, nel 1998, la RAI aveva violato i limiti alla pubblicità, cercando maggiori risorse finanziarie.

<sup>(72)</sup> Un allegato alla denuncia del 19 ottobre 1998 contiene una raccolta di dichiarazioni pubbliche dei dirigenti RAI, tutte tese a dimostrare l'intenzione della RAI di mantenere uno share di ascolti elevato allo scopo di conservare un alto livello di introiti pubblicitari. Infatti, la massimizzazione degli introiti pubblicitari risulta essere una politica dichiarata della RAI, confermata dalla direzione dell'azienda in varie circostanze (cfr. ad esempio pag. 4 e 5 dell'ordine di servizio 26 giugno 1998 allegato alle lettere delle autorità italiane del 16 giugno 1999). Negli anni Novanta, la pubblicità è infatti diventata una fonte d'introiti sempre più importante per la RAI.

- (137) La presente tabella mostra che lo sconto medio RAI era notevolmente superiore allo sconto di Mediaset, negli anni in esame. Tuttavia, in mancanza del prezzo assoluto sia della RAI sia di Mediaset e alla luce delle caratteristiche del mercato italiano della pubblicità evidenziate precedentemente, la tabella in questione non prova che la RAI abbia praticato prezzi sottocosto <sup>(74)</sup> (cfr. considerando 144).

- (138) L'altra tabella, sottoposta da Mediaset (dal titolo Costo in lire per audience), propone un confronto tra i prezzi di RAI e Mediaset nell'aprile 1998. Si tratta della seguente tabella:

<sup>(73)</sup> Lettera del 25 maggio 2001 già citata.

<sup>(74)</sup> Come ammesso da Mediaset stessa, le cifre relative allo sconto medio non sono significative al fine di dimostrare l'esistenza di prezzi sottocosto (cfr. precedente nota 67).

Tabella 7

## Prezzi pubblicitari di RAI e Mediaset nel 1998

Canale	Orario di maggior ascolto	Tariffa massima per 30 sec Lire (in migliaia)	Picco di ascolto (in migliaia)
RAI 1	19,30-22,30	104 000	6 705
RAI 2	19,30-22,30	60 000	2 930
RAI 3	19,30-22,30	44 000	2 839
Canale 5	20,00-22,30	95 000	5 007
Italia 1	20,00-22,30	28 000	2 850
Rete 4	20,00-22,30	21 000	1 345

(139) Supponendo che, nel 1998, gli share di ascolto siano rimasti sostanzialmente simili al periodo in esame, quest'ultima tabella non indica che la RAI ha praticato prezzi sottocosto. Infatti, ciascuno dei canali RAI ha un prezzo per la pubblicità superiore a quello del canale privato direttamente concorrente.

(140) Alla luce di tale pluralità di elementi indicanti che, negli anni in esame, la RAI non ha praticato prezzi sottocosto sul mercato pubblicitario e in mancanza di prove precise presentate dalla denunziante, la Commissione, a complemento della propria analisi, ha ritenuto opportuno effettuare un confronto più particolareggiato tra i prezzi di RAI e Mediaset nel periodo tra il 1992 e il 1995. Infatti, alla luce della somiglianza dei rispettivi share di ascolto di RAI e Mediaset, della struttura delle due emittenti, articolata su tre canali, e considerato che, nel periodo in esame, Mediaset<sup>(75)</sup> ha sempre registrato degli utili (e quindi, ai fini della vendita di spazi pubblicitari, è da considerarsi un efficiente operatore commerciale in una situazione simile alla RAI), la Commissione ritiene che un confronto tra i prezzi di questi due operatori costituisca una buona approssimazione dei criteri indicati al punto 58 della comunicazione, secondo cui un emittente di servizio pubblico nelle attività non di servizio pubblico non deve praticare prezzi sotto il livello necessario per «recuperare le spese autonome (stand-alone costs) che un operatore commerciale efficiente, nelle medesime condizioni, dovrebbe di norma recuperare». Di conseguenza, la Commissione ha confrontato la media dei prezzi giornalieri per contatto (in prosieguo «prezzo giornaliero per contatto») e la media dei prezzi per contatto nel prime time (in prosieguo «prezzo per

contatto nel prime time») delle due emittenti. Per ottenere un'ulteriore indicazione del comportamento della RAI, la Commissione ha effettuato un controllo incrociato dei dati e dei risultati del confronto dei prezzi per contatto con i dati riguardanti lo spazio pubblicitario totale e il totale degli introiti pubblicitari dei due operatori nonché con la quantità di pubblicità trasmessa nel prime time e gli introiti pubblicitari dei due operatori nel prime time.

(141) La Commissione ha pertanto richiesto alle autorità italiane di fornire informazioni in merito ai prezzi di RAI e Mediaset sul mercato della pubblicità. Le autorità italiane hanno fornito tale informazione il 12 dicembre 2002, sulla base dei dati forniti dalla AGB (società leader nel sistema delle misurazioni indipendenti dell'audience per le operazioni pubblicitarie) e dalla Nielsen (leader nella fornitura di dati sull'audience televisiva e servizi relativi).

(142) Le autorità italiane hanno spiegato che, data la differente struttura dei limiti pubblicitari per la RAI (combinazione di limiti orari e bassi limiti settimanali) e Mediaset (combinazione di limiti orari e giornalieri), Mediaset tende a raggiungere il limite in qualsiasi ora del giorno, mentre la RAI tende a concentrare la pubblicità nelle ore in cui l'audience è maggiore. Ai fini del presente procedimento, la Commissione rileva che il comportamento della RAI non è incoerente con l'obiettivo della massimizzazione degli introiti. Infatti, in presenza di un basso limite settimanale, al fine di massimizzare gli introiti, per l'emittente è importante concentrare la pubblicità nelle ore in cui l'audience è alta.

(143) Sulla base dei dati forniti dalla società AGB, le autorità italiane hanno presentato due tabelle, nelle quali vengono confrontati il prezzo per contatto giornaliero e nel prime time di RAI e Mediaset. Le tabelle fanno riferimento ai listini di RAI e Mediaset. I prezzi sono espressi in euro per mille telespettatori.

Tabella 8

## Prezzo giornaliero per contatto

	1992	1993	1994	1995
RAI	2,8	2,5	2,7	2,9
Mediaset	1,9	1,7	1,7	1,9

<sup>(75)</sup> La Commissione fa riferimento in effetti ai risultati economici di RTI SpA, l'entità giuridica che detiene le 3 concessioni televisive ed è concorrente della RAI.

Tabella 9

**Prezzo per contatto nel prime time**

	1992	1993	1994	1995
RAI	3,2	3,3	3,5	3,7
Mediaset	2,4	2,2	1,9	2,0

- (144) Le autorità italiane hanno inoltre fornito dati sul prezzo netto per contatto. Per ottenere il prezzo netto per contatto, le autorità italiane hanno integrato nel prezzo per contatto giornaliero e nel prime time gli effetti di eventuali sconti, concessi dalle emittenti, avvalendosi dello sconto medio, calcolato da Nielsen. I prezzi sono espressi in euro per mille telespettatori.

Tabella 10

**Prezzo netto giornaliero per contatto**

	1992	1993	1994	1995
RAI	1,8	1,4	1,5	1,5
Mediaset	1,2	1	1,1	1,1

Tabella 11

**Prezzo netto per contatto nel prime time**

	1992	1993	1994	1995
RAI	2,1	1,9	2	1,9
Mediaset	1,5	1,3	1,3	1,2

- (145) In base alle precedenti tabelle, si può concludere che sia il prezzo giornaliero per contatto sia il prezzo per contatto nel prime time della RAI sono costantemente superiori a quelli di Mediaset.

- (146) Quanto ai dati riguardanti lo spazio pubblicitario complessivo e il totale degli introiti pubblicitari dei due operatori, le autorità italiane hanno fornito le seguenti informazioni sulla base dei dati di AGB e Nielsen.

Tabella 12

**Confronto tra il tempo totale di pubblicità di RAI e Mediaset e il totale degli introiti lordi (incluse le commissioni di agenzia)**

	Tempo totale pubblicità RAI (ore)	Totale introiti pubblicitari RAI (milioni di EUR)	Tempo totale pubblicità Mediaset (ore)	Totale introiti pubblicitari Mediaset (milioni di EUR)
1992	794	699	2 735	1 146
1993	864	689	2 940	1 245
1994	1 003	744	3 106	1 278
1995	1 038	787	3 274	1 369

- (147) Questi dati mostrano che, con uno share di ascolto leggermente superiore a Mediaset, la RAI ha trasmesso pubblicità per circa un terzo del tempo di trasmissione di Mediaset ed ha ottenuto introiti pari ad oltre la metà di Mediaset. In sintesi, la RAI con meno tempo ha ottenuto proporzionalmente più introiti.

- (148) Quanto ai dati concernenti la quantità di pubblicità trasmessa nel prime time e gli introiti pubblicitari del prime time, le autorità italiane hanno fornito le seguenti informazioni, sulla base dei dati di AGB e Nielsen.

Tabella 13

**Confronto tra il tempo totale di pubblicità di RAI e Mediaset nel prime time e il totale degli introiti lordi (incluse le commissioni di agenzia) nel prime time**

	Tempo totale pubblicità RAI (ore)	Totale introiti pubblicitari RAI (milioni di EUR)	Tempo totale pubblicità Mediaset (ore)	Totale introiti pubblicitari Mediaset (milioni di EUR)
1992	121	208	301	370
1993	141	246	318	386
1994	160	254	326	338
1995	157	264	336	351

- (149) I precedenti dati mostrano che, con uno share di ascolto leggermente superiore a Mediaset, la RAI ha trasmesso pubblicità nel prime time per meno della metà del tempo di trasmissione di Mediaset ed ha ottenuto introiti pari ad oltre la metà, nel 1992 e ad oltre due terzi, nel 1994 e 1995, degli introiti di Mediaset. Quindi, nuovamente, la RAI con meno tempo ha ottenuto proporzionalmente più introiti.



- (150) In conclusione, tutti gli elementi raccolti dalla Commissione costituiscono una pluralità di indizi concordanti che tende a dimostrare che la RAI non ha adottato un modello di comportamento consistente nel fissare dei prezzi sul mercato pubblicitario, inferiori al livello che avrebbe consentito ad un operatore commerciale efficiente in una situazione simile di coprire i propri costi. Risulta piuttosto che tale comportamento è coerente con la massimizzazione degli introiti. La denunziante non è stata in grado di fornire prove a sostegno della propria affermazione, secondo cui la RAI avrebbe praticato prezzi pubblicitari sottocosto (la denunziante non è stata in grado di citare un solo episodio di prezzo sottocosto). Essa ha anzi fornito dichiarazioni tendenti a provare il contrario, vale a dire che la RAI opera sul mercato della pubblicità come un normale operatore commerciale.
- (151) Alla luce di quanto sopra, la Commissione conclude che, nel periodo oggetto della presente indagine, la RAI non ha praticato prezzi sottocosto.

#### 8. CONCLUSIONE

- (152) La Commissione ritiene che l'Italia abbia illegittimamente attuato le misure di cui agli articoli 2, 3 e 4 del decreto legge 558/1993 e all'articolo 1 del DL n. 2 del 2 gennaio 1992 convertito nella legge 332/1992 in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.
- (153) La Commissione ritiene tuttavia che gli aiuti oggetto della presente indagine non abbiano garantito alla RAI una compensazione eccessiva e pertanto sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2.

- (154) Inoltre, la Commissione ritiene che la conversione nel 1995 del canone di concessione del 1992 e 1993 in un prestito della CDDPP non costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

L'aiuto, previsto dagli articoli 2, 3 e 4 del decreto legge n. 558 del 30 dicembre 1993, «Disposizioni urgenti per il risanamento e il riordino della RAI SpA» e dall'articolo 1 del decreto legge n. 2 del 2 gennaio 1992 convertito nella legge n. 332 del 1° luglio 1992, che l'Italia ha posto in esecuzione a favore della RAI-Radiotelevisione italiana SpA nel periodo dal 1992 al 1995 è compatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato.

#### *Articolo 2*

La conversione operata nel 1995 del canone di concessione relativo agli anni 1992 e 1993 in un prestito della Cassa depositi e prestiti non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

#### *Articolo 3*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15 ottobre 2003.

*Per la Commissione*

Mario MONTI

*Membro della Commissione*