Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al Trattato di Amsterdam (1997)

Trattato di Amsterdam

Protocollo allegato al trattato che istituisce la Comunità europea

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

CONSIDERANDO che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione,

HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni interpretative, che sono allegate al trattato che istituisce la Comunità europea:

Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico.

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione

(2001/C 320/04)
(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE E CAMPO D'APPLICAZIONE DELLA COMUNICAZIONE

1. Negli ultimi due decenni, si sono registrati profondi cambiamenti nel settore della radiodiffusione. L'abolizione dei monopoli, la comparsa di nuovi operatori e i rapidi progressi tecnologici hanno modificato sostanzialmente il contesto concorrenziale. L'emittenza televisiva era tradizionalmente un'attività riservata. Fin dai suoi esordi, tale attività è stata perlopiù esercitata da imprese pubbliche in regime di monopolio, e questo principalmente a causa della limitata disponibilità di frequenze per la radiodiffusione e dei considerevoli ostacoli all'ingresso sul mercato.

2. Negli anni '70, tuttavia, i progressi economici e tecnologici hanno permesso sempre più agli Stati membri di autorizzare altri operatori a svolgere attività nel settore della radiodiffusione, introducendo così la concorrenza in questo mercato. Questa decisione di apertura alla concorrenza ha portato ad un'offerta più ampia per i consumatori, che si sono trovati a disporre di numerosi canali alternativi e nuovi servizi, ha favorito la nascita e la crescita di forti operatori a livello europeo, ha promosso lo sviluppo di nuove

tecnologie e ha assicurato un maggiore pluralismo nel settore. Nell'aprire il mercato alla concorrenza gli Stati membri hanno però considerato opportuno mantenere un servizio pubblico di radiodiffusione, per garantire la copertura di vari campi di attività e rispondere ad esigenze che gli operatori privati non avrebbero necessariamente soddisfatto in misura ottimale.

3. L'accresciuta concorrenza e la contemporanea presenza di operatori finanziati dallo Stato hanno suscitato anche crescenti preoccupazioni, portate all'attenzione della Commissione da operatori privati, circa la parità di condizioni per i vari operatori. La maggior parte delle denunce riguardano presunte infrazioni all'articolo 87 del trattato CE in relazione ai regimi di finanziamento pubblico in favore delle emittenti di servizio pubblico.

4. La presente comunicazione stabilisce i principi che la Commissione seguirà nell'applicare l'articolo 87 e l'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE, al finanziamento statale del servizio pubblico di radiodiffusione. S'intende rendere così quanto più trasparente possibile la politica della Commissione in questo settore.

2. IL RUOLO DEL SERVIZIO PUBBLICO DI RADIODIFFUSIONE

5. Come ribadito nella recente comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa: "I mezzi radiotelevisivi svolgono un ruolo centrale nel funzionamento delle democrazie moderne, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo e la trasmissione dei valori sociali. Per tale motivo il settore della radiodiffusione e' stato assoggettato, da sempre, ad una regolamentazione specifica, nell'interesse generale. Tale regolamentazione si basa su valori comuni, come la libertà d'espressione, il diritto di replica, il pluralismo, la protezione dei diritti d'autore, la promozione della diversità culturale e linguistica, la tutela dei minori e della dignità umana e la protezione dei consumatori"(1).

6. Il servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, pur avendo una chiara rilevanza economica, non e' paragonabile al servizio pubblico in altri settori economici. Non vi e' nessun altro servizio che raggiunga una fascia così ampia della popolazione, le fornisca al tempo stesso una quantità così elevata di informazioni e contenuti e, nel far cio', trasmetta ed influenzi le opinioni individuali e l'opinione pubblica.

7. Come sostenuto dal gruppo di alto livello sulla politica audiovisiva, presieduto dall'allora commissario Oreja, le emittenti pubbliche "hanno un ruolo importante da svolgere nella promozione della diversità culturale in ogni paese, nell'offerta di programmi educativi, nell'informazione obiettiva della pubblica opinione, nel garantire il pluralismo e nell'offerta democratica e liberamente accessibile di intrattenimento di qualità"(2).

8. Per di più, la radiodiffusione e' generalmente considerata come una fonte d'informazione altamente attendibile e rappresenta anzi, per una parte non trascurabile della popolazione, la principale fonte d'informazione. In tal modo, arricchisce il dibattito pubblico e, in ultima analisi, assicura a tutti i cittadini un giusto grado di partecipazione alla vita pubblica.

9. Il ruolo svolto dal servizio pubblico (3) in generale e' riconosciuto dal trattato. La principale disposizione in proposito e' l'articolo 86, paragrafo 2, che recita:"Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in

particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità".

10. Tale disposizione e' confermata dall'articolo 16 del trattato CE, relativo ai servizi di interesse economico generale - introdotto dal trattato di Amsterdam ed entrato in vigore il 1o maggio 1999 - che statuisce: "Fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi d'interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti".

11. L'interpretazione di questi principi alla luce della particolare natura del settore della radiodiffusione e' delineata nel protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica, allegato al trattato CE (in appresso denominato "il protocollo"), il quale, dopo aver considerato "che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri e' direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione", ribadisce che: "Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

12. L'importanza della radiodiffusione pubblica per la vita sociale, democratica e culturale nell'Unione e' stata riaffermata anche nella risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 25 gennaio 1999, sulle emissioni di servizio pubblico (in appresso: "la risoluzione"). Come sottolineato dalla risoluzione: "l'ampio accesso del pubblico, senza discriminazioni e in base a pari opportunità, a vari canali e servizi e' un presupposto necessario per ottemperare al particolare obbligo delle emissioni di servizio pubblico". Inoltre, le emissioni di servizio pubblico devono continuare a "beneficiare del progresso tecnologico", estendere "al pubblico i vantaggi dei nuovi servizi audiovisivi e di informazione e delle nuove tecnologie" e perseguire "lo sviluppo e la diversificazione di attività nell'era digitale". Infine: "le emissioni di servizio pubblico devono essere in grado di continuare a fornire un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato definito dagli Stati membri al fine di rivolgersi alla società nel suo insieme; in tale contesto e' legittimo che tali emissioni cerchino di raggiungere un vasto pubblico" (4).

13. Alla luce di queste caratteristiche che sono specifiche della radiodiffusione, una funzione di servizio pubblico che comprenda "un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato", ai sensi della risoluzione, può essere considerata in linea di principio legittima, in quanto finalizzata ad una programmazione equilibrata e varia, in grado di mantenere un certo livello di ascolto per le emittenti pubbliche e dunque

di assicurare l'adempimento della funzione consistente nel soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e garantire il pluralismo.

14. Va osservato che anche le emittenti commerciali, molte delle quali sono soggette ad obblighi di servizio pubblico, partecipano alla realizzazione degli obiettivi del Protocollo nella misura in cui contribuiscono ad assicurare il pluralismo, arricchiscono il dibattito culturale e politico ed ampliano la scelta dei programmi.

3. IL QUADRO GIURIDICO

15. L'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione deve tener conto di tutta una serie di elementi diversi. Il trattato CE include gli articoli 87 e 88 sugli aiuti di Stato e l'articolo 86, paragrafo 2, sull'applicazione delle disposizioni del trattato, ed in particolare delle regole di concorrenza, ai servizi di interesse economico generale. Mentre il trattato di Amsterdam ha introdotto un articolo specifico (articolo 16) sui servizi di interesse economico generale ed un protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica, il trattato di Maastricht aveva già introdotto un articolo che definisce il ruolo della Comunità nel campo della cultura (articolo 151) ed una disposizione che consente di dichiarare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato destinati a promuovere la cultura [articolo 87, paragrafo 3, lettera d)]. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato la direttiva 89/552/CEE, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (5). La Commissione ha emanato la direttiva 80/723/CEE, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (6). Tali norme sono interpretate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. La Commissione ha inoltre adottato la comunicazione di cui al punto 5 nonché diverse comunicazioni relative all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

4. APPLICABILITA' DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1

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

16. L'articolo 87, paragrafo 1, recita: :"Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

17. Ai fini della valutazione del carattere di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, non entra in gioco la finalità dell'intervento statale, ma solo i suoi effetti. Il finanziamento statale di emittenti di servizio pubblico e' di norma da considerarsi come aiuto di Stato, in quanto risponde ai criteri summenzionati. Le emittenti di servizio pubblico sono normalmente finanziate sul bilancio dello Stato o attraverso un canone a carico dei possessori di un apparecchio televisivo. In talune circostanze specifiche, lo Stato procede ad apporti di capitale o annullamenti di debiti in favore di emittenti di servizio pubblico. Queste misure finanziarie sono

di norma attribuibili alle autorità pubbliche e comportano il trasferimento di risorse statali. Inoltre, se sono concesse senza che sia rispettato il criterio dell'investitore operante in un'economia di mercato, ai sensi dell´applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese" (7) e della "comunicazione della Commissione agli Stati membri - applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CEE e dell'articolo 5 della direttiva 80/723/CEE della Commissione alle imprese pubbliche dell'industria manifatturiera" (8), tali misure favoriscono nella maggior parte dei casi solo determinate emittenti e possono quindi falsare la concorrenza. Naturalmente la sussistenza dell'aiuto statale dovrà essere accertata "caso per caso", tenendo altresì conto della natura specifica del finanziamento (9).

18. Come osservato dalla Corte di giustizia: "allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato o per mezzo di risorse statali rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto" (10). Pertanto, si può di norma ritenere che il finanziamento statale delle emittenti di servizio pubblico incida sugli scambi tra gli Stati membri. Ciò e' 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 transfrontaliera, specialmente per le aree linguistiche omogenee che travalicano i confini nazionali. Inoltre, la struttura proprietaria delle emittenti commerciali può estendersi al di la' di un singolo Stato membro.

19. Secondo la giurisprudenza della Corte (11), qualsiasi trasferimento di risorse statali ad una determinata impresa - anche se a copertura dei costi netti derivanti dagli obblighi di servizio pubblico - deve essere considerato come un aiuto di Stato (purché siano soddisfatte tutte le condizioni per l'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1).

4.2. Natura degli aiuti: aiuti esistenti e nuovi aiuti

20. I regimi di finanziamento attualmente in vigore nella maggior parte degli Stati membri sono stati introdotti parecchio tempo fa. La Commissione deve pertanto valutare in primo luogo se tali programmi possano essere considerati come "aiuti esistenti" ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1.

21. Gli aiuti esistenti sono disciplinati dall'articolo 88, paragrafo 1, il quale dispone che "la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune".

22. Ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (12), vanno considerati come aiuti esistenti "... tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali e' stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore".

23. A norma dell'articolo 1, lettera b), punto v), del suddetto regolamento, sono aiuti esistenti "gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti,

ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro".

24. In conformità con la giurisprudenza della Corte (13), la Commissione verificherà se il quadro giuridico nell'ambito del quale e' stato concesso l'aiuto abbia o meno subito modifiche dalla sua introduzione. La Commissione terrà conto di tutti gli elementi giuridici ed economici legati al sistema di radiodiffusione di un dato Stato membro. Sebbene gli elementi giuridici ed economici pertinenti ai fini di tale valutazione presentino punti in comune in tutti gli Stati membri o nella maggior parte di essi, la Commissione ritiene che un approccio caso per caso sia il più adeguato ai fini di tale valutazione (14).

5. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILIT¿ DEGLI AIUTI DI STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 2, E DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 3

25. Gli aiuti di Stato in favore delle emittenti pubbliche devono essere esaminati dalla Commissione al fine di stabilire se possano o meno essere considerati compatibili con il mercato comune. Possono applicarsi le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 2, ed all'articolo 87, paragrafo 3.

26. Ai sensi dell'articolo 151, paragrafo 4, del trattato, la Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture. L'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato, consente pertanto alla Commissione di considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a promuovere la cultura quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune. Spetta alla Commissione decidere in merito alla concreta applicazione di tale disposizione, alla stregua di quanto avviene per le altre deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3. E' opportuno ricordare che le disposizioni che permettono una deroga al divieto di concedere aiuti di Stato vanno applicate in senso stretto. Per tale ragione, si deve dare un'interpretazione restrittiva del concetto di "cultura" ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d). Come rilevato dalla Commissione nella decisione relativa al caso Kinderkanal/Phoenix, le esigenze in materia di istruzione e le esigenze democratiche della società di uno Stato membro sono da considerarsi distinte dalla promozione della cultura (15). A tale proposito e' opportuno osservare che anche nel protocollo viene fatta una distinzione tra le esigenze culturali, sociali e democratiche di ogni società. Ciò non toglie, naturalmente, che l'istruzione possa presentare un aspetto culturale.

27. Gli aiuti alle emittenti di servizio pubblico spesso non riflettono questa distinzione tra le tre esigenze menzionate nel protocollo. Di conseguenza, a meno che uno Stato membro non preveda una definizione ed un finanziamento separati in relazione agli aiuti finalizzati esclusivamente a promuovere la cultura, tali aiuti generali non possono di norma essere autorizzati in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d); possono tuttavia essere valutati, di regola, sulla base dell'articolo 86, paragrafo 2, relativo ai servizi di interesse economico generale. Ad ogni modo, la Commissione svolgerà l'analisi di merito applicando i medesimi criteri, vale a dire quelli precisati nella presente comunicazione, a prescindere dalla base giuridica su cui poggia la valutazione di compatibilità.

6. VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITA' DEGLI AIUTI DI STATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, PARAGRAFO 2

28. Il ruolo dei servizi di interesse economico generale per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea e' stato pienamente riconosciuto dalla Commissione nella comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa, menzionata nel punto 5.

29. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'articolo 86 costituisce una disposizione di deroga, che deve essere interpretata in modo restrittivo. La Corte ha chiarito che, affinché una misura possa beneficiare di tale deroga, e' necessario che siano soddisfatte tutte le condizioni seguenti:
i) il servizio in questione deve essere un servizio di interesse economico generale ed essere chiaramente definito in quanto tale dallo Stato membro (definizione);
ii) l'impresa in questione deve essere esplicitamente incaricata dallo Stato membro della prestazione del servizio di cui trattasi (incarico);
iii) l'applicazione delle regole di concorrenza del trattato (nella fattispecie: del divieto di concedere aiuti di Stato) deve ostare all'adempimento della specifica funzione affidata all'impresa e la deroga alle regole stesse non deve compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità (criterio di proporzionalità).

30. Spetta alla Commissione, in quanto custode del trattato, accertare che tali criteri siano soddisfatti.

31. Nel caso specifico del servizio pubblico di radiodiffusione, l'impostazione di cui sopra deve essere adeguata alle disposizioni interpretative del protocollo, che fa riferimento alla "missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro" (definizione e incarico) e prevede una deroga alle norme del trattato per quanto concerne il finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione "nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico ... e ... non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico" (proporzionalità).

6.1. Definizione della funzione di servizio pubblico

32. Perché sia soddisfatta la condizione di cui sopra al punto 29, sub i), e sia quindi possibile l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, e' necessario che vi sia una definizione ufficiale della funzione di servizio pubblico. Solo se dispone di una definizione ufficiale la Commissione può valutare, nelle sue decisioni, se la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, e' applicabile con sufficiente certezza giuridica.

33. La definizione della funzione di servizio pubblico e' di competenza degli Stati membri, che possono decidere a livello nazionale, regionale o locale. In linea generale, nell'esercitare tale competenza si deve tenere conto del concetto comunitario di "servizi d'interesse economico generale". In considerazione della natura specifica del settore della radiodiffusione, tuttavia, una definizione "ampia", che affidi ad una determinata emittente il compito di offrire una programmazione equilibrata e varia nel rispetto di tale funzione, mantenendo un certo livello di ascolto, può essere considerata, alla luce delle disposizioni interpretative del Protocollo, come legittima ai sensi

dell'articolo 86, paragrafo 2. Una simile definizione appare coerente con l'obiettivo di soddisfare le esigenze democratiche, sociali e culturali della società e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica.

34. Analogamente, la funzione di servizio pubblico può includere taluni servizi che non sono "programmi" nel senso tradizionale del termine, ad esempio servizi di informazione on-line, qualora siano volti a soddisfare - tenendo anche conto anche dello sviluppo e della diversificazione delle attività nell'era digitale - le stesse esigenze democratiche, sociali e culturali della società.

35. Ogni qualvolta la funzione di servizio pubblico venga ampliata per includere nuovi servizi, la definizione e l'atto di conferimento dell'incarico devono essere modificati di conseguenza entro i limiti dell'articolo 86, paragrafo 2.

36. Il compito della Commissione e' quello di verificare se gli Stati membri rispettano o meno le disposizioni del trattato (16). Per quanto concerne la definizione del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, il ruolo della Commissione si limita all'accertamento di errori manifesti. Non spetta alla Commissione decidere se un determinato programma debba essere offerto in quanto servizio di interesse economico generale, né mettere in discussione la natura o la qualità di un determinato prodotto. Un errore manifesto nella definizione della funzione di servizio pubblico si verificherebbe tuttavia se quest'ultima includesse attività delle quali non si possa ragionevolmente ritenere che soddisfino - ai sensi del protocollo - le "esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società". E' quanto di norma avverrebbe, ad esempio, nel caso del commercio elettronico. A questo proposito va ricordato che la il termine "funzione di servizio pubblico" designa i servizi offerti al pubblico nell'interesse generale. La questione della definizione della funzione di servizio pubblico non deve essere confusa con quella del meccanismo di finanziamento scelto per prestare tali servizi. Pertanto, sebbene le emittenti di servizio pubblico possano svolgere attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari per assicurarsene i proventi, tali attività non possono di norma essere considerate come facenti parte della funzione di servizio pubblico.

37. La definizione della funzione di servizio pubblico deve essere quanto più precisa possibile. Essa non deve lasciare dubbi sull'intenzione dello Stato membro di includere o meno una determinata attività prestata dall'operatore incaricato nella funzione di servizio pubblico. In mancanza di una definizione chiara e precisa degli obblighi imposti all'emittente di servizio pubblico, la Commissione non avrebbe la possibilità di svolgere i compiti che le sono affidati dall'articolo 86, paragrafo 2, e non può pertanto concedere alcuna esenzione in virtù di tale articolo.

38. Individuare chiaramente le attività incluse nella funzione di servizio pubblico e' importante anche per consentire agli operatori non esercenti il servizio pubblico di pianificare le loro attività.

39. Infine, la funzione di servizio pubblico deve essere definita in modo preciso per garantire che le autorità degli Stati membri ne possano effettivamente controllare l'adempimento, secondo quanto indicato nella seguente sezione.

6.2. Incarico e vigilanza

40. Per beneficiare della deroga di cui all'articolo 86,

paragrafo 2, la funzione di servizio pubblico deve essere stata affidata ad una o più imprese mediante un atto ufficiale (atto legislativo, contratto, mandato).

41. Non e' tuttavia sufficiente che l'emittente di servizio pubblico sia stata formalmente incaricata della prestazione di un servizio pubblico ben definito, ma e' altresì necessario che il servizio pubblico venga effettivamente prestato come previsto nell'atto formale di conferimento dell'incarico all'impresa. A tal fine, e' auspicabile che un'autorità competente o un organismo appositamente designato ne verifichi l'applicazione. L'esigenza che un'autorità o un organismo appositi siano incaricati della vigilanza e' evidente in riferimento agli standard qualitativi prescritti all'operatore incaricato. In base alla comunicazione della Commissione sui principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale (17) non spetta alla Commissione valutare il rispetto degli standard qualitativi: la Commissione deve poter contare su un'adeguata vigilanza da parte degli Stati membri.

42. La scelta del sistema inteso a garantire un efficace controllo dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico rientra nelle competenze degli Stati membri. E' tuttavia da presumersi che l'organismo prescelto possa operare in modo efficace solo se e' indipendente dall'impresa incaricata.

43. Ove non emerga da indicazioni sufficienti ed affidabili che il servizio pubblico sia effettivamente prestato in conformità all'incarico conferito, la Commissione non ha la possibilità di svolgere i suoi compiti a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, e non può pertanto concedere alcuna deroga in base a tale articolo.

6.3. Finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione e criterio di proporzionalità

6.3.1. La scelta del finanziamento

44. La funzione di servizio pubblico può caratterizzarsi in termini quantitativi o qualitativi, o sotto entrambi i profili. A prescindere dalla loro forma, gli obblighi di servizio pubblico possono giustificare una congrua compensazione se danno luogo a costi supplementari che di norma l'emittente non deve sostenere.

45. I sistemi di finanziamento possono essere suddivisi in due grandi categorie: "finanziamento semplice" e "finanziamento duplice". La categoria del "finanziamento semplice" comprende i sistemi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione e' finanziato esclusivamente con fondi pubblici, in qualsiasi forma. I sistemi di "finanziamento duplice" comprendono un'ampia gamma di meccanismi in cui il servizio pubblico di radiodiffusione viene finanziato mediante combinazioni variabili di fondi statali e di introiti derivanti da attività commerciali, come la vendita di spazi pubblicitari o di programmi.

46. Come ribadito nel protocollo: "Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione...". La comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa, menzionata nel punto 5, precisa inoltre che: "La scelta del regime di finanziamento e' di competenza dello Stato membro interessato, e in linea di principio non vi può essere alcuna obiezione alla scelta di un duplice regime (cioè una combinazione di risorse pubbliche e entrate pubblicitarie)

piuttosto che di un regime unico (comprendente cioè soltanto risorse pubbliche), sempre che la concorrenza nei mercati interessati (ad esempio quelli della pubblicità e dell'acquisizione e/o della vendita di programmi) non sia pregiudicata in misura contraria all'interesse comune" (18).

47. Sebbene gli Stati membri siano liberi di scegliere i mezzi di finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, la Commissione deve verificare, conformemente all'articolo 86, paragrafo 2, che la deroga all'applicazione delle normali regole di concorrenza concessa per la prestazione del servizio d'interesse economico generale non incida sulla concorrenza nel mercato comune in maniera sproporzionata. La verifica ha natura negativa: si tratta di appurare che la misura non sia sproporzionata. Inoltre, lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità. 48. Il protocollo conferma questa impostazione anche per quanto riguarda il servizio pubblico di radiodiffusione e ribadisce che il finanziamento non deve "(perturbare) le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico".

6.3.2. Requisiti di trasparenza ai fini della valutazione degli aiuti di Stato

49. La valutazione sopra descritta da parte della Commissione presuppone l'esistenza di una definizione chiara e precisa della funzione di servizio pubblico e una separazione chiara ed adeguata tra le attività di servizio pubblico e le altre attività. La separazione dei conti tra queste due sfere e' di norma già richiesta a livello nazionale, al fine di assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici. Una separazione contabile e' inoltre necessaria per permettere alla Commissione di applicare il criteri di proporzionalità: le fornirà infatti uno strumento per verificare l'esistenza di sovvenzioni trasversali e un argomento per difendere i pagamenti effettivamente giustificati dall'esigenza di compensare gli oneri derivanti dall'adempimento di compiti di interesse economico generale. Solo sulla base di una ripartizione corretta dei costi e ricavi e' possibile determinare se il finanziamento pubblico sia effettivamente limitato ai costi netti della funzione di servizio pubblico e sia quindi ammissibile alla luce dell'articolo 86, paragrafo 2, e del protocollo.

50. Gli obblighi di trasparenza relativi alle relazioni finanziarie tra le autorità pubbliche e le imprese pubbliche, nonché all'interno delle imprese alle quali siano riconosciuti diritti speciali o esclusivi o che siano incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, sono contenuti nella direttiva 80/723/CEE.

51. Agli Stati membri viene richiesto, con la direttiva 80/723/CEE, di adottare le misure necessarie al fine di assicurare - per tutte le imprese alle quali sono stati riconosciuti diritti speciali o esclusivi o che sono state incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e che ricevono aiuti di Stato in qualsiasi forma, svolgendo nel contempo anche altre attività (che non rientrano nel servizio pubblico) - che: a) i conti interni corrispondenti alle attività distinte, vale a dire attività di servizio pubblico ed altre attività, siano separati; b) i costi e i ricavi siano correttamente imputati o attribuiti sulla base di principi di contabilità dei costi applicati in modo coerente e obiettivamente giustificati; c) i principi di contabilità analitica secondo i quali vengono tenuti conti separati siano chiaramente definiti.

52. Gli obblighi generali di trasparenza vigono anche per le emittenti pubbliche come e' stato ricordato nel quinto considerando della direttiva 2000/52/CE. I nuovi obblighi si applicano alle emittenti di servizio pubblico, in quanto beneficiarie di aiuti di Stato e in quanto imprese alle quali e' stata affidata la gestione di servizi d'interesse economico generale, per i quali l'aiuto di Stato non sia stato determinato per un periodo appropriato nell'ambito di una procedura pubblica, trasparente e non discriminatoria. L'obbligo della contabilità separata non si applica alle emittenti di servizio pubblico le cui attività siano limitate alla prestazione di servizi di interesse economico generale e che non esercitino alcuna attività che esuli dall'ambito di tali servizi.

53. Nel settore della radiodiffusione, la separazione contabile non presenta particolari problemi per quanto concerne i ricavi, ma può non essere agevole, o essere addirittura impossibile, per quanto concerne i costi. Ciò e' dovuto al fatto che, nel settore della radiodiffusione, gli Stati membri possono considerare come facente parte della funzione di servizio pubblico l'intera programmazione delle emittenti, consentendone tuttavia al tempo stesso lo sfruttamento commerciale. In altre parole, attività diverse possono condividere in larga misura le stesse voci di costo.

54. Per tali ragioni la Commissione ritiene che, per quanto riguarda i ricavi, gli operatori di radiodiffusione debbano fornire un resoconto dettagliato delle fonti e degli importi di tutti i redditi derivanti dall'esercizio di attività estranee al servizio pubblico.

55. Per quanto riguarda la spesa, e' necessario individuare chiaramente i costi specifici delle attività estranee al servizio pubblico. Inoltre, ogni qualvolta vengano utilizzate le stesse risorse - personale, apparecchiature, impianti fissi, ecc. - per i compiti di servizio pubblico e per le altre attività, i costi relativi devono essere ripartiti sulla base della differenza tra i costi complessivi dell'impresa considerati o includendo o escludendo le attività di servizio pubblico (19).

56. Questo implica che, contrariamente all'impostazione utilizzata in genere per altri servizi pubblici, i costi interamente imputabili alle attività di servizio pubblico, sebbene vadano anche a vantaggio delle attività commerciali, non devono essere ripartiti tra le due categorie di attività, ma possono essere interamente attribuiti al servizio pubblico. Potrebbe essere il caso, ad esempio, dei costi di produzione di un programma trasmesso nell'ambito della funzione di servizio pubblico, ma anche venduto ad altre emittenti. L'esempio principale e' tuttavia quello dell'ascolto, generato sia per adempiere alla funzione di servizio pubblico, sia per vendere spazi pubblicitari. Si ritiene che la completa ripartizione di questi costi tra le due attività rischi di essere arbitraria e incongrua. L'imputazione dei costi ai fini della trasparenza non deve tuttavia essere confusa con la copertura delle spese nell'ambito delle politiche di fissazione dei prezzi. Quest'ultimo aspetto viene affrontato nel punto 58.

6.3.3. Proporzionalità

57. Nell'applicare il criterio di proporzionalità, la Commissione muove dalla premessa che il finanziamento statale sia necessario, di regola, affinché l'impresa possa svolgere i suoi compiti di interesse pubblico. Perché il criterio sia soddisfatto, e' necessario tuttavia che l'aiuto di Stato non

ecceda i costi netti della funzione di servizio pubblico, tenuto conto anche degli altri introiti, diretti o indiretti, derivanti dall'esercizio di tale funzione. Per tale ragione, nel determinare la proporzionalità dell'aiuto si terrà conto dei vantaggi netti per le altre attività derivanti dall'attività di servizio pubblico.

58. Si possono d'altro canto verificare distorsioni del mercato che non sono necessarie per l'adempimento della funzione di servizio pubblico. Se le minori entrate sono compensate da aiuti di Stato, un'emittente di servizio pubblico potrebbe, per esempio, essere indotta a tenere bassi i prezzi sul mercato degli spazi pubblicitari e delle altre attività non di servizio pubblico, per ridurre le entrate dei concorrenti. Un siffatto comportamento dell'emittente pubblica, qualora fosse dimostrato, non potrebbe essere considerato come intrinsecamente connesso alla funzione di servizio pubblico affidatale. Ogniqualvolta l'emittente pubblica riduca i prezzi delle attività estranee al servizio pubblico al di sotto di quanto necessario per recuperare le spese autonome (stand-alone costs) che un operatore commerciale efficiente, nelle medesime condizioni, dovrebbe di norma recuperare, tale pratica denota la presenza di una compensazione eccessiva degli obblighi di servizio pubblico e ad ogni modo "(incide sulle) condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune", violando le disposizioni del protocollo.

59. Di conseguenza, nell'applicare il criterio di proporzionalità, la Commissione valuterà se le eventuali distorsioni della concorrenza determinate dall'aiuto possano o meno essere giustificate dalla necessità di prestare il servizio pubblico quale definito dallo Stato membro e di assicurarne il finanziamento. La Commissione assumerà, se del caso, le iniziative necessarie alla luce di altre disposizioni del trattato.

60. L'analisi degli effetti degli aiuti di Stato sulla concorrenza e sullo sviluppo degli scambi dovrà necessariamente basarsi sulle caratteristiche specifiche di ciascuna situazione. Non e' possibile descrivere nella presente comunicazione l'effettiva struttura concorrenziale e le altre caratteristiche dei singoli mercati, generalmente alquanto diversi. Per lo stesso motivo, la presente comunicazione non può definire a priori quali condizioni debbano ricorrere affinché i prezzi praticati dall'emittente di servizio pubblico siano in linea con i principi illustrati al punto 58. La valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato destinati ad un'emittente pubblica, sulla base dell'articolo 86, paragrafo 2, potrà dunque essere operata solo caso per caso, secondo la prassi della Commissione.

61. La Commissione terrà conto nella sua valutazione del fatto che, quando un aiuto di Stato sia necessario per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico, il sistema considerato nel suo insieme può avere anche l'effetto positivo di preservare una fonte alternativa di approvvigionamento in alcuni mercati rilevanti (20). Quest'effetto va tuttavia considerato soppesando le possibili incidenze negative dell'aiuto, come il fatto che esso impedisca l'ingresso su tali mercati di altri operatori, mantenendo in essere una struttura di mercato più oligopolistica o determini possibili comportamenti anticoncorrenziali da parte degli operatori del servizio pubblico sui mercati rilevanti.

62. La Commissione terrà conto anche della difficoltà che alcuni Stati membri di minori dimensioni possono incontrare nel reperire i fondi necessari se i costi del servizio pubblico pro capite risultano, a parità di altre condizioni,

più elevati (21).

(1) COM(2000) 580 def. pag. 38.
(2) "L'era digitale: la politica audiovisiva europea. Relazione del gruppo di alto livello sulla politica audiovisiva", 1998.
(3) Ai fini della presente comunicazione, ed in conformità con l'articolo 16 e la dichiarazione (n. 13) allegata all'atto finale di Amsterdam, l'espressione "servizio pubblico" utilizzata nel protocollo interpretativo sul sistema di radiodiffusione pubblica va intesa come relativa all'espressione "servizi di interesse economico generale" utilizzata nell'articolo 86, paragrafo 2.
(4) GU C 30 del 5.2.1999, pag. 1.
(5) GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE (GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60).
(6) GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).
(7) Bollettino CE 9-1984.
(8) GU C 307 del 13.11.1993, pag. 3.
(9) Aiuto NN 88/98, "Finanziamento da parte della BBC, tramite il canone, di un notiziario operante 24 ore/24 senza pubblicità", GU C 78 del 18.3.2000, pag. 6 e aiuto NN 70/98, aiuti di Stato ai canali televisivi pubblici ´Kinderkanal/Phoenixª, GU C 238 del 21.8.1999, pag. 3.
(10) Causa 730/79, Philip Morris Holland/Commissione, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 della motivazione; causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. 1991, pag. I-1433, punto 17 della motivazione; causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. 2000, pag. I-6857, punto 33 della motivazione.
(11) Causa T-106/95, FFSA ed altri/Commissione, Racc. 1997, pag. II-229; causa T-46/97, SIC/Commissione, Racc. 2000, pag. II-2125; causa C-332/98, Francia/Commissione, Racc. 2000, pag. I-4833.
(12) GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.
(13) Causa C-44/93 Namur-Les Assurances du Credit SA contro Office National du Ducroire e Stato belga, Racc. 1994, pag. I-3829.
(14) Per quanto concerne la recente prassi seguita dalla Commissione in questo campo, cfr. nota n. 9.
(15) Cfr. nota n. 9.
(16) Cfr. causa C-179/90, ´Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpAª, Racc. 1991, pag. I-5889.
(17) COM(1999) 657 def. sezione 3, punto 6.
(18) Cfr. nota 1, pag. 39.
(19) Questo implica un riferimento alla situazione ipotetica nella quale le attività non di servizio pubblico venissero interrotte: i costi che verrebbero meno in tal caso rappresentano l'importo dei costi comuni da attribuire alle attività non di servizio pubblico.
(20) Ciò non significa che l'aiuto di Stato possa giustificarsi quale strumento che aumenta l'offerta e la concorrenza in un mercato. Un aiuto di Stato che consenta ad un operatore di restare sul mercato, nonostante le ripetute perdite, causa una grave distorsione della concorrenza in quanto porta, nel lungo periodo, a maggiore inefficienza, offerta più ristretta e prezzi più elevati per i consumatori. L'eliminazione delle barriere legali ed economiche all'ingresso, l'applicazione di un'efficace politica antitrust e la promozione del pluralismo costituiscono strumenti più efficaci a tal fine. I monopoli naturali sono generalmente soggetti a regolamentazione.
(21) Difficoltà analoghe si possono incontrare anche quando il servizio pubblico di radiodiffusione e' destinato a minoranze linguistiche o al soddisfacimento di esigenze locali.