



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.IV.2005
C(2005)1164 fin

Oggetto: Aiuto di Stato n. E 9/2005 (ex C 62/1999) - Italia

Canone di abbonamento Rai

Signor Ministro,

- (1) La Commissione si prega informarLa che in seguito all'entrata in vigore della legge 112 del 3 maggio 2004 e all'adozione di misure complementari da parte della commissione paritetica nel giugno 2004, ritiene che il regime del canone di abbonamento sia compatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2 ed ha pertanto deciso di chiudere il procedimento avviato al riguardo.
- (2) A seguito di una denuncia presentata alla Commissione il 17 giugno 1996 dalla società RTI SpA (Reti televisive italiane) appartenente al gruppo Mediaset, la Commissione ha appreso che l'Italia aveva dato attuazione ad una serie di misure di supporto a favore della RAI-Radiotelevisione italiana SpA (in prosieguo "RAI"). La denuncia verteva sul canone di abbonamento concesso alla RAI e su una serie di misure ad hoc adottate dal governo italiano nella prima metà degli anni '90 a favore della RAI.
- (3) Il 3 febbraio 1999 la Commissione ha ingiunto all'Italia di fornire tutte le informazioni necessarie per valutare se le misure dovessero essere considerate come aiuti esistenti o nuovi (in prosieguo "l'ingiunzione"). Tale decisione è stata comunicata all'Italia con lettera del 26 febbraio. L'Italia ha fornito alcune delle informazioni richieste ed ha presentato le proprie osservazioni con lettera del

S.E. on. Gianfranco FINI
Ministro degli Affari esteri
Piazzale della Farnesina 1
I - 00194 ROMA

26 marzo. La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni con lettera del 28 aprile, cui le autorità italiane hanno risposto con lettera del 16 giugno. La Commissione ha ricevuto informazioni riguardanti la qualificazione delle misure in questione anche da terzi interessati e in particolare, a più riprese, dalla ricorrente. La Commissione ne ha tenuto conto ai fini della sua valutazione. Dette informazioni sono riassunte in appresso.

- (4) Mentre alcune delle misure sono state considerate come un nuovo aiuto ed è quindi stata avviata un'indagine formale ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2 (“la decisione di avviare il procedimento”¹), il canone di abbonamento è stato analizzato nel quadro della procedura prevista per gli aiuti esistenti.
- (5) Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, al trattato CE è stato allegato un protocollo interpretativo del sistema di radiodiffusione pubblica (in prosieguo “il protocollo di Amsterdam”).
- (6) Il 15 novembre 2001 la Commissione ha pubblicato la comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione² (in prosieguo “la comunicazione”) che stabilisce i principi cui la Commissione deve attenersi nell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato al finanziamento statale del servizio pubblico di radiodiffusione.
- (7) Il 15 ottobre 2003 la Commissione ha inviato alle autorità italiane una lettera ex articolo 17 del regolamento CEE n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 (attualmente 88) del trattato CE (la “lettera ex articolo 17”). In tale lettera la Commissione espone la sua posizione preliminare per quanto concerne il canone di abbonamento e le modifiche necessarie a detto sistema di finanziamento per garantirne la compatibilità con il mercato comune. La Commissione si è incontrata con le autorità italiane il 19 marzo 2004.
- (8) Con lettera del 25 giugno 2004 le autorità italiane hanno accettato le indicazioni formulate dalla Commissione nella lettera ex articolo 17.

1. DESCRIZIONE DELLA MISURA

- (9) Il canone di abbonamento è il più importante meccanismo di finanziamento della RAI. La legge chiaramente collega il canone di abbonamento all'incarico del servizio pubblico radiotelevisivo affidato alla concessionaria, ossia la RAI. L'origine del canone risale al RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge n. 880 del 1938 che ha introdotto l'obbligo per tutti coloro che possiedono apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione di versare un canone di abbonamento allo Stato, che lo destina all'ente incaricato di svolgere il servizio pubblico di radiodiffusione. Questa normativa di base e il meccanismo del canone di abbonamento, pur modificati in varie occasioni, sono tuttora in vigore.

¹ GU 1999/C 351/20.

² GU 2001/C 320/5.

(10) In breve, il canone di abbonamento può essere descritto come un obbligo fiscale imposto a tutti i detentori di apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiotelediffusione per il finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. La maggior parte di tale gettito fiscale è quindi versata dallo Stato all'emittente pubblica.

2. OSSERVAZIONI PERVENUTE ALLA COMMISSIONE

(11) La ricorrente ha osservato che il canone di abbonamento costituisce un aiuto di Stato. Quanto al fatto che tale aiuto debba essere considerato come un nuovo aiuto o un aiuto esistente, la posizione della ricorrente sembra essere mutata nel tempo. La denuncia iniziale dell'11.6.1996 lascia pensare con una certa chiarezza che all'epoca la ricorrente considerava il canone di abbonamento un aiuto esistente. Mediaset aveva dichiarato che la denuncia riguardava l'aiuto concesso alla RAI dal RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge n. 880 del 1938 e relativi emendamenti³; che il RDL 17.11.1927 n. 2207 aveva affidato il servizio di radiodiffusione a EIAR (Ente italiano per le audizioni radiofoniche) ed aveva stabilito che venisse pagato un canone di abbonamento alla concessionaria⁴. Mediaset aveva aggiunto che la disciplina generale del canone era contenuta nel RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge n. 880 del 1938, tuttora in vigore⁵.

(12) Nell'ulteriore denuncia del 19.10.98 la ricorrente aveva sostenuto che il canone di abbonamento costituiva un nuovo aiuto. Tuttavia tutti gli atti normativi indicati dalla ricorrente come base giuridica del canone di abbonamento sono anteriori al trattato⁶. Mediaset sosteneva inoltre che erano stati apportati cambiamenti alquanto significativi al canone di abbonamento⁷. Lo stesso parere è espresso nella lettera del 17.5.1999. In tale occasione la ricorrente ha aggiunto che il beneficiario dell'aiuto è diverso da quello previsto nel 1938 e che gli obiettivi, la natura e l'ambito delle attività per le quali è concesso il canone di abbonamento sono differenti.

³ Pagina 3 della denuncia.

⁴ Pagina 12 della denuncia.

⁵ Pagina 12 della denuncia.

⁶ Alla pagina 15 la ricorrente sostiene che il canone di abbonamento per i detentori di apparecchiature atte a ricevere trasmissioni di radiodiffusione è stato introdotto per la prima volta con una serie di decreti negli anni venti. "L'obbligo attuale di versare un canone di abbonamento è stabilito nel RDL n. 246 del 21 febbraio 1938 benché gli importi del canone siano stati chiaramente modificati" ... "due componenti sono state create e aggiunte al canone di abbonamento già esistente ... il sovrapprezzo ... 1946 e la tassa di concessione governativa ... 1954".

⁷ Alla pagina 31 la ricorrente sostiene che la natura dei vantaggi conferiti è notevolmente cambiata non soltanto in termini di importo versato ma, fatto più importante, in termini del servizio reso in cambio della concessione di siffatti vantaggi e il ruolo che la RAI prevede per se stessa, in secondo luogo la natura delle attività della RAI si è estesa e il regime cui è soggetta è stato alterato in maniera significativa (l'esempio più ovvio di ciò è la soppressione del "tetto pubblicitario" della RAI).

- (13) Nella stessa lettera Mediaset afferma che anche l'articolo 1(b)(v) del regolamento 659/1999 corrobora la tesi secondo cui il canone di abbonamento costituirebbe un aiuto nuovo. Il mercato italiano della radiodiffusione è stato infatti liberalizzato nel 1990 con la legge 223/90. Per effetto di questo importante cambiamento delle condizioni di mercato il canone di abbonamento dovrebbe configurarsi come una misura nuova. Del pari, nelle lettere dell'8.1.1999 e del 12.6.2002, Mediaset ha sostenuto che il RDL n. 246 del 21 febbraio 1938 non dovrebbe essere considerato come la base giuridica per la concessione dell'attuale canone di abbonamento alla RAI e che tale parere è confermato da una sentenza della Corte costituzionale italiana (12.5.88 n. 535). Il sistema italiano è cambiato nel 1975. Prima del 1975 la concessione sia dei proventi del canone di abbonamento che la concessione della radiodiffusione erano disciplinati da una serie di convenzioni che scadevano dopo un certo numero di anni. La legge 103 del 1975 ha cambiato tale sistema ed ha stabilito che il canone di abbonamento copre il fabbisogno finanziario inerente alla prestazione di un servizio pubblico (articolo 15 e articolo 1 della legge 103/75) ed ha riservato al governo il diritto esclusivo di gestire tale servizio. Il governo ha accordato alla RAI la concessione per gestire tale servizio. La legge del 1975 per la prima volta ha disposto la concessione di fondi all'ente concessionario di un servizio pubblico. Per la prima volta nel 1993 è stato stabilito che la RAI stipuli un contratto di servizio destinato a definire la missione di servizio pubblico. Pertanto, secondo la ricorrente, la base giuridica attuale per la concessione del canone di abbonamento alla RAI è costituita dalla convenzione del 1994 e dal contratto di servizio del 1997⁸.
- (14) La ACT (Association of commercial televisions in Europe) ha osservato che il canone di abbonamento è una misura nuova a partire dalla data della cessazione del monopolio pubblico nel settore della radiodiffusione in Italia. Prima di tale data non era possibile alterare la concorrenza, dato che era inesistente. Quando il mercato è stato liberalizzato, la concorrenza è stata alterata e l'aiuto è diventato un nuovo aiuto. Si tratta di un nuovo aiuto anche per il fatto che è concesso su base annua e lo Stato è consapevole della distorsione di concorrenza che comporta.

3. VALUTAZIONE DELL'AIUTO AI SENSI DELL'ARTICOLO 87, PARAGRAFO 1, DEL TRATTATO

- (15) Affinché una misura di Stato costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato devono essere cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni:
- a) la misura deve essere concessa sotto qualsiasi forma, da uno Stato membro o attraverso risorse di Stato
 - b) deve favorire talune imprese o la produzione di talune merci (vantaggio selettivo), falsando o minacciando pertanto di falsare la concorrenza
 - c) deve incidere sugli scambi intracomunitari.

⁸ Tali argomenti sono stati ripetuti nella lettera del 17.5.1999.

- (16) Il meccanismo del canone di abbonamento opera un trasferimento di risorse statali a favore della RAI. Infatti, fin dall'istituzione di questo meccanismo di finanziamento, l'obbligo imposto a tutti i detentori di apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione di versare allo Stato un canone di abbonamento è sempre stato caratterizzato come un obbligo di natura fiscale⁹. Come si è già detto sopra, lo Stato impone un obbligo fiscale per il finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione a tutti i detentori di apparecchiature atte a ricevere il segnale di radiodiffusione. La maggior parte di tale gettito fiscale è quindi versata alla emittente del servizio pubblico di radiodiffusione.
- (17) Dal momento che questo trasferimento di risorse statali è effettuato unicamente a favore della RAI, ad esclusione di qualsiasi altra emittente, il canone di abbonamento sembra concedere alla RAI un vantaggio finanziario di cui non godrebbe in normali condizioni di mercato. Infatti la RAI può disporre di ingenti risorse finanziarie che non provengono dalla vendita dei beni e servizi prodotti dalla RAI stessa. Considerato che vi è distorsione di concorrenza ogniqualvolta l'aiuto rafforza la posizione concorrenziale del beneficiario rispetto ai suoi concorrenti, il vantaggio in questione è di natura tale da alterare la concorrenza tra la RAI ed altre imprese¹⁰.
- (18) "Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione dell'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto"¹¹ anche se l'impresa beneficiaria di per sé non è attiva nell'esportazione¹². Analogamente, allorché uno Stato membro concede aiuti ad imprese operanti nelle industrie di distribuzione e servizi, non è necessario che le imprese beneficiarie stesse svolgano la loro attività al di fuori dello Stato membro perché l'aiuto produca un effetto sugli scambi comunitari¹³. In base a tale principio la comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione spiega che "si può, di norma, ritenere che il finanziamento statale della emittente 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 transfrontaliera, specialmente per le aree linguistiche omogenee che travalicano i confini nazionali. Inoltre, la struttura

⁹ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale italiana del 12.5.88 n. 535 e la sentenza della Corte di cassazione dell'11.12.1933.

¹⁰ Cfr. causa 730/79 Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 e conclusioni dell'avvocato generale pag. 2698; cfr. inoltre causa 259/85, Racc. 1987, pag. 4393, punto 24. Cfr. inoltre causa C-280/00 Altmark, Racc. 2003, parte I, pag. 7747. Nelle conclusioni relative a quest'ultima causa, l'avvocato generale Leger ha osservato che è molto facile soddisfare tale requisito giacché si può presumere che qualsiasi aiuto di Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza.

¹¹ Cfr. causa 730/79 Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11 e causa 259/85, Racc. 1987, pag. 4393, punto 11.

¹² Causa C-75/97 Maribel bis/ter, Racc. 1999, parte I, pag. 3671.

¹³ Causa C-310/99 Italia/Commissione, Racc. 2002, parte I, pag. 2289.

proprietaria delle emittenti commerciali può estendersi al di là di un singolo Stato membro”¹⁴.

- (19) Nel caso presente, la RAI stessa è attiva sui mercati internazionali. Infatti, tramite l'Unione europea di radiotelevisione, essa scambia programmi televisivi e partecipa al sistema dell'Eurovisione¹⁵. Inoltre la RAI è in concorrenza diretta con emittenti commerciali presenti sul mercato radiotelevisivo internazionale e dotate di una struttura proprietaria internazionale¹⁶.
- (20) La RAI si presenta come un importante attore sul mercato internazionale, che opera su un mercato, quello radiotelevisivo, concorrenziale e di scala internazionale¹⁷.
- (21) Pertanto la Commissione conclude che la misura in questione è tale da incidere sugli scambi tra Stati membri ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.
- (22) Tuttavia la RAI è un'impresa incaricata di fornire un servizio di interesse economico generale (“SGEI”), ovvero il servizio pubblico di radiodiffusione. Le misure statali, volte a compensare i costi netti supplementari originati da un SGEI non configurano un aiuto di Stato purché siano soddisfatte le condizioni indicate dalla Corte di giustizia europea nella sentenza Altmark¹⁸. 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 le imprese beneficiarie rispetto alle imprese concorrenti;

¹⁴ Cfr. la Comunicazione op. cit. paragrafo 18.

¹⁵ Cfr. cause riunite T-185/00, T-216/00, T-299/00 e T-300/00, M6 e altri/Commissione, Racc. 2002, parte II, pag. 3805.

¹⁶ Per un esame più particolareggiato dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri, cfr. I paragrafi 43-57 della decisione di avviare il procedimento.

¹⁷ Cfr. ad esempio, 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 ...*”; introduzione alla relazione del consiglio di amministrazione relativa al bilancio 1995: “*riportare l'azienda ad un ruolo di primo piano sui mercati internazionali*”.

¹⁸ Sentenza del 24 luglio 2003, Causa C-280/00, Altmark Trans, Racc. 2003, parte I, pag. 7747.

- 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 delle imprese 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 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 essa attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento¹⁹.
- (23) Trascurando per un attimo la prima e terza condizione, la Commissione rileva che, nel presente caso, non risulta che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, tale da evitare che sia conferito un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti. Inoltre la RAI non è stata scelta come emittente pubblica 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.
- (24) Poiché sono soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 87, paragrafo 1 mentre non sono soddisfatte due delle condizioni stabilite dalla Corte di giustizia nella sentenza Altmark, la Commissione conclude che il canone di abbonamento costituisce un aiuto di Stato ai sensi del trattato.

4. LA QUALIFICAZIONE DEL CANONE DI ABBONAMENTO COME NUOVO AIUTO O AIUTO ESISTENTE

- (25) Ai sensi dell'articolo 1, lettera b) del regolamento 659/1999²⁰ per "aiuti esistenti" si intende:
- (26) *"i) ... 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 è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore; ..."*

¹⁹ Op. cit. 94.

²⁰ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27/03/1999 pag. 1).

- (27) Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 794/2004²¹ si intende per modifica di un aiuto esistente *“qualsiasi cambiamento diverso dalle modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato comune”*.
- (28) Nella causa Gibraltar²² era stato sottolineato che *“non è ogni aiuto esistente modificato a dover essere considerato nuovo aiuto, ma solamente la modifica in quanto tale può essere qualificata nuovo aiuto. È dunque solo nell'ipotesi in cui la modifica incida sulla sostanza del regime iniziale che tale regime viene trasformato in un regime di aiuti nuovo. Ora non può parlarsi di una siffatta modifica sostanziale qualora l'elemento nuovo sia chiaramente separabile dal regime iniziale”*.
- (29) L'avvocato generale Trabucchi²³ ha spiegato che affinché un aiuto sia considerato nuovo occorre che il sistema sia stato alterato in maniera sostanziale *“come sarebbe ad esempio il caso qualora si fossero modificati i fini perseguiti, la base imponibile, ovvero la cerchia dei soggetti passivi o comunque la fonte di finanziamento”*. Infine, nella sentenza Namur-Les assurances la Corte²⁴ ha osservato che la questione della comparsa di un aiuto nuovo o della modifica di un aiuto esistente deve essere risolta in riferimento alle disposizioni che lo prevedono.
- (30) Si evince da tale giurisprudenza e dai regolamenti che non tutte le modifiche alla normativa che istituisce l'aiuto trasformano l'aiuto esistente in un aiuto nuovo. Gli adattamenti che non sono separabili e che non incidono sulla sostanza dell'aiuto non mutano la qualificazione della misura. Gli adattamenti che non alterano la sostanza sono tutte le modifiche che non possono incidere sulla valutazione della compatibilità della misura di aiuto.
- (31) Per stabilire se il canone di abbonamento costituisca un nuovo aiuto oppure un aiuto esistente la Commissione ha inviato alle autorità italiane una lettera di ingiunzione²⁵. Nella lettera di ingiunzione la Commissione ha sottolineato che il RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge n. 880 del 1938, ha istituito il canone di abbonamento. In virtù di tale legge tutti coloro che possiedono apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione sono tenuti a versare un canone di abbonamento allo Stato, che lo destina all'ente incaricato di svolgere il servizio pubblico di radiodiffusione. Nell'ingiunzione la Commissione ha osservato che si tratta di *“una*

²¹ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

²² Cause congiunte T-195/01 e T-207/01, Tribunale di primo grado, *Government of Gibraltar/Commissione*, Racc. 2002, parte II, pag. 2309.

²³ Conclusioni relative alla causa C51/74 HULST del 23 gennaio 1975.

²⁴ Causa C-44/93 Namur-Les assurances, Racc. 1994, parte I, pag. 3829.

²⁵ Op. cit.

normativa fondamentale ancora in vigore, pur modificata in varie occasioni²⁶. La Commissione ha concluso che benché il canone di abbonamento fosse stato stabilito prima del trattato, alcuni elementi potrebbero essere considerati come cambiamenti sostanziali apportati alle disposizioni che lo hanno istituito. Pertanto, all'epoca, la Commissione continuava a dubitare della corretta qualificazione della misura. Più precisamente, la Commissione osservava che:

- la soppressione del tetto pubblicitario poteva rappresentare un cambiamento sostanziale per il regime di finanziamento della RAI;
- il tasso di incremento del canone di abbonamento poteva essere considerato come un cambiamento delle condizioni materiali in base alle quali l'aiuto era stato concesso;
- il fatto che il canone di abbonamento, secondo quanto risultava, benché istituito fin dal 1938, era stato legalmente attribuito alla RAI nel 1975;
- il fatto che quando il canone di abbonamento era stato istituito (1938) e attribuito alla RAI (1975), il mercato della radiodiffusione non era aperto alla concorrenza.

(32) La Commissione deve quindi esaminare i punti di cui sopra e verificare se tali modifiche siano o meno sostanziali e separabili dal canone di abbonamento quale istituito dal RDL n. 246 del 1938.

(33) Nel presente caso non si contesta il fatto che la legge fondamentale che stabilisce il canone di abbonamento sia il RDL n. 246 del 1938. Del pari non si contesta il fatto che il canone di abbonamento sia stato modificato a più riprese. Come si è già detto, il canone di abbonamento è il principale meccanismo di finanziamento della RAI. La legge chiaramente collega il canone di abbonamento all'incarico del servizio pubblico di radiodiffusione affidato alla concessionaria, ossia alla RAI. Il canone di abbonamento rappresenta quindi il primo mezzo di finanziamento della missione di servizio pubblico di radiodiffusione "*conferita, definita e organizzata²⁷*" dalle autorità italiane.

(34) Il canone di abbonamento è stato e continua ad essere un onere fiscale destinato a finanziare il servizio pubblico di radiodiffusione. Tutti i detentori di apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione sono tenuti a pagarlo. Tale principio è stato stabilito già prima del 1938 mediante il RD n. 2295 del 3.8.1928. Il mancato pagamento del canone è considerato un inadempimento fiscale. Il gettito del canone di abbonamento è suddiviso tra alcuni ministeri, la concessionaria del servizio pubblico ed altri enti. Le modalità per la ripartizione del gettito del canone di abbonamento sono stabilite da una normativa subordinata.

(35) La disciplina generale del canone di abbonamento è contenuta nel RDL n. 246 del 1938, convertito nella legge 880 del 1938, che è tuttora in vigore e che stabilisce le

²⁶ Cfr. D. Leg. 557 del 1946 che introduce il sovrapprezzo e la legge n. 1150 del 1954 e il DPR 642 del 1972 che introducono una tassa di concessione governativa sul canone.

²⁷ Cfr. il protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al trattato che istituisce la Comunità europea dal trattato di Amsterdam ("Protocollo di Amsterdam").

condizioni e le modalità di pagamento del canone, gli obblighi dei detentori di apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione e le sanzioni, nonché le procedure applicabili in caso di mancato pagamento.

- (36) Il D. Lgs. 557 del 1946 ha introdotto il “*sovrapprezzo*” che nel 1953 è stato collegato all’istituzione del servizio di telediffusione. Il *sovrapprezzo* è un importo addizionale rispetto al canone ordinario. Attualmente, rappresenta la parte più importante del canone di abbonamento in termini monetari.
- (37) La legge n. 1150 del 1954 ha introdotto una *tassa di concessione governativa* in aggiunta al canone che è pagata interamente allo Stato.
- (38) L’articolo 7 del DPR 26.1.1952 n. 180 che approva la convenzione tra la RAI e lo Stato incarica la RAI del servizio pubblico di radiotelediffusione (articolo 1). In base all’articolo 7 le fonti ordinarie di reddito della RAI sono il canone di abbonamento, le entrate pubblicitarie ed altri introiti stabiliti per legge.
- (39) Pertanto, tutti gli elementi fondamentali del canone di abbonamento sono stati istituiti prima dell’entrata in vigore del trattato.
- (40) La legge 103/75 non costituisce una modifica separabile e sostanziale del canone di abbonamento, ma una riaffermazione della situazione giuridica esistente. Infatti l’articolo 1 di detta legge conferma l’incarico alla RAI del servizio pubblico di radiodiffusione. L’articolo 15 indica che la concessionaria deve adempiere la missione di cui all’articolo 1 mediante le risorse finanziarie provenienti dal canone di abbonamento quale istituito dal RDL 246/38 e successive modifiche nonché mediante i proventi della pubblicità e altri introiti stabiliti per legge. L’articolo 16 stabilisce che la riscossione e il successivo versamento del canone di abbonamento continuano ad essere disciplinati dalle disposizioni già in vigore.
- (41) La soppressione del tetto pubblicitario della RAI rappresenta un cambiamento sostanziale per il regime di finanziamento della RAI. Infatti essa permette alla RAI di aumentare l’entità dei proventi pubblicitari rispetto ad altre entrate. Tuttavia la legislazione applicabile alla RAI in materia di pubblicità è completamente distinta dalla normativa che istituisce il canone di abbonamento. Di conseguenza le modifiche a detta legislazione non possono essere considerate come una modifica del canone di abbonamento. La modifica delle norme concernenti la pubblicità è irrilevante ai fini della qualificazione del canone di abbonamento come aiuto esistente o nuovo aiuto. Inoltre, a differenza del canone di abbonamento, gli introiti pubblicitari non sono costituiti da risorse statali, per cui non configurano neppure una misura di aiuto di Stato.
- (42) Del pari, non è decisivo ai fini della qualificazione del canone di abbonamento il fatto che siano state modificate le norme per la determinazione dell’importo del canone di abbonamento che deve essere pagato dal detentore di apparecchiature atte alla ricezione del segnale di radiodiffusione e la ripartizione tra i diversi enti beneficiari controllati dallo Stato.
- (43) Per quanto concerne il tasso di incremento del canone di abbonamento, la Corte ha statuito “che la comparsa di un nuovo aiuto o la modifica di un aiuto esistente non può essere valutata in base all’entità dell’aiuto e in particolare in base al suo importo

finanziario ... qualora l'aiuto risulti da disposizioni di legge precedenti che non vengono modificate"²⁸. Dal momento che la normativa di base che ha istituito il canone di abbonamento non è stata sostanzialmente modificata dopo l'entrata in vigore del trattato, il tasso d'incremento del canone di abbonamento non sembra rilevante ai fini della qualificazione del canone di abbonamento come aiuto esistente o nuovo aiuto.

- (44) Infine, la Commissione conclude che l'affermazione secondo la quale il canone di abbonamento è stato attribuito legalmente alla RAI soltanto nel 1975 non è corretta.
- (45) Come si è già detto, l'articolo 7 del DPR 26.1.1952 n. 180 che approva la convenzione tra la RAI e lo Stato, indica tra le normali fonti di reddito della RAI il canone di abbonamento. La convenzione era ancora in vigore allorché è stata adottata²⁹ la legge 103/1975 ed ha continuato ad esserlo fino all'adozione di una nuova convenzione³⁰. L'articolo 15 della legge 103/1975 ribadisce il disposto di cui all'articolo 7 del DPR 26.1.1952 n. 180 e rinvia al RD 246/1938. Pertanto il canone di abbonamento è stato attribuito alla concessionaria del servizio pubblico di radiodiffusione ben prima della legge 103/1975, che a questo riguardo non presenta alcun contenuto innovativo.
- (46) Ciò premesso la Commissione conclude che il canone di abbonamento deve essere considerato come un aiuto esistente. Tale conclusione non è invalidata dalle argomentazioni sollevate dalla ricorrente, la maggior parte delle quali sono già state confutate sopra.
- (47) Da notare inoltre che la sentenza della Corte costituzionale citata dalla ricorrente (12.5.1988 n. 535) non suggerisce che il RDL n. 246 del 21 febbraio 1938 non possa essere considerato come la base giuridica del canone di abbonamento. Al contrario, la sentenza conferma che il RDL 246/1938 continua ad essere la base giuridica fondamentale del canone di abbonamento nonostante tutti gli adattamenti e che il canone di abbonamento ha conservato nel tempo la sua natura fiscale. Infine non è corretto, come fa la ricorrente, individuare la base giuridica del canone di abbonamento nel *Contratto di Servizio* o nell'attuale *Concessione*. Detti strumenti stabiliscono le norme relative alla determinazione dell'importo del canone e alla luce di quanto si è detto sopra non sembra che possano essere decisivi ai fini della qualificazione dell'aiuto.
- (48) Concludendo, le modifiche del canone di abbonamento successive all'entrata in vigore del trattato costituiscono adattamenti dovuti al progresso tecnologico³¹ oppure per quanto riguarda l'importo del canone di abbonamento, all'inflazione. Tali modifiche di natura amministrativa non costituiscono modifiche separabili né

²⁸ Namur –Les Assurance, op. cit.

²⁹ Cfr. lettera delle autorità italiane del 15.4.1999.

³⁰ Cfr. articolo 46 della legge 103/75.

³¹ Ad esempio l'unificazione del canone di abbonamento per la televisione a colori e la televisione in bianco e nero, l'estensione del canone di abbonamento alle autoradio.

modifiche sostanziali del canone di abbonamento e non incidono sulla valutazione della compatibilità della misura. Pertanto la Commissione conclude che il canone di abbonamento deve essere qualificato come aiuto esistente.

5. COMPATIBILITÀ CON IL MERCATO COMUNE AI SENSI DELL'ARTICOLO 86, PARAGRAFO 2

- (49) Gli aiuti di Stato alle emittenti pubbliche devono essere esaminati dalla Commissione per stabilire se possano sottrarsi o meno al divieto di cui all'articolo 87, paragrafo 1 e possano risultare compatibili con il mercato comune.
- (50) L'Italia ha sostenuto che il canone di abbonamento è destinato a compensare il costo supplementare netto sostenuto dalla RAI per la prestazione del servizio pubblico di radiodiffusione. L'Italia non ha invocato altre deroghe al divieto degli aiuti di Stato eccetto quella di cui all'articolo 86, paragrafo 2, né la Commissione ritiene che tali deroghe possano applicarsi al canone di abbonamento. La Corte ha costantemente affermato che in base all'articolo 86 può essere applicata una deroga al divieto degli aiuti di Stato alle imprese incaricate di un servizio d'interesse economico generale. Nella sentenza *Altmark* è stato implicitamente confermato che gli aiuti di Stato che compensano i costi sostenuti dall'impresa per l'adempimento di un servizio di interesse economico generale possano essere considerati compatibili con il mercato comune qualora soddisfino le condizioni di cui all'articolo 86³². La Corte ha chiarito che affinché una misura possa beneficiare di tale deroga, è necessario che siano soddisfatte cumulativamente le condizioni di definizione, incarico e proporzionalità. Il modo in cui tali principi si applicano al settore della radiodiffusione è spiegato nella comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione³³.
- (51) La Commissione ha già constatato nella decisione del 15.10.2003 aiuto n. C62/99 (GU L 119 del 23.4.2004, pag. 1) che nel periodo 1992–1995 il servizio pubblico di radiodiffusione, nel sistema giuridico italiano, era stato definito come un servizio d'interesse economico generale, che tale definizione era sufficientemente chiara e precisa e che non conteneva alcun abuso e che la RAI era stata ufficialmente incaricata di detto servizio. Dato che questi elementi non sono sostanzialmente mutati nel tempo, come risulta dall'attuale contratto di servizio 2003–2005, tali conclusioni sono valide anche ai fini del presente procedimento.
- (52) Quanto alla proporzionalità del canone di abbonamento, va osservato che per i meccanismi di finanziamento esistenti, come per gli aiuti notificati, la Commissione deve effettuare una valutazione *ex ante* della compatibilità dell'aiuto. In altri termini, la Commissione deve verificare che il sistema contenga appropriate

³² Cfr. sentenza *Altmark* citata, punti 101-109.

³³ GU 2001/C 320/5.

clausole di salvaguardia per impedire future compensazioni eccessive del fornitore del servizio³⁴.

- (53) Innanzi tutto va fatto presente che la comunicazione stabilisce che i costi delle attività di servizio pubblico siano ben definiti rispetto ai costi delle altre attività. A tal fine la comunicazione rinvia alla cosiddetta direttiva trasparenza e all'obbligo di contabilità separata stabilito in detta direttiva (paragrafi 49-56).
- (54) A tale proposito la Commissione ha rilevato che la disposizione di cui all'articolo 27, paragrafo 4, dell'attuale contratto di servizio stabilisce che la RAI mantenga una contabilità separata che distingua gli introiti e le spese del servizio pubblico di radiodiffusione dagli introiti e spese connesse ad altre attività. In particolare questa contabilità distinta deve dimostrare che le risorse pubbliche sono destinate esclusivamente al finanziamento dell'attività di servizio pubblico. Inoltre le stesse disposizioni prevedono l'istituzione di una commissione paritetica competente ad individuare i criteri generali e le modalità di attuazione di detta contabilità distinta conformemente agli orientamenti di cui alla comunicazione e tenuto conto dell'esperienza dei fornitori di servizi pubblici in altri Stati membri.
- (55) Dette disposizioni, se applicate correttamente, garantiscono la separazione e la trasparenza dei conti RAI. Tuttavia "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 d'interesse pubblico ... perché il criterio sia soddisfatto, è 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, derivati 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.
- (56) D'altro canto si possono verificare distorsioni del mercato che non sono necessarie per l'adempimento della missione di servizio pubblico. Se le minori entrate sono compensate da aiuti di Stato, un'emittente di servizio pubblico potrebbe, ad 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 di concorrenti. Un siffatto comportamento dell'emittente pubblica, qualora fosse dimostrato, non potrebbe essere considerato come intrinsecamente connesso alla funzione di servizio pubblico affidatale. Ogni qualvolta 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 cost) 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 della Comunità in misura

³⁴ Cfr. ad esempio la decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato n. N 548/2001 – Belgio *aiuto a favore delle televisioni locali nella comunità francese*, GU C 150/2002 del 22.6.2002: nel caso di una valutazione ex-ante, la Commissione non può valutare un comportamento anticoncorrenziale che potrebbe comportare una compensazione eccessiva ma occorre fare in modo che sia istituito un meccanismo di controllo adeguato per evitare esattamente tale compensazione eccessiva. Cfr. inoltre la decisione della Commissione relativa all'aiuto di Stato n. N 631/2001 – Regno Unito-*canone BBC* 22.5.2001, GU del 30.1.2003.

contraria all'interesse comune", violando le disposizioni del protocollo (paragrafi 57 e 58 della comunicazione).

(57) In base a dette considerazioni e alla prassi decisionale della Commissione³⁵, nella lettera ex articolo 17 la Commissione aveva preliminarmente indicato alle autorità italiane che per garantire la compatibilità con il mercato comune del meccanismo di finanziamento costituito dal canone di abbonamento erano necessarie alcune modifiche. Più precisamente, con la presente lettera la Commissione raccomanda all'Italia di adottare opportuni provvedimenti in modo che:

- *qualsiasi sfruttamento commerciale delle attività di servizio pubblico sia realizzato a condizioni di mercato e i benefici netti di detto sfruttamento commerciale siano presi in considerazione ai fini del calcolo dei costi del servizio pubblico e relativa compensazione. In particolare tutte le relazioni finanziarie con affiliate commerciali dovrebbero seguire la prassi di mercato: le affiliate commerciali pagano i prezzi di mercato per gli input (ad esempio: diritti di programmazione, impianti e risorse, servizi di presentazione e promozione, ecc.) che ricevono dall'ente incaricato del servizio pubblico e/o ricevono commissioni conformi alla prassi di mercato per lo sfruttamento dei programmi di servizio pubblico (ad esempio allorché vendono spazi pubblicitari) per conto dell'emittente pubblica. Un'autorità indipendente competente verifica periodicamente l'osservanza di dette norme;*
- *qualsiasi sfruttamento commerciale di programmi rientranti nella missione di servizio pubblico (vendita di programmi e di pubblicità) sia conforme alla prassi di mercato. Ciò significa che dovrebbe essere imposto alla RAI l'obbligo di non praticare prezzi pubblicitari sottocosto, ai sensi del paragrafo 58 della comunicazione. Ciò significa inoltre che la RAI dovrebbe sfruttare i suoi diritti di proprietà intellettuale con terzi qualora non sia in grado di ricevere direttamente o dalle sue affiliate introiti adeguati derivati dallo sfruttamento commerciale dei suoi diritti di proprietà intellettuale. Un'autorità indipendente competente periodicamente verifica l'osservanza di dette norme;*
- *sia istituito un meccanismo giuridico per garantire che il finanziamento statale non oltrepassi i costi supplementari netti connessi alla prestazione del servizio pubblico di radiodiffusione.*

(58) Il 6 maggio 2004, è entrata in vigore la legge 3 maggio 2004 n. 112 "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e RAI-Radiotelevisione Italiana SpA, nonché delega al governo per emanare il testo unico della radiotelevisione". La legge mira tra l'altro a garantire la separazione e la trasparenza della contabilità e mantenere il finanziamento pubblico entro il costo del servizio pubblico. Ai sensi dell'articolo 18 la società concessionaria predispone il bilancio d'esercizio indicando in una contabilità separata i ricavi derivanti dal gettito del canone e gli oneri sostenuti per la fornitura del servizio pubblico di radiodiffusione. La contabilità separata è tenuta sulla base di uno schema approvato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCM) ed è controllata da una

³⁵ Cfr. nota n. 30.

società di revisione indipendente. In linea con la comunicazione, lo stesso articolo stabilisce che i costi per risorse utilizzate per il servizio pubblico e attività commerciali devono essere ripartiti tra i due tipi di attività sulla base del criterio dei costi evitabili. Inoltre tale articolo stabilisce chiaramente che il canone di abbonamento è destinato alla copertura del costo di fornitura del servizio pubblico di radiodiffusione, che il ministro delle comunicazioni stabilisce, entro il mese di novembre di ciascun anno l'ammontare del canone di abbonamento in misura tale da consentire la copertura dei costi prevedibili del servizio pubblico di radiodiffusione e, infine, fa espressamente divieto alla RAI di utilizzare i proventi del canone di abbonamento per finanziare attività estranee al servizio pubblico radiotelevisivo. In forza dell'articolo 19 è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di verificare che il servizio pubblico generale radiotelevisivo venga effettivamente prestato ai sensi delle disposizioni della legge in questione.

- (59) Come si è già detto, la RAI, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 4 dell'attuale contratto di servizio, è impegnata a indicare distintamente nella propria contabilità le risorse e i costi inerenti al servizio pubblico radio televisivo dalle risorse e dai costi derivanti da attività commerciali. In particolare questo sistema di contabilità separata deve dimostrare che le risorse pubbliche sono dirette esclusivamente al finanziamento dell'attività di servizio pubblico. Inoltre le disposizioni stabiliscono che una commissione paritetica individui i criteri generali e le modalità per l'attuazione di questa contabilità separata in osservanza dei principi stabiliti nella comunicazione, tenuto conto dell'esperienza di fornitori di servizio pubblico in altri Stati membri.
- (60) Con lettera del 25 giugno 2004 le autorità italiane hanno informato la Commissione che la commissione paritetica ha ordinato alla RAI di rispettare i principi enunciati nella lettera ex articolo 17 per quanto riguarda le relazioni con le controllate commerciali e lo sfruttamento commerciale del servizio pubblico. A tal fine le relazioni economiche con le società controllate devono sostanzialmente essere coerenti con la normale prassi di mercato (ciò che implica che dette società corrispondano un equo corrispettivo per tutti i beni e servizi acquisiti da RAI, corrispettivo comunque tale da coprire i costi incrementali come pure che dette società ricevano un equo compenso per i beni e servizi prestati a RAI, compenso tendenzialmente non eccedente a quelli normalmente correnti sul mercato per la fornitura di beni e servizi analoghi). La RAI deve perseguire l'obiettivo di un'adeguata valorizzazione commerciale delle proprie attività, segnatamente nella vendita di spazi pubblicitari e nello sfruttamento di diritti di proprietà intellettuale (divieto di vendere sotto costo e vendita a terzi di diritti di proprietà intellettuale a prezzi conformi a quelli correnti sul mercato e comunque tali da coprire i costi incrementali sostenuti dalla RAI).
- (61) Il rispetto di detti principi sarà verificato periodicamente da revisori interni nonché da un revisore esterno indipendente, all'uopo incaricato da RAI su designazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che in esito a tale verifica, redigeranno un apposito rapporto di monitoraggio da inviare all'autorità pubblica competente. Le risoluzioni della commissione paritetica hanno effetto immediato.
- (62) Il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 18 e all'articolo 19 della legge 112/2004 e dei principi indicati dalla commissione paritetica garantiranno la trasparenza della contabilità della RAI e il mantenimento del finanziamento

pubblico entro il costo netto del servizio pubblico. Tali disposizioni impediranno la sovracompensazione del costo netto supplementare del servizio pubblico affidato alla RAI. Qualsiasi compensazione oltre tali limiti violerebbe la presente decisione e, conformemente alla comunicazione, sarebbe incompatibile con il mercato comune. Inoltre dette disposizioni escludono il rischio di indebite distorsioni di concorrenza sui mercati commerciali nei quali è attivo il gruppo RAI.

- (63) Tenuto conto di quanto sopra, la Commissione constata che le autorità italiane hanno già apportato sufficienti modifiche al meccanismo del canone di abbonamento per garantirne la compatibilità con il mercato comune secondo la presente raccomandazione. La Commissione ha pertanto deciso di chiudere il presente procedimento.
- (64) La presente lettera non pregiudica il potere della Commissione ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato CE di procedere all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e di proporre le opportune misure richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.

Ove la presente lettera contenga osservazioni riservate da non divulgare a terzi, si prega informarne la Commissione entro 15 giorni lavorativi entro la data di ricezione. Qualora non riceva una richiesta motivata in tal senso entro il termine stabilito, la Commissione presumerà il consenso del governo italiano alla divulgazione a terzi e alla pubblicazione del testo integrale della lettera nella lingua facente fede sul sito internet:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Tale richiesta deve essere inviata mediante lettera raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale della concorrenza
Direzione H
Edificio/Ufficio rue Joseph II, n. 70
B-1049 Bruxelles
Fax n.: +32 2 2961242

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi della mia alta considerazione.

Per la Commissione

Neelie KROES

Membro della Commissione