

II

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

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 10 dicembre 2003

relativa agli aiuti di Stato ai quali la Francia ha dato esecuzione a favore di France 2 e France 3

[notificata con il numero C(2003) 4497]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2004/838/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

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

dopo avere invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente a detti articoli⁽¹⁾ e viste tali osservazioni,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

- (1) Il 10 marzo 1993, Télévision Française 1 SA (in appresso denominata «TF1») ha presentato una denuncia alla Commissione riguardo alle modalità di finanziamento e di gestione delle emittenti televisive pubbliche France 2 e France 3⁽²⁾. In tale denuncia si fa valere la violazione dell'articolo 81, dell'articolo 86, paragrafo 1, e dell'articolo 87 del trattato.
- (2) In base all'articolo 81 del trattato, TF1 ritiene che France 2 e France 3 abbiano messo in atto alcune pratiche concordate che hanno avuto per oggetto e per effetto di restringere la concorrenza. In base all'articolo 86 del trattato, TF1 sostiene che lo Stato francese mantiene misure contrarie al principio della parità di trattamento fra imprese pubbliche e imprese private e misure che impongono o incoraggiano intese anticoncorrenziali. Infine in base all'articolo 87 del trattato, TF1 afferma che il canone, diverse sovvenzioni e conferimenti di capitale nonché alcune autorizzazioni di disavanzo di cui hanno beneficiato France 2 e France 3 all'inizio degli anni '90 costituiscono aiuti di Stato. TF1 considera inoltre misura di effetto equivalente a un aiuto di Stato l'impossibilità per il Conseil supérieur de l'audiovisuel (in appresso denominato «CSA») di irrogare sanzioni pecuniarie nei confronti delle emittenti pubbliche. TF1 ritiene che questi aiuti di Stato abbiano permesso alle emittenti pubbliche di liberarsi da qualsiasi vincolo di redditività commerciale presentando offerte superiori per l'acquisto dei diritti televisivi e praticando prezzi di richiamo e ribassi artificiali in relazione ai propri spazi pubblicitari o alle proprie azioni di sponsorizzazione.

⁽¹⁾ GU C 340 del 27.11.1999, pag. 57.

⁽²⁾ Nella presente decisione per maggiore chiarezza ci si riferirà unicamente a «France 2» e «France 3», utilizzando le denominazioni che nel settembre 1992 hanno sostituito le denominazioni «Antenne 2» e «France Régions 3».

- (3) Il 16 luglio 1993 la Commissione ha inviato una richiesta di chiarimenti a TF1, che ha replicato con lettera del 30 settembre 1993. Una richiesta di chiarimenti è stata inviata in data 12 agosto 1993 alle autorità francesi, che hanno replicato con lettera del 9 dicembre 1993.
- (4) Il 17 marzo 1994 TF1 ha inviato alla Commissione una lettera che riporta i principali elementi contenuti nella denuncia.
- (5) Con lettera del 23 settembre 1994 e in un documento datato 12 dicembre 1994, TF1 ha fornito informazioni complementari. Nello stesso periodo si sono svolti vari incontri fra rappresentanti della Commissione e rappresentanti di TF1.
- (6) Con lettera del 9 giugno 1995, TF1 ha chiesto ragguagli in merito all'esame della denuncia. Con lettera del 5 luglio 1995, la Commissione ha risposto che lo studio da essa commissionato relativamente al problema del finanziamento della televisione di servizio pubblico in tutti gli Stati membri non era ancora disponibile.
- (7) Con lettera del 3 ottobre 1995, TF1 ha invitato la Commissione a prendere posizione. Con lettera dell'11 dicembre 1995, la Commissione ha informato la ricorrente di avere richiesto informazioni supplementari alle autorità francesi con lettera del 21 novembre 1995. In un documento datato 27 novembre 1995, TF1 ha fornito informazioni complementari.
- (8) Il 2 febbraio 1996 TF1 ha presentato un ricorso per carenza nei confronti della Commissione dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee.
- (9) Con lettera del 16 febbraio 1996, le autorità francesi hanno risposto alla richiesta di chiarimenti che era stata loro rivolta il 21 novembre 1995. Con lettere del 22 febbraio, 28 giugno, 4 e 18 ottobre 1996, la Commissione ha inviato altre richieste di informazioni alle autorità francesi. Queste ultime hanno risposto con diverse lettere e telefax datati 21 marzo, 28 marzo, 12 aprile, 18 luglio e 20 dicembre 1996.
- (10) Con lettera del 10 marzo 1997, TF1 ha inviato alla Commissione un'integrazione della sua denuncia iniziale.
- (11) In una lettera inviata a TF1 il 15 maggio 1997, la Commissione ha ritenuto che nessuna misura statale costituisca una violazione dell'articolo 86 abbinato agli articoli 81 e 82 del trattato.
- (12) Con lettera del 21 ottobre 1997, le autorità francesi hanno fornito alla Commissione informazioni complementari.
- (13) Il 10 luglio 1998 si è svolta una riunione fra i servizi della Commissione e TF1.
- (14) Con decisione del 2 febbraio 1999, la Commissione ha respinto le argomentazioni, sollevate dalla denuncia di TF1, che erano basate sugli articoli 81 e 82 del trattato.
- (15) Il 26 febbraio 1999 la Commissione ha inviato alle autorità francesi, che hanno risposto con lettera del 29 aprile 1999, un'ingiunzione di fornire informazioni.
- (16) Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999, il protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri (in appresso denominato «il Protocollo») è stato annesso al trattato.

- (17) Il 3 giugno 1999 il Tribunale di primo grado ha condannato la Commissione per carenza, dopo avere constatato che la Commissione si era astenuta dall'adottare una decisione sulla parte della denuncia di TF1 riguardante gli aiuti di Stato⁽³⁾.
- (18) Con lettera del 27 settembre 1999, la Commissione ha informato la Francia in merito alla sua decisione di iniziare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato nei confronti delle sovvenzioni all'investimento percepite da France 2 e France 3 e dei conferimenti di capitale effettuati a favore di France 2 fra il 1988 e il 1994.
- (19) La decisione della Commissione di iniziare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*⁽⁴⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni riguardo alle misure in questione.
- (20) Il 19 novembre 1999 si è svolta una riunione fra le autorità francesi e i servizi della Commissione. Le autorità francesi hanno presentato le loro osservazioni con lettera del 10 dicembre 1999. Il 1° febbraio 2000 l'Association des Télévisions Commerciales Européennes (in appresso denominata «ACT») ha inviato le sue osservazioni alla Commissione. Le autorità francesi hanno risposto a tali osservazioni con lettera del 15 giugno 2000.
- (21) Il 10 febbraio 2000 si è svolta una riunione fra i servizi della Commissione e i rappresentanti di TF1, seguita dalle riunioni del 6 aprile e del 2 ottobre 2000 fra i servizi della Commissione e i rappresentanti delle autorità francesi e di France Télévisions.
- (22) La comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione⁽⁵⁾ (in appresso denominata la «Comunicazione») è stata pubblicata il 15 novembre 2001. Essa definisce i principi che la Commissione intende seguire per l'esame delle misure di finanziamento pubblico a favore delle emittenti televisive pubbliche.
- (23) Con lettere del 29 luglio, del 18 ottobre e del 16 dicembre 2002, e successive lettere del 21 gennaio, 20 marzo e 15 aprile 2003, la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni alle autorità francesi. Queste ultime hanno risposto con lettere del 19 agosto 2002 e del 2 gennaio, 11 febbraio, 12 febbraio, 19 maggio, 26 agosto e 7 novembre 2003.
- (24) Peraltro il 20 novembre 2002 e l'11 giugno 2003 si sono svolte riunioni fra i servizi della Commissione e alcuni rappresentanti delle autorità francesi e di France Télévisions. Il 14 aprile 2003 si è svolta una riunione fra i servizi della Commissione e i rappresentanti di TF1.
- (25) La presente decisione riguarda soltanto le misure finanziarie che sono state oggetto della decisione di avvio del procedimento, ovvero le sovvenzioni all'investimento percepite da France 2 e France 3 e i conferimenti di capitale effettuati a favore di France 2 fra il 1988 e il 1994. La presente decisione non riguarda il canone per il diritto d'uso dei ricevitori televisivi istituito dalla legge francese n. 49-1032 del 30 luglio 1949, in quanto tale canone era escluso dalla decisione di avviare il procedimento.
- (26) Tuttavia per avere una visione completa dei rapporti finanziari fra lo Stato francese e le emittenti pubbliche France 2 e France 3 relativamente al periodo cui si riferisce la presente decisione, la Commissione deve tenere conto non soltanto delle sovvenzioni all'investimento e dei conferimenti di capitale ma anche del canone. Pertanto nella presente decisione la Commissione farà riferimento al canone ogni qual volta ciò sarà necessario ai fini della sua analisi delle misure finanziarie di cui al considerando 25.

⁽³⁾ Sentenza del 3 giugno 1999 nella causa T-17/96, TF1 contro Commissione, Raccolta 1999, pag. II-1757.

⁽⁴⁾ Cfr. nota 1.

⁽⁵⁾ GU C 320 del 15.11.2001, pag. 5.

II. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLE MISURE IN QUESTIONE

- (27) La modalità di finanziamento di France 2 e di France 3 è mista, in quanto si basa sia sul canone sia su introiti derivanti dalla pubblicità e dalle sponsorizzazioni. Il canone costituisce il finanziamento pubblico ordinario delle emittenti pubbliche francesi. Tuttavia, nel periodo 1988-1994, France 2 e France 3 hanno beneficiato anche di sovvenzioni all'investimento e France 2 di conferimenti di capitale.

A. Sovvenzioni all'investimento e altri tipi di sovvenzioni

- (28) Fra il 1988 e il 1994 France 2 e France 3 hanno rispettivamente ricevuto dallo Stato le sovvenzioni all'investimento e altri tipi di sovvenzioni di cui alle tabelle 1 e 2.

TABELLA 1

Sovvenzioni ricevute da France 2

[in milioni di franchi francesi (FF)] (*)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|------------------------------|------|------|------|--------|------|------|------|
| Sovvenzioni all'investimento | 130 | 136 | — | 178,3 | 195 | 139 | — |
| Altre sovvenzioni | — | — | 0,74 | 86,52 | — | — | 21 |
| Totale sovvenzioni | 130 | 136 | 0,74 | 264,82 | 195 | 139 | 21 |

(*) Gli scostamenti osservabili fra alcuni dei dati riportati in queste tabelle e le cifre fornite nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale dipendono dalle informazioni fornite dalle autorità francesi nell'ambito del procedimento.

TABELLA 2

Sovvenzioni ricevute da France 3

(in milioni di FF) (*)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|
| Sovvenzioni all'investimento | 50 | 100 | 40 | 80 | 145 | 159 | — |
| Altre sovvenzioni | — | — | — | — | — | 4,5 | — |
| Totale sovvenzioni | 50 | 100 | 40 | 80 | 145 | 163,5 | — |

(*) Gli scostamenti osservabili fra alcuni dei dati riportati in queste tabelle e le cifre fornite nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale dipendono dalle informazioni fornite dalle autorità francesi nell'ambito del procedimento.

B. Conferimenti di capitale

- (29) Per il periodo preso in esame, France 2 ha inoltre beneficiato di tre conferimenti di capitale. Il primo conferimento di capitale è stato effettuato dallo Stato nel 1991 per un importo di 500 milioni di FF, il secondo nel 1993 per un importo di 55 milioni di FF e il terzo nel 1994 per un importo di 355 milioni di FF.
- (30) Da una verifica effettuata, e fatta eccezione per il canone, risulta che le emittenti France 2 e France 3 non hanno ricevuto altri fondi pubblici con cui finanziare la loro attività.

III. OSSERVAZIONI DI UNA PARTE TERZA INTERESSATA

- (31) Nell'ambito del procedimento di indagine formale, la Commissione ha ricevuto, con lettera del 1° febbraio 2000, alcune osservazioni da parte dell'ACT, che rappresenta la maggioranza delle emittenti televisive commerciali della Comunità.

- (32) A titolo preliminare, l'ACT ritiene che le emittenti private TF1, M6 e Canal + si siano viste imporre obblighi di servizio pubblico senza, per contro, ricevere dallo Stato alcuna compensazione finanziaria e che, di conseguenza, gli obblighi di servizio pubblico in capo a France 2 e France 3 non giustifichino affatto il loro finanziamento pubblico. L'ACT deplora peraltro che alcune informazioni, ad esempio i costi supplementari sostenuti dalle emittenti pubbliche per l'adempimento delle loro missioni di servizio pubblico oppure il contenuto del piano di ristrutturazione delle emittenti, non compaiano nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale. In compenso l'ACT conferma l'analisi della Commissione riguardo all'effetto degli aiuti in questione sulla concorrenza e all'incidenza di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri.
- (33) L'ACT afferma innanzitutto che il canone costituisce un aiuto di Stato da quando è stato liberalizzato il settore audiovisivo e che si tratta di un nuovo aiuto, in quanto il canone è versato alle emittenti ogni anno. L'ACT conclude dunque che la Commissione avrebbe dovuto includere il canone fra le misure contemplate dal procedimento di indagine formale. L'ACT ritiene inoltre che il canone non possa essere dichiarato compatibile con il mercato comune né sulla base dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato né sulla base dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato. Il finanziamento pubblico di France 2 e France 3 appare infatti ingiustificato all'ACT, in quanto le emittenti private hanno obblighi di servizio pubblico simili a quelli delle emittenti pubbliche senza peraltro usufruire della stessa compensazione finanziaria da parte dello Stato.
- (34) Per quanto riguarda le sovvenzioni all'investimento e i conferimenti di capitale in questione, l'ACT ritiene che tali aiuti non siano collegati a un progetto culturale preciso e che non possano quindi essere giustificati a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato. L'ACT ritiene inoltre che tali misure costituiscano aiuti al funzionamento e che la deroga prevista per gli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà non possa applicarsi al presente caso, giacché le autorità francesi non hanno comunicato alla Commissione il piano di ristrutturazione delle reti.
- (35) Infine, dopo avere ricordato la metodologia che la Commissione è tenuta a seguire per valutare se un aiuto di Stato rientri nel campo di applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, l'ACT osserva che le sovvenzioni all'investimento e i conferimenti di capitale esaminati nella fattispecie non soddisfano i criteri previsti dal suddetto articolo, giacché tali misure costituiscono aiuti eccezionali, a carattere temporaneo, e non sono state predisposte allo scopo di finanziarie missioni di servizio pubblico supplementari.
- (36) In conclusione, l'ACT chiede dunque alla Commissione di adottare una decisione finale negativa nei confronti delle sovvenzioni all'investimento versate a France 2 e a France 3 e dei conferimenti di capitale prestati a favore di France 2, di avviare un procedimento di indagine formale in relazione al canone e di fornire alla stessa ACT maggiori informazioni riguardo agli obblighi di servizio pubblico delle due emittenti e al contenuto del loro piano di ristrutturazione.

IV. OSSERVAZIONI DELLA FRANCIA

A. In merito all'avvio del procedimento di indagine formale

- (37) Le autorità francesi hanno trasmesso le loro osservazioni in merito all'avvio del procedimento di indagine formale con lettera del 10 dicembre 1999. Esse indicano che le loro lettere del 20 dicembre 1996 e del 29 aprile 1999 fanno parte integrante di tali osservazioni. Gli sviluppi contenuti in tali due lettere saranno citati in questa sede soltanto qualora non siano già menzionati nella lettera del 10 dicembre 1999.
- (38) Le autorità francesi riprendono innanzitutto la questione delle conseguenze della liberalizzazione del settore audiovisivo. Esse osservano che la privatizzazione di TF1 ha compromesso l'equilibrio economico di France 2 in maniera repentina e imprevista, in quanto dal 1987 in poi le entrate pubblicitarie di TF1 sono nettamente aumentate mentre quelle di France 2 hanno subito una contrazione. Le autorità francesi forniscono una duplice spiegazione per tale cambiamento. Da un lato la programmazione di TF1 è stata, per motivi commerciali, riorientata verso il pubblico delle «casalinghe con meno di cinquant'anni di età», pubblico che maggiormente interessa gli inserzionisti, mentre gli operatori pubblici si rivolgono a un pubblico ampio e diversificato nella sua composizione. Dall'altro lato le disposizioni legislative e regolamentari prevedono che gli operatori pubblici abbiano un accesso più limitato alle risorse pubblicitarie rispetto agli operatori privati.

- (39) Peraltro i costi di acquisto e di produzione dei programmi hanno subito una forte inflazione. Poiché il numero di operatori è raddoppiato in quattro anni, la concorrenza sul mercato dei programmi si è intensificata, mentre i nuovi operatori hanno immesso sul mercato nuove liquidità. Di conseguenza i costi dei programmi, senza distinzioni di genere, sono aumentati. Per compensare tale inflazione, le due emittenti pubbliche hanno attinto al loro stock di programmi. Disponendo di risorse finanziarie limitate e rinnovate con minore frequenza, tali programmi hanno perso attrattiva. Ciò ha determinato, in particolare, il crollo degli ascolti di France 2 e dunque un calo delle risorse pubblicitarie della rete. Il calo degli introiti derivanti dalla pubblicità e l'incremento dei costi hanno così compromesso la solidità finanziaria delle due emittenti pubbliche.
- (40) Le autorità francesi affermano che lo Stato è stato costretto a intervenire per garantire la sopravvivenza delle emittenti pubbliche e delle loro missioni di servizio pubblico, consentendo così di preservare il pluralismo. Tali missioni di servizio pubblico si traducono in un obbligo qualitativo generale e in programmazioni specifiche. Esse derivano dall'idea secondo la quale l'esistenza di reti pubbliche generaliste che riuniscano un pubblico sufficientemente diversificato è condizione indispensabile per il pluralismo dell'informazione, per la varietà dei programmi e per un sostegno diversificato alla creazione audiovisiva e cinematografica. L'adempimento di tali missioni rappresenta al contempo un costo supplementare e una perdita di entrate pubblicitarie per le reti pubbliche. Fra il 1988 e il 1994 il deterioramento della loro situazione economica era tale da mettere in discussione la loro stessa esistenza e dunque da compromettere il corretto adempimento delle loro missioni di servizio pubblico. Si è dunque reso necessario un intervento dello Stato sotto forma di sovvenzioni all'investimento e di conferimenti di capitale. La crescita spontanea del canone, infatti, non poteva assorbire la rapida crescita dei costi dei programmi e frenare il deterioramento della situazione economica delle emittenti. Le autorità francesi ritengono che l'intervento dello Stato a favore di France 2 e di France 3 sia compatibile con il mercato comune tanto ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, quanto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato e degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà⁽⁶⁾.
- (41) Le autorità francesi motivano le sovvenzioni all'investimento concesse a France 2 e a France 3 con la necessità di aiutare le emittenti a far fronte all'aumento dei costi dei programmi. Peraltro, in seguito a audit condotto dallo studio Coopers & Lybrand, le due emittenti pubbliche hanno messo a punto, nel luglio 1991, un piano strategico che comprendeva, per ciascuna rete, un progetto di riorganizzazione interna e un piano di esuberi destinati a generare economie e che determinava una strategia per meglio soddisfare le aspettative dei telespettatori pur affermando lo specifico carattere di rete pubblica delle emittenti. Lo Stato ha accompagnato l'attuazione di tale piano strategico con finanziamenti supplementari, ovvero le sovvenzioni all'investimento succitate e, nel caso di France 2, un conferimento di capitale volto a risanare il bilancio dell'emittente. Questo primo conferimento di 500 milioni di FF si è rivelato insufficiente e dunque lo Stato ha deciso di effettuare due ulteriori conferimenti di capitale a favore di France 2 nel 1993 e nel 1994. Quest'ultimo conferimento ha fatto seguito a un ulteriore audit da parte dello studio Coopers & Lybrand ed è stato effettuato in concomitanza con un nuovo piano di economia. Tali misure di ricapitalizzazione hanno permesso di risanare la situazione finanziaria di France 2. Le autorità francesi ritengono che tali misure finanziarie abbiano permesso alle due emittenti pubbliche di adattarsi al nuovo contesto concorrenziale.
- (42) Le autorità francesi ricordano che tali aiuti a favore delle emittenti pubbliche sono stati concessi in un contesto generale di ridefinizione delle loro missioni di servizio pubblico e dei loro rapporti con lo Stato attraverso la conclusione di contratti di obiettivi.
- (43) Le autorità francesi indicano, infine, che i mercati degli ascolti, dei programmi e della pubblicità audiovisiva hanno una dimensione nazionale e rimproverano alla Commissione di non avere dimostrato perché mai tali misure finanziarie di Stato avrebbero pregiudicato gli scambi intracomunitari.

⁽⁶⁾ GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12.

- (44) Nella loro risposta del 29 aprile 1999, le autorità francesi avevano formulato osservazioni riguardo alla posizione di France 2 e France 3 sui mercati dell'acquisto dei diritti audiovisivi e della pubblicità. Esse avevano indicato che le emittenti pubbliche non sono in grado di minacciare le posizioni delle emittenti commerciali sui mercati dell'acquisto dei diritti audiovisivi, in quanto dispongono di una capacità finanziaria più limitata e la loro programmazione obbedisce a un imperativo di esigenza e di diversità, mentre le reti commerciali propongono soltanto programmi finalizzati all'aumento degli ascolti. Le autorità francesi contestavano inoltre che France 2 e France 3 avessero attuato una politica tariffaria «artificialmente bassa» in materia di vendita di spazi pubblicitari. Esse argomentavano, in particolare, che i prezzi di vendita degli spazi pubblicitari di France 2, nel loro complesso, sono inferiori di appena il 5-10% rispetto a quelli di TF1, mentre i suoi spazi pubblicitari sono due volte meno potenti. La differenza fra i prezzi praticati dalle due emittenti pubbliche e quelli praticati da TF1 rifletterebbe semplicemente la diversa potenza degli spazi pubblicitari.

B. In merito alle osservazioni dell'ATC

- (45) Con lettera del 15 giugno 2000, le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione i loro commenti riguardo alle osservazioni dell'ACT. Esse ribadiscono la propria posizione, secondo la quale il canone costituisce un aiuto esistente e contestano che le emittenti private che trasmettono mediante onde hertziane siano soggette a obblighi paragonabili a quelli delle emittenti pubbliche. Esse confermano la propria analisi secondo la quale le sovvenzioni all'investimento e i conferimenti di capitale che sono oggetto della presente decisione sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, e dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato e indicano di non avere chiesto l'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), relativo alla promozione della cultura. Esse indicano infine che spetta alla Commissione valutare se le informazioni in suo possesso siano sufficienti per chiudere il procedimento e che i documenti pubblici possono essere comunicati all'ACT.

V. VALUTAZIONE DELLE MISURE IN ESAME

- (46) L'articolo 87, paragrafo 1, del trattato stabilisce che «salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (47) Quindi perché una misura finanziaria costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato devono essere cumulativamente riunite le seguenti condizioni:
- l'aiuto deve essere concesso da uno Stato membro mediante risorse statali,
 - l'aiuto deve favorire talune imprese o taluni settori e dunque creare o minacciare di creare una distorsione di concorrenza,
 - l'aiuto deve incidere sugli scambi tra Stati membri.

A. In merito alle risorse statali

- (48) Le sovvenzioni e i conferimenti di capitale che sono oggetto della presente decisione provengono dal bilancio dello Stato. La concessione di tali sovvenzioni e i conferimenti di capitale emanavano da un atto legislativo o da un atto regolamentare. Pertanto è indubbio che le misure in questione costituiscono risorse statali e che siano imputabili allo Stato.

B. In merito al vantaggio selettivo e alla distorsione di concorrenza

- (49) Tutte le sovvenzioni di cui France 2 e France 3 hanno beneficiato fra il 1988 e il 1994 hanno costituito risorse finanziarie di cui le due emittenti pubbliche hanno potuto disporre per finanziare la loro attività o per investire e che esse hanno ottenuto senza dovere attingere a risorse proprie o contrarre prestiti sul mercato. Tali sovvenzioni hanno dunque costituito un vantaggio, che per di più è selettivo, in quanto ne hanno goduto soltanto queste due emittenti televisive pubbliche e non tutti gli operatori televisivi, siano essi pubblici o privati.

- (50) Nel periodo 1988-1994 lo Stato ha inoltre effettuato a favore di France 2 tre conferimenti di capitale. La Commissione ritiene in genere che un apporto di capitale statale a favore di un'impresa non costituisca un vantaggio selettivo per l'impresa in questione, se tale apporto è effettuato in circostanze che sarebbero accettabili per un investitore privato operante nelle normali condizioni di un'economia di mercato. Tale criterio dell'investitore privato in regime di economia di mercato, per sua stessa natura, si applica soltanto agli investimenti in attività commerciali da cui ci si attende un rendimento normale. Nella fattispecie France 2 è attiva nell'ideazione e nella programmazione di emissioni televisive conformi alle funzioni assegnate dallo Stato e gran parte della sua attività è, a tale titolo, direttamente finanziata dallo Stato attraverso il canone. La sua programmazione non è finalizzata a massimizzare i suoi introiti commerciali. Con l'apporto di capitale a favore di France 2, l'obiettivo precipuo dello Stato, dunque, non era ottenere un rendimento ottimale. Pertanto lo Stato non ha effettuato tali conferimenti di capitale a favore di France 2 con la motivazione di un investitore privato operante in regime di economia di mercato. Nelle loro osservazioni del 20 dicembre 1996 e del 29 aprile 1999 le autorità francesi avevano sollevato l'argomentazione secondo la quale lo Stato aveva agito come un investitore privato operante in un'economia di mercato. Appare tuttavia contraddittorio sostenere in alcune osservazioni che lo Stato ha agito come un investitore privato in regime di economia di mercato e affermare, nelle osservazioni relative all'avvio del procedimento di indagine formale, che l'intervento dello Stato a favore di France 2 ha rispettato i criteri degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Infatti tali orientamenti si applicano agli aiuti finalizzati al salvataggio o alla ristrutturazione e non a interventi analoghi a quelli di un investitore privato in regime di economia di mercato.
- (51) Tuttavia, poiché le autorità francesi hanno ricordato che il loro comportamento nei confronti di France 2 è assimilabile a quello di un investitore privato in economia di mercato, è opportuno analizzare tale argomentazione. Per valutare se i conferimenti di capitale siano effettuati nelle normali condizioni di mercato, occorre analizzare i risultati economici del beneficiario nel corso del periodo precedente i conferimenti di capitale, nonché le prospettive finanziarie delineate sulla base delle previsioni di mercato. Nella fattispecie la tabella 3 mostra i risultati netti di France 2 prima e dopo i tre conferimenti di capitale.

TABELLA 3

Risultati finanziari di France 2 nel periodo 1988-1994*(in milioni di FF)*

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Volume d'affari | 2 835,66 | 2 878,81 | 3 047,18 | 3 414,15 | 4 393,52 | 4 367,65 | 4 935,79 | 5 073,76 |
| Risultato netto dell'esercizio | - 99,92 | - 329,19 | - 744,25 | - 92,92 | 75,51 | 52,01 | 73,13 | 60,73 |

Fonte: Conti profitti e perdite di France 2

- (52) Come si evince dalla tabella 3, all'epoca dei conferimenti di capitale France 2 non era redditizia. Le autorità francesi non potevano aspettarsi, in base ai precedenti risultati dell'emittente, un ragionevole tasso di rendimento del loro investimento. Le autorità francesi non potevano nemmeno aspettarsi un rendimento normale dell'investimento in base alle prospettive finanziarie dell'azienda o alle previsioni del mercato. Se è vero che la redditività di France 2 è stata ristabilita nel 1992, dopo alcuni anni di perdite, gli esigui utili ottenuti dall'emittente sono stati possibili soltanto grazie agli apporti di capitale supplementari effettuati dallo Stato nel 1993 e nel 1994. Pertanto è inaccettabile l'argomentazione delle autorità francesi secondo la quale i conferimenti di capitale a favore di France 2 devono essere considerati alla stregua di un normale investimento di mercato.
- (53) La Commissione ritiene quindi che un investitore privato in economia di mercato non avrebbe effettuato a favore di France 2 conferimenti di capitale equivalenti a quelli prestati dallo Stato negli anni 1991, 1993 e 1994. Tali conferimenti di capitale costituiscono dunque, sotto questo profilo, un vantaggio per France 2, per di più selettivo, in quanto France 2 è l'unica emittente televisiva ad averne beneficiato per finanziare la propria attività.

- (54) È inoltre opportuno esaminare se sia soddisfatta la condizione relativa al vantaggio concesso con riferimento alle condizioni cumulative poste dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza *Altmark* ⁽⁷⁾. Tali condizioni sono le seguenti:
- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro,
 - i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti,
 - la compensazione non può eccedere 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,
 - quando la scelta dell'impresa non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione è determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.
- (55) Nella fattispecie la Commissione ritiene che la seconda condizione posta dalla sentenza *Altmark* non sia soddisfatta. Infatti le sovvenzioni all'investimento e i conferimenti di capitale costituiscono misure di sostegno specifiche concesse dallo Stato francese a France 2 e France 3 per consentire a tali emittenti di fronteggiare il deterioramento della loro situazione economica. Tali finanziamenti sono stati concessi soltanto a posteriori e a fronte di una situazione imprevista. Non si tratta dunque di finanziamenti concessi sulla base di parametri previamente definiti in modo obiettivo e trasparente.
- (56) Inoltre per quanto riguarda la quarta condizione posta dalla sentenza *Altmark*, la Commissione constata che le reti televisive cui le autorità francesi hanno assegnato funzioni di servizio pubblico non sono state selezionate in base a una procedura di appalto pubblico. Inoltre il livello della compensazione finanziaria offerta alle due emittenti pubbliche non è stato determinato sulla base dell'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali missioni di servizio pubblico.
- (57) Poiché le condizioni cumulative stabilite dalla sentenza *Altmark* non sono soddisfatte, la Commissione constata che le sovvenzioni e i conferimenti di capitale oggetto della presente decisione hanno costituito per France 2 e France 3 vantaggi selettivi ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.
- (58) Inoltre, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia ⁽⁸⁾, qualsiasi aiuto di Stato che rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari genera una distorsione di concorrenza. Nel 1988, anno in cui ha preso il via l'indagine della Commissione nel presente caso, il settore audiovisivo in Francia era aperto alla concorrenza. France 2 e France 3 erano in concorrenza con altri operatori televisivi e il vantaggio finanziario di cui esse hanno beneficiato attraverso le misure finanziarie oggetto della presente decisione ha necessariamente mantenuto o rafforzato la loro posizione nei confronti dei concorrenti. Le misure finanziarie in oggetto, quindi, hanno effettivamente falsato la concorrenza ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

⁽⁷⁾ Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, non ancora pubblicata.

⁽⁸⁾ Cfr. la sentenza del 17 settembre 1980 nella causa C-730/79, *Philip Morris Holland BV contro Commissione*, Raccolta 1980, pag. 2671, e la sentenza dell'11 novembre 1987 nella causa C-259/85, *Repubblica francese contro Commissione*, Raccolta 1987, pag. 4393.

C. Incidenza sugli scambi

- (59) Una misura finanziaria statale costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato soltanto se incide realmente o potenzialmente sugli scambi fra gli Stati membri. Quando un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi vanno considerati influenzati dall'aiuto⁽⁹⁾. La Corte di giustizia ha sviluppato un'interpretazione ampia del concetto di incidenza sugli scambi. Ad esempio il fatto che l'impresa in questione non partecipi essa stessa alle esportazioni non esclude che gli scambi siano influenzati dall'aiuto. Infatti quando uno Stato membro concede un aiuto a un'impresa, l'attività interna può risulterne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di penetrare tale mercato ne sono diminuite. L'aiuto permette dunque di mantenere una quota di mercato che avrebbero potuto accaparrarsi imprese concorrenti stabilite in altri Stati membri⁽¹⁰⁾.
- (60) Alla luce di tale giurisprudenza, la Comunicazione precisa che pertanto «si può di norma ritenere che il finanziamento statale delle emittenti di servizio pubblico incida sugli scambi tra gli Stati membri. Ciò è particolarmente evidente nel caso dell'acquisto e della vendita dei diritti sui programmi, che spesso si svolge a livello internazionale. Anche la pubblicità, per le emittenti pubbliche autorizzate a vendere spazi pubblicitari, ha un'incidenza transfrontaliera, specialmente per le aree linguistiche omogenee che travalicano i confini nazionali. Inoltre, la struttura proprietaria delle emittenti commerciali può estendersi al di là di un singolo Stato membro.»⁽¹¹⁾.
- (61) Nella sua ingiunzione di fornire informazioni⁽¹²⁾ e nella decisione di avvio del procedimento di indagine formale, la Commissione ha sviscerato la questione relativa all'incidenza sugli scambi. I mercati di acquisto dei diritti audiovisivi e di vendita dei programmi sono di dimensione internazionale, anche se i diritti e i programmi sono in genere acquistati per un determinato mercato geografico. Le risorse finanziarie concesse a France 2 e a France 3 hanno loro fornito mezzi concorrenziali aggiuntivi per l'acquisto di diritti audiovisivi e l'investimento in programmi che in seguito sono stati messi in vendita. Inoltre le misure di aiuto in questione hanno posto France 2 e France 3 in una posizione più favorevole rispetto ai loro concorrenti comunitari, diminuendo in proporzione le possibilità di questi ultimi di penetrare il mercato francese. A tale riguardo, occorre osservare che, per una parte del periodo preso in esame nella presente decisione, un gruppo audiovisivo operante in vari Stati membri era azionista dell'emittente francese la Cinq, che ha dichiarato fallimento nel 1992.
- (62) Pertanto le sovvenzioni e i conferimenti di capitale di cui hanno beneficiato France 2 e France 3 hanno effettivamente avuto un'incidenza sugli scambi fra Stati membri ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.
- (63) Sulla base di tali considerazioni, si conclude che le sovvenzioni versate dalle autorità francesi a favore di France 2 e France 3 nonché i conferimenti di capitale effettuati a favore di France 2 fra il 1988 e il 1994 costituiscono aiuti di Stato ai sensi del trattato.

VI. CONFERIMENTO A FRANCE 2 E A FRANCE 3 DELLA GESTIONE DI UN SERVIZIO DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

- (64) L'articolo 86, paragrafo 2, del trattato stabilisce che «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.».

⁽⁹⁾ Cfr. la succitata sentenza Philip Morris.

⁽¹⁰⁾ Cfr. in particolare la sentenza della Corte del 13 luglio 1988 nella causa 102/87, Repubblica francese contro Commissione, Raccolta 1988, pag. 4067 e la sentenza della Corte del 21 marzo 1991 nella causa C-303/88, Repubblica italiana contro Commissione, Raccolta 1991, pag. I-1433.

⁽¹¹⁾ Punto 18 della Comunicazione.

⁽¹²⁾ Cfr. il considerando 15.

- (65) Secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 86 del trattato costituisce, per le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, una deroga al divieto degli aiuti di Stato⁽¹³⁾. La sentenza *Altmark* conferma implicitamente che un aiuto di Stato volto a compensare i costi sostenuti da un'impresa per la fornitura di un servizio di interesse economico generale può essere dichiarato compatibile con il mercato comune, se sono soddisfatte le condizioni poste dall'articolo 86, paragrafo 2, del trattato.
- (66) Secondo una giurisprudenza costante⁽¹⁴⁾, l'articolo 86 del trattato costituisce una disposizione di deroga che deve essere interpretata in modo restrittivo. Il Tribunale ha precisato che una misura può beneficiare di tale deroga soltanto se ricorrono tutte le seguenti condizioni:
- il servizio in questione deve essere un servizio di interesse economico generale e deve essere chiaramente definito in quanto tale dallo Stato membro,
 - l'impresa in questione deve essere esplicitamente incaricata dallo Stato membro della prestazione del servizio di cui trattasi,
 - l'applicazione delle regole di concorrenza del trattato deve ostare all'adempimento della specifica funzione affidata all'impresa e la deroga non deve compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità.
- (67) La Comunicazione fissa i principi e i metodi che la Commissione intende seguire per garantire il rispetto di tali condizioni in materia di radiodiffusione. Nella fattispecie, la Commissione deve dunque stabilire se:
- l'attività delle emittenti televisive France 2 e France 3 costituisce un'attività di servizio pubblico e se le missioni di servizio pubblico di tali reti sono definite in modo chiaro (definizione),
 - France 2 e France 3 sono state incaricate di adempiere tali missioni di servizio pubblico mediante un atto ufficiale (incarico e controllo),
 - la compensazione finanziaria ad esse concessa è proporzionale al costo netto della loro attività di servizio pubblico (proporzionalità).
- (68) Nell'ambito della sua analisi, la Commissione deve anche tenere conto del Protocollo. Quest'ultimo ricorda che la radiodiffusione pubblica è direttamente collegata alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo nei mezzi di comunicazione. Il Protocollo stabilisce più precisamente che compete agli Stati membri «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.».

⁽¹³⁾ Sentenza del Tribunale del 27 febbraio 1997 nella causa T 106-95, FFSA e altri contro Commissione, Raccolta 1997, pag. II-229.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la sentenza FFSA di cui sopra.

A. Definizione delle missioni di servizio pubblico di France 2 e France 3

- (69) In virtù del Protocollo e della Comunicazione, la definizione delle missioni di servizio pubblico spetta agli Stati membri. La Comunicazione precisa che «in considerazione della natura specifica del settore della radiodiffusione, una definizione "ampia", che affidi a 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.»⁽¹⁵⁾ Va inoltre ricordato che in materia di definizione del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, il ruolo della Commissione si limita all'accertamento di errori manifesti⁽¹⁶⁾.
- (70) L'articolo 48 della legge francese n. 86-1067 del 30 settembre 1986 relativa alla libertà di comunicazione fa riferimento alla «funzione educativa, culturale e sociale» delle emittenti televisive France 2 e France 3. Gli articoli 54, 55 e 56 di detta legge definiscono con precisione alcune missioni di France 2 o France 3 in materia di diffusione delle dichiarazioni governative, dei dibattiti parlamentari e di programmi dedicati alle formazioni politiche, alle organizzazioni sindacali e professionali nonché ai principali culti praticati in Francia.
- (71) Le missioni di servizio pubblico di France 2 e France 3 sono poi specificate in dettaglio per ciascuna emittente in un capitolato d'oneri. L'articolo 3 del capitolato d'oneri e missioni di France 2 del 28 agosto 1987 stabilisce che «la società concepisce e programma le sue emissioni nell'intento di offrire a tutte le componenti del pubblico informazione, arricchimento culturale e svago, in funzione della missione culturale, educativa e sociale ad essa affidata dalla legge» e che essa «garantisce in particolare attraverso i suoi programmi la valorizzazione del patrimonio e partecipa al suo arricchimento con le creazioni audiovisive da essa proposte sul suo canale.» L'articolo 3 del capitolato d'oneri e missioni di France 3, anch'esso risalente al 28 agosto 1987, riprende questi due commi aggiungendone un terzo in base al quale «la società concepisce e programma emissioni riguardanti la vita regionale favorendo in particolare l'espressione e l'informazione delle comunità culturali, sociali e professionali e delle famiglie spirituali e filosofiche.»
- (72) Una ventina di articoli descrive poi in maggior dettaglio il contenuto di tali missioni di servizio pubblico: espressione pluralista delle correnti di pensiero e di opinione; onestà, indipendenza e pluralismo dell'informazione; adattamento ai cambiamenti tecnologici; adattamento dei programmi alle difficoltà dei non udenti e dei deboli d'udito; diffusione delle comunicazioni governative, dei principali dibattiti parlamentari, di emissioni dedicate alle formazioni politiche, alle organizzazioni sindacali e professionali e ai principali culti praticati in Francia; diffusione di messaggi dedicati alle grandi cause nazionali, alla sicurezza stradale e di emissioni per l'informazione dei consumatori; diffusione di emissioni educative e sociali; obblighi relativi alla diffusione e alla natura dei documentari, dei programmi di informazione, teatrali, musicali, di danza, di varietà, sportivi, delle emissioni per l'infanzia e l'adolescenza e delle opere di fiction.
- (73) I capitolati d'oneri e missioni di France 2 e France 3 del 16 settembre 1994, che hanno sostituito quelli del 1987, ribadiscono tali missioni di servizio pubblico. Il preambolo del capitolato precisa che «le società nazionali di programmazione televisiva (France 2 e France 3) costituiscono la televisione di tutti i cittadini. Pertanto esse ambiscono a riunire il pubblico più vasto possibile pur affermando la propria personalità attraverso un'offerta di programmi specifica, basata su quattro principali caratteristiche:
- adempiendo la missione culturale, educativa e sociale ad esse affidata dalla legge, tali emittenti offrono al pubblico informazione, arricchimento culturale e svago, nel rispetto costante della persona umana,
 - garantiscono il pluralismo dei loro programmi trattando tutti i generi e aprendosi a tutti i tipi di pubblico,

⁽¹⁵⁾ Punto 33 della Comunicazione.

⁽¹⁶⁾ Punto 36 della Comunicazione.

- la programmazione da esse proposta è particolarmente ricca e diversificata nel campo delle trasmissioni culturali e dei programmi per i giovani,
- compiono un notevole sforzo di creazione televisiva ricercando l'innovazione, prestando sistematicamente attenzione alla scrittura e favorendo la realizzazione di produzioni originali atte, in particolare, a valorizzare il patrimonio francese.

A tale riguardo le società nazionali di radiodiffusione intendono costituire un punto di riferimento in materia di etica, qualità e inventiva. Pertanto è loro costante preoccupazione evitare ogni volgarità. L'attenzione da esse prestata agli ascolti esprime più un'esigenza nei confronti del pubblico che non una volontà di prestazioni commerciali». Il preambolo del capitolato di France 2 descrive poi l'emittente come la «sola rete esclusivamente generalista del settore pubblico», che intende rivolgersi a «un vasto pubblico, cui offre una gamma di programmi diversificata ed equilibrata», mentre il preambolo del capitolato di France 3 indica che tale emittente «afferma la sua specifica vocazione di emittente regionale e locale» e privilegia «l'informazione decentrata e gli avvenimenti regionali». Come nei capitolati d'oneri e missioni del 28 agosto 1987, una ventina di articoli descrive poi in maggior dettaglio il contenuto di tali missioni di servizio pubblico.

- (74) La Commissione ritiene che le missioni di servizio pubblico affidate a France 2 e France 3 corrispondano a un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato. Tali missioni di servizio pubblico sono chiaramente definite e legittime, in quanto perseguono il duplice obiettivo di garantire il soddisfacimento delle esigenze democratiche, sociali e culturali della società francese e di garantire il pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica, ai sensi del Protocollo. La Commissione constata inoltre che tali missioni di servizio pubblico includono l'ideazione e la diffusione di tutti i programmi trasmessi da France 2 e France 3. L'attività di servizio pubblico di queste due emittenti consiste dunque nell'ideazione e nella diffusione di tutti i loro programmi. Ovviamente alcune missioni di servizio pubblico sono di carattere generale e piuttosto qualitativo ma la Commissione, tenuto conto delle disposizioni interpretative del Protocollo, ritiene legittima tale definizione «ampia». La Commissione osserva infine che tale definizione delle missioni di servizio pubblico non contiene alcun errore manifesto.
- (75) I capitolati d'oneri e missioni delle due emittenti pubbliche contengono inoltre disposizioni relative alle quote di diffusione di opere cinematografiche e audiovisive «di espressione originale francese» e al finanziamento di coproduzioni di opere cinematografiche. Si tratta di disposizioni regolamentari, applicabili a tutte le televisioni che trasmettono in chiaro su onde hertziane. Dato che tali misure non rientrano nel campo di indagine della presente decisione, quest'ultima non pregiudica un'eventuale analisi dei vantaggi così concessi al settore della produzione audiovisiva e cinematografica.

B. Mandato e controllo

- (76) Le missioni di servizio pubblico in questione sono state affidate a France 2 e France 3 mediante atti ufficiali, in quanto esse derivano dalla legge n. 86-1067 e dai capitolati d'oneri e missioni del 28 agosto 1987 e poi del 16 settembre 1994, approvati con decreto del primo ministro. Tali capitolati d'oneri e missioni prevedono che alcuni obblighi siano precisati mediante disposizioni annuali. I capitolati del 16 settembre 1994 precisano inoltre che gli obblighi e i principi in essi menzionati sono specificati, nella misura necessaria, nei contratti di obiettivi conclusi fra lo Stato e le emittenti.
- (77) Le autorità francesi hanno istituito diversi strumenti di controllo per verificare che France 2 e France 3 assolvano le loro funzioni di servizio pubblico. Le due emittenti pubbliche trasmettono ogni anno al Ministro della comunicazione e al CSA una relazione sull'adempimento delle disposizioni previste nei rispettivi capitolati d'oneri e missioni. Il CSA provvede a pubblicare ogni anno una relazione pubblica in cui valuta, per ciascuna emittente, il rispetto di ogni singolo articolo dei capitolati. In caso di grave inadempimento degli obblighi di servizio pubblico da parte di un'emittente, il CSA trasmette osservazioni pubbliche al suo consiglio di amministrazione.

- (78) Peraltro, a norma dell'articolo 53 della legge n. 86-1067, il Parlamento vota il bilancio delle emittenti pubbliche sulla base di una relazione preparata in ogni assemblea da un componente della commissione finanze. Il relatore può, qualora lo ritenga necessario, commentare l'adempimento, da parte delle emittenti, dei rispettivi obblighi di servizio pubblico.
- (79) Va inoltre osservato che fra i dodici componenti del consiglio di amministrazione di ogni emittente figurano due parlamentari, quattro rappresentanti dello Stato e quattro personalità qualificate. Queste dieci persone sono esterne alle emittenti e possono dunque commentare senza riserve l'adempimento delle missioni di servizio pubblico.

C. Proporzionalità del finanziamento dell'attività di servizio pubblico

- a) *Valutazione della compensazione, da parte dello Stato, del costo dell'attività di servizio pubblico*
- (80) La Commissione deve valutare se gli aiuti di Stato concessi a France 2 e France 3 siano proporzionali al costo della loro attività di servizio pubblico. Ai sensi della Comunicazione, perché il criterio di proporzionalità sia soddisfatto «è necessario 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 che le attività commerciali ricavano dall'attività di servizio pubblico.»⁽¹⁷⁾.
- (81) Si osservi che, anche se la Comunicazione fa riferimento, a tale riguardo, alla direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche⁽¹⁸⁾ e all'obbligo di separazione dei conti introdotto da detta direttiva, tale obbligo non si applicava al settore della diffusione televisiva durante il periodo contemplato dalla presente decisione.
- (82) La Comunicazione è neutra riguardo ai mezzi scelti dallo Stato membro per finanziare le emittenti televisive a cui sono affidate missioni di servizio pubblico. Le autorità francesi hanno optato per un finanziamento misto, basato al contempo su risorse pubbliche e su risorse commerciali. Gli introiti derivanti dalla pubblicità e dalle sponsorizzazioni rappresentano la quasi totalità di tali risorse commerciali, giacché le attività di distribuzione generano soltanto entrate minime. Per quanto riguarda le risorse pubbliche, il canone costituisce il finanziamento pubblico ordinario di France 2 e di France 3. Tuttavia fra il 1988 e il 1994 in aggiunta al canone le autorità francesi hanno concesso a France 2 e a France 3 le sovvenzioni indicate nelle tabelle 1 e 2.
- (83) Le autorità francesi hanno inoltre effettuato tre conferimenti di capitale a favore di France 2. Fra il 1988 e il 1991 l'emittente ha accumulato perdite tali che nel 1991 è stata costretta, in conformità dell'articolo 241 della legge francese n. 66-537 del 24 luglio 1966, ad aumentare prima e a ridurre poi il proprio capitale sociale per appianare gran parte delle perdite e ricostituire il livello dei capitali propri in misura pari a metà del suo capitale sociale. All'epoca di tale operazione lo Stato francese ha concesso a France 2 un finanziamento di importo pari a 500 milioni di FF. Tale operazione è stata sufficiente per garantire il proseguimento dell'attività dell'emittente a breve termine ma non ha permesso di ristabilire un equilibrio duraturo fra i fondi propri e l'indebitamento bancario. Lo Stato ha dunque dovuto effettuare altri due conferimenti di capitale nel 1993 e nel 1994 per un ammontare complessivo pari a 410 milioni di FF.
- (84) Nell'ambito dell'esame del criterio di proporzionalità, la Commissione è tenuta a verificare che il complesso dei finanziamenti pubblici ricevuti da France 2 e da France 3 fra il 1988 e il 1994, ovvero gli aiuti di Stato di cui alla presente decisione ma anche il canone e i contributi per investimenti fissi, non ecceda il costo netto della attività di servizio pubblico delle emittenti.

⁽¹⁷⁾ Punto 57 della Comunicazione.

⁽¹⁸⁾ GU L 195 del 27.7.1980, pag. 35. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).

- (85) A titolo preliminare occorre osservare che, nella fattispecie, nel periodo 1988-1994 France 2 e France 3 hanno usufruito di risorse pubbliche che rispondono a logiche contabili diverse. Infatti il canone è destinato a compensare gli oneri annui sostenuti dalle due emittenti pubbliche nell'esercizio della loro attività di servizio pubblico. Pertanto il canone è imputato su base annua al conto profitti e perdite. Viceversa i conferimenti di capitale e le sovvenzioni sono iscritti a bilancio. I conferimenti di capitale costituiscono infatti apporti di capitale eccezionali che sono serviti a colmare disavanzi antecedenti accumulati nell'arco di più esercizi. Analogamente le sovvenzioni all'investimento e i contributi per investimenti fissi permettono di finanziare investimenti che saranno utilizzati, e dunque ammortizzati, su più esercizi. Le sovvenzioni sono dunque stornate nel conto profitti e perdite di pari passo con l'ammortamento degli investimenti. Poiché nel calcolo della compensazione dei costi di servizio pubblico sono mescolati elementi di bilancio (le sovvenzioni) ed elementi del conto profitti e perdite (gli ammortamenti, inclusi negli oneri totali dell'esercizio), è indispensabile ragionare in termini cumulativi su un periodo a medio o lungo termine, poiché in tal modo è possibile osservare che gli storni delle sovvenzioni (che figurano nel conto profitti e perdite) e le sovvenzioni (che figurano in bilancio) convergono verso i medesimi importi. Poiché la procedura di indagine formale riguarda gli anni 1988-1994, sarà preso in considerazione tale periodo di cumulo.
- (86) France 2 e France 3 gestiscono al contempo un'attività di servizio pubblico e attività commerciali, sia internamente sia tramite filiali. Può essere compensato dallo Stato soltanto il costo dell'attività di servizio pubblico delle emittenti, che comprende tutti i costi necessari all'ideazione e alla diffusione dei loro programmi. Gli oneri totali di esercizio di ciascuna emittente comprendono gli oneri connessi all'attività di servizio pubblico ma anche gli oneri collegati alle attività commerciali. Il costo netto dell'attività di servizio pubblico di ciascuna emittente si ottiene quindi sottraendo dagli oneri totali dell'esercizio tutti gli oneri connessi alle attività commerciali, siano esse gestite internamente o tramite filiali, nonché gli utili netti di tali attività (sostanzialmente gli introiti generati dalla pubblicità e dalle sponsorizzazioni), come previsto dalla Comunicazione. Nel periodo preso in esame, 1988-1994, come indicato in tabella 4, il costo netto dell'attività di servizio pubblico di France 2, in termini cumulativi, ammonta dunque a 15 690 miliardi di FF, mentre quello di France 3 è pari a 20 890 miliardi di FF⁽¹⁹⁾.

TABELLA 4

Determinazione del costo netto dell'attività di servizio pubblico, calcolato cumulativamente per il periodo 1988-1994

| | <i>(in miliardi di FF)</i> | |
|--|----------------------------|----------|
| | France 2 | France 3 |
| Oneri totali | 41,982 | 37,011 |
| Oneri connessi alle attività commerciali | <15,2> | <11,74> |
| Utili netti delle attività commerciali | <11,091> | <4,379> |
| Costo netto dell'attività di servizio pubblico | 15,691 | 20,892 |

- (87) Tali costi netti di servizio pubblico devono poi essere posti in relazione con il complesso dei finanziamenti pubblici di cui le emittenti hanno beneficiato, affinché sia possibile valutare se la compensazione finanziaria dello Stato abbia ecceduto o meno tali costi. Poiché il canone, da una parte, e le sovvenzioni e i conferimenti di capitale, dall'altra, obbediscono a logiche contabili diverse, è necessario presentare in due tappe successive i saldi della compensazione del costo dell'attività di servizio pubblico in base ai finanziamenti pubblici presi in considerazione. Nel periodo 1988-1994 France 2 e France 3 hanno rispettivamente percepito a titolo di canone 12,120 e 20,170 miliardi di FF⁽²⁰⁾. Pertanto, da un'analisi conforme all'approccio «conto profitti e perdite», risulta che France 2 e France 3 sono state cumulativamente sottocompensate in misura rispettivamente pari a 3,570 miliardi di FF e 718,6 milioni di FF.

⁽¹⁹⁾ Tali cifre, così come quelle indicate nei considerando successivi, sono state arrotondate.

⁽²⁰⁾ Tali cifre includono sia il canone sia i rimborsi statali di una parte dei mancati guadagni costituiti, per le emittenti pubbliche, dagli esoneri dal pagamento del canone per motivi sociali.

- (88) È opportuno confrontare tali importi di sottocompensazione con le risorse pubbliche complementari iscritte a bilancio. Tali risorse complementari sono costituite da una parte da contributi per investimenti fissi e, dall'altra, dalle sovvenzioni all'investimento, dalle altre sovvenzioni e dai conferimenti di capitale che sono oggetto del presente procedimento. Esse ammontano, cumulativamente a 1,91 miliardi di FF per France 2 e a 633,5 milioni di FF per France 3. Peraltro non vanno inclusi nel costo netto dell'attività di servizio pubblico i conferimenti di capitale nonché gli anticipi in conto corrente non rimborsati alle filiali delle due emittenti pubbliche aventi attività commerciali (115,2 milioni di FF per France 2 e 25,9 milioni di FF per France 3).
- (89) Considerando tali risorse complementari, è evidente che France 2 e France 3 sono state sottocompensate, nel periodo 1988-1994, in misura rispettivamente pari a 1,54 miliardi di FF e a 59,2 milioni di FF.
- b) *Valutazione del comportamento di France 2 e France 3 sul mercato della vendita di spazi pubblicitari*
- (90) Ai sensi della Comunicazione, la Commissione deve inoltre appurare che nessuna distorsione di concorrenza, che non sia necessaria per l'adempimento della funzione di servizio pubblico, si sia verificata a livello delle attività intrinsecamente connesse all'attività di servizio pubblico. Una simile distorsione sarebbe presente se France 2 e France 3, certe che lo Stato compenserà le loro minori entrate, tenessero bassi i prezzi di vendita degli spazi pubblicitari, riducendo così le entrate dei loro concorrenti.
- (91) Nella sua denuncia TF1 solleva tale questione affermando che, grazie agli aiuti di Stato di cui beneficiano, le emittenti France 2 e France 3, operando «al di fuori dei vincoli di redditività cui sono sottoposti i loro concorrenti, possono praticare prezzi di richiamo e ribassi artificiali relativamente ai loro spazi pubblicitari o alle loro azioni di sponsorizzazione, al fine di mantenere la clientela degli inserzionisti.».
- (92) Sulla base delle informazioni in suo possesso, la Commissione non ha individuato alcun elemento che comprovi la tesi di TF1. La differenza fra i prezzi di vendita degli spazi pubblicitari di TF1 e quelli di France 2 e France 3 si spiega non con il comportamento commerciale delle due emittenti pubbliche, bensì con la diversa potenza degli spazi pubblicitari di TF1 rispetto a quelli delle emittenti pubbliche.
- (93) Nel settore della pubblicità televisiva, agli inserzionisti interessano soprattutto gli ascolti rilevati durante gli intervalli pubblicitari fra il pubblico delle casalinghe di età inferiore a 50 anni. Tali ascolti si misurano mediante il concetto di «Gross Rating Point» (GRP, indice di pressione dei mezzi di comunicazione), definito come il numero medio di contatti in una campagna pubblicitaria ottenuti ogni 100 persone del target preso in considerazione. Un contatto si intende stabilito quando una persona è esposta una volta, in un preciso momento, al messaggio trasmesso.
- (94) Per le loro pubblicità gli inserzionisti ricercano gli spazi pubblicitari più potenti che garantiscono, in un dato momento, la migliore copertura della popolazione obiettivo. Di conseguenza, maggiori sono gli ascolti dell'intervallo pubblicitario, maggiormente propensi saranno gli inserzionisti a pagare un prezzo unitario per contatto più elevato (prezzo GRP). Esiste dunque un premio connesso alla potenza degli spazi pubblicitari.
- (95) La tabella 6 indica, per ciascuna emittente, il GRP medio e il prezzo GRP medio nell'arco della giornata in relazione al target delle casalinghe di età compresa fra 15 e 49 anni.

TABELLA 6 (*)

| | TF1 | | France 2 | | France 3 | | M6 | |
|------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) |
| 1990 | 5,8 | 2 732 | 3 | 2 738 | 2,3 | 2 533 | 1,9 | 2 440 |
| 1991 | 5,3 | 2 649 | 2,6 | 2 488 | 2,1 | 2 463 | 1,9 | 2 239 |
| 1992 | 4,8 | 2 963 | 2,5 | 2 652 | 2 | 2 707 | 1,9 | 2 297 |
| 1993 | 4,7 | 2 829 | 2,4 | 2 595 | 1,7 | 2 785 | 1,9 | 2 481 |
| 1994 | 4,7 | 2 983 | 2,6 | 2 847 | 1,6 | 2 777 | 2 | 2 475 |

(*) Dati estrapolati da una tabella fornita dalle autorità francesi con lettera del 2 gennaio 2003.

Fonte: MEDIAMETRIE/MEDIAMAT elaborazioni POPCORN.

La variazione di metodologia nel 1989 non consente di operare un raffronto con i dati precedenti.

- (96) La tabella 7 indica per ciascuna emittente il GRP medio e il prezzo GRP medio nelle ore di massimo ascolto (19-22) relativamente al target delle casalinghe di età compresa fra 15 e 49 anni.

TABELLA 7

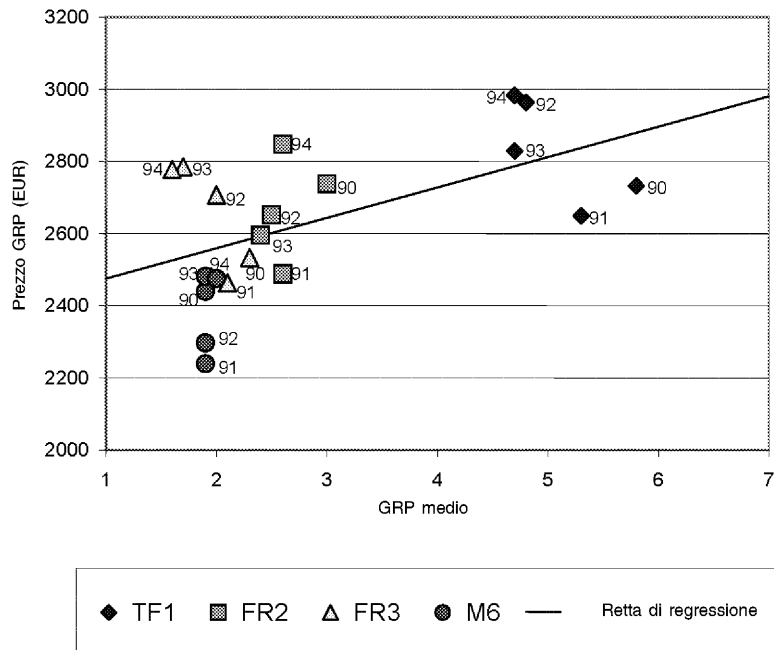
| | TF1 | | France 2 | | France 3 | | M6 | |
|------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | GRP Medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) | GRP medio | Prezzo GRP (EUR) |
| 1990 | 12,8 | 3 465 | 5,9 | 3 079 | 3,9 | 2 620 | 3,4 | 2 815 |
| 1991 | 12,1 | 3 536 | 6,1 | 3 103 | 4,1 | 2 607 | 3,8 | 2 454 |
| 1992 | 10,4 | 3 741 | 5,7 | 3 613 | 3,9 | 3 032 | 4,4 | 2 587 |
| 1993 | 10,7 | 3 512 | 5,9 | 3 378 | 3,4 | 3 150 | 3,9 | 3 084 |
| 1994 | 10,3 | 3 735 | 6 | 3 519 | 3,4 | 3 078 | 4,2 | 3 920 |

Fonte: MEDIAMETRIE/MEDIAMAT elaborazioni POPCORN.

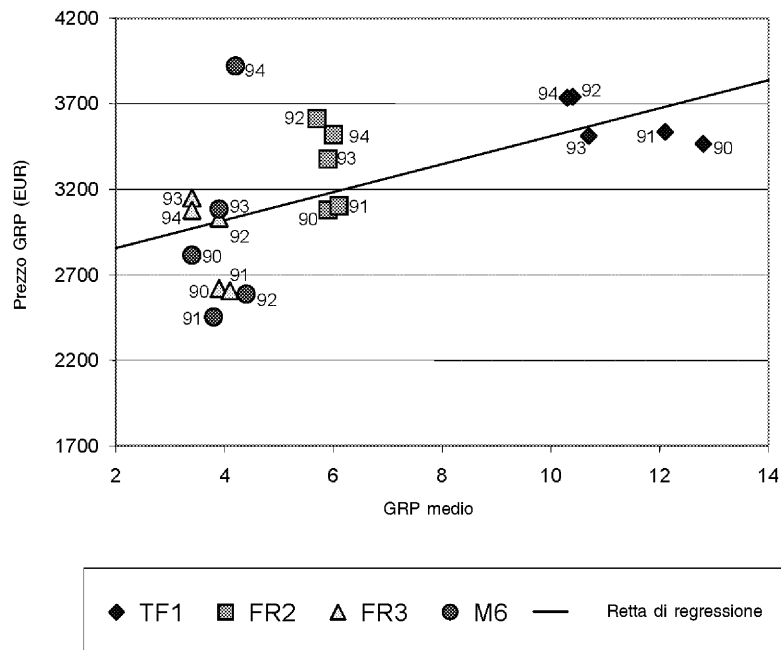
La variazione di metodologia nel 1989 non consente di operare un raffronto con i dati precedenti.

- (97) Un comportamento anticoncorrenziale delle emittenti pubbliche sul mercato della vendita di spazi pubblicitari sarebbe constatato se, tenendo conto del fatto che un GRP medio superiore determina un prezzo GRP superiore (premio connesso alla potenza), i prezzi GRP praticati dalle emittenti pubbliche fossero notevolmente inferiori ai prezzi praticati da TF1 e M6. I dati riportati nelle tabelle 6 e 7 escludono tale eventualità. In effetti dai dati emerge che sostanzialmente, come sottolinea TF1, il prezzo GRP di TF1 è superiore a quello di France 2 o di France 3, che è a sua volta superiore a quello di M6. Dai dati emerge inoltre che il GRP medio di TF1 è sempre di gran lunga superiore a quello di France 2 o di France 3. Fra il 1990 e il 1994, nell'arco della giornata, il GRP medio di TF1 varia fra 4,7 e 5,8 punti, mentre quello di France 2 varia fra 2,4 e 3 punti, quello di France 3 fra 1,6 e 2,3 punti e quello di M6 fra 1,9 e 2 punti. Nelle ore di massimo ascolto il GRP medio di TF1 varia fra 10,3 e 12,8 punti, mentre quello di France 2 varia fra 5,7 e 6,1 punti, quello di France 3 fra 3,4 e 4,1 punti e quello di M6 fra 3,4 e 4,4 punti. Ciononostante, la differenza fra i prezzi GRP di TF1 e quelli delle due emittenti pubbliche non è spropositata se la si confronta con la differenza fra i prezzi GRP di TF1 e quelli di M6. In media si osserva una riduzione dei prezzi GRP di France 2, France 3 e M6 dell'ordine di 83 EUR per unità di GRP rispetto al prezzo GRP di TF1 nei due periodi presi in esame (arco della giornata e ore di massimo ascolto). Si constata pertanto che France 2 e France 3 non hanno praticato un prezzo artificialmente basso nella vendita dei loro spazi pubblicitari.
- (98) A scopo illustrativo, i grafici riportati in appresso rappresentano i dati relativi ai prezzi GRP e al GRP medio delle emittenti, così come riportati nelle tabelle 6 e 7, con una distinzione fra la media nell'arco della giornata e le ore di massimo ascolto. Il numero limitato (cinque) di punti disponibili per ciascuna emittente e la loro debole dispersione permettono di rappresentare tutti i cinque anni e le quattro emittenti su un unico grafico.

Rapporto fra prezzo GRP e GRP medio nell'arco della giornata (1990-1994)



Rapporto fra prezzo GRP e GRP medio nelle ore di massimo ascolto (1990-1994)



- (99) I due grafici mostrano che esiste una correlazione positiva fra il GRP medio e il prezzo GRP, confermando che esiste un premio connesso alla potenza: un'emittente con un GRP più elevato ha un prezzo GRP superiore. Tale correlazione è illustrata nel grafico dalla retta di regressione lineare del prezzo GRP sul GRP medio, che traduce il rapporto «medio» fra prezzo GRP e GRP per tutte le emittenti nel periodo considerato. Inoltre da questi due grafici emerge che i prezzi praticati da France 2 e France 3 non sono notevolmente inferiori a quelli praticati da TF1 e M6, tenendo conto del premio connesso alla potenza. Infatti per France 2 e France 3 i pochi punti al di sotto della retta di regressione se ne discostano appena. Si constata inoltre che alcuni prezzi di France 3 sono superiori a quelli di M6 con un GRP pressappoco equivalente.
- (100) In conclusione, i prezzi praticati da France 2 e France 3 fra il 1990 e il 1994 non appaiono in misura significativa inferiori ai prezzi praticati da TF1 e M6. Inoltre il prezzo superiore degli spazi pubblicitari di TF1 si spiega con la potenza dei suoi spazi pubblicitari e non con il comportamento commerciale delle emittenti pubbliche. Il Consiglio francese per la concorrenza è del resto giunto alla medesima conclusione in una decisione del 2001 relativa alla vendita di spazi pubblicitari televisivi ⁽²¹⁾.
- (101) In conclusione, la Commissione constata, da una parte, che nel periodo 1988-1994 i finanziamenti pubblici concessi dalle autorità francesi a France 2 e France 3 sono stati inferiori al costo della loro attività di servizio pubblico e, dall'altra, che non esiste alcun indice probatorio di un comportamento anticoncorrenziale delle emittenti pubbliche sul mercato della vendita di spazi pubblicitari. La Commissione ritiene pertanto che il finanziamento statale dell'attività di servizio pubblico di France 2 e di France 3 soddisfi il criterio di proporzionalità.
- (102) La Commissione ritiene che, nella fattispecie, ricorrano le tre condizioni di applicazione della deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato.

VII. CONCLUSIONE

- (103) Al termine della sua analisi, la Commissione ritiene che gli aiuti di Stato oggetto del presente procedimento formale di indagine siano compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le sovvenzioni all'investimento concesse dalla Francia a France 2 e a France 3, nonché i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato francese a favore di France 2 fra il 1988 e il 1994, costituiscono aiuti di Stato compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato.

Articolo 2

È destinataria della presente decisione la Repubblica francese.

Fatto a Bruxelles, il 10 dicembre 2003.

Per la Commissione
Mario MONTI
Membro della Commissione

⁽²¹⁾ Decisione n. 00-D-67 del 13 febbraio 2001 relativa a pratiche constatate nel settore della vendita di spazi pubblicitari televisivi.