

## Sul finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri: modelli, dinamiche evolutive e compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato

Anna Maria Chiariello

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La cornice normativa europea in materia di aiuti di Stato. – 3. La normativa europea in materia di aiuti di Stato alla prova del finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. – 4. Gli aiuti di Stato nel servizio pubblico radiotelevisivo e la loro compatibilità con la disciplina europea. – 5. Cenni sull'attuale sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri. – 6. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premessa*

Sin dalla sua nascita, il servizio pubblico radiotelevisivo (*rectius*, di radiodiffusione) ha costituito, sia in Italia che altrove, l'alveo di nodi problematici spesso strettamente connessi tra loro e costantemente riproposti e valutati dagli organi istituzionali e giurisdizionali sia nazionali che sovranazionali, nonché dalla dottrina. Tra gli altri, emerge in modo spiccato il nodo relativo al finanziamento di tale servizio e delle relative emittenti pubbliche, oggetto di continue critiche e di ripensamenti, indipendentemente dal modello prescelto. Come si vedrà, tale tema è tanto più spinoso e dibattuto quanto più detto finanziamento si alimenta da fonti pubbliche – e specialmente dal canone di abbonamento –, in ragione del fronteggiarsi delle esigenze democratiche, sociali e culturali appartenenti a ogni società, da una parte, con le garanzie di tutela della concorrenza, dall'altra.

Il presente studio ha lo scopo di indagare come la normativa europea sugli aiuti di Stato, da un lato, e gli organi sovranazionali, dall'altro, abbiano tentato di trovare un corretto bilanciamento tra le due istanze appena menzionate e quali sono stati i risultati e gli effetti conseguiti a livello nazionale negli Stati membri. Al fine di svolgere tale indagine, si è ritenuto dunque opportuno compiere una

preliminare analisi della normativa europea sugli aiuti di Stato e della sua declinazione specifica in materia di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo. Una volta chiarita la cornice normativa rilevante e le sue implicazioni, l'oggetto della ricerca si è spostato sull'esame della compatibilità degli aiuti statali nel servizio pubblico radiotelevisivo con la disciplina europea, al fine di poter individuare il tipo di atteggiamento adottato dagli organi istituzionali e giurisdizionali europei nei confronti del regime di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo scelto nei singoli Stati membri. Infine, sulla base di quanto sopra, il presente studio intende accertare ed illustrare se e come il quadro normativo vigente e le decisioni degli organi sovranazionali abbiano avuto un riflesso sui modelli di finanziamento delle emittenti pubbliche nazionali concretamente adottati negli Stati membri, evidenziandone i caratteri di analogia e quelli di diversità.

## 2. *La cornice normativa europea in materia di aiuti di Stato*

Come noto e come si vedrà meglio più avanti, oltre all'italiana RAI, molte altre emittenti di servizio pubblico radiotelevisivo degli Stati membri si sono avvalse e/o continuano ad avvalersi di risorse pubbliche di sostegno finanziario e, in particolare, del canone di abbonamento. Tali misure sono disciplinate dall'ordinamento europeo con un'apposita normativa in materia di aiuti di Stato, oggi dettata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, ex Trattato che istituisce la Comunità europea, TCE).

Il perno centrale di tale disciplina è l'art. 107 TFUE (ex art. 87 TCE), che – sebbene non offra una definizione della nozione di aiuto di Stato – enuncia i criteri di compatibilità delle misure di sostegno finanziario concesso attraverso risorse pubbliche con il diritto dell'Unione europea<sup>1</sup>.

In merito, occorre preliminarmente considerare che gli Stati membri possono adottare le suddette misure sia mediante risorse statali sia, in generale, «sotto

<sup>1</sup> Sugli aiuti di Stato, cfr. in dottrina: T. Ballarino, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2002, 305 ss.; F. Di Biasi, *I finanziamenti alle imprese. Gli aiuti di Stato nazionali*, Napoli, Sistemi editoriali, 2003; S. Grassi, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo: Le politiche dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2009, 269-331; F. Pocar, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, 457 ss.; G.M. Roberti, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Padova, 1997; E. Triggiani, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Cacucci, 1989. In giurisprudenza: Corte Giust. 15 marzo 1992, causa C-387/92, *Banco de Crédito Industrial SA.*, poi *Banco Exterior de España SA contro Ayuntamiento de Valencia*, Racc. 1994, I-877; 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Racc. 2001, I-8365, pt. 38; 2 luglio 1974, causa C-173/73, *Italia contro Commissione*, Racc. 1974, I-709, pt. 27; 21 marzo 1990, causa C-142/87, *Belgio contro Commissione*, c.d. «*Tubemeuse*», Racc. 1990, I-959, pt. 25; 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, *Spagna contro Commissione*, Racc. 1994, I-4103, pt. 20; 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia contro Commissione*, Racc. 2002, I-4397, pt. 68.

qualsiasi forma». Così disponendo, il legislatore europeo ha evidentemente tratteggiato un concetto di «aiuto di Stato» di ampia portata, traducendolo in una nozione che sfugge alla tipicità. Vi possono infatti rientrare non soltanto misure «positive» e «dirette» quali le sovvenzioni, ma anche quelle «indirette» o «negative» quali la diminuzione o la cancellazione del carico fiscale oppure la concessione di prestiti senza interesse e in generale ogni misura che riduca i costi di un'impresa<sup>2</sup>.

Ciò posto, l'art. 107 TFUE stabilisce che le misure di sostegno finanziario concesso attraverso risorse pubbliche, qualora siano idonee ad attribuire un vantaggio economico a talune imprese e ad incidere sulla concorrenza, sono in principio incompatibili con il diritto dell'Unione. Più schematicamente, per essere connotato da tale incompatibilità, un aiuto di Stato deve possedere cumulativamente tutti i quattro presupposti previsti dal Trattato, e in particolare (i) deve consistere in una misura adottata dallo Stato o effettuata mediante risorse dello Stato; (ii) deve essere in grado di incidere – dunque anche solo potenzialmente – sugli scambi tra Stati membri; (iii) deve costituire un vantaggio per il suo beneficiario e (iv) deve «falsare» o «minacciare di falsare» la concorrenza<sup>3</sup>. Dunque, la ratio di tale disciplina è quella di salvaguardare la libera concorrenza da interventi statali che possano alterarla, e l'elemento fondamentale da considerare nella valutazione circa la compatibilità di un aiuto è l'effetto (concorrenziale o meno) che l'aiuto stesso produce<sup>4</sup>. Definita in tal modo la «regola» generale per individuare un aiuto di Stato, l'art. 107 TFUE presenta tuttavia anche alcune deroghe, in ragione delle quali una misura che presenta le caratteristiche di un aiuto è o può considerarsi compatibile con il diritto dell'Unione allorché persegua obiettivi di interesse generale specificamente indicati<sup>5</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza europea, nella notissima sentenza *Altmark*<sup>6</sup>, ha elaborato quattro condizioni che, se cumulativamente sussistenti, comportano una presunzione di compatibilità della sovvenzione col Trattato. Grazie a tale

---

<sup>2</sup> Cfr. A. Sirotti Gaudenzi, *Aiuti di Stato: il canone televisivo francese è compatibile con il mercato comune. Anche alle imprese pubbliche si applicano i principi in tema di aiuti di Stato previsti dal Trattato*, in *Il Foro padano*, 2009, 1, 193; T. Ballarino, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., 511; F. Pocar, *Commentario breve ai Trattati della Comunità*, cit., 457 ss. In tal senso si veda anche Corte Giust. C.E. *Adria-Wien Pipeline*, cit., pt. 38.

<sup>3</sup> Tali quattro requisiti sono stati più volte delineati dalla giurisprudenza europea: ex multis, Corte Giust., «*Tubemeuse*», pt. 25; e *Francia contro Commissione*, pt. 68.

<sup>4</sup> Corte Giust. 2 luglio 1974, causa C-173/73, *Italia c. Commissione*, Racc. 1974, I-709, pt. 27, in cui si afferma che «l'art. 92 [successivamente art. 87 TCE e ora art. 107 TFUE] non distingue gli interventi di cui trattasi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti».

<sup>5</sup> Ex art. 107, parr. 2 e 3, TFUE.

<sup>6</sup> Corte Giust. 24 luglio 2003, causa C280/00, *Altmark Trans*, in Racc., parte I, 2003, 7747. In merito, ex multis, F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, in AA.VV., *La televisione digitale: temi e problemi. Commentario al D.Lgs. 177/05 (T.U. della Radiotelevisione)*, a cura di A. Frignani, E. Poddighe, V. Zeno-Zencovich, Milano, 2006, 217; R. Mastroianni, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, 2004, 92; R. Mastroianni, *La disciplina europea delle trasmissioni televisive*, in AA.VV., *La nuova televisione. Economia,*

presunzione, la misura pubblica di sostegno adottata può essere esclusa dalla definizione di aiuto di Stato ed essere considerata una mera compensazione dei costi sostenuti da un'impresa per lo svolgimento del servizio pubblico, e dunque a priori legittima. In tal caso, non occorre valutare se la misura in parola possa essere giustificata, ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE (ex art. 86 TCE), dall'essere volta a garantire l'erogazione di un servizio di interesse economico generale e dall'essere proporzionata rispetto alla missione perseguita.

Ebbene, secondo le quattro «condizioni *Altmark*», in primo luogo, l'impresa beneficiaria della sovvenzione deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio e tali obblighi devono essere stati definiti in modo chiaro. In secondo luogo, i parametri di calcolo della compensazione devono essere fissati preventivamente e in maniera oggettiva e trasparente, in modo da evitare che la compensazione costituisca un vantaggio economico idoneo a favorire le imprese beneficiarie rispetto a quelle concorrenti. In terzo luogo, la sovvenzione non deve eccedere la copertura di tutti o parte dei costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, considerando sia gli introiti relativi agli stessi sia un margine utile ragionevole per il menzionato adempimento degli obblighi di servizio pubblico. In quarto e ultimo luogo, quando le imprese incaricate dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico non sono selezionate tramite procedura di appalto pubblico (in grado di individuare un'impresa capace di offrire i propri servizi al costo minimo per la comunità), la compensazione deve essere calcolata sulla base di un'analisi dei costi che sarebbero stati supportati da un'impresa media, sana ed efficientemente gestita al fine di adempiere i suddetti obblighi, considerando sia gli introiti ad essa attinenti sia un margine utile ragionevole per il menzionato adempimento.

Il rispetto della normativa fin qui esposta viene garantita dall'art. 108 TFUE (ex art. 88 TCE), che ne disciplina un apposito procedimento di controllo, secondo cui, innanzitutto, spetta alla Commissione sia controllare i regimi di aiuti già esistenti presso gli Stati membri, sia verificare i progetti di futuri aiuti di Stato o di modifica di quelli esistenti. Nel caso in cui ritenga l'aiuto incompatibile, la Commissione ha facoltà di adottare una decisione con cui ordina allo Stato membro che concede l'aiuto di sopprimerlo o modificarlo. Lo Stato destinatario di tale decisione deve conformarsi alla decisione della Commissione, che altrimenti può adire direttamente la Corte di giustizia senza passare per la procedura pre-contenziosa di infrazione. Infine, è sempre nelle mani della Commissione il potere di adottare regolamenti concernenti l'esenzione dall'obbligo di notifica<sup>7</sup>.

---

*mercato, regole*, a cura di A. Nicita, G.B. Ramello, F. Silva, Bologna, 2008, 190; E. Scotti, *Brevi note in tema di servizi pubblici e aiuti di Stato*, in *Foro amm. CDS*, 11, 2003, 3219.

<sup>7</sup> Art. 108 TFUE, par. 4.

Da ultimo, il quadro giuridico sugli aiuti di Stato va completato con l'eccezione di cui all'art. 86 TCE, oggi art. 106 TFUE, relativo all'applicazione delle disposizioni del Trattato e delle regole di concorrenza ai servizi di interesse economico generale (SIEG) e sulla cui attuazione deve vigilare ancora una volta la Commissione. In particolare, derogando al funzionamento delle regole sul mercato comune per le imprese incaricate della gestione di SIEG, tale articolo prescrive un trattamento di favore nei confronti di tali imprese, stabilendo che queste siano sottoposte alle regole di concorrenza del Trattato solo nei limiti in cui l'applicazione delle stesse non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata. Tale regola appare peraltro confermata dall'art. 16 TCE, oggi art. 14 TFUE, che sottolinea l'importanza dei SIEG nell'ambito dell'Unione e del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale affermando la necessità che la Comunità e gli Stati membri provvedano «affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti».

### 3. *La normativa europea in materia di aiuti di Stato alla prova del finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo*

La descritta cornice giuridica europea in tema di aiuti di Stato predisposta dal Trattato si intreccia con la materia del servizio pubblico radiotelevisivo, e in particolare con il regime di finanziamento dello stesso, in modo del tutto peculiare. Tale circostanza è dovuta all'altrettanto peculiare ruolo delle emittenti pubbliche radiotelevisive e all'esigenza di garantire i mezzi necessari per permettere alle stesse lo svolgimento della loro missione di servizio pubblico. La consapevolezza di ciò si riscontra infatti già allo scadere del secolo scorso, quando, proprio al fine di interpretare le disposizioni del Trattato, è stato adottato il «Protocollo sulla radiodiffusione pubblica allegato al Trattato di Amsterdam»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> «Protocollo (n. 29) sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati Membri», 1997. Così, con spiccato favor alle emittenti pubbliche, l'unico Considerando del Protocollo: «Considerando che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all'esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione». Sul Protocollo: R. Mastroianni, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, in *Dir. Un. Eur.*, 2-3, 1996, 533; A. Frignani e G. Rossi, *Che cosa resterà dello spazio audiovisivo europeo? Considerazioni critiche prima e dopo l'approvazione del protocollo integrativo sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Dir. informaz. informat.*, 1997, 667 ss.; F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 181; R. Mastroianni, *La disciplina europea delle trasmissioni televisive*, cit., 188; A. Nicita, M.A. Rossi, *L'accesso ai contenuti: quale approccio regolatorio?*, in AA.VV., *La nuova televisione*, cit., 167; S. D'Alfonso, *Art. 3, comma 9°*, in AA.VV., *Sistema radiotelevisivo e autorità per le telecomunicazioni*, a cura di N. Lipari, E. Bocchini, S. Stammati, Cedam, Padova, 2000, 510; L. Ceraso, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1, 2008, 97; R. Borrello, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, in *Giur. cost.*, 4, 2013, 3635, in cui l'A. sottolinea l'ambiguità della formulazione adottata dal Protocollo, in

Innanzitutto, secondo tale Protocollo, «le disposizioni del Trattato non pregiudicano la competenza dello Stato membro a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione»: non veniva dunque presa una precisa posizione sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, ma si lasciava agli Stati membri la competenza a provvedervi. Tuttavia, questa veniva limitata da due condizioni: in primo luogo, il finanziamento doveva essere accordato agli organismi deputati al servizio pubblico ai (soli) fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico come conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro; in secondo luogo, il finanziamento concesso non doveva essere di un'entità tale da perturbare la condizioni degli scambi e della concorrenza all'interno dell'Unione (allora Comunità europea) in misura contraria all'interesse comune, considerando allo stesso tempo l'adempimento della missione di servizio pubblico.

In altri termini, la posizione europea in merito alla determinazione del sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo adottato dagli Stati membri era di sostanziale indifferenza<sup>9</sup>, lasciando ciascuno di essi libero di scegliere il proprio in autonomia. A ben vedere, si trattava di un'autonomia non piena, bensì parziale. Infatti essa doveva essere esercitata nei limiti imposti dalle due condizioni sopra descritte, nel rispetto dunque del criterio di proporzionalità tra il finanziamento concesso alle emittenti pubbliche ed il perseguimento della missione di servizio pubblico. Sarebbe poi spettato alla Commissione ponderare la tutela della concorrenza a livello comunitario, da una parte, con le esigenze del servizio pubblico nazionale, dall'altra.

Il contenuto del Protocollo veniva in seguito confermato più volte, a partire da una Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri<sup>10</sup>, la quale – nel ribadire l'importanza del servizio pubblico e la necessità che il relativo sistema di finanziamento, di competenza degli Stati membri, rispettasse le due condizioni menzionate<sup>11</sup> – corroborava l'atteggiamento di favore mostrato dalle istituzioni comunitarie nei confronti del servizio pubblico.

---

quanto «aprirebbe ampi spazi di discrezionalità per la Commissione, chiamata ad applicarlo»; G.E. Vigevani, *Fondamento costituzionale e autonomia dei media di servizio pubblico nell'età della rete*, Torino, 2017, 40-44. Per i rapporti tra emittenti di servizio pubblico e diritto comunitario della concorrenza: R. Craufurd Smith, *Getting the Measure of Public Services: Community Competition Rules and Public Service Broadcasting*, in E. Barendt e al., *The Yearbook of Media and Entertainment Law*, 1997/98, 97 ss. e Id., *State Support under European Community Law*, in *Legal Issues of European Integration*, 2001, 3 ss.; R. Mazza, *Diffusione televisiva e disciplina comunitaria della concorrenza*, Torino, 2001.

<sup>9</sup> F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 181.

<sup>10</sup> «Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sulle emissioni di servizio pubblico», 1999/C 30/01, 25 gennaio 1999. Cfr. R. Mastroianni, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, cit., 87.

<sup>11</sup> In particolare, tale Risoluzione considerava legittima la funzione di servizio pubblico che comprenda un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato che raggiunga un vasto pubblico, poiché volta a una programmazione varia ed equilibrata e, quindi, capace di permettere l'adempimento della funzione avente ad oggetto il soddisfacimento delle esigenze democratiche, sociali e culturali della società e la garanzia del plu-

Ancora, sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione sono intervenute due rilevanti Comunicazioni della Commissione<sup>12</sup>, rispettivamente del 2001 e del 2009.

La prima nasceva dall'esigenza della Commissione di dare una risposta a una serie di denunce ricevute da parte di privati avverso gli Stati membri accusati di finanziare illegittimamente le proprie emittenti pubbliche televisive. Preoccupati dalla presenza di operatori di servizio pubblico finanziati con risorse statali in uno scenario connotato dalla crescita della concorrenza, le emittenti private contestavano infatti la disparità delle condizioni in violazione dell'art. 87 TCE con riferimento a tali sistemi di finanziamento.

Con la predetta Comunicazione la Commissione, fino ad allora inerte davanti alle menzionate segnalazioni<sup>13</sup>, prendendo finalmente posizione, fondava la legittimazione del servizio pubblico radiotelevisivo sugli articoli 86, comma 2, e 16 TCE<sup>14</sup> e fissava dei principi-guida nell'applicazione dell'art. 87 TCE (oggi art. 107 TFUE) in relazione ai sistemi di finanziamento pubblico in favore

---

ralismo. La rilevanza del servizio pubblico radiotelevisivo (e del suo finanziamento) è stata sottolineata in più occasioni anche dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa – sia nella Raccomandazione 17 gennaio 2004, n. 1641, «Il servizio pubblico di radiodiffusione», sia nella Risoluzione 24 giugno 2004, n. 1387, «Monopolio dei media e possibile abuso di potere in Italia» –, che ha evidenziato la necessità di assicurarne l'indipendenza sia politica che economica. Cfr. A. Nicita, M.A. Rossi, *L'accesso ai contenuti: quale approccio regolatorio?*, in AA.VV., *La nuova televisione*, cit., 167.

<sup>12</sup> «Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione» (2001/C-320/04), e «Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva» (2009/C-257/01). Sulla prima, si vedano: F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 181; R. Mastroianni, *La disciplina europea delle trasmissioni televisive*, cit., 191. L'A., come altri, critica la Comunicazione per la sua scarsa chiarezza, come già precedentemente fatto in Id., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Torino, 2004, 86. Sulla seconda, ex multis, M. Mensi, *La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo alla luce della Comunicazione della Commissione europea del 2009 in tema di aiuti di Stato*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2, 2011, 35-60. Il contenuto della Comunicazione del 2009 veniva confermato in seguito sia dalla «Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, n. 1878(2009) del 25 giugno 2009», sia dalla «Risoluzione n. 2028/2010, Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sul servizio pubblico di radiodiffusione nell'era digitale: il futuro del sistema duale».

<sup>13</sup> Su tale inerzia si veda A. Bartosch, *The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance*, in *European Competition Law Review*, 1999, 197 ss.; e la condanna da parte del Tribunale di primo grado nelle sentenze 3 giugno 1999, causa T-17/96, *TFI c. Commissione*, in Raccolta 1999, p. II-1757 e 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Telecinco c. Commissione*, in Raccolta 1998, p. II-3407. Infatti, in risposta alle prime segnalazioni, la Commissione non aveva avviato l'apposito procedimento, preferendo invece predisporre una bozza di modifica della Direttiva 80/723/CEE della Commissione relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati Membri e le loro imprese pubbliche, interpellare gli Stati membri interessati dalle segnalazioni chiedendo chiarimenti in merito ai sistemi di finanziamento delle relative emittenti pubbliche, e commissionare a un gruppo di esperti indipendenti uno studio sui medesimi regimi di finanziamento (cfr. S. D'Alfonso, *Art. 3, comma 9°*, cit., 509; R. Mastroianni, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, cit., 534).

<sup>14</sup> F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 181.

delle emittenti di pubblico servizio<sup>15</sup>. In particolare, veniva affermata la necessità che le emittenti di servizio pubblico adottassero una separazione contabile, separando le entrate a seconda della loro destinazione, distinguendo tra quelle derivanti dal canone e quelle provenienti dalla pubblicità. Ciò al fine di «assicurare la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici» e per «permettere alla Commissione di applicare i criteri di proporzionalità [...] e determinare se il finanziamento pubblico sia effettivamente limitato ai costi netti della funzione di servizio pubblico»<sup>16</sup>, potendosi solo in caso positivo ritenersi ammissibile il finanziamento stesso.

La Commissione altresì confermava la propria competenza a verificare il rispetto del Trattato da parte degli Stati membri e, in relazione alla definizione del servizio pubblico nel settore della radiodiffusione, ad accertare solo gli errori manifesti<sup>17</sup>. Stabiliva inoltre la necessità, nell'applicare il criterio della proporzionalità e nell'accertare la soddisfazione dello stesso, che l'aiuto di Stato non eccedesse i costi netti della funzione di servizio pubblico, tenendo conto degli altri introiti, sia diretti che indiretti, derivanti dall'esercizio di tale funzione e, per tale ragione, considerando altresì i vantaggi netti per le altre attività derivanti da quella di servizio pubblico<sup>18</sup>.

Peraltro di lì a poco, con la citata sentenza *Altmark*<sup>19</sup>, la Corte di Giustizia introduceva nell'indagine sulla sussistenza di un aiuto di Stato le menzionate quattro condizioni, che avrebbero dovuto essere applicate prioritariamente rispetto ai parametri stabiliti dalla Comunicazione del 2001, comportando una sorta di rapporto di subordinazione secondo cui, nel caso di mancata integrazione di almeno una delle condizioni *Altmark*, si sarebbe dovuto – in subordine, appunto – applicare la Comunicazione del 2001 e i suoi parametri<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> La necessità di intervenire in modo puntuale – a fronte di una già esistente disciplina generale sui SIEG – era dovuta alla peculiarità del servizio pubblico radiotelevisivo, che – a differenza dei servizi pubblici appartenenti ad altri settori economici – presentava tre caratteristiche distintive e contemporanee: il raggiungimento di una fascia molto più ampia rispetto agli altri servizi pubblici; la fornitura di una quantità elevatissima di informazioni e contenuti; e la trasmissione e la capacità di influenzare sia le opinioni individuali sia l'opinione pubblica.

<sup>16</sup> Comunicazione 2001/C 320/04, par. 49. Tale questione era già stata sottolineata non solo dal Protocollo, ma anche dalla Direttiva 2000/52/CE della Commissione, del 26 luglio 2000, «che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche».

<sup>17</sup> Comunicazione 2001/C 320/04, par. 36. La Commissione specifica che «un errore manifesto nella definizione della funzione di servizio pubblico si verificherebbe tuttavia se quest'ultima includesse attività delle quali non si possa ragionevolmente ritenere che soddisfino – ai sensi del protocollo – le «esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società».

<sup>18</sup> *Ibidem*, par. 57.

<sup>19</sup> Tale sentenza ribadiva inoltre il principio della compensazione di cui alla precedente sentenza 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferring*, in Raccolta 2001, p. I-9067.

<sup>20</sup> Cfr. J. Barata Mir, *Gli aiuti di Stato e il servizio pubblico radiotelevisivo*, in AA.VV., *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, a cura di S. Battini, G. Vesperini, Milano, 2006, 134.



Con la seconda Comunicazione, di aggiornamento della prima, la Commissione tornava ad evidenziare la peculiarità del servizio pubblico radiotelevisivo, diverso da qualsiasi altro servizio pubblico in quanto, «pur avendo un'evidente importanza economica, non è paragonabile a un servizio pubblico di qualunque altro settore economico». Infatti, «non vi è un altro servizio che allo stesso tempo abbia accesso a un così ampio settore della popolazione, fornisca tante informazioni e contenuti e in tal modo raggiunga e influenzi i singoli individui e l'opinione pubblica» e «[che sia] percepito in generale come una fonte molto affidabile di informazioni e rappresenta, per una percentuale non irrilevante della popolazione, la principale fonte di informazione»<sup>21</sup>.

Ancora, la medesima Comunicazione affrontava il tema della possibile interferenza del servizio pubblico sul funzionamento del mercato, estendendolo dal settore dell'audiovisivo a quello dei nuovi *media*. In proposito, invero, la Commissione richiamava l'esigenza di permettere ai media di servizio pubblico di «rispondere pienamente ed efficacemente alle sfide della società dell'informazione, rispettando la struttura dualistica pubblica/privata del panorama europeo dei media elettronici e tenendo conto dei problemi del mercato e della concorrenza»<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda più strettamente il finanziamento delle emittenti pubbliche, la Comunicazione in parola ribadiva come la definizione del finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione rientrasse nelle competenze degli Stati membri<sup>23</sup>, fatta salva sempre la responsabilità della Commissione di verificare gli errori manifesti. Ancora, veniva confermato il principio della separazione contabile, ritenendola necessaria per valutare gli aiuti di Stato, insieme a una definizione chiara e precisa del mandato dello stesso servizio. Tale separazione veniva considerata uno strumento essenziale per verificare l'esistenza di presunte sovvenzioni incrociate e per difendere i pagamenti giustificati dall'esigenza di compensare le funzioni d'interesse economico generale in quanto fondamentale per garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici (e per questo di norma già introdotta a livello nazionale)<sup>24</sup>. Infatti, – spiegava la Commissione – la verifica che un finanziamento pubblico fosse effettivamente limitato ai costi netti del mandato di servizio pubblico e fosse quindi ammissibile a nor-

---

<sup>21</sup> Comunicazione 2009/C-257/01, par. 9 e 10.

<sup>22</sup> *Ibidem*, par. 14.

<sup>23</sup> Tale competenza veniva di nuovo ribadita nella Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, «sull'aggiudicazione dei contratti di concessione», par. 44.

<sup>24</sup> L'ordinamento interno, in modo ancora più deciso rispetto a quello sovranazionale, impone la separazione societaria – e non la mera separazione contabile – alle imprese che per legge esercitano la gestione di SIEG (o che operano in regime di monopolio sul mercato) e che intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono (art. 8, c. 2-*bis*, l. 10 ottobre 1990, n. 287).

ma dell'art. 86, paragrafo 2, TCE e del Protocollo di Amsterdam poteva essere possibile soltanto sulla base di una ripartizione corretta dei costi e delle entrate<sup>25</sup>.

#### 4. *Gli aiuti di Stato nel servizio pubblico radiotelevisivo e la loro compatibilità con la disciplina europea*

Alla luce della normativa sopra descritta, ciò che preme indagare e che in effetti è stato oggetto di indagine da parte degli organi sovranazionali è la compatibilità dei regimi di finanziamento delle emittenti pubbliche nazionali con la disciplina europea della concorrenza e in particolare con il divieto di aiuti di Stato. Invero, il finanziamento pubblico è *in grado di attribuire un vantaggio competitivo alle emittenti che ne godono per diversi motivi.*

Innanzitutto, il finanziamento pubblico – sia se in forma diretta e positiva sia se in forma indiretta e negativa – è evidentemente una fonte (solitamente la più consistente)<sup>26</sup> da cui l'emittente pubblica, a differenza degli operatori privati, si approvvigiona. Lo stesso – diversamente dalle altre entrate, come ad esempio quelle pubblicitarie – è poi in grado di conferire un buon grado di certezza, sicurezza e stabilità all'emittente che lo riceve. Infatti, la sua corresponsione è garantita e non è soggetta a variabili dipendenti dal mercato, permettendo alla destinataria di pianificare con maggiore precisione e consapevolezza la propria strategia e attività.

Contrariamente, le emittenti private, che fanno ricorso in larga parte al mercato pubblicitario, sono costantemente soggette al rischio di una diminuzione delle proprie entrate con conseguente instabilità e incertezza circa la loro futura disponibilità economico-finanziaria. Infine, le emittenti pubbliche (che ricevono dunque un finanziamento pubblico) godono di norma dell'ulteriore vantaggio di poter contare, in caso di dissesto finanziario o di crisi economica, sull'intervento in loro aiuto della mano pubblica per assicurare lo svolgimento dei compiti di servizio pubblico ad esse demandati e considerati di superiore interesse generale. Ovviamente, le emittenti private restano invece esposte alle variazioni di mercato senza un analogo «salvagente» statale.

Per tali motivi, il regime di finanziamento delle emittenti pubbliche è stato oggetto di numerose decisioni della Commissione e del giudice europeo<sup>27</sup>, spesso originate dalle denunce degli operatori privati che, insofferenti per il vulnus com-

<sup>25</sup> Comunicazione 2009/C-257/01, par. 60-61.

<sup>26</sup> Cfr. vedi infra.

<sup>27</sup> Cfr., N. Tigchelaar, *State aid to Public Broadcasting-Revisited*, in *European State Aid Quarterly*, 2003, 169 ss.; G. Caggiano, *Il ruolo della Commissione per la compensazione del servizio pubblico nella disciplina generale e televisiva*, in *Riv. Studi sull'integrazione europea*, 1, 2006, 61-75.

petitivo percepito, contestavano la non compatibilità dei sistemi di finanziamento delle emittenti pubbliche dei rispettivi Stati membri con il mercato comune, considerando le misure da questi adottate aiuti di Stato illegittimi.

Ebbene, passando in rassegna – senza alcuna pretesa di esaustività – le decisioni e le sentenze susseguites in materia, si riscontra innanzitutto un atteggiamento piuttosto timido della Commissione, mostratasi in un primo tempo assai poco sollecita se non addirittura inerte davanti alle segnalazioni presentate dalle emittenti private, omettendo spesso di avviare preliminarmente un apposito procedimento di indagine. Solo in un secondo momento, resasi conto della necessità di prendere una posizione, la Commissione è intervenuta – pur sempre timidamente –, di solito ricorrendo a raccomandazioni per opportune misure per gli aiuti esistenti e, infine, dichiarando gli aiuti compatibili con il mercato comune, mostrando così un certo *favor* nei confronti degli interventi degli Stati membri a sostegno delle emittenti pubbliche, mentre solo in rare ipotesi si è sbilanciata al punto di dichiarare incompatibili gli aiuti accertati. In modo simile, nei successivi giudizi instaurati avverso le decisioni della Commissione, i giudici europei hanno solitamente preferito attestarsi su una posizione conservatrice, prevalentemente rigettando i ricorsi volti all'annullamento delle suddette decisioni.

Ciò posto, il sistema di finanziamento pubblico dell'emittente portoghese, tra i primi ad essere vagliato dalla Commissione, è un ottimo esempio di quanto appena detto. In particolare, con tre denunce la Sociedade Independente de Comunicação, SA (SIC) – titolare di uno dei principali canali televisivi privati – segnalava alla Commissione che la Repubblica portoghese aveva attuato a favore della Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – società per azioni a capitale pubblico incaricata del servizio pubblico della televisione portoghese – una serie di misure ad hoc e di pagamenti annuali di compensazione asseritamente costituenti aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune. Ebbene, la Commissione, senza avviare un preliminare procedimento formale di indagine, considerava le suddette misure compatibili con il Trattato, ritenendo il sistema di finanziamento in questione autonomo e trasparente e le relative sovvenzioni statali volte a compensare gli obblighi di servizio pubblico in capo all'emittente sulla base del fatto che questa aveva provveduto alla separazione gestionale e contabile dell'attività di servizio pubblico, finanziata dallo Stato, da quella di carattere «commerciale», finanziata da risorse private facendo ricorso al mercato<sup>28</sup>.

Tale decisione veniva tuttavia annullata dal Tribunale che la dichiarava illegittima laddove aveva stabilito di non procedere<sup>29</sup>. Dopo tre richieste ad agire,

<sup>28</sup> Commissione europea, decisione del 7 novembre 1996, relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 88 TCE in materia di finanziamento dei canali pubblici televisivi.

<sup>29</sup> Tribunale, causa T-46/97, *Sociedade Independente de Comunicao SA c. Commissione*, 10 maggio 2000. Cfr. R. Mastroianni, *Il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica*, cit., 534; R. Mastroianni, *Rifor-*

la Commissione avviava finalmente un procedimento formale di indagine, al termine del quale stabiliva che talune delle menzionate misure costituivano aiuti di Stato compatibili con il mercato comune, mentre altre (le esenzioni fiscali, le agevolazioni di pagamento del canone e l'emissione di obbligazioni) non costituivano aiuti di Stato<sup>30</sup>. Avverso tale decisione veniva proposto nuovamente ricorso davanti al Tribunale, che la annullava nella parte in cui dichiarava talune misure quali aiuti di Stato compatibili con il mercato comune e che non costituiva aiuto di Stato l'esenzione dalle tasse e diritti notarili e di registro<sup>31</sup>. A seguito di tale pronuncia la Commissione riapriva l'indagine, al termine della quale<sup>32</sup> stabiliva che talune misure ad hoc<sup>33</sup> costituivano aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 106, par. 2, TCE giacché non davano luogo a una compensazione eccessiva dei costi netti legati alle funzioni di servizio pubblico affidate all'emittente pubblica. L'esenzione dalle spese notarili e di pubblicazione invece non veniva ritenuta un aiuto di Stato, mentre l'esenzione *illimitata* dal pagamento di tutte le spese legate a qualsiasi atto di iscrizione, registrazione o annotazione, concessa alla RTP in virtù dell'art. 11, par. 2, della legge portoghese n. 21/92, veniva ritenuta un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno e, di conseguenza, il Portogallo doveva abrogare la menzionata legge e ordinare il recupero di qualsiasi aiuto di Stato ricevuto dalla RTP in virtù di detta disposizione fino alla data di abrogazione della stessa legge.

Tra gli altri rari casi in cui la Commissione si è espressa invece in modo negativo, seppur solo parzialmente, va menzionata la decisione avente ad oggetto il sistema di finanziamento dell'emittente pubblica danese<sup>34</sup>.

---

ma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo, cit., 85; E. Scotti, *Brevi note in tema di servizi pubblici e aiuti di Stato*, cit., 3219.

<sup>30</sup> Commissione, decisione 15 ottobre 2003, 2005/406/CE.

<sup>31</sup> Tribunale, 26 giugno 2008, causa T 442/03, *Sociedade Independente de Comunicação c. Commissione*.

<sup>32</sup> Commissione, 20 dicembre 2011, 2012/365/UE, relativa all'aiuto di Stato C 85/01 sulle misure ad hoc adottate dal Portogallo a favore della RTP.

<sup>33</sup> Si tratta in particolare delle seguenti misure: la ripianificazione del debito di 1.206 milioni di PTE che il Portogallo aveva concesso alla RTP sotto forma di un accordo con l'ente responsabile della previdenza sociale concluso nel 1993; gli apporti di capitale concessi tra il 1994 e il 1997, per un importo complessivo pari a 46.800 milioni di PTE; il prestito di 20.000 milioni di PTE concesso nel 1998; l'esenzione temporanea dalle spese di registrazione di cui all'art. 11, par. 1, della legge portoghese n. 21/92, pari a 11.000.000 PTE.

<sup>34</sup> Commissione europea, decisione del 19 maggio 2004, C 2/2003 2005/217/CE relativa alle misure attuate dalla Danimarca a favore di TV2/Danmark. In merito, R. Mastroianni, *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, cit., 94. Tale decisione costituisce un esempio del «doppio test» derivante dall'applicazione dei criteri stabiliti dalla sentenza *Altmark* e, solo in via subordinata, di quelli di cui alla Comunicazione del 2001 della Commissione. In senso negativo, la Commissione si è espressa anche nei confronti dell'emittente olandese con decisione 2008/136/CE del 22 giugno 2006 relativa al finanziamento ad hoc delle emittenti pubbliche dei Paesi Bassi Aiuto di Stato n. C 2/2004 (ex NN 170/2003), poi impugnata con più ricorsi, tutti respinti dal Tribunale con sentenza del 16 dicembre 2010, cause riunite T-231/06 e T-237/06, *Regno dei Paesi Bassi e Nederlandse Omroep Stichting (NOS) c. Commissione europea*.

La Danimarca adottava a favore della sua emittente pubblica TV2/Danmark un ampio ventaglio di misure che comprendeva, tra gli altri, le risorse provenienti dal canone, alcune somme concesse ad hoc e l'esenzione dall'imposta sulle società. Ebbene, con la sua decisione la Commissione riscontrava che tale sistema di finanziamento non integrava ben due delle condizioni *Altmark*, la seconda e la quarta, e di conseguenza, le predette misure costituivano aiuti di Stato. Tuttavia, la Commissione riteneva i suddetti aiuti compatibili con il mercato interno conformemente all'art. 106, par. 2, TFUE, fatta eccezione per una somma considerata come un illegittimo eccesso di compensazione<sup>35</sup>, ordinando di conseguenza alla Danimarca di recuperare dall'emittente pubblica tale somma maggiorata degli interessi. Tale decisione veniva impugnata con quattro distinti ricorsi, poi riuniti in un unico giudizio davanti al Tribunale<sup>36</sup>, che la annullava per difetto di motivazione: secondo il Tribunale la Commissione non aveva motivato la sua valutazione relativamente alla presa in considerazione, de facto, di taluni introiti pubblicitari<sup>37</sup> e, nel compiere l'esame in merito alla seconda e alla quarta condizione *Altmark* ed alla sussistenza di un eccesso di compensazione, la stessa Istituzione non aveva svolto un'analisi accurata delle condizioni giuridiche ed economiche concrete in base alle quali era stata determinata l'entità dei canoni spettanti all'emittente pubblica. A seguito di tale pronuncia la Commissione riesaminava le misure de quo e adottava una seconda decisione<sup>38</sup>, in cui manteneva la sua posizione riguardo alla loro qualificazione come aiuti di Stato in quanto non rispondenti alla seconda e alla quarta condizione *Altmark*, ma, a differenza della precedente decisione, riteneva che le misure attuate dalla Danimarca fossero compatibili col mercato interno ai sensi dell'art. 106, par. 2, TFUE e non costituissero un eccesso di compensazione, ma una riserva di fondi propri adeguata per TV2<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. J. Barata Mir, *Gli aiuti di Stato e il servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 135.

<sup>36</sup> Tribunale, 22 ottobre 2008, cause riunite T309/04, T317/04, T329/04 e T336/04, *TV 2/Danmark A/S e altri c. Commissione*. La TV2 A/S è una società per azioni danese di radiodiffusione costituita nel 2003 per sostituire, con effetti contabili e fiscali, l'impresa statale autonoma TV2/Danmark.

<sup>37</sup> Quelli relativi agli anni 1995-1996.

<sup>38</sup> Decisione 2011/839/UE della Commissione, del 20 aprile 2011, relativa alle misure attuate dalla Danimarca C 2/03 a favore di TV2/Danmark.

<sup>39</sup> Tale decisione dava luogo a due sentenze del Tribunale del 24 settembre 2015: causa T674/11, *TV2/Danmark A/S c. Commissione*, che annullava la menzionata decisione solo per la parte in cui la Commissione aveva ritenuto che i suddetti introiti pubblicitari costituissero aiuti di Stato; e causa T125/12, *Viasat Broadcasting UK Ltd c. Commissione*, che dichiarava il non luogo a statuire sulla base dell'annullamento di cui alla prima pronuncia. Tali sentenze hanno dato luogo a distinte pronunce della Corte (sentenze 9 novembre 2017, C-649/15 P, *TV2/Danmark A/S c. Commissione*; C-656/15 P, *Commissione c. TV2/Danmark A/S*; C-657/15 P, *Viasat Broadcasting UK Ltd c. Commissione*; e sentenza 8 marzo 2017, C-660/15 P, *Viasat Broadcasting UK Ltd c. Commissione*), la quale ha respinto i ricorsi, salvo annullare la sentenza del Tribunale pronunciata nella causa T674/11 nella parte in cui annullava la decisione della Commissione del 2011 laddove questa aveva considerato che i menzionati introiti pubblicitari costituivano aiuti di Stato.

Sono molti invece i casi in cui il sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo è stato giudicato compatibile con i principi comunitari. Tra questi, oltre a quello francese<sup>40</sup> e a quello spagnolo<sup>41</sup>, il regime di finanziamento italiano, e in particolare il canone RAI<sup>42</sup>, ha fino ad ora mostrato di saper reggere

<sup>40</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 3 giugno 1999, causa *Commission of the European Communities and French Republic v Télévision française 1 SA (TF1)*, T-17/96, con cui il Tribunale dichiarava che la Commissione, omettendo di pronunciarsi sulla denuncia, era venuta meno ai suoi obblighi stabiliti nel Trattato, ma tuttavia non vi era luogo a statuire sulla domanda per carenza; Corte Giust., sentenza 12 luglio 2001, causa *Télévision Française 1 (TF1) SA c. Commissione*, C-302/99 P, con cui la Corte ha respinto il ricorso della Commissione volto a far annullare la sentenza impugnata nei limiti in cui considerava ricevibile il ricorso per carenza e a far dichiarare il ricorso per carenza irricevibile in quanto diretto contro l'astensione della Commissione dall'agire; Commissione, decisione 10 dicembre 2003, 2004/838/CE, relativa agli aiuti di Stato della Francia a favore di France 2 e France 3; Tribunale, ordinanza 19 maggio 2008, causa T144/04, *TF1/Commissione*; Commissione europea, decisione 20 aprile 2005, C (2005) 1166 def., relativa all'aiuto concesso alla France Télévisions; Tribunale di primo grado, sentenza 11 marzo 2009, causa T-354/05, *Télévision française 1 SA (TF1) c. Commissione delle Comunità europee*; Commissione europea, decisione del 16 luglio 2008, C (2008) 3506 def. Avverso tale decisione venivano proposti diversi ricorsi tutti rigettati: Tribunale, sentenza del 1° luglio 2010, cause riunite T568/08 e T573/08, *Métropole télévision e Télévision française 1 SA c. Commissione*; e Corte Giust., ordinanza del 9 giugno 2011, C-451/10 P, *Télévision française 1 SA (TF1)/Commissione europea, Métropole télévision (M6), Canal +, Repubblica francese, France Télévisions*; Commissione, decisione 2011/140/UE, del 20 luglio 2010, riguardante l'aiuto di Stato C-27/09 (ex N 34/B/09), *Sovvenzione di bilancio per France Télévisions cui la Repubblica francese intende dare esecuzione a favore di France Télévisions*, confermata dal Tribunale con sentenza del 16 ottobre 2013, causa T-275/11, *TF1/Commissione*.

<sup>41</sup> Tribunale, sentenza 15 settembre 1998, causa *Gestevision Telecinco SA c. Commissione*, T-95/96; Commissione europea, decisione del 20 luglio 2010, relativa al regime di aiuti di Stato C 38/09 (ex NN 58/09) che la Spagna ha previsto di concedere a favore della RTVE e seguenti sentenze di rigetto del Tribunale, 11 luglio 2014, causa T-151/11, *Telefónica de España, SA, e altri, c. Commissione europea*; e causa T-533/10, *DTS Distribuidora de Televisión Digital, SA, c. Commissione europea*.

<sup>42</sup> Sul canone RAI non possono non menzionarsi le numerose pronunce della Consulta, che ha affermato, tra l'altro, (i) la natura non negoziale ma legislativa dell'obbligo di pagare il canone – sancendone la connotazione tributaria – e la natura non privata ma pubblicitaria del rapporto tra RAI e utente, con conseguente legittimità costituzionale delle norme che irrogano sanzioni penali a carico degli utenti che non adempiono all'obbligo menzionato, nonché la connotazione tributaria del canone di abbonamento (Corte cost. 8 giugno 1963, n. 81); (ii) la natura di imposta – “di scopo” – del canone, sul presupposto che l'imposizione fiscale era stabilita in assenza di uno specifico «atto vantaggioso per il singolo dell'autorità» e facendosi quindi riferimento a servizi generali, in ordine ai quali si entrava nel «vasto campo dei tributi “imposte”» (Corte cost. 12 maggio 1988, n. 535); (iii) l'assenza di «alcuna incompatibilità tra il carattere di interesse generale del servizio pubblico radiotelevisivo e l'imposizione di una prestazione economica, nella specie collegata alla detenzione di apparecchi radiotelevisivi, diretta a finanziare detto servizio» e la ragionevolezza della corresponsione del canone – definito quale imposta “di scopo” – solo a favore della concessionaria pubblica giustificata dalla necessità di permettere a quest'ultima il compiuto adempimento delle funzioni specifiche del servizio pubblico (garantire il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione – pluralismo informativo – e la diffusione della cultura col fine di ampliare la partecipazione dei cittadini stessi e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del paese), evitando l'asservimento all'*audience*, maggiore distrazione della concessionaria pubblica dalle sue funzioni specifiche (C. Cost., 26 giugno 2002, n. 284). In merito, ex multis: A. Franco, *Natura e profili costituzionali del canone di abbonamento nel quadro del rapporto di utenza radiotelevisiva*, in *Giur. Cost.*, 1983, I, 1629; V. Zeno Zencovich, *Canone radiotelevisivo ed effettiva fruizione dei programmi irradiati dalla RAI*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1985, 211 ss.; F. Di Nunzio, *Sulla natura giuridica del canone di abbonamento alla televisione*, in *Giur. it.*, 1994, 1191 ss.; R. Borrello, *Il canone radiotelevisivo di nuovo dinanzi alla Corte: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. Cost.*, 3, 2002, 2062, ss.; Id., *Alcune notazioni sull'attuale assetto*, cit., 3637-3638; G.E. Vigevani, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazio-*

la prova europea: sebbene più volte il nostro paese sia arrivato vicino a una condanna per violazione della normativa in materia di aiuti di Stato, gli organi sovranazionali hanno infine sempre ritenuto il sistema di finanziamento del nostro servizio pubblico radiotelevisivo compatibile con la disciplina europea.

Innanzitutto, a seguito di una serie di denunce presentate nel 1996 e nel 1998 da un'emittente privata in relazione al canone e a varie misure adottate dal governo italiano in favore della RAI, la Commissione avviava un procedimento volto ad accertare se alcune di queste fossero da considerarsi aiuti esistenti o nuovi aiuti e se questi fossero compatibili con il Trattato. Con decisione del 2003<sup>43</sup>, la Commissione ritenne che gli aiuti oggetto di indagine fossero compatibili con il diritto europeo sul mercato comune in quanto non avevano garantito alla RAI una compensazione eccessiva. In particolare, le somme erogate a tale emittente quale canone di abbonamento venivano qualificate come «aiuti esistenti», che, in quanto tali<sup>44</sup>, non potevano infatti essere considerati di per sé illegittimi (per omessa notifica alla Commissione) e dunque vietati, ma la loro compatibilità col diritto europeo era suscettibile di essere successivamente verificata<sup>45</sup>.

Nel 2005, la Commissione avviava un nuovo procedimento avente ad oggetto il canone di abbonamento<sup>46</sup>, accusato di costituire un illegittimo aiuto di Stato dal momento che della RAI, non selezionata tramite gara pubblica, non era stata effettuata un'analisi dei costi che, al fine di adempiere agli obblighi di servizio pubblico, avrebbe sostenuto un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi di produzione necessari. Nonostante tali accuse, la Commissione ritenne il canone di abbonamento compatibile con il mercato comune sulla base di alcune disposizioni della disciplina italiana di nuova introduzione considerate in grado di escludere il rischio di indebite distorsioni della concorrenza. In particolare, tale compatibilità veniva fondata innanzitutto sull'art. 27 dell'allora vigente contratto di servizio<sup>47</sup>, ai sensi del quale la RAI

---

ne, II ediz., Giappichelli, Torino, 2006, 297-298; Id., *Appunti per uno studio dell'indipendenza sull'indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Quad. cost.*, 3, 2012, 605.

<sup>43</sup> Commissione, decisione 2004/339/CE del 15 ottobre 2003 sulle misure (attuare dall'Italia) in favore di RAI S.p.A., quali: il canone di abbonamento, l'esenzione dalle imposte sulla rivalutazione dei beni RAI, la conversione nel 1995 del canone di concessione per il 1992 e 1993 in un prestito della Cassa depositi e prestiti, l'aumento del capitale RAI nel 1992, la riduzione del canone di concessione dovuto dalla RAI allo Stato, un'operazione di *factoring* e un prestito da parte di Cofiri.

<sup>44</sup> La disciplina del finanziamento pubblico era infatti precedente all'entrata in vigore delle misure contestate: il canone RAI era disciplinato dal r.d.l. n. 246/1938, mentre l'entrata in vigore delle misure contestate risale alla Decisione n. 2004/339/CE.

<sup>45</sup> In merito a tale decisione si veda R. Mastroianni, *La disciplina europea delle trasmissioni televisive*, cit., 192; e Id., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, cit., 93.

<sup>46</sup> Commissione europea, procedimento n. E 9/2005, conclusosi con il provvedimento C(2005) 1164 *Final* del 20 aprile 2005. Cfr., tra gli altri, F. Cardarelli, *Servizio pubblico radiotelevisivo*, cit., 214.

<sup>47</sup> Il riferimento è al Contratto di servizio 2003-2005, art. 27, comma 4. Cfr. L. Ceraso, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale*, cit., 97.

si impegnava a tenere una contabilità separata. Inoltre, detta compatibilità veniva giustificata da una positiva valutazione di alcune disposizioni della recente legge Gasparri, le quali sancivano la trasparenza della contabilità dell'emittente pubblica italiana, il limite del costo netto del servizio pubblico e l'istituzione di una commissione paritetica competente sui criteri generali e le modalità di attuazione della contabilità e l'esperienza dei fornitori di servizi pubblici in altri Stati membri<sup>48</sup>. Secondo la Commissione, infatti, le misure introdotte in Italia con tale legge erano in grado di garantire che il canone compensasse il costo supplementare netto dell'emittente pubblica per il servizio pubblico prestato, integrando una deroga al divieto di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 86 TCE<sup>49</sup>.

### 5. *Cenni sull'attuale sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri*

La sostanziale indifferenza del quadro giuridico sovranazionale nei confronti del regime di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo adottato negli Stati membri, l'illustrata accondiscendenza mostrata dagli organi istituzionali e giurisdizionali europei hanno comportato – insieme con altri fattori<sup>50</sup> – una certa disomogeneità tra i sistemi di finanziamento delle emittenti pubbliche nazionali. Questi infatti non rispondono a un unico modello, ma si articolano secondo strutture e logiche differenti. Ciononostante, è possibile individuare alcuni tratti comuni, che permettono di suddividere gli Stati membri in tre categorie a seconda del sistema di finanziamento adottato: i paesi che si avvalgono solo del canone, quelli che ricorrono a fonti di finanziamento diverse dal canone e quelli che presentano un sistema misto di finanziamento, comprensivo sia del canone sia di altre entrate<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Si tratta degli artt. 18 e 19 della l. 112/2004, poi divenuti artt. 47 e 48 del Tur.

<sup>49</sup> Cfr. R. Mastroianni, *La disciplina europea delle trasmissioni televisive*, cit., 193.

<sup>50</sup> Si fa riferimento alle specifiche esigenze riscontrate nei diversi Stati membri e nelle relative emittenti pubbliche, dall'assetto di *governance* di queste ultime all'assetto politico nazionale, al tasso di inflazione.

<sup>51</sup> Per i sistemi di finanziamento delle emittenti radiotelevisive degli Stati membri si vedano: Camera dei Deputati, *I sistemi radiotelevisivi pubblici di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: quadro generale, governance e meccanismi di finanziamento*, n. 12, luglio 2015; Senato, Dossier di documentazione, *Il canone radiotelevisivo in Europa*, XVI leg., n. 91, gennaio 2009; Open Society Institute, *EU Monitoring and Advocacy Program; Network Media Program*, 2005; K. Däther, A. Scheuer, *The Financing of Public Service Broadcasting in Selected Central and Eastern European States*, in *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, 2000, 14-20; AA.VV., *Le televisioni in Europa. Storia e prospettive della televisione nella Repubblica Federale tedesca, in Gran Bretagna, Francia e Italia*, a cura di C.D. Rath, H. Davis, F. Garçon, G. Bettini, A. Grasso, 1, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990; Hans Bredow Institute for Radio and Television, *Radio and television systems in Northern Europe and the Baltics: Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Sweden*, Hamburg, 1998; Hans Bredow Institute for Radio and Television, *Radio and television systems in Central and Eastern Europe*, Hamburg, 1998; oltre ai singoli siti delle emittenti nazionali.



Partendo da quest'ultima categoria, oltre all'Italia, presentano un modello misto di finanziamento e dunque ricorrono sia al canone che ad altre fonti di finanziamento (principalmente entrate pubblicitarie) paesi quali la Germania, la Francia, l'Austria, la Croazia, la Grecia, l'Irlanda, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovenia e la Slovacchia. Peraltro, dall'analisi del peso delle diverse fonti di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo di tali Stati, è possibile individuare la caratteristica ricorrente per cui il canone, sebbene non costituisca appunto la sola fonte di finanziamento, risulta essere di norma quella principale. Ed infatti in Italia, come noto, le entrate pubblicitarie della RAI sono solo «accessorie», mentre in Germania le emittenti pubbliche sono finanziate sia dal canone, che ammonta a 210 euro l'anno e che ha un peso nettamente primario, sia dalle sponsorizzazioni e dalla vendita di programmi e di pubblicità. Ancora, in Francia il canone – c.d. «*redevance audiovisuelle*», e dal 2009 «*contribution à l'audiovisuel public*», di 138 euro l'anno – copre la maggior parte dei costi delle emittenti pubbliche. In Austria, l'emittente nazionale *Österreichische Rundfunk* è finanziata da un canone annuale che varia tra i 250 e i 320 euro all'anno e dalla pubblicità. Allo stesso modo, in Croazia il canone di 135 euro all'anno è la principale fonte di finanziamento, in Grecia l'emittente pubblica *Hellenic Broadcasting Corporation* è finanziata principalmente con un canone di 36 euro l'anno, in Irlanda il finanziamento di *Raidió Teilifís Éireann* si basa prevalentemente sul canone di 160 euro l'anno cui si affiancano in misura inferiore le entrate pubblicitarie e in Polonia l'emittente nazionale *Telewizja Polska* è finanziata per il 60% da un canone di 43 euro all'anno e per il resto dalla pubblicità. Infine, in Repubblica Ceca il canone per il finanziamento di *Česká televize* è di 70 euro, mentre solo per una piccola percentuale l'emittente nazionale è finanziata da pubblicità e sponsorizzazioni; in Slovacchia l'emittente pubblica *Radio and Television of Slovakia*, RTVS, è finanziata da un canone di 55 euro l'anno, cui si aggiungono i sussidi statali e le entrate pubblicitarie; in Slovenia l'emittente pubblica *RTV Slovenija* è finanziata dal canone di 153 euro e in misura inferiore dalle entrate pubblicitarie. Per quanto riguarda i paesi estranei all'Unione europea, del tutto simile è il caso della Svizzera, in cui il canone per sostenere l'emittente pubblica è il più alto d'Europa, 451 franchi l'anno – pari a 377 euro circa –, ed è nettamente predominante rispetto a sponsorizzazioni e pubblicità. Fanno eccezione paesi come l'Albania, in cui il canone (circa 6 euro all'anno) rappresenta solo una piccola parte del finanziamento dell'emittente pubblica RTSh, la quale è invece sostenuta anche e principalmente da entrate pubblicitarie e da sovvenzioni statali.

Appartengono alla seconda categoria e sono finanziate da fonti diverse dal canone le emittenti di servizio pubblico radiotelevisivo di oltre la metà degli Stati membri dell'Unione europea, e segnatamente i Paesi Bassi, l'Ungheria, il Porto-

gallo, la Bulgaria, la Finlandia, la Spagna, il Belgio, il Lussemburgo, la Romania, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, l'Estonia, Malta e Cipro.

All'interno di tale seconda categoria possono distinguersi due sottocategorie. Nella prima vi rientrano i paesi in cui il canone è stato abolito: Paesi Bassi, Cipro, Ungheria, Portogallo, Malta, Romania, Finlandia, Belgio, Danimarca e Bulgaria.

In particolare, nei Paesi Bassi il canone è stato abolito nel 2000 e oggi l'emittente pubblica *Netherlands Public Broadcasting* è finanziata da sussidi governativi e pubblicità. Nello stesso anno il canone è stato abolito anche nella Repubblica di Cipro dove oggi la *Cyprus Broadcasting Corporatio* è finanziata da sovvenzioni statali e pubblicità. In Ungheria, invece, il canone è stato abolito ad opera dell'Act No. XXIII of 2002 e le emittenti pubbliche *Magyar Televízió* e *Duna TV* sono finanziate principalmente da sussidi statali e pubblicità. Di un decennio precedente è l'abolizione del canone in Portogallo (1992), dove l'emittente RTP è ora finanziata da indennità compensatorie corrisposte dallo Stato, limitate entrate pubblicitarie e un contributo di 33 euro, la c.d. *Taxa de contribuição audiovisual*. Nella Repubblica di Malta il canone è stato abolito nel 2011 e oggi *Televixin Malta* è finanziata da sovvenzioni statali e pubblicità. In modo simile, in Romania il canone è stato abolito nel 2017 e l'emittente pubblica *Televiziunea Română* è finanziata prevalentemente dal governo e da entrate pubblicitarie. In Finlandia nel 2013 il canone (di considerevole entità, 250 euro all'anno) è stato sostituito da un'imposta progressiva – cd. «*Yle tax*» tra i 50 e i 140 euro all'anno – dedotta direttamente dal reddito imponibile e calcolata in base a questo in modo da evitare l'alta evasione, mentre le entrate pubblicitarie sono vietate. In Belgio occorre distinguere a seconda delle regioni geografiche: nelle Fiandre e a Bruxelles il canone è stato abolito dal 2002 e l'emittente pubblica è finanziata dal sistema di tassazione generale, nella Vallonia invece il canone è stato abolito in epoca ben successiva, ossia dal 1° gennaio 2018. Ancora, in Danimarca, a séguito di un accordo del governo di aprile 2018, il canone – tra i più elevati, 339 euro circa all'anno – sarà gradualmente abolito per cinque anni a partire dal 1° gennaio 2019 e le emittenti pubbliche saranno finanziate con le tasse. Ai paesi appena passati in rassegna è infine assimilabile la Bulgaria, in cui il canone, pur previsto legislativamente, non è mai stato implementato, e la *Bulgarian National Television* è finanziata da sussidi statali e solo per una minima percentuale da pubblicità.

Nella seconda sottocategoria rientrano invece i paesi che non sono mai stati finanziati dal canone: Spagna – in particolare, ai sensi della *Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española* n. 8 del 28 agosto 2009, dal 2010 l'emittente pubblica è finanziata per il 50% da sovvenzioni statali e per l'altro 50% da una nuova tassa sulle compagnie telefoniche, i gruppi audiovisivi e i canali a pagamento –, Lituania, Lettonia, Estonia e Lussemburgo, il quale non

ha mai avuto un'emittente pubblica nazionale e la cui prima emittente nazionale, *RTL Télé Lëtzebuerg*, è una rete commerciale.

Infine, appartengono alla prima categoria e dunque finanziano i rispettivi servizi pubblici radiotelevisivi soltanto con gli introiti derivanti dal canone un numero molto ridotto di Stati membri: ad oggi solo la Svezia<sup>52</sup> ed il Regno Unito, che però si trova in fase di uscita dall'Unione europea<sup>53</sup>. Col tempo infatti tale categoria si è assottigliata sempre di più, registrandosi la tendenza via via crescente a rottamare il canone (da ultimo, la Danimarca<sup>54</sup>) ricorrendo a fonti diverse di finanziamento<sup>55</sup>.

Ad uno sguardo più attento, sembra tuttavia possibile fare alcuni ulteriori rilievi all'interno delle singole categorie individuate. Innanzitutto, riguardo al presupposto per il pagamento del canone è dato osservare che, non di rado e in modo analogo all'Italia, questo è costituito dal possesso di un apparecchio in grado di ricevere le trasmissioni radiotelevisive. In Croazia, ad esempio, pagano il canone tutti i proprietari di apparecchi in grado di ricevere le trasmissioni tv e radio, mentre in Irlanda il pagamento del canone è collegato ai locali che dispongono di qualsiasi apparecchiatura in grado di decodificare i segnali televisivi<sup>56</sup>. Fanno eccezione alcuni paesi, come la Danimarca, in cui – in modo piuttosto avanguardistico – il versamento del canone è connesso non soltanto a ogni televisione, ma anche a tutti i *computers* dotati di accesso ad internet o di sintonizzatori tv, o altri apparecchi che possono ricevere trasmissioni televisive<sup>57</sup>.

Inoltre, in quasi tutti i paesi in cui le emittenti pubbliche sono finanziate totalmente o parzialmente dal canone, col passare degli anni l'importo di quest'ultimo è progressivamente aumentato<sup>58</sup>. Ciò può costituire a buona ragio-

<sup>52</sup> In realtà, pur se il canone finanzia la quasi totalità delle emittenti di servizio pubblico, una minima percentuale delle entrate di queste deriva da altre fonti. Infatti, in Svezia le emittenti pubbliche sono finanziate quasi totalmente dal canone (234 euro all'anno) e in minima parte da sponsorizzazioni e dalla vendita e dal noleggio di attrezzature tecniche e degli studi televisivi, mentre la pubblicità è vietata.

<sup>53</sup> Nel Regno Unito – che, dopo il referendum del 23 giugno 2016, è in fase di negoziati per l'uscita dall'Unione – le reti televisive e le stazioni radiofoniche della BBC sono finanziate dal canone (170 euro all'anno) e non trasmettono pubblicità, al contrario del canale BBC World News, trasmesso in chiaro in tutto il mondo e finanziato dalla sola pubblicità.

<sup>54</sup> Cfr. nota *supra*.

<sup>55</sup> Molti di questi paesi sono quelli che fanno parte della «seconda categoria» e alla cui nota *supra* si rimanda (in particolare, il riferimento è alla prima sottocategoria).

<sup>56</sup> Cfr. per la Croazia, *The Croatian Radio-Television Act*, 19 febbraio 2003, mentre per l'Irlanda, *Broadcasting Authority Act*, 1960.

<sup>57</sup> In sostanza, il canone è dovuto se si è in possesso di un telefono cellulare abbastanza recente. Tuttavia, come visto *supra*, in Danimarca il canone sarà abolito gradualmente nel prossimo quinquennio. Cfr. sulle proposte per l'abolizione del canone presentate dalla *Public Service Committee* danese, il *report Public Service de naeste 10 ar, Bilag til rapport fra public service-udvalget*, novembre 2016; in generale, sul servizio pubblico danese, I. Bellini, *Il servizio pubblico radiotelevisivo in Danimarca*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, fasc. 2-3, 2011, 587-608.

<sup>58</sup> Fanno eccezione soltanto la Grecia, in cui prima della crisi economica l'importo del canone era di circa 50 euro all'anno, per azzerarsi con la sospensione del pagamento del canone tra il 2013 e il 2015 decisa dal Governo a seguito della crisi, e dal 2015 attestarsi a 36 euro; e l'Italia, in cui il canone è stato recentemente

ne uno dei motivi per cui generalmente tale fonte di finanziamento risulta così odiosa ai cittadini. Ed infatti, in molti paesi (se non tutti) che ancora adottano il canone vi sono stati plurimi tentativi per abolirlo, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea, come per esempio in Norvegia e, da ultimo, in Svizzera, in cui è recentemente fallito un tentativo referendario volto a sopprimere il *billag*<sup>59</sup>.

Infine, è possibile notare che il passaggio da un sistema di finanziamento a un altro è sempre stato soltanto unidirezionale: è dato riscontrare, cioè, solo casi in cui dal sistema di finanziamento basato (solo o anche) sul canone si è passati a un diverso modello di finanziamento abolendo il canone<sup>60</sup>, mentre non si è mai verificato il passaggio inverso, pur se talvolta i paesi che non hanno mai avuto il canone hanno discusso sull'opportunità di introdurlo<sup>61</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

L'indagine svolta ha permesso di mettere in luce alcuni interessanti rilievi. In primo luogo, è stato evidenziato come la normativa europea abbia voluto attestarsi su una posizione di sostanziale indifferenza circa la determinazione del sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo da adottarsi negli Stati membri, che dunque si sono trovati liberi di adottare il proprio modello con un buon margine di discrezionalità. In secondo luogo, è emerso come a tale atteggiamento indifferente abbia fatto da contraltare un acceso dibattito in sede applicativa, che ha visto il finanziamento delle emittenti pubbliche costituire un arduo terreno di scontro tra gli Stati europei e la Commissione – come testimoniato dai numerosi giudizi in materia, cui non fanno eccezione quelli relativi al regime di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo italiano, ininterrottamente oggetto di critiche e ripetutamente passato al vaglio dagli organi istituzionali e

---

ridotto a centro euro (art 1, c. 152, l. 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»), oltre alla Svizzera (che non fa parte dell'Unione), in cui, dopo il referendum di marzo 2018 (si veda nota *infra*) che ha bocciato l'abolizione del canone, sono stati annunciati elevati risparmi per ridurre il canone da 451 a 365 franchi (da 377 a 297 euro) dal 1° gennaio 2019.

<sup>59</sup> Tra questi paesi si citano, nell'Unione europea, ad esempio la Svezia, dove nell'ottobre 2017 la *Public Service Committee* del parlamento svedese ha presentato una proposta per un nuovo modello di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo che preveda, al posto del canone, l'introduzione di una tassa speciale da tenere fuori dal bilancio dello Stato e destinata al servizio pubblico (Public Service Committee, *Public service funding – for increased stability, legitimacy and strengthened independence*, ottobre 2017). Al di fuori dell'Unione europea, anche in Norvegia il governo ha presentato al Parlamento proposte per l'abolizione del canone nel *white paper* di dicembre 2016, *A modern and progressive NRK. Financing and content duties*. Da ultimo, in Svizzera, il 4 marzo 2018 il referendum promosso dalla destra elvetica per l'abolizione del canone, peraltro il più alto d'Europa, è stato bocciato dal no votato dal 71,6% degli aventi diritto e da tutti i 26 cantoni svizzeri (referendum «*No Billag*», dal nome della società deputata alla riscossione del canone).

<sup>60</sup> Cfr. nota *supra* che elenca i paesi in cui il canone è stato abolito.

<sup>61</sup> Ad esempio, in Lettonia, Lituania, Estonia, le proposte di adottare il canone non hanno avuto successo.

giurisdizionali interni e sovranazionali. In terzo luogo, sembra possibile ritenersi che tale dibattito e scontro non abbia comunque comportato una decisa e netta uniformazione dei modelli di finanziamento delle emittenti pubbliche nazionali. Infine, seppure disomogenei tra loro, tali modelli appaiono ad ogni modo classificabili in tre categorie e ordinabili ulteriormente in ragione di talune analogie e caratteristiche ricorrenti. In particolare, tra queste merita una puntuale menzione quella per cui all'emittente pubblica finanziata dal canone di abbonamento si è solitamente sostituito un modello di finanziamento basato su una differente risorsa, e non il contrario. Segnatamente, tale evidenza suscita particolare interesse se raffrontata con la circostanza per cui, a fronte delle numerose critiche nei confronti di un servizio pubblico radiotelevisivo finanziato anche o soltanto da risorse pubbliche, molteplici voci hanno di volta in volta proposto l'adozione di un sistema basato sul solo finanziamento pubblico<sup>62</sup>. In proposito, a ben vedere, al fine di individuare le ragioni che propendono per l'uno o per l'altro modello, il corretto inquadramento della questione del finanziamento delle emittenti pubbliche esige che essa non vada ricondotta nell'ambito del mero aspetto economico fine a sé stesso, ma in quello ben più ampio del ruolo assunto dal servizio pubblico radiotelevisivo, della sua capacità di essere realmente tale e – in una parola – della sua missione. In questa prospettiva, affinché tale servizio possa godere della dignità che il suo ruolo richiede e possa dunque essere percepito e riconosciuto in tali termini, occorre garantire allo stesso la necessaria autonomia e indipendenza sia dalle influenze provenienti dalla politica che dalle logiche che governano il mercato. È proprio sulla base di tali più profonde ed «essenziali» considerazioni che il finanziamento pubblico trova dunque, o almeno può trovare, la sua giustificazione, addirittura anche quale fonte unica del sostentamento del servizio pubblico radiotelevisivo. In tal senso, d'altra parte – e con un andamento circolare rispetto al punto di partenza della presente indagine –, sembrano propendere anche gli organi sovranazionali, che – come visto –, sia nel dettare le norme relative al finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, sia nel chiarire la loro corretta interpretazione, sia da ultimo nel verificare la compatibilità delle discipline nazionali con le norme dei Trattati, hanno spesso preferito far pendere l'ago della bilancia dalla parte delle fonti pubbliche di finanziamento, tutelandone la legittimità.

---

<sup>62</sup> In Italia, ad esempio, si sono pronunciati a favore di un sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo fondato solamente su risorse pubbliche: R. Borrello, *Alcune notazioni sull'attuale assetto del servizio pubblico radiotelevisivo in Italia*, cit.; A. Pace, *La società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo: impresa come «sostanza» e proprietà pubblica come mera «forma»?*, in *Giur. cost.*, 1, 1995, 12; P. Caretti, *Per un servizio pubblico dell'informazione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2005, 15; O. Grandinetti, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2016, 833.

*Sul finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri: modelli, dinamiche evolutive e compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato*

Scopo del presente studio è fornire un quadro analitico del sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo sia a livello nazionale che a livello sovranazionale, al fine di identificare le somiglianze tra i sistemi adottati dai diversi paesi dell'Unione europea e i problemi principali in un contesto di mercato sempre più competitivo. Infatti, se da un lato gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale nell'adottare il sistema di finanziamento ritenuto migliore, dall'altro è possibile individuare nei sistemi adottati caratteristiche comuni e dinamiche evolutive simili, soprattutto quando le emittenti pubbliche ricorrono in tutto o in parte a fonti pubbliche, quale il canone. In tale contesto, l'analisi della legislazione europea in materia di aiuti di Stato e della relativa applicazione da parte degli organismi europei – che hanno spesso salvato la legittimità delle fonti di finanziamento pubblico del servizio pubblico radiotelevisivo negli Stati membri – appare essenziale per svolgere appropriatamente l'indagine proposta.

*The funding of the public broadcasting service in the Member States: models, evolutionary dynamics and compatibility with the State aid legislation*

The purpose of this study is to provide an analytical framework of the funding system of the public broadcasting service both at national and at supranational level, in order to identify the similarities and main problems in an increasingly competitive market environment. In fact, while on one hand member states have broad discretion in adopting the financing system considered best, on the other hand it is possible to identify common features and similar evolutionary dynamics, especially when the respective public broadcasters use entirely or partially public sources, such as the license fee. In this context, the analysis of European state aid legislation and the consequent application made by European bodies, which has often saved the legitimacy of the sources of public funding of the public broadcasting service in member states, appears to be essential in order to carry out the proposed investigation appropriately.