

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

10 maggio 2000 *

Nella causa T-46/97,

SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, con sede in Estrada da Outorela (Portogallo), rappresentata dagli avv.ti C. Botelho Moniz e P. Moura Pinheiro, del foro di Lisbona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. May, 31 Grand-rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor G. Rozet, consigliere giuridico, e dalla signora A.M. Alves Vieira, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

sostenuta da

RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA, con sede in Lisbona (Portogallo), rappresentata dagli avv.ti M. Tinoco de Faria Manuel e I. Jalles, del foro di Lisbona, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv.ti Beghin e Feider, 56-58, rue Charles Martel,

da

Repubblica portoghese, rappresentata dal signor L. Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale per le Comunità europee, e dalle signore M.L. Duarte, consigliere giuridico, e T. Ribeiro, direttrice del dipartimento «Consulenza e affari internazionali» dell'Istituto della comunicazione sociale, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

e da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla signora R. Magrill, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenant,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento, da un lato, della decisione della Commissione 7 novembre 1996, relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) in materia di finanziamento dei canali pubblici televisivi, comunicata alla ricorrente il 6 gennaio 1997, e, dall'altro, della decisione che si assume contenuta nella lettera della Commissione 20 dicembre 1996 relativa alla denuncia della ricorrente contro la RTP — Radiotevisão Portuguesa, SA,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione ampliata),

composto dal signor B. Vesterdorf, presidente, dalla signora V. Tiili e dai signori A. Potocki, A.W.H. Meij e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: G. Herzig, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 30 novembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine della controversia

- ¹ La RTP — Radiotevisão Portuguesa SA, già ente pubblico, è divenuta società per azioni a capitale pubblico dal 1992, data in cui è cessato il monopolio dello Stato portoghese nel settore audiovisivo. In quanto concessionaria del servizio pubblico della televisione portoghese, la RTP gestisce il primo e il secondo canale, nonché il canale lusofono RTP Internacional. Mentre il finanziamento dei canali televisivi privati portoghesi è garantito esclusivamente dagli introiti provenienti dalla pubblicità, la RTP fruisce, oltre che di tali introiti, anche di finanziamenti pubblici erogati ogni anno per i suoi obblighi di servizio pubblico, il cui importo, nel periodo 1992-1995, rappresentava una percentuale compresa tra il 15% e il 18% delle sue risorse annue complessive.

- 2 La SIC — Sociedade Independente de Comunicação, SA, è una società di diritto portoghese, di natura commerciale, operante nel settore televisivo, che dall'ottobre 1992 gestisce uno dei principali canali televisivi privati in Portogallo.

Denunce e procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione

- 3 Il 30 luglio 1993 la SIC ha presentato alla Commissione una denuncia (in prosieguo: la «prima denuncia») relativa alle modalità di finanziamento delle reti gestite dalla RTP, volta a far dichiarare, da un lato, l'incompatibilità con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE), di vari provvedimenti adottati dalla Repubblica portoghese a favore della RTP e, dall'altro, la violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE) a causa della mancata notifica preliminare degli aiuti denunciati. In questa prima denuncia la SIC stimava che i conferimenti finanziari erogati dallo Stato alla RTP nel 1992 e nel 1993, a titolo di indennità compensative degli obblighi di servizio pubblico gravanti sulla RTP stessa, ammontassero, rispettivamente, a 6 200 e a 7 100 milioni di PTE. Oltre a questi conferimenti, la SIC denunciava le esenzioni di cui la RTP usufruiva in tema di diritti di registrazione, nonché il sistema di aiuti agli investimenti previsto dal capitolato d'onori. Di conseguenza, la SIC chiedeva alla Commissione di avviare formalmente il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, e di ingiungere alla Repubblica portoghese di sospendere l'erogazione dei suddetti aiuti non notificati sino all'adozione di una decisione finale.
- 4 In seguito al deposito della prima denuncia, il 3 novembre 1993 si è svolta una riunione tra i servizi della Commissione e i rappresentanti della SIC, nel corso della quale è stato richiesto a quest'ultima di fornire dati supplementari relativi al mercato considerato.
- 5 Con lettera 12 febbraio 1994, la ricorrente ha presentato i dati richiesti. Essa ha inoltre completato la denuncia segnalando alla Commissione, da un lato,

l'autorizzazione concessa dal governo portoghese alla rateizzazione di un debito nei confronti della Segurança social (la Previdenza sociale), di importo stimato pari a 2 miliardi di PTE, accompagnata da un esonero dagli interessi di mora e, dall'altro, il riacquisto ad un prezzo eccessivo, da parte dello Stato, della rete televisiva di cui la RTP era proprietaria, nonché la concessione a quest'ultima di facilitazioni di pagamento attraverso l'impresa pubblica cui era affidata la gestione della rete stessa. Ritenendo che tali misure costituissero aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune, la ricorrente domandava che venisse avviato anche rispetto ad esse il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato.

- 6 Poco tempo prima, nel dicembre 1993, la Commissione aveva incaricato un ufficio indipendente di consulenza di effettuare uno studio sul finanziamento delle imprese televisive pubbliche in tutta la Comunità, indicando alla ricorrente che tale studio avrebbe costituito un elemento decisivo per istruire la sua denuncia.
- 7 Il 15 marzo 1994 la ricorrente ha fornito alla Commissione nuovi dati in merito all'indice di ascolto delle varie reti televisive portoghesi. Successivamente, il 14 aprile 1994 ha informato la Commissione del fatto che il governo portoghese aveva versato alla RTP una nuova indennità compensativa, per l'anno 1994, di importo pari a 7 145 milioni di PTE.
- 8 Con lettera 4 agosto 1995 la ricorrente, ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE (divenuto art. 232 CE), ha invitato la Commissione a prendere posizione sulla sua denuncia e, in particolare, sulla sua richiesta di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.
- 9 Il 16 ottobre 1995 la Commissione ha comunicato alla ricorrente che, avendo ricevuto la versione preliminare dello studio commissionato nel dicembre 1993, aveva richiesto alle autorità portoghesi informazioni supplementari al fine di poter esaminare la pratica alla luce dell'art. 92 del Trattato.

- 10 Il 1° novembre 1995 la Commissione ha ricevuto la versione finale dello studio di cui trattasi, inviandone copia alle autorità portoghesi perché presentassero le proprie osservazioni.
- 11 Con lettera 14 dicembre 1995 le autorità portoghesi hanno fornito le precisazioni richieste dalla Commissione in merito alle misure di aiuto denunciate.
- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 dicembre 1995, la ricorrente ha proposto un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175 del Trattato, registrato col numero di ruolo T-231/95.
- 13 Con lettera 31 gennaio 1996 la Commissione ha informato le autorità portoghesi del fatto che, alla luce delle risposte da esse fornite, «riman[evano] (...) alcuni punti da chiarire». Al riguardo, la Commissione ha chiesto loro, innanzitutto, di fornirle dati contabili relativi ai conferimenti erogati a titolo degli obblighi di servizio pubblico della RTP nel 1992 e nel 1993, nonché a proposito dei costi di gestione della RTP Internacional tra il 1992 e il 1995. La Commissione sottolineava inoltre che, «dopo un esame iniziale, le esenzioni fiscali e le more consentite relativamente ai pagamenti relativi alla rete TDP sembr[avano] costituire aiuti di Stato rientranti nella sfera di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato». Essa ha pertanto chiesto alle autorità portoghesi di comunicarle se, a loro giudizio, tali aiuti si basassero su una delle deroghe previste dall'art. 92 del Trattato.
- 14 Con lettera 20 marzo 1996 le autorità portoghesi hanno risposto alla domanda della Commissione.

- 15 Il 16 aprile 1996 la Commissione ha rivolto una nuova richiesta di informazioni alle stesse autorità, in merito alle esenzioni fiscali e alle agevolazioni di pagamento concesse alla RTP, ricevendo risposta con lettera 21 giugno 1996.
- 16 Il 22 ottobre 1996 la ricorrente ha presentato una nuova denuncia (in prosieguo: la «seconda denuncia») diretta, in primo luogo, a far dichiarare l'incompatibilità con il mercato comune dei conferimenti finanziari erogati dallo Stato portoghese alla RTP per il periodo 1994-1996, per le stesse ragioni esposte nella prima denuncia. La ricorrente vi lamentava inoltre la concessione, nel 1994, di aiuti nuovi alla RTP, non notificati dallo Stato portoghese, derivanti da un aumento di capitale e dalla garanzia data da quest'ultimo nell'ambito dell'emissione da parte della RTP di un prestito obbligazionario. Pertanto, la SIC chiedeva alla Commissione di avviare formalmente il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, e di ingiungere alla Repubblica portoghese di cessare l'erogazione degli aiuti sino all'adozione di una decisione definitiva.
- 17 Con lettera 20 dicembre 1996 (in prosieguo: la «lettera 20 dicembre 1996») la Commissione ha informato la ricorrente che, a seguito della sua seconda denuncia contro la RTP, aveva chiesto alle autorità portoghesi informazioni sull'aumento di capitale e sul prestito obbligazionario effettuati dalla RTP nel 1994, nonché sull'elaborazione di un piano di ristrutturazione per il periodo 1996-2000 e sulla conclusione di una convenzione con il Ministero della Cultura mirante al sostegno dell'attività cinematografica. In un secondo paragrafo della lettera la Commissione aggiungeva: «Quanto ai finanziamenti relativi alle indennità compensative percepite dalla (...) RTP nel periodo 1994-1996, riteniamo che non costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato per i motivi esposti nella decisione [del 7 novembre 1996], della quale vi trasmetteremo copia non appena le autorità portoghesi ci avranno indicato gli elementi riservati da non diffondere a terzi».
- 18 Il 6 gennaio 1997 la ricorrente ha ricevuto copia della decisione della Commissione 7 novembre 1996 indirizzata alla Repubblica portoghese, relativa al finanziamento dei canali pubblici televisivi (in prosieguo: la «Decisione»).

Decisione

- 19 La decisione riguarda sei categorie di misure adottate dallo Stato portoghese a favore della RTP.
- 20 La prima categoria di misure esaminate concerne i conferimenti finanziari erogati alla RTP, dal 1992 al 1995, a titolo di indennità compensative. Secondo la Decisione, l'importo di tali conferimenti, compreso tra PTE 6 200 milioni nel 1992 (circa ECU 32,5 milioni) e PTE 7 125 milioni nel 1995 (circa ECU 36,2 milioni), corrisponde ad una percentuale compresa tra il 15% e il 18% delle entrate annue della RTP ed è destinato a finanziare gli oneri derivanti dall'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico non assunti dai canali televisivi privati. La natura di tali obblighi e gli importi delle indennità compensative riscosse dalla RTP, espressi in milioni di PTE, sono i seguenti:

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|-------|-------|------|----------|
| 1. Obbligo di diffusione dei programmi con copertura di tutto il territorio continentale (le reti private non coprono tutto il territorio) (clausola 4.2 del capitolato d'oneri) | 406,7 | 1312 | 500 | 1032,81 |
| 2. Diffusione dei programmi nelle regioni autonome (clausola 4.3 del capitolato d'oneri) | 3454 | 3486 | 1804 | 1992,166 |
| 3. Conservazione degli archivi audiovisivi (clausola 7 del capitolato d'oneri) | 509 | 241,5 | 517 | 283,66 |
| 4. Gestione della RTP Internacional (clausola 6 del capitolato d'oneri) | 882,3 | 1517 | 2623 | 2729,116 |
| 5. Funzionamento della struttura connessa alla cooperazione con i PALOP (paesi africani di lingua ufficiale portoghese) (clausola 8 del capitolato d'oneri) | 186,9 | 128,3 | 172 | 195,273 |
| 6. Trasmissioni religiose (cessione del diritto d'antenna) [clausola 5.1, lett. f), del capitolato d'oneri] | 482 | 350 | 579 | 327,9 |
| 7. Rappresentanze e corrispondenti [clausola 5.1, lett. n), del capitolato d'oneri] | 797,8 | 658,6 | 800 | 504,27 |
| 8. Fondazione São Carlos (teatro pubblico) (clausola 12.1.8 del capitolato d'oneri) | ... | 50 | 55 | 60 |

- 21 Per quanto riguarda il 1993, la Commissione effettua un'analisi comparativa dei valori indicati dalla ricorrente e dalla RTP in merito alla valutazione dei costi di tali obblighi. In proposito viene spiegato che «il metodo di calcolo utilizzato dall'autore della denuncia manca di rigore, [mentre] l'analisi e le somme [presentate] dalle autorità portoghesi sono ben più affidabili, e ciò in particolare quando si (...) mettono a confronto [queste ultime] con le indennità percepite nel 1994 e nel 1995, epoca in cui la contabilità analitica era obbligatoria». Per gli anni 1994 e 1995 la Commissione sottolinea che la mancanza di compensazioni eccessive viene garantita applicando le regole della suddetta contabilità al calcolo delle spese inerenti agli obblighi di servizio pubblico, nonché tramite il controllo dell'Inspeção-geral de finanças (l'Ispettorato generale delle finanze).
- 22 Da detti elementi la Commissione deduce che «il vantaggio finanziario che risulta [da tali] trasferimenti non ha superato quanto strettamente necessario all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti nel capitolato d'oneri».
- 23 Quanto al 1992, si sottolinea che «tenuto conto dell'importo dei finanziamenti di cui trattasi (...), di gran lunga inferiore a quello dei due anni successivi, nonché del modo in cui tale importo è stato ripartito, bisogna escludere l'esistenza di un eventuale eccesso di compensazione», nonostante la RTP non abbia fornito dati contabili.
- 24 Per quanto riguarda le indennità compensative, la Commissione conclude di non nutrire «alcun dubbio riguardo alla trasparenza del sistema di finanziamento delle spese inerenti agli obblighi di servizio pubblico, che ha correttamente garantito nel 1994 e nel 1995 la conformità dei finanziamenti pubblici al costo effettivo degli obblighi di servizio pubblico, né sulla mancanza di elementi di aiuto nelle misure di cui trattasi», e ritiene tale conclusione valida, per le stesse ragioni, per gli anni 1992 e 1993.
- 25 In secondo luogo, relativamente alle esenzioni fiscali denunciate, la Commissione ritiene che la RTP sia stata di fatto esonerata soltanto dal pagamento dei diritti e delle spese afferenti alla registrazione dell'atto di costituzione della società nel

1992, per una somma pari a circa 33 milioni di PTE. Tale esenzione, secondo la Decisione, non è un aiuto di Stato, essendo conforme all'economia del sistema tributario, in base alla quale la registrazione di un atto non è necessaria quando la sua autenticazione risulta dalla legge stessa. In occasione dell'aumento di capitale nel 1995, la RTP, in compenso, avrebbe versato tutte le imposte e le spese di registrazione dovute in questo caso dalle persone giuridiche di diritto privato.

26 In terzo luogo, per quanto riguarda il debito della RTP verso la Segurança social, pari complessivamente a 2 189 milioni di PTE per il periodo 1983-1989, la Commissione sottolinea che un accordo amichevole era stato raggiunto, in un primo momento, tra la RTP e la Segurança social riguardo alle divergenze interpretative sulla legittimità delle basi d'imposizione e al fine di evitare un procedimento giudiziario, prima che un decreto congiunto 3 maggio 1993 del Ministero delle Finanze e del Ministero della Sicurezza sociale istituisse una rateizzazione del debito e la non riscossione delle ammende e dei relativi interessi. La Commissione conclude che l'accordo summenzionato, che comportava la rinuncia agli interessi di mora, stimati a PTE 1 206 milioni, nonché l'accettazione di un pagamento frazionato del debito di importo di gran lunga inferiore a PTE 2 miliardi addotti dalla ricorrente, rivela, da parte dell'ente previdenziale, un comportamento simile a quello di un operatore privato che cerca di recuperare somme dovute.

27 In quarto luogo, in merito all'acquisto nel 1994 da parte dello Stato portoghese, per PTE 5 400 milioni, della rete televisiva di cui la RTP era proprietaria, la Commissione ritiene che tale prezzo, calcolato sulla base di perizie effettuate, nella fattispecie, da un organismo privato indipendente, non dissimula alcun aiuto di Stato. Inoltre, il canone annuo pagato dalla RTP per l'uso della rete, ossia 2 000 milioni di PTE, garantirebbe al suo attuale proprietario una redditività assai elevata dei capitali investiti.

28 In quinto luogo, riguardo ai ritardi nel pagamento del suddetto canone tollerati dalla Portugal Telecom, nuovo proprietario della rete di telediffusione, soltanto nei confronti della RTP e non della SIC, da quanto risulta dalla Decisione essi non

costituiscono indice dell'esistenza di un aiuto. Infatti, poiché la Portugal Telecom non ha rinunciato a recuperare gli interessi di mora maturati, valutati a circa PTE 398 milioni nel marzo 1996, la RTP non sarebbe esonerata dalle conseguenze finanziarie del suo comportamento.

- 29 In sesto luogo, quanto agli aiuti all'investimento previsti dall'art. 14 del capitolato d'onori, in forza del quale lo Stato può partecipare agli investimenti realizzati dalla RTP, la Commissione rileva che, secondo le informazioni fornite dalle autorità portoghesi, fino ad ora non è stato effettuato alcun versamento a questo titolo.

Avvenimenti successivi alla Decisione

- 30 In seguito all'adozione della Decisione la ricorrente ha rinunciato al ricorso per carenza proposto nella causa T-231/95, la quale, pertanto, è stata cancellata dal ruolo con ordinanza del Tribunale 4 luglio 1997.
- 31 Con lettera 21 aprile 1997 la Commissione ha informato la ricorrente del fatto che, dopo essere venuta a conoscenza delle informazioni fornite dalle autorità portoghesi, essa riteneva che le misure oggetto della seconda denuncia riguardanti l'aumento di capitale della RTP e il prestito obbligazionario del 1994, nonché la convenzione mirante al sostegno dell'attività cinematografica e il piano di ristrutturazione 1996-2000, non avevano dato luogo all'erogazione di alcun aiuto di Stato. La Commissione dichiarava che, in mancanza di nuovi elementi, non prevedeva quindi di proseguire l'istruttoria per la suddetta denuncia.

Procedimento

- 32 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 marzo 1997 la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.
- 33 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 28 luglio, il 5 e il 18 agosto 1997, la RTP, la Repubblica portoghese e il Regno Unito hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della convenuta, richieste accolte con ordinanze 13 novembre 1997 del presidente della Seconda Sezione ampliata. Soltanto il Regno Unito non ha depositato una memoria d'intervento né del presidente della seconda sezione ampliata è stato rappresentato in udienza.
- 34 Con decisione 21 settembre 1998 del Tribunale il giudice relatore è stato assegnato alla Prima Sezione ampliata del Tribunale, alla quale pertanto è stata attribuita la causa.
- 35 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale del procedimento. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, le parti nella causa principale e gli intervenienti sono stati invitati a rispondere ad alcuni quesiti all'udienza. La Commissione e la ricorrente sono state inoltre invitate a produrre, prima del 13 novembre 1999, taluni documenti, richiesta cui hanno ottemperato entro il termine impartito. Tuttavia, il 29 novembre 1999 la ricorrente ha depositato presso la cancelleria del Tribunale anche copia di una sentenza pronunciata il 16 giugno 1999 dal Supremo Tribunal Administrativo. Poiché tale documento è stato depositato tardivamente, non se ne deve tener conto ai fini della presente sentenza, conformemente a quanto osservato dalla Commissione e dalla RTP.

Conclusioni delle parti

36 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la Decisione;

- annullare la decisione contenuta nella lettera 20 dicembre 1996 della Commissione;

- ingiungere alla Commissione di versare agli atti i documenti amministrativi su cui si basano le decisioni impugnate;

- condannare la convenuta alle spese.

37 Nelle sue osservazioni sulle memorie d'intervento, la ricorrente conclude, inoltre, che il Tribunale voglia:

- dichiarare irricevibili i motivi dedotti dagli intervenienti sulla base dell'art. 90, n. 2, del Trattato (divenuto art. 86, n. 2, CE);

— condannare gli intervenienti alle spese degli interventi.

38 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

39 La RTP conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

40 La Repubblica portoghese conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese;

Sulla domanda di annullamento della lettera 20 dicembre 1996

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 41 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica portoghese e dalla RTP, ritiene che soltanto la Decisione costituisca un atto impugnabile. Per contro, la lettera 20 dicembre 1996 sarebbe solo una semplice nota informativa non impugnabile.

- 42 Nella replica la ricorrente ammette che il primo capoverso della lettera 20 dicembre 1996, relativo, in particolare, all'aumento di capitale e al prestito obbligazionario della RTP, non contiene una posizione definitiva della Commissione, in quanto questa le è stata comunicata nella lettera 21 aprile 1997, successivamente alla proposizione del ricorso in esame.

- 43 Per contro, il secondo capoverso della lettera conterrebbe un atto impugnabile, essendo esso espressione di una posizione definitiva della Commissione sulla qualificazione giuridica delle indennità compensative versate tra il 1994 e il 1996. Si tratterebbe, infatti, di una decisione di rigetto della seconda denuncia, motivata con un semplice rinvio alla motivazione contenuta nella Decisione.

Giudizio del Tribunale

- 44 Secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni impugnabili mediante ricorso per annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), soltanto i provvedimenti che abbiano effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultima (ordinanza del Tribunale 30 settembre 1999, causa T-182/98, UPS Europe/Commissione, Racc. pag. II-2857, punto 39 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 45 Occorre peraltro ricordare che le decisioni adottate dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato hanno sempre come destinatari gli Stati membri. Questo vale anche qualora tali decisioni riguardino provvedimenti statali indicati nelle denunce come aiuti di Stato contrastanti con il Trattato, e qualora ne risulti che la Commissione si rifiuta di dare inizio al procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, perché ritiene che le misure denunciate non costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato, ovvero che esse siano compatibili con il mercato comune. Se la Commissione adotta siffatte decisioni e, conformemente al suo dovere di buona amministrazione, ne informa i denunciati, quella che eventualmente deve costituire oggetto di ricorso di annullamento da parte del denunciante è la decisione rivolta allo Stato membro, non la lettera indirizzata al denunciante stesso (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95P, Commissione/Sytraval et Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 45, e ordinanza UPS Europe/Commissione, citata, punto 37).
- 46 Nel caso di specie, come ammesso dalla ricorrente, il primo capoverso della lettera 20 dicembre 1996, relativo a talune misure oggetto della seconda denuncia (v. supra, punto 17), non contiene alcuna presa di posizione da parte della Commissione. Esso si limita infatti ad informare la SIC del fatto che alcune

richieste di informazioni sono state presentate alle autorità portoghesi. Inoltre, soltanto con lettera 21 aprile 1997 la Commissione ha comunicato alla ricorrente la propria decisione di porre fine all'esame di tali misure. Pertanto, la lettera 20 dicembre 1996 è, sotto tale profilo, priva di effetti giuridici.

- 47 Per quanto riguarda il secondo capoverso di quest'ultima lettera, relativo ai conferimenti finanziari erogati alla RTP a titolo di indennità compensative nel periodo 1994-1996, va rilevato che esso si limita ad informare la ricorrente della posizione che la Commissione ha adottato, nella Decisione, in merito alla qualificazione di tali misure con riguardo all'art. 92 del Trattato.
- 48 E' vero che si deve osservare che, nella Decisione, la Commissione ha preso posizione soltanto riguardo ai conferimenti finanziari erogati alla RTP dal 1992 al 1995, senza prendere in esame il conferimento relativo al 1996. Tuttavia, nel caso di specie, tale circostanza non può portare ad interpretare la lettera 20 dicembre 1996 nel senso che essa contenga una decisione riguardo a quest'ultimo conferimento. Infatti, interrogata su questo punto in udienza, la Commissione ha dichiarato di non aver esaminato il conferimento finanziario percepito dalla RTP nel 1996, e che questo aspetto della seconda denuncia continuava ad essere oggetto di esame dei suoi servizi.
- 49 Avendo carattere puramente informativo, la lettera 20 dicembre 1996 non presenta le caratteristiche di un atto produttivo di effetti giuridici vincolanti nei confronti della ricorrente. Pertanto, il ricorso va dichiarato irricevibile per la parte in cui è diretto contro la lettera 20 dicembre 1996.

Sulla domanda di annullamento della Decisione

Sullo scopo della domanda

- 50 In limine, va osservato che, rispondendo ad un quesito del Tribunale in udienza, la ricorrente ha precisato che il ricorso non è diretto all'annullamento della Decisione per la parte in cui essa riguarda, da un lato, il prezzo pagato dallo Stato portoghese per l'acquisto della rete televisiva di cui la RTP era proprietaria e, dall'altro, il sistema di aiuti all'investimento di cui all'art. 14 del capitolato d'oneri, dichiarazioni di cui il cancelliere ha preso atto.
- 51 La domanda di annullamento della Decisione va pertanto intesa nel senso che è diretta soltanto all'annullamento parziale della Decisione, per la parte in cui essa riguarda le misure adottate a favore della RTP, consistenti nella concessione di conferimenti finanziari erogati a titolo di indennità compensative nel periodo 1992-1995, di esenzioni fiscali, di agevolazioni per il pagamento del canone afferente all'uso della rete televisiva e di una rateizzazione del debito nei confronti della Segurança social, accompagnata dall'esonero dagli interessi di mora.

Nel merito

- 52 A sostegno della domanda di annullamento la ricorrente deduce tre motivi attinenti, in primo luogo, alla violazione delle regole di procedura, in secondo luogo, alla violazione dell'obbligo di motivazione e, in terzo luogo, alla violazione dell'art. 92 del Trattato.

Sul primo motivo, attinente alla violazione delle regole di procedura

- 53 Negli atti della ricorrente questo motivo si articolava inizialmente in due parti, ossia, da un lato, esso faceva riferimento alla violazione del principio della previa audizione dei denunciati durante la fase preliminare di esame e, dall'altro, alla violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato. Tuttavia, rispondendo in udienza ad un quesito del Tribunale riguardante la rilevanza della prima parte del motivo dopo la sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, la ricorrente ha rinunciato a tale parte, e il cancelliere ne ha preso atto. Il presente motivo va pertanto inteso nel senso che si basa sulla violazione dell'art. 93, n. 2, del Trattato.

— Argomenti delle parti

- 54 La ricorrente sostiene che la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento formale prescritto dall'art. 93, n. 2, del Trattato, tenuto conto dei dubbi che esistevano o che essa avrebbe dovuto avere circa la natura delle misure denunciate con riferimento all'art. 92, n. 1, del Trattato.
- 55 In primo luogo, sarebbe dimostrato che la Commissione nutiva seri dubbi riguardo alle esenzioni fiscali e alle agevolazioni di pagamento concesse alla RTP poiché, dopo due anni e mezzo di istruttoria e dopo aver ottenuto delle risposte dalle autorità portoghesi, avrebbe ancora sostenuto, in una lettera loro inviata il 31 gennaio 1996, che tali misure «sembr[avano] costituire aiuti di Stato», e avrebbe loro domandato, di conseguenza, di giustificarne la compatibilità con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3, del Trattato.
- 56 In secondo luogo, relativamente alle indennità compensative denunciate, la Commissione avrebbe dovuto nutrire ancor più dubbi circa la loro qualificazione con riguardo dell'art. 92, n. 1, del Trattato, in quanto in una decisione del 1994

essa stessa avrebbe considerato che indennità analoghe erogate alla compagnia aerea nazionale dal governo portoghese costituivano aiuti di Stato [decisione della Commissione 6 luglio 1994, 94/666/CE, relativa alla compensazione del passivo maturato dalla TAP sulle rotte delle regioni autonome delle Azzorre e di Madera (GU L 260, pag. 27)]. Risulterebbe inoltre dalla sentenza del Tribunale 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione (Racc. pag. II-229) che, anche quando la concessione di un vantaggio fiscale è diretta a compensare gli oneri derivanti da un servizio di interesse generale, tale circostanza non modifica la qualificazione di aiuto di Stato della misura di cui trattasi, senza pregiudizio dell'art. 90, n. 2, del Trattato, la cui applicazione non è stata peraltro presa in considerazione dalla Commissione nella Decisione.

57 In terzo luogo, quanto alla rateizzazione del debito della RTP nei confronti della Segurança social e alla mancata riscossione degli interessi di mora maturati, la ricorrente sostiene che, se la Commissione le avesse dato la possibilità di commentare le spiegazioni fornite dal governo portoghese, quest'ultima avrebbe potuto constatare che, in realtà, si trattava di una remissione di debito eccezionale, concessa tramite decreto, di cui ha fruito soltanto la RTP. L'argomento in base al quale tale remissione di debito dipenderebbe dai rapporti tra le due imprese sarebbe erroneo, dal momento che il problema all'origine della controversia verteva sull'interpretazione della normativa portoghese in materia di base di calcolo dei contributi e riguardava tutti i contribuenti.

58 Infine, il fatto che siano trascorsi più di tre anni prima che la Commissione giungesse a formarsi una prima opinione sarebbe comunque indice della necessità di avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato. L'impossibilità per la Commissione di acquisire un convincimento sulla base di un semplice esame preliminare avrebbe infatti dovuto indurla a svolgere un esame approfondito nell'avviare il procedimento, come richiederebbe la giurisprudenza (v., in particolare, sentenza della Corte 20 marzo 1984, causa 84/82, Germania/Commissione, Racc. pag. 1451, punto 13). Al riguardo, la ricorrente sostiene che, se può certamente ammettersi che il termine di due mesi, richiesto dalla giurisprudenza per l'esame preliminare degli aiuti debitamente notificati (v., in particolare, sentenza della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz/Germania, Racc. pag. 1471), non si applica necessariamente a misure non notificate che siano già applicate, è anche vero che, in questo caso, la Commissione è comunque tenuta ad avviare il procedimento «senza ingiustificato

ritardo» (conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn per la sentenza della Corte 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione, Racc. pag. 4617, in particolare pag. 4646). La mancata notificazione di tali misure implicherebbe anche che la Commissione agisca rapidamente per non favorire gli Stati inadempienti.

- 59 La ricorrente sottolinea che l'avvio del procedimento avrebbe avuto conseguenze importanti nel caso di specie. Da un lato, avrebbe consentito alla Commissione di utilizzare tutti gli elementi di indagine necessari, per statuire con piena cognizione di causa. Dall'altro, la ricorrente avrebbe avuto, in quanto autrice della denuncia, la possibilità di presentare osservazioni per assicurarsi che i suoi interessi fossero presi in considerazione. Infine, la Commissione, nei limiti della sua competenza esclusiva a pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti con il mercato comune, avrebbe avuto l'obbligo di prendere posizione su tutti gli elementi contenuti nella denuncia.
- 60 All'argomento della Commissione secondo il quale la ricorrente poteva adire i giudici nazionali, quest'ultima ribatte che l'avvio di tali procedimenti non ha alcuna relazione con il necessario rispetto da parte della Commissione delle norme procedurali dettate dall'art. 93 del Trattato. Essa sottolinea tuttavia di aver adito più volte il Supremo Tribunal Administrativo. Benché inizialmente questo avesse annullato la decisione ministeriale che fissava l'importo dell'indennità compensativa attribuita alla RTP nel 1993 per mancanza di motivazione riguardo agli elementi di calcolo presi in considerazione dallo Stato (sentenza 13 febbraio 1996), la stessa istanza giurisdizionale in seduta plenaria avrebbe successivamente stabilito, con sentenza 23 giugno 1998, che tale atto non era impugnabile. Il Supremo Tribunal Administrativo non sarebbe stato pertanto in grado di pronunciarsi sulla qualificazione giuridica delle misure denunciate alla stregua degli artt. 92 e 93 del Trattato. Altre cause, relative alle indennità compensative successive e agli abbandoni di credito della Segurança social, sarebbero del pari pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali portoghesi.
- 61 La Commissione sostiene di non essere tenuta ad avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato allorché incontri difficoltà nel definire la natura

giuridica delle misure in questione. Ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato, l'avvio del procedimento obbligherebbe quindi lo Stato membro a sospendere l'erogazione dell'aiuto, obbligo che avrebbe peraltro effetto diretto sia per gli aiuti notificati sia per gli aiuti non notificati (v. sentenza Lorenz). La sospensione delle presunte misure d'aiuto potrebbe avere serie ripercussioni economiche se tali misure fossero poi ritenute compatibili con il mercato comune, o se si ritenessero persino inesistenti gli aiuti di Stato.

62 Secondo la Commissione, la ricorrente, se voleva che le autorità portoghesi cessassero l'erogazione degli aiuti denunciati, avrebbe dovuto adire i tribunali portoghesi in attesa che la Commissione conducesse a termine le procedure d'esame. Al riguardo, essa sottolinea che i giudici nazionali, anche quando essa è contemporaneamente investita della questione, sono competenti ad esaminare la validità degli atti adottati dagli Stati membri che comportano l'attuazione di aiuti la cui legittimità è controversa, onde salvaguardare i diritti dei privati (sentenze della Corte 21 novembre 1991, causa C-354/90, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Racc. pag. I-5505, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, *SFEI e a.*, Racc. pag. I-3547). Nel caso di specie, la ricorrente avrebbe peraltro menzionato nella propria denuncia il fatto di aver adito i giudici nazionali per contestare i presunti aiuti alla RTP e di essersi rivolta alle pubbliche autorità e al consiglio per la concorrenza.

63 In ogni caso, la Commissione ritiene che non fosse suo dovere avviare la procedura nel caso di specie.

64 Innanzitutto, per quanto riguarda la lettera inviata alle autorità portoghesi il 31 gennaio 1996, essa porterebbe ad escludere l'esistenza di dubbi sulla natura di aiuti di Stato delle esenzioni fiscali e dei termini concessi per pagare il canone connesso all'uso della rete TDP. Chiarimenti aggiuntivi sarebbero stati richiesti solo per consentire alla Commissione di disporre di un parere sull'esistenza o meno di un aiuto di Stato. In mancanza di tutti gli elementi necessari per valutare correttamente la situazione al fine di esprimere un giudizio, la Commissione ritiene che non le fosse possibile dare automaticamente inizio al procedimento.

- 65 Quanto alla qualificazione della rateizzazione del debito accordato dalla Segurança social, la Commissione rileva che con la RTP era stato concluso un accordo amichevole, confermato successivamente con decreto, per evitare un procedimento giudiziario sull'interpretazione delle norme nazionali relative alla tassazione di taluni complementi di retribuzione, la cui costituzionalità era dubbia.
- 66 Inoltre, sarebbe erroneo l'argomento secondo il quale l'avvio del procedimento avrebbe consentito alla Commissione di definire la propria posizione in modo non precipitoso e di tener meglio conto degli interessi della denunciante. La Commissione ricorda di non avere una competenza esclusiva per valutare l'esistenza degli aiuti, per cui la ricorrente non era priva di tutela giurisdizionale solo perché non era stato avviato il procedimento, potendo essa adire i giudici nazionali. La Decisione sarebbe inoltre impugnabile.
- 67 Infine, il fatto che l'analisi preliminare duri a lungo non implicherebbe, di per sé, che il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato debba essere avviato. Nel caso di specie la Commissione non sarebbe rimasta inattiva, e sarebbe stato sconsigliato avviare il procedimento senza avere a disposizione tutti gli elementi relativi ai problemi generali del settore audiovisivo in Europa o i chiarimenti forniti dalle autorità nazionali.
- 68 La Repubblica portoghese sostiene che l'avvio del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato si impone alla Commissione solo qualora essa nutra dubbi quanto alla compatibilità di un aiuto, ma non quando si tratta soltanto di qualificare delle misure alla luce dell'art. 92 del Trattato. Il fatto che tale operazione di qualificazione possa richiedere, come nel caso di specie, una valutazione complessa, continua e prolungata dei fatti da parte della Commissione non significherebbe per questo che la suddetta operazione porti necessariamente alla conclusione che si tratti di aiuti di Stato. Al riguardo, spetterebbe alla Commissione decidere se essa disponga degli elementi sufficienti per rifiutarsi di qualificare una misura come aiuto di Stato e, a questo scopo, utilizzare i tempi e gli strumenti che essa considera necessari.

- 69 La RTP condivide l'argomento della Commissione e sostiene, in particolare, che il settore televisivo è escluso dal campo di applicazione delle regole di concorrenza, così che le indennità controverse sfuggono alle disposizioni dell'art. 92 del Trattato e al controllo della Commissione.

— Giudizio del Tribunale

- 70 Nell'ambito dell'art. 93 del Trattato occorre distinguere fra, da un lato, la fase preliminare d'esame degli aiuti, istituita dall'art. 93, n. 3, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione tanto sul carattere di aiuto di Stato della misura di cui trattasi quanto sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto in questione con il mercato comune e, dall'altro, la fase formale di esame di cui al n. 2. Solo nell'ambito di questa fase di esame, diretta a consentire alla Commissione di avere un'informazione completa su tutti i dati della pratica, il Trattato prevede l'obbligo della Commissione di intimare agli interessati di presentare le loro osservazioni (v., in particolare, sentenze della Corte 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione, Racc. pag. I-2487, punto 22, e 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione, Racc. pag. I-3203, punto 16).
- 71 Secondo una giurisprudenza costante, il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato, si dimostra indispensabile non appena la Commissione si trovi in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato comune. La Commissione, quindi, può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato per decidere a favore di un aiuto solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, in esito ad un primo esame, che tale aiuto è compatibile con il mercato comune. Per contro, qualora questo primo esame abbia convinto la Commissione del contrario, oppure non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della compatibilità di detto aiuto col mercato comune, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato (citata sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 39 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 72 Da tale giurisprudenza deriva inoltre che la Commissione è obbligata ad avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato qualora un primo esame non le abbia consentito di superare tutte le difficoltà poste dalla questione se una misura statale sottoposta al suo controllo costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, quanto meno allorquando non sia stata in grado di acquisire la convinzione che il provvedimento di cui trattasi, anche se qualificato come aiuto di Stato, è in ogni modo compatibile con il mercato comune (sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-11/95, BP Chemicals/Commissione, Racc. pag. II-3235, punto 166).
- 73 Nel caso di specie è assodato che la Commissione ha adottato la Decisione senza dare inizio al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, ritenendo che le sei categorie di provvedimenti sottoposte alla sua valutazione non costituissero aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Occorre altresì rilevare che la Commissione non ha valutato se tali provvedimenti, ammesso che siano qualificati come aiuti, fossero compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, nn. 2 o 3, del Trattato, oppure ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato.
- 74 Occorre pertanto accertare se, per la parte in cui esse vertono sulle quattro categorie di provvedimenti oggetto del ricorso in esame, le valutazioni su cui la Commissione si è basata per adottare una decisione favorevole a tali provvedimenti, al termine della fase preliminare di esame, presentassero difficoltà tali da giustificare l'avvio del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato.
- 75 Per quanto riguarda, in primo luogo, i conferimenti finanziari erogati dallo Stato portoghese alla RTP a titolo di indennità compensative, nella Decisione la Commissione ha ritenuto che essi non costituissero aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, poiché erano diretti a compensare il costo effettivo dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico assunti da tale impresa. In particolare, va ricordato che, riguardo alle indennità erogate nel periodo 1993-1995, la Commissione ha considerato che «il vantaggio finanziario che risulta [da tali]

trasferimenti non ha superato quanto strettamente necessario all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico imposti nel capitolato d'oneri» (v. punto 22 della presente sentenza). Anche per il 1992 la Commissione si è basata sull'assenza di un «eccesso di compensazione», deducendola dal limitato importo dell'indennità versata in quell'anno alla RTP, concludendo che non si trattava di un aiuto (v. punto 23 della presente sentenza).

- 76 Ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, «salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli 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».
- 77 Secondo una costante giurisprudenza, tale disposizione si prefigge lo scopo di evitare che sugli scambi fra Stati membri incidano vantaggi concessi dalle pubbliche autorità, i quali, sotto varie forme, alterino o rischino di alterare la concorrenza, favorendo determinate imprese o determinati prodotti (sentenze della Corte 15 marzo 1994, causa C-387/92, Banco Exterior de España, Racc. pag. I-877, punto 12, e SFEI e a., citata, punto 58).
- 78 Per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve pertanto determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (sentenze della Corte SFEI e a., citata, punto 60; 29 aprile 1999, causa C-342/96, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-2459, punto 41; e 29 giugno 1999, causa C-256/97, DM Transport, Racc. pag. I-3913, punto 22).
- 79 Nel caso di specie, come ha osservato la Commissione stessa nella Decisione, i conferimenti finanziari erogati ogni anno alla RTP a titolo di indennità compensative procurano a detta impresa un «vantaggio finanziario».

- 80 D'altronde, dalla Decisione emerge che l'importo dei conferimenti erogati alla RTP tra il 1992 e il 1995 ha rappresentato una percentuale compresa tra il 15% e il 18% delle sue entrate annue (v., supra, punto 20), e che la RTP fruiva anche di proventi pubblicitari come gli altri canali televisivi con i quali si trova in concorrenza diretta sul mercato della pubblicità.
- 81 Pertanto, nei limiti in cui, nella Decisione, la Commissione ha accertato che la RTP gode di un «vantaggio finanziario» derivante dall'erogazione dei conferimenti finanziari di cui trattasi, che sembrano idonei ad alterare la concorrenza con gli altri operatori televisivi, la fondatezza delle sue valutazioni secondo le quali tali provvedimenti non costituivano aiuti era, quanto meno, tale da sollevare gravi difficoltà.
- 82 Il fatto che, secondo la Decisione, l'erogazione dei suddetti conferimenti sia volta unicamente a compensare il maggior costo dei compiti di servizio pubblico assunti dalla RTP non può sottrarli alla qualificazione come aiuti ai sensi dell'art. 92 del Trattato.
- 83 Infatti, l'art. 92, n. 1, del Trattato non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti (sentenze della Corte 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 79, e 26 settembre 1996, causa C-241/94, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4551, punto 20). Ne consegue che la nozione di aiuto è una nozione obiettiva e funzione soltanto della questione se una misura statale conferisca o meno un vantaggio ad una o a talune imprese (sentenza del Tribunale 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 52).
- 84 Come risulta dalla giurisprudenza, ne consegue, in particolare, che il fatto che le autorità pubbliche concedano ad un'impresa un vantaggio finanziario per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico asseritamente assunti dalla detta impresa non incide sulla qualificazione di tale misura come aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, e non esclude il fatto che tale elemento venga

tenuto in considerazione nell'esaminare la compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato comune, ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato (v. sentenza FFSA e a./Commissione, citata, punti 178 e 199, confermata con ordinanza della Corte 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. I-1303, punto 33). Al riguardo va osservato che, a differenza della causa che ha dato origine alla sentenza FFSA e a./Commissione, nel caso di specie la Commissione non ha applicato, nella sua Decisione, la deroga prevista dall'art. 90, n. 2, del Trattato, né, tanto meno, le condizioni specifiche prescritte da tale disposizione, né d'altronde sostiene di averlo fatto.

85 Da tali elementi risulta che la valutazione su cui la Commissione si è basata per giudicare che i conferimenti finanziari erogati alla RTP a titolo di indennità compensative non costituivano aiuti presentava gravi difficoltà, le quali, poiché non era provata la compatibilità dei conferimenti stessi con il mercato comune, imponevano l'avvio del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato.

86 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le esenzioni fiscali e le agevolazioni di pagamento accordate alla RTP, la Commissione ha considerato nella Decisione che neppure queste due categorie di provvedimenti costituivano aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato (v., supra, punti 25 e 28).

87 Si deve tuttavia rilevare che, con lettera indirizzata alle autorità portoghesi il 31 gennaio 1996, la Commissione ha comunicato loro che, «dopo un esame iniziale, tali [misure] sembr[avano] costituire aiuti di Stato rientranti nella sfera di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato», chiedendo loro di conseguenza se le ritenessero compatibili con il mercato comune (v., supra, punto 13).

88 Occorre pertanto accertare se, come sostiene la ricorrente, le valutazioni così effettuate dalla Commissione in merito alle misure in questione e le informazioni richieste alle autorità pubbliche portoghesi, nel corso della fase preliminare di esame, siano tali da evidenziare l'esistenza di gravi difficoltà che impongono l'avvio del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato.

- 89 Emerge dalla giurisprudenza che il semplice fatto che siano sorte discussioni tra la Commissione e lo Stato membro interessato nel corso della fase preliminare di esame e che, in tale contesto, la Commissione abbia potuto richiedere informazioni supplementari sulle misure soggette al suo controllo non si può considerare, di per sé, una prova del fatto che detta istituzione si trovasse di fronte a serie difficoltà di valutazione (v. sentenza *Matra/Commissione*, citata, punto 38). Tuttavia, non si potrebbe per questo escludere che il tenore delle discussioni tra la Commissione e lo Stato membro interessato nel corso di questa fase del procedimento possa, in determinate circostanze, essere di natura tale da rivelare l'esistenza di siffatte difficoltà (v. sentenza *Germania/Commissione*, citata, punto 14).
- 90 Nel caso di specie va rilevato, innanzitutto, che la lettera 31 gennaio 1996 della Commissione faceva già seguito ad una prima richiesta di informazioni sulle misure in questione, cui le autorità portoghesi avevano risposto con lettera 14 dicembre 1995. E' altresì assodato che questa nuova richiesta di informazioni giungeva più di 30 mesi dopo che la ricorrente aveva lamentato, nella denuncia depositata il 30 luglio 1993, l'esistenza di esenzioni fiscali a favore della RTP, e quasi 24 mesi dopo che la Commissione era stata informata delle agevolazioni di pagamento accordate alla RTP dall'ente pubblico incaricato di gestire la rete televisiva. Peraltro, come sottolineato dalla Commissione nella lettera 31 dicembre 1996, questa nuova richiesta di informazioni era pervenuta «dopo un esame iniziale» delle suddette misure. Alla luce di tali elementi, bisogna pertanto considerare che, alla data in cui la lettera summenzionata è stata inviata alle autorità portoghesi, la Commissione aveva già effettuato un «primo esame» delle misure denunciate, ai sensi della giurisprudenza.
- 91 In proposito va osservato che la Commissione può limitarsi alla fase preliminare di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato e adottare una decisione favorevole a una misura statale non notificata solo nel caso in cui sia in grado di acquisire la convinzione, dopo un primo esame, che detta misura non può qualificarsi aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato o che, pur costituendo un aiuto, è compatibile con il mercato comune (sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Gestevisión Telecinco/Commissione*, Racc. pag. II-3407, punto 52 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 92 Orbene, dalla lettera indirizzata dalla Commissione alle autorità portoghesi il 31 gennaio 1996 risulta che, al termine del primo esame effettuato, essa riteneva che le esenzioni fiscali e le agevolazioni di pagamento accordate alla RTP costituissero aiuti, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, e che, lungi dall'essere in grado di chiudere il procedimento con una decisione favorevole a tali misure, essa continuava a nutrire seri dubbi sulla loro compatibilità con il mercato comune.
- 93 Questa osservazione è inoltre confermata da una lettera successiva datata 16 aprile 1996, prodotta dalla Commissione a seguito di un quesito scritto del Tribunale, da essa inviata alle autorità portoghesi dopo aver ottenuto risposta alla sua richiesta.
- 94 Da un lato, in merito alle esenzioni fiscali, la Commissione sottolineava nuovamente: «[Questa misura] ha costituito un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato e (...) di conseguenza le autorità portoghesi dovrebbero dichiarare se ritengano che tale aiuto possa essere giustificato sulla base delle deroghe ex art. 92».
- 95 Per quanto riguarda, d'altro lato, le agevolazioni di pagamento accordate alla RTP per l'uso della rete televisiva, la Commissione chiedeva che le fossero indicati i motivi per cui le tariffe applicate alla RTP erano diverse da quelle imposte alla SIC, nonché l'importo degli interessi di mora dovuti dalla RTP, facendo rilevare al contempo che «la rete TDP è di proprietà pubblica e qualsiasi trattamento di favore da essa dispensato, e che non venisse applicato da un'impresa privata che agisca nel rispetto delle regole del mercato, può costituire un aiuto di Stato». Al riguardo è infatti necessario sottolineare che, secondo la giurisprudenza, gli interessi di mora e le maggiorazioni che un'impresa può essere indotta a versare ad un ente pubblico, in cambio di ampie agevolazioni di pagamento, non sono idonei a compensare del tutto il vantaggio di cui la detta impresa ha fruito. Tali agevolazioni di pagamento, concesse in modo discrezionale all'impresa, costituiscono aiuti concessi da uno Stato nel caso in cui, tenuto conto dell'entità del vantaggio economico in tal modo conferito, l'impresa non

avrebbe, con ogni evidenza, ottenuto analoghe agevolazioni da un creditore privato che si fosse trovato nella medesima situazione del creditore pubblico di cui trattasi (sentenza DM Transport, citata, punti 21 e 30).

- 96 Di conseguenza si deve ritenere che, al termine del primo esame da essa svolto, la Commissione si trovava effettivamente di fronte a serie difficoltà di valutazione non soltanto per qualificare le misure in questione con riguardo alla nozione di aiuto, ma anche per stabilirne la compatibilità con il mercato comune, ragion per cui essa era tenuta ad avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato.
- 97 In terzo luogo, dalla Decisione risulta che, nel 1993, la RTP ha beneficiato, da un lato, della rateizzazione di un debito nei confronti della Segurança social, sorto a causa del mancato pagamento dei contributi dovuti sulle integrazioni retributive per il periodo 1983-1989, di importo pari a PTE 2 189 milioni e, dall'altro, di un esonero dagli interessi e maggiorazioni di mora corrispondenti. La Commissione ha concluso che non si trattava di un aiuto in quanto la misura denunciata derivava da un accordo tra la RTP e la Segurança social, mirante ad evitare un'azione giudiziaria sulla legittimità dei contributi in questione. Secondo la Commissione, la Segurança social avrebbe infatti adottato un comportamento simile a quello di un operatore privato in circostanze analoghe.
- 98 Secondo la giurisprudenza della Corte, il comportamento di un ente pubblico competente per la riscossione dei contributi previdenziali il quale tolleri che i detti contributi siano pagati in ritardo conferisce all'impresa che se ne giova un vantaggio commerciale apprezzabile, in quanto allevia nei suoi confronti l'onere risultante dalla normale applicazione del regime previdenziale (sentenza DM Transport, citata, punto 19). Gli interessi normalmente applicabili a tale tipo di crediti sono quelli destinati a riparare il danno subito dal creditore a causa del ritardo nell'adempimento da parte del debitore, vale a dire gli interessi moratori (sentenza Spagna/Commissione, citata, punto 48).

- 99 Deriva dalla stessa giurisprudenza che, in caso di accordi tra un'impresa e un ente pubblico, competente per la riscossione dei contributi previdenziali, comportanti agevolazioni di pagamento, il comportamento di tale ente, che si ritiene abbia agito come un creditore pubblico, va paragonato a quello di un ipotetico creditore privato che si trovi nella medesima situazione nei confronti del suo debitore e che cerchi di recuperare somme che gli sono dovute (sentenza DM Transport, punto 25, e Spagna/Commissione, punto 46). Non si può quindi escludere che una transazione conclusa tra un ente previdenziale e il suo debitore per evitare incertezze connesse al prosieguo del contenzioso in sede giudiziale rientri in un comportamento tipico di un creditore privato che cerca di recuperare somme che gli sono dovute.
- 100 Tuttavia, nel caso di specie, dalla Decisione stessa risulta che, come è stato sostenuto dalla ricorrente nella sua denuncia, senza essere contraddetta dalla Commissione, «la rateizzazione del debito e la mancata riscossione delle ammende e degli interessi correlati sono stati istituiti tramite un decreto congiunto del Ministero delle Finanze e del Ministero della Previdenza sociale», e non tramite un accordo tra la Segurança social e la RTP. Non si contesta neppure il fatto, anch'esso fatto rilevare dalla ricorrente nella denuncia, che il provvedimento normativo denunciato, che deroga alla disciplina sulla previdenza sociale, non è stato reso applicabile alle altre società interessate.
- 101 Pertanto, in circostanze come quelle del caso di specie, in cui la Commissione ha inteso basarsi esclusivamente sul comportamento dell'ente previdenziale portoghese per autorizzare i vantaggi concessi alla RTP, essa avrebbe dovuto disporre di elementi più dettagliati sulla vera natura del provvedimento denunciato per far fronte alle obiezioni sollevate dalla ricorrente nella denuncia. In queste condizioni, la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, al fine di verificare, dopo aver acquisito tutti i punti di vista necessari, la fondatezza delle proprie valutazioni la cui elaborazione, in assenza di informazioni supplementari, presentava serie difficoltà.

- 102 Infine, si deve sottolineare che, secondo la giurisprudenza, il fatto che sia trascorso un lasso di tempo di gran lunga superiore al tempo normalmente necessario per un primo esame operato in base all'art. 93, n. 3, del Trattato può, assieme ad altri elementi, indurre ad ammettere che la Commissione ha incontrato gravi difficoltà di valutazione che imponevano l'avvio del procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato (sentenza Germania/Commissione, punti 15 e 17).
- 103 Vero è che la Commissione non è tenuta a svolgere un esame preliminare di tali misure nel termine di due mesi cui si riferisce la sentenza Lorenz in un'ipotesi come la fattispecie, nella quale le misure statali controverse non sono state notificate dallo Stato membro interessato (sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, citata, punto 79).
- 104 Tale soluzione si basa sulla necessità di tenere in considerazione l'interesse legittimo dello Stato membro interessato ad essere rapidamente edotto sulla legittimità dei provvedimenti notificati alla Commissione. Questa considerazione non è più pertinente qualora lo Stato membro abbia attuato delle misure senza notificarle previamente alla Commissione. Detto Stato, se avesse nutrito dubbi sulla natura di aiuto di Stato delle misure che progettava, avrebbe potuto salvaguardare i propri interessi notificando tale progetto di misure alla Commissione, obbligandola così a prendere posizione entro due mesi (sentenza SFEI e a., citata, punto 48, e sentenza Gestevisión Telecinco/Commissione, citata, punto 78).
- 105 E' pur vero che, se terzi interessati hanno presentato alla Commissione denunce relative a misure statali non notificate conformemente all'art. 93, n. 3, l'istituzione, nell'ambito della fase preliminare prescritta da tale disposizione, deve procedere a un esame diligente e imparziale di dette denunce, per applicare correttamente le norme fondamentali del Trattato sugli aiuti di Stato (citato

sentenze *Gestevisión Telecinco/Commissione*, punto 53, e *Commissione/Sytraval e Brink's France*, punto 62). Ne consegue, in particolare, che la Commissione non può protrarre all'infinito l'esame preliminare di misure statali denunciate ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato se ha consentito ad iniziare siffatto esame (sentenza *Gestevisión Telecinco/Commissione*, punto 74).

- 106 Nel caso di specie va rilevato che la Decisione è stata adottata il 7 novembre 1996, al termine di una fase preliminare di esame avviata il 30 luglio 1993, data in cui è stata depositata la prima denuncia della ricorrente, ossia più di 39 mesi prima e, in ogni caso, circa 33 mesi dopo il completamento della denuncia da parte della ricorrente, avvenuto il 12 febbraio 1994.
- 107 Alla luce della giurisprudenza, tali tempi sono di gran lunga superiori al tempo normalmente necessario per un primo esame (sentenza *Germania/Commissione*, punto 15, sentenza *Gestevisión Telecinco/Commissione*, punti 80 e 81, e conclusioni dell'avvocato generale Lenz per la sentenza *Commissione/Sytraval e Brink's France*, citata, Racc. pag. I-1723, paragrafo 92), che ha il solo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla qualificazione dei provvedimenti sottoposti al suo esame e sulla loro compatibilità con il mercato comune.
- 108 Alla luce di tutti questi elementi, occorre quindi dichiarare che la Commissione non era in grado, al termine di un primo esame, di superare tutte le difficoltà poste dalla questione se i provvedimenti controversi sottoposti al suo controllo costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato. Dal momento che la compatibilità di tali provvedimenti con il mercato comune non era stata stabilita nella Decisione, la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento ex art. 93, n. 2, del Trattato, al fine di verificare, dopo aver acquisito tutti i punti di vista necessari, la fondatezza della propria valutazione.

- 109 Non essendo stata preceduta da siffatto procedimento, e senza che sia necessario statuire sugli altri motivi e conclusioni della ricorrente, la Decisione dev'essere annullata per la parte in cui riguarda le misure adottate dallo Stato portoghese a favore della RTP consistenti in conferimenti finanziari erogati a titolo di indennità compensative, esenzioni fiscali, agevolazioni di pagamento per l'uso della rete televisiva, nonché nella rateizzazione di un debito causato dall'omesso pagamento dei contributi previdenziali, accompagnata dalla mancata riscossione degli interessi di mora.

Sulle spese

- 110 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 87, n. 3, del medesimo regolamento, il Tribunale può ripartire le spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi.
- 111 Nel caso di specie, la Commissione è rimasta soccombente quanto alle sue conclusioni volte al rigetto del ricorso d'annullamento proposto contro la Decisione, mentre la ricorrente è rimasta soccombente quanto alla sua domanda diretta all'annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera 20 dicembre 1996. Tuttavia, nella misura in cui l'essenziale degli argomenti delle parti riguardava la legittimità della Decisione, si ritiene che sia fatta un'equa valutazione delle circostanze della causa decidendo che la Commissione sopporterà, oltre alle proprie spese, i due terzi delle spese della ricorrente, fatta eccezione per quelle da questa sostenute a causa dell'intervento della Repubblica portoghese e della RTP.
- 112 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella controversia sopportano le proprie spese. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, terzo comma, dello stesso regolamento, il Tribunale può ordinare che un interveniente, diverso dagli Stati

membri, dagli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, dalle istituzioni e dall'Autorità di vigilanza dell'Associazione europea di libero scambio, sopporti le proprie spese.

- 113 La Repubblica portoghese e la RTP, intervenienti a sostegno della Commissione, sopporteranno le proprie spese e, in solido, i due terzi delle spese sostenute dalla ricorrente a causa del loro intervento.
- 114 Il Regno Unito, che non ha presentato memorie d'intervento, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è irricevibile per la parte in cui è diretto contro la lettera della Commissione 20 dicembre 1996.

- 2) La Decisione è annullata per la parte in cui riguarda le misure adottate dallo Stato portoghese a favore della RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, consistenti in conferimenti finanziari erogati a titolo di indennità compensative, esenzioni fiscali, agevolazioni di pagamento per l'uso della rete televisiva, nonché nella rateizzazione del debito causato dall'omesso pagamento dei contributi previdenziali, accompagnata dalla mancata riscossione degli interessi di mora.

- 3) La Commissione sopporterà le proprie spese, nonché i due terzi delle spese sostenute dalla ricorrente, con esclusione di quelle dovute agli interventi della RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, e della Repubblica portoghese.

- 4) La Repubblica portoghese e la RTP — Radiotelevisão Portuguesa, SA, sopporteranno le proprie spese e, in solido, i due terzi delle spese sostenute dalla ricorrente a causa del loro intervento.

- 5) Il Regno Unito sopporterà le proprie spese.

Vesterdorf

Tiili

Potocki

Meij

Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 maggio 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

B. Vesterdorf