

PRINCIPATO & PORRARO  
STUDIO DI AVVOCATI

---

Avv. Luigi Principato  
Professore aggregato di diritto costituzionale e  
diritto pubblico dell'economia  
Università degli studi della Tuscia

Avv. Caterina Principato  
Avv. Andrea Serafini  
Avv. Marco Macri  
Avv. Vittorio Castaldi  
Avv. Angela Di Padova

Avv. Domenico Porraro  
Professore aggregato diritto della crisi d'impresa  
Università degli studi della Tuscia

Dott.ssa Consuelo Pia

Roma li 17 luglio 2019

**Egregio Signore  
Dott. Riccardo Laganà  
Via Tina Pica n. 10  
00139 Roma**

**Oggetto: Parere sulla disciplina del canone di abbonamento alla televisione per uso privato introdotta dall'art. 1 comma 160 l. n. 208 del 2015, alla luce del d.m. 31 dicembre 2019 (Ministero dell'economia e delle finanze).**

Sono richiesto del mio parere in ordine alla disciplina del canone di abbonamento alla televisione per uso privato introdotta dall'art. 1 comma 160 l. n. 208 del 2015, alla luce del d.m. 31 dicembre 2019 (Ministero dell'economia e delle finanze).

Mi è stata fornita all'uopo a) copia del conto economico consolidato 2019-2021 della Rai s.p.a. e b) un prospetto dell'andamento della riscossione dei canoni televisivi, sia ad uso privato che speciali, dal 2015 al 2018.

**1. Premessa. La normativa di riferimento.**



L'art. 27 comma 8 l. n. 488 del 1999 prescrive, di contro, che "Il canone di abbonamento alle radioaudizioni circolari e alla televisione è attribuito per intero alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ad eccezione della quota già spettante all'Accademia di Santa Cecilia".

La l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2018), all'art. 1 commi 152 ss., ha disposto il pagamento del canone attraverso la bolletta elettrica. Il comma 160 ha prescritto che "Per gli anni dal 2016 al 2018, le eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento alla televisione rispetto alle somme già iscritte a tale titolo nel bilancio di previsione per l'anno 2016 sono riversate all'Erario per una quota pari al 33 per cento del loro ammontare per l'anno 2016 e del 50 per cento per ciascuno degli anni 2017 e 2018, per essere destinate: a) all'ampliamento sino ad euro 8.000 della soglia reddituale prevista dall'articolo 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ai fini della esenzione dal pagamento del canone di abbonamento televisivo in favore di soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni; b) al finanziamento, fino ad un importo massimo di 50 milioni di euro in ragione d'anno, di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, da istituire nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico; c) al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni. Le somme di cui al presente comma sono ripartite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, che stabilisce altresì le modalità di fruizione dell'esenzione di cui alla lettera a), ferma restando l'assegnazione alla società RAI-Radiotelevisione italiana Spa della restante quota delle eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento. Le quote delle entrate del canone di abbonamento già destinate dalla legislazione vigente a specifiche finalità sono attribuite sulla base dell'ammontare delle predette somme iscritte nel bilancio di previsione per l'anno 2016, ovvero dell'ammontare versato al predetto titolo nell'esercizio di riferimento, se inferiore alla previsione per il 2016. Le somme di cui al pre-

sente comma non impegnate in ciascun esercizio possono esserlo in quello successivo.”

A mente del comma 161, “Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio, anche in conto dei residui. Alle suddette somme si applica quanto previsto dall'articolo 34, comma 7, ultimo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni.”

L'art. 1 comma 2 l. 26 ottobre 2016, n. 198 ha istituito il “Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione”, cui è destinata (art. 1 comma 2 lett. c) una “quota delle maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento alla televisione”, per un importo massimo di euro 100 milioni per l'anno 2016 e di euro 125 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Con d.m. (MEF) n. 18768 del 9 febbraio 2018 è stato accertato un *extra*-gettito per il 2017, sui canoni di abbonamento, di oltre 193 milioni di euro, conseguentemente assegnandosene circa 96 milioni<sup>1</sup> alla Rai ed altrettanti da destinarsi agli interventi prescritti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 1 comma 160 legge di stabilità 2016.<sup>2</sup>

In conclusione, il d.m. 31 dicembre 2018 (MEF) ha destinato al Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione l'importo di *extra*-gettito pari ad euro 86 milioni circa, determinato in considerazione degli accertamenti e dei correttivi sopra indicati.

## **2. La formulazione del quesito.**

Sono stato richiesto di verificare la legittimità della novella in tema di determinazione e finalità d'impiego del gettito derivante dal canone di abbonamento televisivo, nonché la correttezza dell'appostamento nel conto economico consolidato di gruppo 2019/2021 del contributo di euro 40 milioni di cui all'art. 1 comma 101 l. 30 dicembre 2018 n. 147, previsto per gli anni 2019 e 2020.

---

<sup>1</sup> A tale somma è stato aggiunto l'ulteriore importo di euro 7 milioni circa, a seguito dell'assestamento disposto con l. 3 ottobre 2017, n. 157.

<sup>2</sup> Il d.m. 16 febbraio 2018 (MEF) ha destinato circa 20 milioni di euro di tale *extra*-gettito alla finalità di cui all'art. 1 comma 160 lett. a) l. n. 208 del 2015 (ampliamento della soglia reddituale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di pagamento del canone di abbonamento televisivo).

### **3. Natura giuridica e caratteristiche strutturali dell'obbligo di pagamento del canone televisivo. Profili di illegittimità dell'art. 1 comma 160 l. n. 208 del 2015.**

La *ratio* dell'art. 27 comma 8 l. n. 488 del 1999, a mente del quale "il canone di abbonamento alle radioaudizioni circolari e alla televisione è attribuito per intero alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ad eccezione della quota già spettante all'Accademia di Santa Cecilia", si coglie avuto riguardo alla struttura ed alla funzione di tale peculiare obbligo: si tratta, infatti, di un'imposta di scopo, il cui introito è conseguentemente vincolato alla esclusiva funzione di dotazione finanziaria della concessionaria del pubblico servizio.

Ciò che può considerarsi legittimo proprio in ragione degli "obblighi informativi peculiari che sono fissati in capo alla radiotelevisione pubblica rispetto a quella privata"<sup>3</sup>: la Corte costituzionale<sup>4</sup> ha chiarito che i concessionari privati e quello pubblico sono diversificati perché quest'ultimo è tenuto a svolgere la funzione specifica di informare nel rispetto del pluralismo e di diffondere la cultura, nell'intento di accrescere la partecipazione democratica dei cittadini. Proprio per questo è giustificato il pagamento del canone, siccome atto a sostenere finanziariamente il perseguimento delle finalità imposte all'esercizio del pubblico servizio.

Non si tratta dunque di un corrispettivo di un servizio, secondo un approccio contrattualistico<sup>5</sup> abbandonato da tempo, e neanche di una tassa, almeno a far data dall'entrata in vigore della l. 103 del 1975.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2005, 148; F. Giglioni, *Gli obblighi di pubblico servizio nel settore radiotelevisivo a tecnologia analogica*, in *Astrid*, 2003, 6 osserva che "Se si dispone che certe attività dei concessionari privati sono dovute al fine di garantire finalità di pubblico servizio è necessario prevedere un sistema di finanziamento pubblico compensativo a carico dello stato o, in parte, anche a carico di altri operatori del servizio, che ricostruisca un rapporto più corretto tra prestazione obbligatoria di certi servizi e strumenti di compensazione economica; di questo diverso equilibrio tra obblighi di servizio e fonti di finanziamento dovrebbe usufruire anche il concessionario pubblico, superando così il metodo antiquato del pagamento del canone".

<sup>4</sup> Corte cost. 26 giugno 2002, n. 284, in *Giur. cost.*, 2002, 2049 ss. con nota di R. Borrello, *Il canone radiotelevisivo di nuovo dinanzi alla Corte: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, il quale ripercorre l'evoluzione della disciplina e della giurisprudenza in tema di canone radiotelevisivo.

<sup>5</sup> A. Franco, *Natura e profili costituzionali del canone di abbonamento nel quadro del rapporto di utenza radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1983, 1629 ss.

<sup>6</sup> Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza 12 maggio 1988, n. 535, in *Giur. cost.*, 1988, 5258, con nota di A. Fantozzi, *Brevi note sulla qualificazione tributaria del canone radiotelevisivo*, la quale ebbe a precisare che nel vigore del r.d.l. n. 246 del 1938 era ancora sostenibile la natura giuridica di tassa del canone

Piuttosto, si tratta di un'imposta di scopo della quale non può neanche predicarsi l'incostituzionalità riguardo al parametro della capacità contributiva ex art. 53 Cost., atteso che la stessa titolarità dell'apparecchio televisivo è stata giudicata indice di tale capacità<sup>7</sup>. Il pagamento del canone, però, non è più giustificato "in riferimento alla polizia ed all'amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano"<sup>8</sup>, bensì avuto riguardo alla specificità del servizio pubblico ed agli obblighi di contenuto che lo caratterizzano: rispetto ad esso, il "ruolo del contribuente è quello di partecipante alla sua realizzazione sul piano economico, in un'ottica che diviene per prima cosa quella dell'art. 2 Cost. riguardato sotto il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà".<sup>9</sup>

Un'imposta che è stata assolta dal dubbio di legittimità eurounitaria, quale forma di aiuto di stato alle imprese, proprio nella sua stretta funzionalità rispetto all'adempimento della missione del servizio pubblico.<sup>10</sup>

Proprio per questo, al legislatore è semmai consentito di variarne la misura, ma non la sua imputazione funzionale, costituzionalmente vincolata all'effettività dell'adempimento degli obblighi inerenti la concessionaria del servizio pubblico.

L'art. 1 comma 160 l. n. 208 del 2015 dispone che le maggiori entrate di canone, conseguenti alla modifica del sistema di riscossione (ossia all'inserimento nella bolletta elettrica), siano ripartite quanto al 33% (per il 2016) ed al 50% (per il 2017 ed il 2018) in favore dell'Erario; quanto al residuo in favore della Rai s.p.a.

La quota di c.d. *extra*-gettito destinato all'Erario, è funzionale al perseguimento di tre finalità: a) l'ampliamento della soglia reddituale per l'esenzione dall'obbligo di pagamento del canone; b) il finanziamento del Fondo per il pluralismo e l'informazione, pur se fino ad un massimo di 50 milioni; c) il finanziamento del Fon-

---

Rai, giacché il pagamento era connesso all'erogazione del servizio radiotelevisivo pubblico e sarebbe quindi stato del tutto irragionevole pretendere il pagamento anche laddove non fossero state neanche approntate le infrastrutture per l'erogazione del servizio; con l'entrata in vigore della l. 103 del 1975, però, una simile lettura non era più condivisibile perché il pagamento del canone era collegato anche alla possibilità di fruizione dei servizi forniti da Stati esteri ed emittenti private, il che contribuiva a qualificarlo in termini di imposta.

<sup>7</sup> Corte cost. 219 e 499 del 1989.

<sup>8</sup> Cass. civ. sez. I, 3 agosto 1993, n. 8549, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1192.

<sup>9</sup> R. Borrello, *Il canone radiotelevisivo*, cit., 2072.

<sup>10</sup> Cfr. il Protocollo integrativo sul servizio pubblico radiotelevisivo annesso al Trattato in occasione della Conferenza di Maastricht del 1997, confermato con risoluzione del Consiglio europeo del 25 gennaio 1999.

do per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1 comma 431 l. n. 147 del 2013.

Occorre quindi comprendere *i)* l'effettiva nozione di *extra-gettito*, in rapporto alle somme iscritte nel bilancio di previsione del 2016 e *ii)* se le finalità indicate dalla legge per l'impegno delle somme ricavate dalla riscossione del canone di abbonamento televisivo siano coerenti con la struttura e la natura dell'imposta, oppure se l'abbiano modificata illegittimamente.

***i) La determinazione del c.d. extra-gettito del canone di abbonamento, derivante dalla nuova modalità di riscossione.***

Ai fini della nozione di "extra-gettito", il legislatore ha fatto riferimento a "le eventuali maggiori entrate versate a titolo di canone di abbonamento alla televisione rispetto alle somme già iscritte a tale titolo nel bilancio di previsione per l'anno 2016". La somma di partenza a cui commisurare le "maggiori entrate" è rappresentata, quindi, da una quantificazione rapportata ad un certo momento storico e basata sul vecchio modello di riscossione e sul livello di singolo canone stabilito all'epoca.

Orbene, l'utilizzo di tale parametro appare già in sé sospetto di incostituzionalità.

Utilizzare come riferimento iniziale le somme iscritte nel bilancio di previsione per il 2016, per costruire l'extra-gettito, significa implicitamente individuare un presunto livello di fabbisogno del servizio pubblico, valido in assoluto ed a carattere tendenzialmente definitivo. Tale irrigidimento è palesemente irragionevole, visto che l'evoluzione dei tempi, soprattutto sul piano tecnologico (la trasformazione del servizio pubblico da meramente radiotelevisivo a multimediale ad es.), impone alla RAI nuovi impegni e sfide che comportano un ampliamento dei costi da affrontare, che il meccanismo di predeterminazione così delineato, potrebbe non consentire di fronteggiare, essendo inderogabili i vincoli di destinazione delle somme da sottrarre al gettito del canone.

Il modello del c.d. extra-gettito, in altri termini, è basato su parametri arbitrari ed irragionevoli, idonei a impedire il corretto perseguimento dei compiti propri del servizio pubblico radiotelevisivo.

***ii) Le finalità di impiego delle somme ricavate dall'esazione del canone di abbonamento televisivo.***

Vanno, poi, evidenziate ulteriori perplessità sulla conformità a Costituzione del modello, anche in relazione alle finalità che si vogliono perseguire mediante un extra-gettito già di per sé, per come detto, arbitrario ed irragionevole.

Si è chiarito che la legittimità del canone di abbonamento televisivo, in quanto imposta di scopo ed anche in rapporto alla disciplina eurounitaria, è strettamente connessa alle finalità di tutela dell'informazione e del pluralismo, che sono proprie del servizio pubblico.

A stretto rigore, i proventi del canone dovrebbero essere destinati ad attività direttamente imputabili, nella logica del servizio pubblico, alla società concessionaria. Adottando tale corretta angolazione, con un certo sforzo si potrebbe considerare coerente con tale vincolo di scopo, rispetto al quadro costituzionale, l'innalzamento delle soglie reddituali di esenzione dall'obbligo di pagamento del canone (art. 1, comma 160 lett. a).

Molte maggiori perplessità solleva invece il finanziamento del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

Tale fondo è stato istituito dall'articolo 1, comma 1, l. 26 ottobre 2016, n. 198 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di "garantire l'attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà e di pluralismo dell'informazione a livello nazionale e locale, ad incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e lo sviluppo di nuove imprese editoriali anche nel campo dell'informazione digitale."

Ai sensi dell'art. 1 comma 4 le risorse assegnate al Fondo sono ripartite annualmente tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dello sviluppo economico, per il finanziamento delle misure di sostegno di rispettiva competenza, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e finanze. Con ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è annualmente stabilita la destinazione delle risorse ai diversi interventi di specifica competenza della Presidenza del Consiglio (art. 1, comma 6).

In concreto, gli impieghi sono stati disposti con d.P.C.M. 12 ottobre 2017 (Riparto delle risorse del Fondo per l'anno 2017 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dello sviluppo economico); d.P.C.M. 27 novembre 2017 (Riparto delle

risorse del Fondo per l'anno 2017 destinate agli interventi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri); d.P.C.M. 17 aprile 2018 (Riparto delle risorse del Fondo per l'anno 2018 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dello sviluppo economico); d.P.C.M. 18 ottobre 2018 (Riparto delle risorse del Fondo per l'anno 2018 destinate agli interventi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Dalla lettura dei provvedimenti, si coglie che le somme sono state tutte destinate al finanziamento di iniziative di sviluppo, promozione o tutela dell'informazione e del pluralismo, pur se nel settore radiotelevisivo ed anche in quello dell'editoria. Il che induce qualche perplessità, atteso che si perde radicalmente la connessione con il servizio pubblico radiotelevisivo, pur se permane la finalità di promozione della cultura e dell'informazione, rispetto alla quale appare altresì servente l'editoria e la stampa.

Dubbi più radicali investono, di contro, la terza modalità d'impiego delle risorse ricavate dalla riscossione del canone di abbonamento televisivo, previsto dall'art. 1 comma 160 lett. c) l. n. 208 del 2015, consistente nel finanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1 comma 431 l. n. 147 del 2013.

Ai sensi del comma 432, "Le risorse assegnate al Fondo ai sensi delle lettere a) e b) del comma 431 sono annualmente utilizzate, dall'esercizio successivo a quello di assegnazione al predetto Fondo, per incrementare, nei limiti delle disponibilità del Fondo stesso, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in ugual misura, da un lato, le deduzioni di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numeri 2) e 3), e comma 4-bis, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e le detrazioni di cui all'articolo 13, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e, dall'altro lato, le detrazioni di cui al citato articolo 13, commi 1, 3 e 4, del testo unico di cui al d.P.R. n. 917 del 1986.<sup>11</sup>

In sostanza, si tratta di un Fondo funzionale a conseguire un abbassamento della pressione fiscale, reagendo sul sistema delle detrazioni e delle deduzioni.

Qui si perde ogni rapporto con l'organizzazione del sistema radiotelevisivo e con le finalità di tutela e promozione dell'informazione e del pluralismo che, come visto,

---

<sup>11</sup> Comma così modificato dall'art. 1, comma 1069, legge n. 205 del 2017.



sono poste a sostegno dell'istituzione del canone di abbonamento quale imposta di scopo.

Ne segue che, sotto tale profilo, non sembra possibile assolvere l'art. 1 comma 160 lett. c) l. n. 208 del 2015 dai dubbi di legittimità costituzionale fugati dalla Consulta nella sentenza 26 giugno 2002, n. 284, proprio perché nella novella del 2015 viene meno la funzione dell'imposta di finanziarie il perseguimento delle finalità che per l'esercizio del pubblico servizio sono obbligatorie per legge.

Per altro verso, la previsione potrebbe risultare in contrasto anche con l'art. 10 della CEDU, perché si risolve in un'interferenza statale sulla libertà dei media, in violazione del par. V racc. del Consiglio d'Europa n. R (96) 10, che obbliga gli Stati a garantire risorse certe e trasparenti ai concessionari del servizio pubblico radiotelevisivo.

Da ultimo, privare di sostanze la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo rischia di compromettere l'adempimento degli obblighi di servizio, con conseguente induzione all'inadempimento del relativo contratto. La gravità dell'assunto si coglie ancor più esaminando la determinazione della Corte dei conti 16 luglio 2019, n. 89 (*Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla Gestione finanziaria della RAI Radiotelevisione italiana s.p.a.*), relativa all'esercizio del 2017, nella quale si legge che **“le risorse da canone integralmente imputate al servizio pubblico specifico non sono sufficienti a pareggiare i costi sostenuti dalla concessionaria per l'assolvimento dei compiti di servizio pubblico. Emerge un disavanzo di 106 ml., quale differenza tra ricavi complessivi pari a 1.855,3 ml. e costi diretti e indiretti (transfer charge) ammontanti a 1.961,3 ml”**.<sup>12</sup>

E' di tutta evidenza che l'impiego delle risorse derivanti dal gettito del canone RAI per finalità eccentriche rispetto all'adempimento degli obblighi di servizio è tanto più grave – oltre che incostituzionale – quanto più tali risorse siano insufficienti per la realizzazione degli interessi pubblici sottesi al sistema radiotelevisivo.

---

<sup>12</sup> Determinazione Corte dei conti 16 luglio 2019, n. 89, 108.

Insufficienza, questa, comprovata dallo stanziamento di un contributo pubblico straordinario di 40 milioni annui, per gli esercizi 2019 e 2020, finalizzato proprio ad assicurare l'adempimento degli obblighi di servizio da parte della Rai s.p.a.<sup>13</sup>

La circostanza è, del resto, ben nota anche al *management* della società concessionaria: in sede di audizione dinanzi alla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il 15 novembre 2018, l'amministratore delegato della Rai s.p.a. dott. Fabrizio Salini ha riconosciuto che la sottrazione del 50% del c.d. extragettilo alla società concessionaria, "oltre a portare strutturalmente in negativo il segno del conto economico, rende critico il reperimento delle risorse necessarie alla copertura dei costi dei progetti previsti dal contratto di servizio. L'impatto del 50 per cento dell'extragettilo è, infatti, valutabile per RAI in un calo delle risorse di circa 93 milioni di euro, tenuto conto del previgente quadro normativo che attribuiva alla RAI l'intero extragettilo. Tale nuovo contesto rende, ovviamente, molto complesso per la RAI mettere in atto le trasformazioni verso i nuovi scenari."

#### 4. Conclusioni

La novella in tema di raccolta ed impiego del canone Rai appare, nei limiti di quanto illustrato, incoerente con il quadro costituzionale e con la struttura e la funzione del servizio pubblico radiotelevisivo. Ciò impone all'intero consiglio di amministrazione della Rai s.p.a. ed a ciascuno dei suoi componenti, nell'ambito delle proprie funzioni, di tenere una condotta atta a preservare gli interessi della società concessionaria, evitando che ad essa possa essere recato pregiudizio in applicazione di una disciplina sospetta di incostituzionalità. In difetto, atteso che la Rai s.p.a. è qualificata organismo di diritto pubblico secondo la lettura pretoria prevalente<sup>14</sup>, quello recato al patrimonio sociale dai componenti del consiglio di amministrazione, in ragione di proprie condotte attive od omissive, dovrebbe qualificarsi quale danno erariale, ferma restando la responsabilità verso la società.

Cordialità.

Avv. prof. Luigi Principato



<sup>13</sup> Cfr. art. 1 comma 101 l. 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>14</sup> Corte di Cassazione, SS.UU., 23 aprile 2008 n. 10443.