

Roma, 23 gennaio 2014

On. Roberto Fico  
 Presidente della Commissione parlamentare  
 per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi  
 Roma

Audizione dell'Associazione Articolo 21

Onorevole Presidente,

i temi che tratterò nel mio intervento sono tre: l'illegittimità del decreto 17 dicembre 2013 del Ministro per lo Sviluppo economico; la discutibile iniziativa, contenuta nel contratto di servizio, di contrassegnare con un bollino taluni programmi della Rai a differenza di altri; le perplessità che solleva l'art. 23 del contratto di servizio a proposito della scadenza della concessione in favore della Rai.

**I.** Il ministro per lo sviluppo economico, con decreto 17 dicembre 2013, già inviato alla Corte dei Conti per il controllo di legittimità, ha disposto che per l'anno 2014 non debba essere accordato alla Rai l'adeguamento del canone di abbonamento al tasso di inflazione programmato previsto dall'art. 47 d.lgs n. 177 del 2005. Tale diniego viene giustificato, nelle premesse del decreto, «*in un quadro di coerente delimitazione degli obblighi di servizio pubblico da realizzare anche in sede di approvazione del contratto di servizio Rai per gli anni 2013-2015*», ancor prima però che su tale contratto di servizio codesta on. Commissione parlamentare esprimesse il suo parere favorevole.

Date tali premesse, il decreto deve ritenersi illegittimo sotto tre differenti aspetti.

**1.** Il decreto è stato inviato alla Corte dei Conti ancorché codesta on. Commissione non abbia ancora espresso il suo parere favorevole sul contratto di servizio che viene indicato nelle premesse del decreto stesso, come motivazione del diniego dell'adeguamento del canone di abbonamento. Il decreto viola pertanto l'art. 1 lett. b), n. 10, secondo il quale codesta on. Commissione «*esprime parere obbligatorio entro trenta giorni sullo schema di convenzione e sul contratto di servizio con la concessionaria pubblica*». E che tale parere, oltre ad essere obbligatorio, sia anche vincolante deriva da ciò che a codesta on. Commissione è altresì attribuito il compito di vigilare «*in ordine all'attuazione delle finalità del predetto servizio pubblico*». Sarebbe infatti contraddittorio che codesta on. Commissione fosse chiamata a vigilare su finalità da essa non condivise.

E' quindi evidente l'illegittimità del decreto ministeriale 17 dicembre 2013: esso assume come presupposto per la determinazione del canone di abbonamento un contratto di servizio sul quale non si è finora positivamente espressa codesta on. Commissione.

**2.** Il decreto è viziato nel merito, in quanto gli obblighi di servizio pubblico **non sono delimitabili dal contratto di servizio**, posto che per servizio pubblico deve intendersi «*la complessiva programmazione, anche non informativa, della società concessionaria*» (art. 2 comma 1 lett. m], d.lgs. n. 177 del 2005). Sul punto tornerò in prosieguo, allorché affronterò il tema dei discutibilissimi "bollini". Sin d'ora è però doveroso sottolineare che la definizione dell'art. 2 lett. m), costituisce l'esito di una vivace controversia, non limitata al nostro ordinamento, e cioè se il servizio pubblico identifichi i singoli programmi oppure l'attività di un soggetto collettivo. Controversia risolta in Italia proprio con il cit. art. 2 lett. m) e in Europa con il protocollo n. 32 annesso al Trattato di Amsterdam (1997) ribadito dal protocollo n. 29 annesso al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2007). I quali entrambi dispongono quanto segue: «*Le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell'adempimento*

della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune, tenendo conto nel contempo dell'adempimento della missione di servizio pubblico». Disposizioni dalle quali deriva che la missione di servizio pubblico è attribuibile ad un organismo di radiodiffusione, non certo a taluni prodotti informativi, culturali ecc. a differenza di altri.

3. Il terzo vizio, non meno grave dei precedenti, consiste in ciò, che l'art. 47 d.lgs. n. 177 del 2005 consente bensì al ministro dello sviluppo economico di stabilire «l'ammontare del canone di abbonamento», ma in misura «tale da consentire alla società concessionaria (...) di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti in tale anno per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo affidati a tale società, come desumibili dall'ultimo bilancio trasmesso, prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese». Il che significa che **non rientra nei poteri del Ministro dello sviluppo economico di non riconoscere alla concessionaria gli aumenti connessi alla svalutazione monetaria**.

Una decisione, quest'ultima, che, a ben vedere, urta contro l'art. 18 comma 1 dello stesso contratto di servizio, ora sottoposto all'attenzione di codesta on. Commissione, secondo il quale: «Il finanziamento delle attività (della Rai) è assicurato con carattere di certezza e congruità, per il triennio di durata della presente convenzione».

Deve infine osservarsi che in favore della legittimità del decreto non potrebbero opporsi, sotto quest'ultimo profilo, le recenti disposizioni in materia di revisione della spesa pubblica (art. 49-bis d.l. n. 69 del 2013, conv. nella l. n. 98 del 2013, richiamato nelle premesse di tale decreto). Non v'è, infatti, chi non veda che un conto è la razionalizzazione di attività e servizi offerti dalle «società controllate direttamente o indirettamente da amministrazione pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati» (cit. art. 49-bis, co. 1), come è la Rai; altro conto è disporre che il canone non debba adeguarsi al tasso di inflazione, determinando così, in capo alla Rai, una sicura perdita economica che nulla ha a che vedere con la razionalizzazione della gestione dei costi dell'azienda.

**II.** Solo avendo presente la premessa del citato decreto ministeriale che, come già ricordato, giustifica il non adeguamento del canone con una «coerente delimitazione degli obblighi di servizio pubblico», è possibile comprendere la finalità perseguita dall'art. 1 lett. e) del contratto di servizio, e cioè la presa riconoscibilità, da parte dei telespettatori, della «programmazione dei generi predeterminati di servizio pubblico». Una riconoscibilità che verrebbe realizzata inserendo «la frase "Programma finanziato con il contributo del canone" o all'inizio o alla fine e nel corso di ciascuna trasmissione di genere predeterminato».

Dopo aver indicato, agli artt. 6 comma 2 e 7 comma 2, quali sarebbero, secondo il ministero, i programmi di servizio pubblico, il contratto di servizio, all'art. 18 comma 4, prescrive che la Rai, «nella presentazione dei palinsesti, è tenuta ad identificare la programmazione televisiva e radiofonica rientrante nell'ambito dell'attività di servizio pubblico con un colore diverso, distinguendo i generi predeterminati dai generi non predeterminati». Ebbene, negli elenchi di cui agli **artt. 6 comma 2 e 7 comma 2 del contratto di servizio, l'intrattenimento leggero non rientrerebbe nel concetto di servizio pubblico radiotelevisivo**.

Contro la tesi che il contenuto del servizio pubblico sia identificabile in un genere più che in un altro (che urta, sia detto tra parentesi, con il famoso slogan della BBC: «informare, divertire, educare»), può essere richiamata, oltre ai citati protocolli sulla radiotelevisione allegati ai Trattato di Amsterdam e di Lisbona, la sentenza n. 826 del 1988 della Corte costituzionale, nella quale - di fronte al tentativo di differenziare la disciplina costituzionale delle emittenti locali che si limitavano a irradiare soltanto «programmi di puro spettacolo» - la Consulta affermò recisamente di aver «negato rilievo a siffatta distinzione» e di aver «sempre inteso l'informazione in senso lato ed

*onnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione».*

Più di recente, mentre il **Parlamento europeo**, nella risoluzione del 19 settembre 1996, ha ritenuto che la programmazione del servizio pubblico debba presentare un «insieme equilibrato di intrattenimento, cultura, divertimento e informazione», la **Commissione europea**, con la decisione del 15 ottobre 2003 C 62/1999, § 127, nel valutare la proporzionalità del finanziamento dello Stato alla RAI, ha implicitamente riconosciuto che *tutta la programmazione della RAI costituisce servizio pubblico, escludendo dal finanziamento col canone soltanto i «costi che potrebbero essere collegati allo sfruttamento commerciale del servizio pubblico e di altre attività commerciali»*. In tal caso si verificherebbe infatti un’ipotesi di “aiuto di Stato”, notoriamente vietato.

Avendo criticato l’innovazione dei bollini in un articolo apparso su *la Repubblica* dello scorso 18 ottobre, il vice Ministro Catricalà, in una garbata lettera al direttore pubblicata il successivo 22 ottobre, sottolineava quanto segue: «*Con la scelta di rendere riconoscibili e valorizzare ciascun “programma finanziato con il contributo del canone”, si è voluto rispondere ad un’esigenza di trasparenza finalizzata a informare i cittadini sull’impiego delle risorse pubbliche*», e aggiungeva che «*Le norme sulla contabilità riproducono i precedenti*».

La giustificazione non convince. Storicamente le entrate della società concessionaria del servizio pubblico sono, **a pari titolo**, sia quelle derivanti dal c.d. canone di abbonamento televisivo (che, come a tutti noto, è un’imposta i cui proventi affluiscono al bilancio dello Stato e da questo, nella quasi totalità, trasferiti alla Rai) sia quelle provenienti dalla pubblicità commerciale, entrambe finalizzate a finanziare l’intera programmazione della Rai. Che, per ragioni di contabilità si preferisca tener distinte le due entrate è anche ammissibile; ma il senso dell’art. 18 comma 4, relativo ai bollini, è ben diverso: con il contratto di servizio si introduce una distinzione tra generi in contrasto con il contenuto del servizio pubblico generale individuato nell’art. 2 comma 1 lett. m) del d.lgs. n. 177 del 2005, che, come già ricordato, comprende «*la complessiva programmazione, anche non informativa, della società concessionaria*».

Con l’ulteriore conseguenza, derivante dalla omessa inclusione dell’intrattenimento leggero nella programmazione di servizio pubblico, che l’intrattenimento leggero potrebbe tranquillamente ancor più scadere di qualità, proprio perché non rientrante nel concetto di servizio pubblico.

**III.** Il terzo e ultimo punto del contratto di servizio che solleva fondate perplessità è la consultazione pubblica che il Ministero dello Sviluppo Economico si propone di svolgere «In previsione della data di scadenza della concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo, fissata al 6 maggio 2016» (art. 23).

E’ bensì vero che nella citata lettera al direttore de *la Repubblica* il vice Ministro Catricalà riconosce esplicitamente che, prima del 6 maggio 2016, «*sarà necessario un intervento legislativo*». A parte l’ovvio rilievo che sarebbe comunque opportuno che questa precisazione risulti anche nel contratto di servizio, posto che dall’enunciato dell’art. 23 sembrerebbe che il Ministero dello Sviluppo economico intenderebbe svolgere una consultazione pubblica sul futuro affidamento ad altri del servizio pubblico generale radiotelevisivo, a parte ciò, che questa evenienza non è del tutto fuori degli orizzonti del Ministero discende, ancora una volta, dalla lettera del vice Ministro Catricalà, che ritiene utile la consultazione «*anche qualora si volesse ipotizzare una semplice proroga*».

Ipotesi, quest’ultima, che dovrebbe invece essere la sola possibile, sol che si rifletta sulle seguenti peculiarità della società concessionaria del servizio pubblico, specificamente previste dalla l. n. 105 del 1975, che discendono, a loro volta, dalle precise indicazioni della Corte costituzionale nella sent. n. 225 del 1974: a) la designazione diretta da parte della legge quale concessionaria dell’essenziale servizio pubblico radiotelevisivo, svolto nell’interesse generale della collettività nazionale»; b) la sottoposizione, «per la verifica della correttezza dell’esercizio di tale funzione, a penetranti poteri di vigilanza da parte di un’apposita commissione parlamentare, espressione dello Stato-comunità»; c) la fruizione, «per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento,

avente natura di imposta e gravante su tutti i detentori di apparecchi di ricezione di trasmissioni radiofoniche e televisive, che è riscosso e le viene versato dall'Agenzia delle Entrate»; d) l'inclusione «tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sottoposti pertanto al controllo della Corte dei Conti».

Caratteri che sono così peculiari per una società per azioni tali da indurre le Sezioni Unite civile della Corte di cassazione, in una sua discutibile decisione (ord. 22 dicembre 2009, n. 27092) - poi fortemente ridimensionata dalla successive ordinanze delle stesse Sezioni Unite 22 dicembre 2010, nn. 28329 e 28330 - a qualificare la Rai "ente pubblico", dimenticando così che la natura privatistica, prevista dalla l. n. 103 del 1975, intendeva assicurare, negli intenti del legislatore, una indipendenza nei confronti del Governo, altrimenti impossibile con la qualificazione pubblicistica. Con il che intendo osservare che ragionevolmente non vi sono alternative alla proroga della Rai come concessionaria del servizio pubblico.

Prof. Avv. Alessandro Pace