

PROF. AVV. ALESSANDRO PACE
EMERITO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
UNIVERSITÀ "LA SAPIENZA" DI ROMA

00197 ROMA - PIAZZA DELLE MUSE, 8
a.pace@studioprofessorpace.it
TEL. +39 06 8082992 - 06 8084389 - FAX 06 8070432

Roma, 19 maggio 2014

Spett.le
USIGRAI
Centro Rai Saxa Rubra
Largo Willy de Luca, 4
00188 R O M A

**Parere sulla legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.l.
24 aprile 2014, n. 66 (AP 14.07)**

1. Mi è stato richiesto da codesta spettabile associazione sindacale di esprimere la mia opinione, con parere *pro veritate*, circa la legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 e, in caso negativo, su chi abbia titolo per far valere in giudizio l'eventuale incostituzionalità del decreto legge.

2. Il cit. art. 21, sotto la rubrica "Disposizioni concernenti RAI s.p.a.", prevede i seguenti quattro commi:

«1. All'articolo 17 della legge 3 maggio 2004, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, la lettera p) è sostituita dalla seguente: "p) l'informazione pubblica a livello nazionale e regionale, nel rispetto di quanto previsto alla lettera f);";

b) il comma 3 è soppresso.

2. Fino alla definizione di un nuovo assetto territoriale da parte di RAI S.p.a., le sedi regionale o, per le province autonome di Trento e di Bolzano, le sedi provinciali della società continuano ad operare in regime di autonomia finanziaria e contabile in relazione all'attività di adempimento degli obblighi di pubblico servizio affidati alle stesse.

3. Ai fini dell'efficientamento, della razionalizzazione e del riassetto industriale nell'ambito delle partecipazioni detenute dalla RAI S.p.a., la Società può cedere sul mercato, secondo modalità trasparenti e non discriminatorie, quote di società partecipate, garantendo la continuità del servizio erogato. In caso di cessione di partecipazioni strategiche che determini la perdita del controllo, le modalità di alienazione sono individuate con decreto del Presidente del consiglio dei ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico.

4. Le somme da riversare alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di cui all'articolo 27, comma 8, primo periodo, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, sono ridotte, per l'anno 2014, di euro 150 milioni».

I quattro commi sollevano tre diversi problemi. I primi due commi concernono l'articolazione territoriale della società concessionaria di cui non è più obbligatoriamente prevista la copertura di tutte le regioni [con salvezza però di quanto previsto nell'art. 17 comma 2 lett. f) della l. 3 maggio 2004, n. 112 del 2004]. Il terzo comma consente alla società concessionaria di cedere le quote di società partecipate, pur nel rispetto di talune modalità allorché si tratti di partecipazioni strategiche che determinino la perdita del controllo. Il quarto comma consente allo Stato di non devolvere alla concessionaria una quota parte – pari a 150 milioni di euro - di quanto percepito come c.d. canone di abbonamento.

3. In linea preliminare deve essere evidenziata l'irrilevanza dell'abrogazione dell'art. 17 comma 2 lett. f) della c.d. legge Gasparri disposta dal d.l. n. 66 del 2014, in quanto la relativa norma era già stata ... implicitamente abrogata dal d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (t.u. della radiodiffusione). Per cui il d.l. n. 66 del 2014 non ha abrogato espressamente il corrispondente art. 45 del d.lgs. n. 177 il quale è pertanto tuttora in vigore.

Né si obietti, contro questa conclusione, che l'art. 17 comma 2 cit. non rientra nell'elenco delle disposizioni esplicitamente abrogate, contenuto nell'art. 54 t.u. n. 177 del 2005. Infatti, come è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, tutte le norme contenute in un "testo unico" avente valore di

legge, come appunto nella specie, hanno sempre un *effetto innovativo* a differenza delle norme contenute in un testo unico di “mera compilazione” nel quale le norme (legislative e regolamentari) in esso riprodotte godono del trattamento giuridico loro spettante a seconda della fonte primaria o secondaria nel quale esse erano *ab origine* contenute¹.

D’altro canto, sembra alquanto arduo sostenere – nonostante l’esplicita previsione dell’art. 54 comma 1 lett. a) d.lgs. n. 177 del 2005 – che il T.U. della radiotelevisione abbia abrogato (e quindi sostituito) soltanto i primi sei articoli della l. n. 112 del 2004, di talché, tranne tali articoli, essa sarebbe tuttora in vigore.

Se, invece, come ritengo, è esatta la tesi qui sostenuta, la conseguenza è la seguente: poiché ai sensi dell’art. 55 comma 2 t.u. n. 177 del 2005, «*le disposizioni contenute nel presente testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate, se non in modo esplicito mediante l’indicazione specifica delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare*», ne segue che – non avendo il d.l. n. 66 *esplicitamente* abrogato la disposizione corrispondente all’art. 17 comma 2 lett. b) della legge n. 112 del 2004, e cioè l’art. 45, comma 2 lett. p), t.u. n. 177 del 2005 - tale ultima disposizione è tuttora vigente. Il d.l. n. 66 del 2014 sarebbe pertanto incorso in un’*aberratio ictus*.

Comunque sia, ammesso e non concesso che l’art. 17 comma 2 l. n. 112 del 2004 sia tuttora in vigore, passo qui di seguito ad esaminare i problemi di legittimità costituzionale che solleva l’art. 21 cit.

¹ In questo senso v., tra gli altri, R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, IX ed., Giappichelli, Torino, 2011, p. 322; P. Caretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Giappichelli, Torino, 2008, p. 516; G. de’ Vergottini, *Diritto costituzionale*, VII ed., Cedam, Padova, 2010, 215 (ed ivi indicazioni di sentenze della Corte costituzionale favorevoli sul punto); M. Mazziotti di Celso e G. Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, V ed., Cedam, Padova, 2010, p. 117.

4. Quanto all'articolazione territoriale della Rai, è noto che l'art. 17, comma 2 lett. p), l. n. 112 del 2004, n. 112, stabiliva che essa debba essere realizzata *«in una o più sedi nazionali e in sedi in ciascuna regione e, per la regione Trentino-Alto Adige, nelle province autonome di Trento e di Bolzano»*.

Il successivo comma 3 della l. n. 112 del 2004 precisava che le sedi regionali nonché quelle delle province di Trento e Bolzano debbano operare *«in regime di autonomia finanziaria e contabile in relazione all'attività in adempimento degli obblighi di pubblico servizio affidati alle stesse»*.

Ambedue le summenzionate norme sono state novellate dal cit. art. 21 d.l. n. 66 del 2014, il quale, pur consentendo in via transitoria che l'attuale assetto territoriale continui a trovare applicazione fino alla definizione, da parte di RAI s.p.a., di un modello sostitutivo, è intervenuto sull'art. 17 della l. n. 112 del 2004, eliminando dal comma 2 lett. p) ogni riferimento a sedi nazionali, regionali e provinciali della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ed abrogando direttamente il comma 3.

Sicché, a seguito della riforma disposta dall'art. 21 d.l. n. 66 del 2014, il servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe garantire, in prospettiva, in luogo di una precisa articolazione sul territorio delle sedi della concessionaria, soltanto - in via tendenziale! - un'informazione pubblica *«a livello nazionale e regionale»*.

Tale trasformazione appare da un lato discutibile in quanto attribuisce alla società concessionaria del servizio pubblico - che ha bensì natura privatistica, ma solo quanto alla sua organizzazione e amministrazione (art. 49 t.u. 31 luglio 2005, n. 177) - il potere di modellare a suo piacimento l'articolazione territoriale del servizio; dall'altro lato appare francamente difficile, se non addirittura impossibile, se, nel contempo, si impedisce a chi è tenuto a fare informazione - vale a dire ai collaboratori e giornalisti RAI - di fruire di risorse aziendali stabilmente ramificate sul territorio, quali le attuali sedi regionali e provinciali della concessionaria.

Tuttavia, poiché il Governo, così disponendo, ha ampliato, e non ri-

stretto, i poteri riconosciuti dalla legge alla RAI, ne segue che, non essendo la RAI, come tale, giuridicamente pregiudicata, non ha titolo per contestare le ricordate modifiche legislative.

Così non è, invece, per codesta spett. associazione posto che lo Statuto, nella versione approvata dal Congresso del 2-4 dicembre 2008 e ratificata nel Consiglio Nazionale della FNSI in occasione della seduta del 2 aprile 2009, precisa, all'art. 1, comma 1, che

«L'unione sindacale giornalisti Rai (Usigrai), organismo di base della FNSI, promuove e tutela l'indipendenza e l'autonomia dei giornalisti quali titolari dell'informazione prodotta dalla Rai e dalle aziende collegate, tutela inoltre le professionalità maturate all'interno dell'azienda, gli interessi morali e materiali dei giornalisti in coerenza con i principi costituzionali di libertà, pluralismo, completezza dell'informazione. L'Usigrai si pone l'obiettivo di contribuire alla qualità del prodotto ed alla tutela degli utenti del servizio pubblico radiotelevisivo».

Ne deriva che l'Usigrai, nella sua qualità di ente esponenziale degli interessi e dei diritti dei giornalisti RAI, è legittimata ad agire contro le eventuali delibere del Consiglio d'amministrazione della RAI che, in attuazione del comma 1 dell'art. 21 del d.l. n. 66 del 2014, sopprimessero le sedi territoriali della concessionaria, e ciò per l'evidente pregiudizio che tale soppressione comporterebbe ai giornalisti. Privarli delle sedi regionali e provinciali in cui espletano le proprie mansioni significa infatti non solo ledere i loro interessi materiali - *sub specie*, ad esempio, di obbligarli a continui spostamenti ovvero ad un superfluo aggravio delle procedure da loro poste in essere per la ricerca delle notizie, il confezionamento dei servizi e la redazione dei relativi testi a supporto -, ma, ancor più, significa intaccare la loro professionalità e quindi il pluralismo e la completezza dell'informazione complessivamente fornita nonché la qualità del servizio offerto agli spettatori-utenti.

Né il Governo può davvero ritenere che la soppressione delle sedi periferiche RAI costituisca «il presupposto per la riorganizzazione e la razio-

nalizzazione, da parte di RAI S.p.A., della propria struttura periferica, secondo criteri di maggiore efficienza e contenimento dei costi», come auspicato nella relazione tecnica di accompagnamento al testo del d.l. n. 66 del 2014.

Da un lato, indurre la RAI a privarsi delle proprie risorse territoriali significa, al contrario, che la RAI, anche nella più rosea delle ipotesi, dovrebbe far fronte ad ingenti nuovi costi, sia per la pianificazione del nuovo assetto periferico sia per la sua attuazione. Inoltre, se l'obiettivo del Governo è davvero quello di far sì che l'attività del servizio pubblico radiotelevisivo sia improntata a maggiore efficienza e risparmio, il Governo, proprio perché si tratta del servizio "pubblico" radiotelevisivo, che dovrebbe assicurare, ai sensi dell'art. 45 comma 2 d.lgs. n. 177 del 2005, *«la diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio della società concessionaria con copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica»*, dovrebbe, anziché facultizzare la RAI ad adottare autonomamente un nuovo imprecisato assetto, sollecitare il Parlamento – garante dell'indipendenza della società concessionaria pubblica sin dalla storica sent. n. 225 del 1974, ribadita dalla sent. n. 69 del 2009 – a prefigurare una nuova articolazione delle sedi regionali.

All'obiezione di principio che è il Parlamento (e non il Governo, in via autonoma) ad avere la competenza a disciplinare la RAI, deve essere aggiunto il rilievo circa l'evidente improprietà, nella specie, del ricorso allo strumento del decreto legge con riferimento sia a quanto disposto nei primi due commi dell'art. 21 (diversa articolazione delle sedi RAI a livello nazionale e locale), sia nel terzo (cessione di quote di società partecipate), posto che tutti tali commi non contemplano misure di *«immediata applicazione e di contenuto specifico»*, ciò che costituisce invece la *ratio* del provvedimento provvisorio con forza di legge previsto dall'art. 77 comma 2 Cost., così come è stato esplicitato nell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il cui

contenuto lo stesso Governo Renzi vorrebbe meritoriamente “costituzionalizzare” nell’art. 12 del d.d.l. cost. n. 1429 dell’8 aprile 2014, attualmente all’esame del Senato.

5. Quanto al cit. comma 3 del d.l. n. 66 del 2014, secondo il quale la RAI potrebbe cedere quote di società partecipate «(a) *fini dell'efficientamento, della razionalizzazione e del riassetto industriale*», la disposizione in esame solleva le seguenti perplessità.

In primo luogo, non v’è chi non veda come le pretese finalità di «*efficientamento*» (*sic!*), «*razionalizzazione*» e «*riassetto industriale*» non costituiscano affatto - come il d.l. n. 66 vorrebbe fare apparire! - il conferimento alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo della piena libertà di organizzare il servizio pubblico, ma anzi costituiscono il frutto praticamente imposto dalle gravi costrizioni a cui il Governo intende assoggettare la RAI. *In primis* tramite l’indebita appropriazione di ben 150 milioni di euro relativi al c.d. canone di abbonamento per l’anno 2014 (sulla cui manifesta illegittimità v. *infra*, § 6).

E’ infatti evidente che parlare di libertà della concessionaria di decidere se cedere o meno sul mercato alcune quote di società partecipate («*la Società può cedere sul mercato*») non ha alcun senso se contestualmente la si priva di una tale quantità di risorse da rendere praticamente obbligata tale cessione, pena il fallimento e la cessazione completa delle attività di trasmissione ovvero, quanto meno, l’impossibilità di far fronte agli obblighi derivanti dal Contratto di Servizio con la conseguente perdita della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo.

A ciò si aggiunga che, *di fatto*, dietro la locuzione «*società partecipate*» dalla RAI, si cela notoriamente in realtà la sola RAI Way s.p.a., vale a dire la società che gestisce la rete di trasmissione attraverso la quale opera la concessionaria del servizio pubblico. Il che è stato confermato più volte da dichiarazioni rilasciate da autorevoli esponenti del Governo tra cui, da ulti-

mo, lo stesso Presidente del Consiglio in una recente intervista ².

L'illegittimità della disposizione in esame si appalesa ancora più evidente se si considera che il Governo da un lato non pone alcun limite alla eventuale cessione delle quote e dall'altro *non* prevede che, nel caso di cessione di un pacchetto maggioritario, sia coinvolto il Parlamento dai cui indirizzi dipende la concessionaria pubblica (v. ancora le cit. sentenze della Corte costituzionale n. 225 del 1974 e n. 69 del 2009). E nemmeno le autorità indipendenti quali l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Sotto il primo profilo (inesistenza di limiti all'eventuale cessione delle quote), preoccupa soprattutto che, pur specificando che la cessione non debba compromettere «*la continuità del servizio*», il Governo non imponga alla RAI di non realizzare *medio tempore* alcuna eventuale operazione di trasferimento dei diritti d'uso da essa detenuti in capo a RaiWay s.p.a., magari allo scopo di renderla economicamente più appetibile.

Un'eventualità che, essendo certamente pregiudizievole per gli interessi della RAI, in tanto dovrebbe essere oggetto di apposita cautela ed essere pertanto prevenuta in quanto è storicamente notorio che più di una volta le scelte politiche del Governo e dei partiti hanno purtroppo assunto le forme di una gestione scientemente orientata a rendere la RAI soggetto *non* concorrenziale rispetto agli altri operatori del settore radiotelevisivo, per ragioni che non è il caso di approfondire in questa sede ³.

² Intervista del Presidente del Consiglio Renzi a Giovanni Floris, nel corso della trasmissione *Ballarò* del 13 maggio 2014.

³ Con specifico riguardo ad una gestione della RAI, da parte dell'autorità politica, tale da renderla non concorrenziale con altri operatori (in particolare, Mediaset), basti ricordare, peraltro proprio con riferimento ad una ipotizzata cessione di quote di RaiWay s.p.a., quanto accaduto nel 2001, quando l'allora Ministro delle Comunicazioni, on. Maurizio Gasparri, scrisse una lettera alla società Crown Castle nella quale adduceva motivazioni di carattere «strategico» che, a suo dire, impedivano la cessione del 49 per cento del pacchetto azionario di RaiWay in capo alla medesima compagnia, ancorché quest'ultima avesse fatto un'offerta (di poco inferiore agli 800 miliardi di lire) ritenuta sia dai vertici RAI sia da competenti osservatori non solo seria, ma addirittura economicamente più che conveniente.

Sotto il secondo profilo, il mancato coinvolgimento del Parlamento e delle autorità indipendenti non solo preoccupa che non sia esclusa la possibilità, per la RAI, di cedere una quantità di quote tali da far sì che essa perda ogni controllo sulla partecipata, con pregiudizio per l'*asset* della concessionaria pubblica, ma è addirittura aberrante e illegittimo che si preveda che la perdita del controllo costituisca un evento gestito dal solo Governo e, più precisamente, dal solo Presidente del Consiglio («*le modalità di alienazione sono individuate con decreto del Presidente del consiglio dei ministri*»), rispetto alle determinazioni del quale i Ministri dell'Economia e delle Finanze, da una parte, e dello Sviluppo Economico, dall'altra, sarebbero meri proponenti. Con la conseguenza che, della questione, verrebbe appunto estromesso il Parlamento, oltre alle suindicate Autorità indipendenti.

Il che contrasta soprattutto, ancora una volta, con il ruolo di garanzia che il Parlamento riveste nei confronti della concessionaria, quale esso è stato espressamente chiarito dalla Corte costituzionale tra l'altro nelle più volte citate sentenze n. 225 del 1974 e n. 69 del 2009.

Dal che deriva la legittimazione a dolersi del cit. comma 3 d.l. n. 66 del 2014 da parte sia della RAI sia delle organizzazioni sindacali dei giornalisti e quindi dell'Usigrai.

A sorreggere la predetta legittimazione di queste ultime, in particolare, valgono gli evidenti riflessi sulla situazione occupazionale della società cedenda (RaiWay s.p.a.), che coinvolgerebbe con effetti ulteriori e ben più gravi tutta l'attività della concessionaria RAI.

Se è infatti vero che, in linea di principio, non è astrattamente un male la netta distinzione tra operatore di rete e fornitore di contenuti, è però altrettanto vero che un conto è che la concessionaria pubblica sia posta davanti ad un'opzione seria e ragionata di una cessione di quote di RaiWay s.p.a. a condizioni economicamente sostenibili e comunque vantaggiose, altro e diverso conto è che il Governo – come nella specie – tagli *ex abrupto* le risorse finanziarie della medesima concessionaria, costringendola a cessioni

improvvisate che, pur di recuperare quanto prima quelle risorse, avverrebbero intuitivamente quantomeno a condizioni economiche deteriori rispetto all'effettivo valore di mercato della società partecipata.

6. Manifestamente illegittimo è infine il comma 4 dell'art. 21 secondo il quale

«Le somme da riversare alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, di cui all'articolo 27, comma 8, primo periodo, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, sono ridotte, per l'anno 2014, di euro 150 milioni».

L'art. 27 comma 8 della legge n. 488 del 1999 a cui il cit. comma 4 rinvia, per la parte rilevante ai fini del presente parere, dispone infatti 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».

In altre parole *«le somme da riversare alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo»* sono quelle che annualmente affluiscono al bilancio dello Stato (capitolo di entrata n. 1216) grazie al c.d. canone di abbonamento radiotelevisivo⁴, avente la natura giuridica di un'*imposta di scopo*⁵, i cui introiti, nella pressoché totalità (addirittura il 99,99 per cento!)⁶, sono, *ex lege*, "girati" alla RAI (nel capitolo di uscita n. 3836 del bilancio annuale dello Stato).

⁴ Risalente al r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, da ultimo disciplinato dall'art. 47 del cit. t.u. della radiotelevisione (d.lgs. n. 177 del 2005).

⁵ In questo senso v. le sentenze della Corte costituzionale n. 535 del 1988, nn. 219 e 499 del 1989, n. 284 del 2002 nonché le sentenze della Corte di cassazione civile n. 864 del 1983, n. 11808 del 1991, nn. 8549 e 9486 del 1993, n. 1441 del 1996.

⁶ È davvero formalistico affermare che lo 0,01 per cento spettante all'Accademia di Santa Cecilia costituisca un valido argomento per escludere che il canone di abbonamento nella sua totalità costituisca un'*imposta di scopo* (in tal senso, v. **C. Rognoni**, *Grazie a Santa Cecilia, Renzi si prende il canone RAI*, in *L'Huffington Post*, 15 maggio 2014). Contro tale tesi è risolutivo il rilievo che la qualificazione del canone come *imposta di scopo* consegua dall'attribuzione di tali risorse al servizio pubblico radiotelevisivo, non certo al finanziamento della meritoria accademia musicale.

Per completezza deve essere altresì sottolineato, ancorché universalmente noto, che al finanziamento della «complessiva programmazione del servizio pubblico» - comprendente anche la programmazione non informativa [art. 2 comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 177 del 2005] - provvedono anche «*i proventi derivanti dalla pubblicità radiofonica e televisiva e con le altre entrate consentite dalla legge*» (v. già l'art. 15 comma 1 legge 14 aprile 1975, n. 103). E' tuttavia altrettanto noto che le entrate di gran lunga prevalenti (oltre il 75 per cento) sono quelle derivanti dal canone di abbonamento.

Ebbene, tutto ciò premesso, è di tutta evidenza che l'art. 21 comma 4 è manifestamente incostituzionale se si tiene presente che, ai sensi della legislazione vigente, il canone di abbonamento, pur potendo variare nel suo ammontare nel rispetto di talune condizioni (art. 47 comma 3 del d.lgs. n. 177 del 2005), deve comunque essere «attribuito (pressoché) per intero alla concessionaria del servizio pubblico» e che il titolo giuridico del trasferimento alla RAI è costituito da un'imposta di scopo.

Il d.l. n. 66 del 2014 si pone quindi in flagrante contrasto con l'art. 3 comma 1 Cost. perché viola il diritto di credito, vantato dalla RAI nei confronti dello Stato, al trasferimento del 99,99 per cento del canone di abbonamento, una violazione tanto più stridente in quanto: a) l'arbitraria riduzione unilaterale del credito della RAI viene effettuata dal debitore, lo Stato, ad «esercizio avviato», ciò che significa, in termini giuridici, *retroattivamente* e quindi, già solo per questo, *irrazionalmente*; b) nessun prelievo è invece disposto a carico delle altre emittenti nazionali. Con il che non si intende affatto sostenere che la previsione di un analogo prelievo a carico delle imprese concorrenti renderebbe legittima l'«indebita appropriazione» di somme spettanti alla RAI, ma che il mancato prelievo a carico di RTI-Mediaset o di TIMB-La7 o di SKY si risolve in un'illecita violazione della libertà di concorrenza (art. 41 Cost.) a danno della RAI in quanto finisce per favorire in maniera così scoperta le dirette concorrenti da accreditare l'ipotesi di una

norma singolare di sfavore della concessionaria pubblica, parimenti vietata dall'art. 3 comma 1 Cost.

A ciò si aggiunga l'*intempestività* della riduzione delle somme dovute dallo Stato alla RAI, non solo perché disposta "ad esercizio avviato" ma anche perché è da tempo notorio anche a chi non si occupa di sport, che nei prossimi mesi di giugno e luglio si svolgerà in Brasile il campionato del mondo di calcio; e che in considerazione di tali avvenimenti la concessionaria pubblica dovrà far fronte ai maggiori costi derivanti dall'acquisto dei relativi diritti televisivi e radiofonici nonché dall'organizzazione deputata alla trasmissione ed alla copertura informativa dell'evento.

Sotto quest'ultimo profilo è allora particolarmente rilevante la violazione, da parte del d.l. n. 66 del 2014, anche dell'art. 10 della CEDU: violazione che si risolve, a seguito delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, in un'ulteriore violazione, ancorché indiretta, della nostra Costituzione, per il tramite dell'art. 117 comma 1 Cost.

Sta di fatto che nell'Appendice alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R (96) 10, al n. V, sotto la rubrica "*Funding of public service broadcasting organisations*", si legge, da un lato, che le risorse economiche in favore degli enti di pubblico servizio radiotelevisivo devono basarsi sul principio che gli Stati membri devono mantenere e se del caso stabilire un'insieme di regole che assicuri a tali enti risorse certe e trasparenti che garantiscano il perseguimento della loro missione⁷ e, dall'altro, che il versamento del contributo o pagamento del canone avvenga in maniera tale da assicurare la continuità delle attività del pubblico servizio nel lungo perio-

⁷ «*The rules governing the funding of public service broadcasting organisations should be based on the principle that member states undertake to maintain and, where necessary, establish an appropriate, secure and transparent funding framework which guarantees public service broadcasting organisations the means necessary to accomplish their missions*».

do⁸.

Da tale dato normativo si è implicato, in un recentissimo contributo dottrinale a cura dell'*European Broadcasting Union*, anche sulla base della giurisprudenza della Corte EDU culminata in una nota sentenza⁹, che le interferenze sulla libertà dei *media* devono essere rigorosamente giustificate sulla base dell'art. 10 comma 2 CEDU, e che la restrizione delle loro *risorse economiche* è considerata, in tal senso, un'interferenza¹⁰, che è tanto più grave nella specie date la *struttura dell'imposta* di scopo, la *sostanziale retroattività* della detrazione e l'*intempestività* della detrazione..

In conclusione, non vi sono dubbi sulla *manifesta illegittimità costituzionale* del quarto comma dell'art. 21 del d.l. n. 66 del 2014 per tutti i motivi sopra esposti.

Del pari non vi sono dubbi che la situazione giuridica soggettiva della RAI, lesa da tale decreto legge, sia un vero e proprio diritto di credito nei confronti dello Stato: un diritto di credito preciso nel suo ammontare - pari a 150 milioni di euro - di cui la concessionaria pubblica ben potrebbe chiedere l'accertamento e la conseguente condanna dello Stato dinanzi al giudice civile non appena il d.l. n. 66 del 2014 fosse convertito in legge.

Ovviamente, poiché la "riduzione" unilaterale del credito della RAI ha il suo fondamento giuridico in un atto legislativo, ne segue che il giudice civile - nella specie, il Tribunale di Roma - non potrà disporre né l'accertamento dell'illegittimità della riduzione, né, a maggior ragione, la condanna dello Stato italiano se non a seguito della sentenza della Corte costituzionale che avrà accolto la questione di legittimità costituzionale, solle-

⁸ «...*payment of the contribution or licence fee should be made in a way which guarantees the continuity of the activities of the public service broadcasting organisation and which allows it to engage in long-term planning*».

⁹ Corte EDU, IV sezione, *Manole ed altri c. Moldova*, ric. N. 13936/02, del 17 dicembre 2009.

¹⁰ **W. Berka e H. Tretter**, *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*, Ebu, Ginevra, 2013, pp. 3, 18, 23 ss.

vata incidentalmente dal Tribunale, dell'art. 21 comma 4 del d.l. n. 66 del 2014 per violazione degli artt. 3 comma 1, 41 e 117 comma 1 Cost. con riferimento all'art. 10 CEDU.

Si può inoltre tranquillamente ritenere che nella specie non si riprodurrebbero gli ostacoli giuridici che caratterizzarono negli anni '50 e '60 gli espropri per la riforma fondiaria e per la nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica: espropri che erano disposti con singoli decreti legislativi, anziché con provvedimenti amministrativi.

Diversamente da allora, non vi sono, nella odierna vicenda sottoposta al mio parere, provvedimenti amministrativi che complicherebbero le cose, dal punto di vista processuale ¹¹.

Nella specie, è bensì vero che la domanda giudiziale della RAI tende bensì all'accertamento dell'illegittimità della riduzione del suo credito disposta con atto legislativo e alla conseguente condanna dello Stato, ma è altrettanto vero che, una volta dichiarata l'incostituzionalità della "riduzione" del credito della concessionaria pubblica, questo si riespanderà automaticamente. Per cui la condanna dello Stato sarà sostanzialmente un tutt'uno con l'accertamento.

Non ritengo invece che il giudice adito possa ragionevolmente disporre misure cautelari a tutela del credito della RAI, e ciò per il semplice fatto che la misura cautelare, nella specie, non riguarderebbe diritti soggettivi assoluti, come i diritti della persona, ma, appunto, soltanto diritti patrimoniali di credito.

E' bensì vero che, in passato, taluni giudici civili emisero misure cautelari in favore di imprese giornalistiche che lamentavano che la mancata corresponsione degli allora vigenti contributi per l'editoria avrebbe determi-

¹¹ A. Pace, *Espropri incostituzionali: restituzioni e responsabilità civili della pubblica amministrazione per l'applicazione di leggi illegittime*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 1129 ss.; *Id.*, *Decreti legislativi d'esproprio e tutela cautelare*, ivi 1968, p. 594 ss.

nato il fallimento dell'azienda, evocando così una sorta di diritto assoluto alla sopravvivenza della testata. La differenza tra quella situazione e quella attuale della RAI è però *ictu oculi* macroscopica.

Ritengo infine che contro il d.l. n. 66 del 2014, per ciò che riguarda l'indebita appropriazione di parte del canone di abbonamento, potrebbero muoversi anche le associazioni a tutela dei consumatori, in accordo con quanto dispongono i singoli statuti. Sul punto non ritengo di dover approfondire il problema.

Mi sembra tuttavia scontato che tali associazioni potrebbero e dovrebbero evidenziare, negli eventuali atti introduttivi del giudizio, che è bensì vero che l'abbonamento radiotelevisivo ha la natura giuridica di un'imposta di scopo, ma è altrettanto vero che tale versamento è effettuato dagli utenti *in quanto detentori di un apparecchio televisivo*, e quindi il relativo prelievo non può essere confuso con le altre entrate del bilancio dello Stato¹².

Resto a Vostra disposizione per i doverosi chiarimenti e per eventuali ulteriori approfondimenti e Vi invio i miei migliori saluti



Alessandro Pace

¹² In questo senso, v. **R. Zaccaria**, *RAI, gravissima la sottrazione di una quota del canone di abbonamento disposta unilateralmente dal Governo*, in www.articolo21.org, 2 maggio 2014.