

## Per una RAI senza pubblicità (o quasi)

Di Silvio Boccalatte

### I. Il canone come “imposta”.

Sin dall'inizio di quest'anno appena sintonizziamo il televisore su una rete RAI veniamo colpiti a ripetizione da una pubblicità gioiosa, ricca di immagini di personaggi famosi e corredata dalla calda voce di un commentatore fuori campo. “Da quest'anno”, esordisce lo spot, “pagare il canone tv sarà molto più semplice, come accendere la luce”. Infatti “non riceveremo più il bollettino perché il costo del canone sarà incluso nella bolletta elettrica”. E “sarà più conveniente”, aggiunge il nostro suadente commentatore mentre sullo schermo passano le immagini di Conte che esulta senza contegno per un gol della nazionale: “l'importo per il 2016 è stato ridotto a 100 euro, diviso in rate a partire dalla bolletta di luglio”. Nel frattempo accanto agli spezzoni di filmati con protagonisti della televisione appaiono sullo schermo immagini di interruttori elettrici schiacciati a ripetizione.

“Il canone: tutta l'energia della tv”. È il motto finale di questo spot, recitato mentre contemporaneamente una musica rilassante si diffonde nell'etere.

Lo stesso messaggio è stato ripetuto per settimane alla fine di ogni telegiornale RAI e anche in alcune trasmissioni: durante “Affari Tuo”, ad esempio, un Flavio Insinna ricco di pathos non si è limitato a svolgere il suo compito “informativo”, ma ha anche notato, con fare quasi sognante, “come sarebbe bello” se ogni tassa venisse pagata da tutti, in modo che tutti potessero pagare meno, esattamente come è accaduto per il canone. In talune versioni del messaggio promozionale la RAI ci ricorda anche come il canone debba essere pagato solo per la prima casa, non per gli altri eventuali immobili di proprietà.

La nuova metodologia di esazione e di pagamento del canone non è priva di fascino. Un fascino un po' gitano, invero, un fascino forse non del tutto commendevole e molto simile a quello che contraddistingue il sostituto di imposta, cioè una tecnica in forza della quale coloro che pagano hanno la sensazione di non pagare. O, perlomeno, non l'hanno così vivida come quando compilano un modello F23, un MAV o un bollettino postale.

In sintesi, quest'anno fino a luglio non pagheremo il “canone”, che poi sarà incorporato nella bolletta elettrica, suddiviso in comode rate e ridotto a 100,00 euro dai 113,50 euro dell'anno scorso: è ragionevole supporre che molti contribuenti non si renderanno esattamente conto di pagare e, nell'arco di qualche anno, forse non realizzeranno nemmeno più a quanto ammonti il dovuto.

Per comprendere il significato e le potenziali implicazioni di questa riforma, però,

Silvio Boccalatte è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

è bene partire da alcuni punti fermi che possono fornire le coordinate necessarie per svolgere ogni riflessione.

In primo luogo il cosiddetto “canone RAI” non è un canone, non è un corrispettivo che viene versato da chi usufruisce di un servizio, quindi la sua natura è radicalmente opposta a quella dei pagamenti periodici effettuati a favore delle pay-tv: il “canone RAI” è un tributo che trova la sua base normativa nella legge. O meglio nel combinato disposto di più atti normativi primari. La prima disposizione in merito risale all’epoca fascista e ha ad oggetto il servizio radiofonico: si tratta dell’art. 1, comma 1, regio decreto legge 21 febbraio 1938, n. 246 (Disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni), convertito dalla legge 4 giugno 1938, n. 880, secondo cui “chiunque detenga uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni è obbligato al pagamento del canone di abbonamento”. L’articolo 15, legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) ha poi esteso formalmente la platea dei soggetti obbligati al pagamento “ai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore o televisive via cavo o provenienti dall’estero”.

Questa formulazione letterale (peraltro ancora in vigore) faceva originariamente ritenere che il versamento fosse in qualche modo da classificarsi “come corrispettivo dovuto dagli utenti del servizio riservato allo Stato ed esercitato in regime di concessione”,<sup>1</sup> ma “ha da tempo assunto, nella legislazione, natura di prestazione tributaria, fondata sulla legge”.<sup>2</sup> Una prima teoria riteneva che tale “prestazione tributaria” dovesse essere ricondotta nella categoria delle “tasse”, cioè delle prestazioni collegate alla fruizione di servizi;<sup>3</sup> da ciò si traeva (rectius: si sarebbe potuto trarre) il corollario secondo il quale il canone non fosse da pagare nei casi in cui il possessore del televisore non potesse materialmente usufruire del servizio.

---

1 Corte cost., sent. 19-26 giugno 2002, n. 284, pto. 2 in diritto.

2 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit, pto. 2 in diritto.

3 In questi termini esplicitamente Coste cost., sent. 25 maggio – 8 giugno 1963, n. 81, pto. 4 in diritto: “L'accennata natura tributaria delle somme dovute dai radio-utenti assume poi rilievo e incidenza indiscutibili dallo stesso momento in cui il rapporto si pone, attraverso il collegamento dell'obbligazione del pagamento del così detto canone di abbonamento alla semplice detenzione dell'apparecchio, collegamento previsto dall'art. 1 del D. L. 21 febbraio 1938, n. 246. Onde sfugge definitivamente alla natura negoziale, propria di ogni rapporto contrattuale, il rapporto fra l'utente del servizio radiotelevisivo e il produttore del servizio stesso, giacché l'obbligazione dell'utente non nasce da una volontà negoziale specifica, ma solo in virtù della norma che l'obbligazione stessa impone in vista di una mera possibilità di uso del servizio. La peculiarità del rapporto si precisa poi ulteriormente attraverso l'art. 7 della convenzione del 1952 che parla di 'tassa' di abbonamento, riconoscendosi così positivamente la natura fiscale della relativa obbligazione. Su tale natura del 'canone' non sembra possano esservi seri dubbi, ove si consideri che il R.D. 21 febbraio 1938, n. 246, ribadisce la concessione, per la riscossione dei canoni stessi, del privilegio fiscale di cui agli artt. 1957 e 1958, n. 1, dell'abrogato Codice civile (trasfusi, rispettivamente, negli artt. 2752 e 2758 del Codice vigente); richiama per l'accertamento delle violazioni e per l'applicazione delle relative penalità, la legge 7 gennaio 1929, n. 4, concernente norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie (art. 24). Deve aggiungersi che, in caso di mancato pagamento del canone, conseguono a carico degli inadempienti penalità definite come 'soprattasse', già innanzi ricordate, di natura tipicamente fiscale (D.L. 31 dicembre 1947, n. 1542, art. 3)”.

Con la sentenza n. 535/1988,<sup>4</sup> però, la Corte costituzionale modificò radicalmente la propria giurisprudenza di venticinque anni prima: se l'obbligo del pagamento è ricollegato dalla norma anche alla possibilità di fruire di servizi anche da parte di stati esteri (nonché di soggetti privati), ne consegue che venga "a mancare il diretto rapporto fra il tributo ed il servizio pubblico accordato dall'autorità del nostro Stato" tipico delle "tasse".<sup>5</sup> Su questa base<sup>6</sup> il Giudice delle Leggi, a partire dal 1988, iniziò a considerare il canone non più come una tassa, ma come una pura e semplice "imposta". Non si tratta di un semplice esercizio tassonomico: se il canone è un'imposta la sua legittimità deve misurarsi non "in relazione alla possibilità effettiva per il singolo utente di usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, al cui finanziamento il canone è destinato, ma sul presupposto della sua riconducibilità ad

4 Corte cost., sent. 10-12 maggio 1988, n. 535.

5 Corte cost., sent. n. 535/1988, cit., pto. 3 in diritto.

6 Corte cost., sent. n. 535/1988, cit., pto. 3 in diritto. Giova riportare integralmente il percorso argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza appena citata: "ma, anche a prescindere dalle incertezze del legislatore e dai dubbi insinuati dalla dottrina, è proprio sul concetto stesso di 'tassa' che poi si annidano non poche perplessità. Infatti, tralasciando altre definizioni piuttosto problematiche, sembra che non possa almeno prescindersi, nella nozione di 'tassa', da una relazione fra il tributo ed un atto dell'autorità che apporta al privato un vantaggio, senza tuttavia che ciò faccia del tributo un vero e proprio corrispettivo. Allora la questione ben potrebbe proporsi nei sensi dell'irrelevanza, agli effetti del pagamento del tributo, del fatto che nell'erogazione del pubblico servizio possano verificarsi sospensioni o interruzioni per cause tecniche o per altre ragioni. Ma non quando la pubblica amministrazione non ha per nulla previsto l'erogazione del servizio in una certa zona, al punto da non avere messo nemmeno in opera gli impianti che ne rendano possibile l'erogazione di massima. In tal caso, davvero sembrerebbe irragionevole la pretesa di un tributo che, per essere 'tassa', non può prescindere - come si è rilevato - da una sua relazione con un atto dell'autorità, che apporti al privato almeno il vantaggio - come diceva questa Corte- della 'mera possibilità di uso del servizio'. Laddove si tratterebbe, nella specie, di vera e propria 'impossibilità', talché il caso, in definitiva, potrebbe perfino sembrare di facile soluzione. Senonché, a questo punto, dovrebbe essere presa in considerazione anche altra norma, che mette in crisi il ragionamento fin qui seguito, gettando ombre sulla natura del tributo così come configurato anche dalla giurisprudenza di questa Corte. Ciò che si oppone, infatti, all'accoglimento della tesi dei cittadini di Marcheno, riverberata dall'ordinanza di remissione, non sono le norme impugnate che, anche se di dubbia interpretazione, ben potrebbero, meglio considerate, portare al risultato interpretativo teste accennato. Ma è il secondo comma dell'art. 15 della l. 14 aprile 1975 n. 103 il quale, nell'avvertire che il 'canone di abbonamento e la tassa di concessione governativa...sono dovuti anche dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore o televisive via cavo o provenienti dall'estero', apre tutto un diverso aspetto della questione. Per il quale, dunque, non si tratta più soltanto di 'mera possibilità di uso del servizio' fornito dallo Stato italiano, perché - in grazia di quella norma - la considerazione deve allargarsi anche alla possibilità di fruire dei servizi forniti da Stati esteri, ed oggi anche - si può aggiungere - dalle emittenti private. Il che comporta altresì che, venendo a mancare il diretto rapporto fra il tributo ed il servizio pubblico accordato dall'autorità del nostro Stato, e la stessa natura di 'tassa' che diventa dubbia. Infatti, per giustificare la persistenza del tributo, pur quando non venga fornito dallo Stato alcun servizio, si fa da altri riferimento alla polizia e all'amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano, così però introducendo concetti concernenti servizi generali della pubblica amministrazione, gestiti appunto nell'interesse della generalità; concetti che escludono quel rapporto fra tributo e atto dell'autorità vantaggioso per il singolo proprio della 'tassa', trasferendo il discorso nel vasto campo dei tributi 'imposte'".

una manifestazione, ragionevolmente individuata, di capacità contributiva”<sup>7</sup>

La Corte costituzionale, peraltro, venne investita del compito di decidere della legittimità del canone proprio in rapporto al principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost., ed ebbe modo di statuire che “la costruzione, come presupposto d'imposta e come indice di capacità contributiva, della mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo non può essere considerata irragionevole ove venga comparata al modestissimo tributo annuo che l'utente è tenuto a pagare”<sup>8</sup>.

## 2. I proventi del canone e la RAI: un rapporto esclusivo.

Le entrate derivanti dall'imposta che, per comodità, si continuerà anche in questa sede a chiamare “canone”, sono destinate a finanziare la RAI Radiotelevisione Italiana s.p.a., cioè una società “a capitale misto”, le cui azioni sono quasi integralmente di proprietà del Ministero dell'Economia: a tale soggetto è stata affidata in esclusiva la concessione per la trasmissione di programmi del servizio pubblico radiotelevisivo.

Questo assetto, consolidatosi alla metà degli anni Settanta, è entrato in crisi a causa della massiccia diffusione delle televisioni commerciali: è stato più volte eccepito, infatti, come il canone finanzia un'attività ormai non più distinguibile da quella svolta dalle reti televisive private, di fatto giungendo all'unico effetto di distorcere la concorrenza a danno di coloro che debbono ricercare ogni fonte di finanziamento sul mercato mediante la raccolta pubblicitaria. Tale critica – di natura eminentemente politica – è stata anche portata all'attenzione della Corte costituzionale sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza: con la sentenza n. 284/2002, però, il Giudice delle Leggi ha rigettato una questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto all'articolo 3 Cost. ritenendo che “il venir meno del monopolio statale delle emissioni televisive ... non ha fatto venir meno l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico ‘servizio pubblico radiotelevisivo’ esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica”<sup>9</sup>. In altri termini, secondo la Consulta il servizio pubblico radiotelevisivo svolgerebbe ancora “una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura, col fine di ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese”, il che giustificherebbe “l'esistenza di una forma di finanziamento, sia pure non esclusiva, del servizio pubblico mediante ricorso all'imposizione tributaria, e nella specie all'imposizione del canone”<sup>10</sup>. D'altra parte, infatti, “l'altra maggiore fonte di finanziamento della diffusione di programmi radiotelevisivi liberamente accessibili (al di fuori dunque delle forme di televisione a pagamento) è ... la raccolta pubblicitaria, la quale a sua volta, oltre che dai limiti imposti dalla legge a tutela degli utenti e degli altri mezzi di comunicazione, e dalle libere scelte degli operatori del settore e degli inserzionisti, è di fatto condizionata dalla quantità degli ascolti”<sup>11</sup>.

A detta della Corte costituzionale il particolare canale di finanziamento costituito dai pro-

7 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 2 in diritto.

8 Corte cost., ord. 12-20 aprile 1989, n. 219, considerato in diritto.

9 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 4 in diritto.

10 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 4 in diritto.

11 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 4 in diritto.

venti del canone conferisce anche oneri specifici nei confronti della RAI poiché “consente, e per altro verso impone, al soggetto che svolge il servizio pubblico di adempiere agli obblighi particolari ad esso connessi, sostenendo i relativi oneri, e, più in generale, di adeguare la tipologia e la qualità della propria programmazione alle specifiche finalità di tale servizio, non piegandole alle sole esigenze quantitative dell’ascolto e della raccolta pubblicitaria, e non omologando le proprie scelte di programmazione a quelle proprie dei soggetti privati che operano nel ristretto e imperfetto ‘mercato’ radiotelevisivo ... questa caratteristica del servizio pubblico radiotelevisivo, chiaramente ricavabile dal sistema normativo”, conclude la Corte, “offre fondamento di ragionevolezza alla scelta legislativa di imposizione del canone destinato a finanziare tale servizio”.<sup>12</sup>

Alla luce di questa decisione nessun dubbio può permanere sul fatto che, a panorama normativo invariato, sia da considerarsi pienamente legittimo che i proventi del canone vengano dedicati esclusivamente alla RAI, così come ben difficilmente possa ritenersi illegittimo che la RAI goda contemporaneamente sia degli incassi del canone sia dei proventi della raccolta pubblicitaria.

### 3. I rapporti tra il canone, la raccolta pubblicitaria e l’evasione: brevi cenni di analisi.

Il Giudice delle Leggi chiosava il principio di diritto di cui alla sentenza n. 284/2002, e sopra appena esposto, rilevando che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale “esulano, evidentemente, ... le valutazioni circa l’adeguatezza in concreto dell’attività svolta alla natura dei compiti affidati al servizio pubblico”,<sup>13</sup> le quali, al contrario, ricoprono particolare interesse nell’ambito di una riflessione più articolata e non esclusivamente di legittimità.

Analizzando il bilancio del gruppo RAI 2014 si può infatti notare come il canone costituisca di gran lunga la maggior fonte di finanziamento. Nell’anno 2014, per la precisione, su un totale di ricavi pari a 2.534,7 milioni di euro (2.355,40 milioni di euro solo considerando RAI s.p.a.), i proventi del canone ammontavano a 1.590,60 milioni, a fronte di ricavi pubblicitari pari 674,9 milioni di euro (597,70 milioni di euro considerando solo RAI s.p.a.) e altri ricavi di natura commerciale pari 167,10 milioni.<sup>14</sup>

In altri termini, il 62,75% (67,5% considerando solo RAI s.p.a.) dei ricavi del gruppo RAI è costituito dall’imposta sul possesso dei televisori, mentre solo il 26,63% (25,4% considerando solo RAI s.p.a.) deriva da incassi pubblicitari.<sup>15</sup>

Ora, se, come dice la Corte costituzionale, la ragionevolezza della destinazione del canone alla sola RAI risiede nella necessità “di adeguare la tipologia e la qualità della propria programmazione alle specifiche finalità di tale servizio, non piegandole alle sole esigenze quantitative dell’ascolto e della raccolta pubblicitaria”, dovremmo riscontrare che una parallela quota di programmazione RAI venga destinata a programmi informativi e culturali, sebbene di svariata natura, mentre la programmazione “commerciale” dovrebbe occupare circa il 25% del palinsesto. I dati ufficiali pubblicati dalla stessa RAI, però, narrano una realtà ben diversa.

12 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 4 in diritto.

13 Corte cost., sent. n. 284/2002, cit. pto. 4 in diritto.

14 Bilancio RAI 2014, pagg. 55 e 151.

15 Bilancio RAI, cit., pagg. 57 e 153.

Considerando le reti generaliste, i “programmi di informazione e di approfondimento” interessano solo il 27,40% del palinsesto, i “programmi e rubriche di servizio” occupano il 7,9%, mentre i “programmi e rubriche di approfondimento culturale” coprono il 12,8% dello spazio, per un totale del 48,10%, cioè molto meno del 67,5% che ci si aspetterebbe vista la rilevanza del canone sul bilancio.<sup>16</sup> Il restante 51,90% si suddivide in “informazione e programmi sportivi” (3,40%), “programmi per minori” (4,0%), “produzioni audiovisive italiane ed europee” (16,60%) e “altri generi (intrattenimento, film e fiction extraeuropei)” (27,90%).

Peraltro questi dati meriterebbero di essere ulteriormente meditati.

In primo luogo una suddivisione come quella proposta ha evidentemente solo un valore convenzionale: bisognerebbe infatti prima decidere cosa debba essere considerato “servizio pubblico” e cosa, al contrario, debba essere considerato “televisione commerciale”. Non è questo il luogo anche solo per impostare una simile discussione che, in realtà, travalicherebbe di molto i limiti delle mere trasmissioni televisive e acquisirebbe connotati filosofici. Ai fini del presente studio, in assenza di definizioni normative,<sup>17</sup> si è optato per una suddivisione basata sui raggruppamenti contenutistici esposti nel bilancio RAI, tracciando la linea di demarcazione tra ciò che è informazione, approfondimento e cultura e tutto il resto.

In secondo luogo anche le tre voci che si sono ricondotte al concetto di “servizio pubblico” (cioè “programmi di informazione e di approfondimento”, i “programmi e rubriche di servizio” e i “programmi e rubriche di approfondimento culturale”) non necessariamente indicano programmi “fuori dalle regole di mercato”: si può supporre che vengano contabilizzate in tali settori anche trasmissioni tranquillamente sostenibili in regime di concorrenza, si pensi, a mero titolo di esempio, ai cosiddetti “talk show”. In terzo luogo: le percentuali appena indicate dovrebbero essere ulteriormente ponderate in merito alle fasce orarie in cui vanno a insistere, perché è logico che un programma culturale svolga il suo ruolo di servizio pubblico se trasmesso in una fascia oraria con elevato anziché con scarso potenziale di spettatori.

Si ritiene quindi che paragonare il 67,5% delle entrate di RAI s.p.a. provenienti dal canone al 48,10% dei programmi televisivi astrattamente riconducibili al “servizio pubblico” sconti una evidente approssimazione a favore dell'attuale gestione RAI: è infatti ragionevole supporre che i programmi effettivamente “fuori mercato” siano molti meno e siano collocati in orari in cui i potenziali spettatori siano decisamente inferiori alla media giornaliera. In via di stretta aritmetica, comunque, assumendo come base di calcolo la suddivisione semplificata sopra esposta, vi è un disallineamento tra la quota di ricavi derivanti dal canone e i programmi televisivi astrattamente riconducibili a “servizio pubblico” del 28,72%: di fatto, si può ragionevolmente argomentare dai dati di bilancio pubblicati dalla RAI che tale azienda utilizzi approssimativamente un terzo dei proventi del canone per finanziare programmi televisivi che non paiono riconducibili nella nozione di “servizio pubblico” e che, al contrario, dovrebbero essere lasciati in pieno regime di libera concorrenza.

Com'è noto il canone è un'imposta piuttosto mal vista dalla stragrande maggioranza della popolazione e ad alto tasso di evasione, anche considerata l'evidente difficoltà di accerta-

<sup>16</sup> Bilancio RAI, cit., pag. 23.

<sup>17</sup> Peraltro periodicamente riemerge la proposta di distinguere i programmi finanziati con il canone da tutti gli altri, in modo che gli spettatori possano effettuare le proprie valutazioni.

mento e di recupero del tributo.

Sempre secondo i dati diffusi dalla RAI, l'evasione può essere stimata in circa 27% del gettito complessivo, il che significa una somma decisamente ingente, quantificabile in circa 500 milioni di euro.<sup>18</sup> In realtà tali stime paiono effettuate per difetto: secondo talune fonti l'evasione media si aggirerebbe intorno al 30,5%,<sup>19</sup> con punte del 47% in Campania e del 43% in Calabria e in Sicilia;<sup>20</sup> in base ad ulteriori studi l'evasione media su base nazionale sarebbe del 47% per le famiglie e del 96% per le imprese, il che significherebbe una perdita annuale di gettito di circa 1 miliardo e 800 milioni di euro.<sup>21</sup>

#### 4. La nuova tecnica di riscossione del canone e le sue conseguenze: una proposta.

Nella percezione pubblica il canone radiotelevisivo appare come il tributo più evaso e, probabilmente, anche quello in cui l'evasione viene "giustificata" dall'uso del suo gettito per scopi considerati non essenziali. O forse, più semplicemente, per questo tributo l'uso del gettito per finalità non fondamentali è solo maggiormente visibile che per le altre imposte e le altre tasse.

Sul fatto che debba ancora esistere un servizio pubblico gestito da un'azienda di Stato si può legittimamente discutere, specialmente in un momento come l'attuale, in cui sono cadute le limitazioni tecniche all'accesso al mezzo radiotelevisivo: mediante il digitale terrestre ogni soggetto può diffondere il proprio segnale radiotelevisivo nell'ambito di un numero di frequenze impensabile fino a pochi anni fa. Negli anni Settanta l'esistenza della RAI veniva giustificata appunto dal fatto che la presenza dell'operatore pubblico potesse garantire il pluralismo ed evitare il rischio che, posta l'estrema limitatezza di canali televisivi, venisse veicolata alla popolazione solo un'idea e solo un messaggio. Tra gli anni Ottanta e Novanta questa giustificazione iniziò a scricchiolare visibilmente a causa dell'enorme espansione delle televisioni private, sia a livello nazionale sia locale: restava però il fatto che le frequenze nazionali fossero limitate e, sostanzialmente, controllate da un duopolio. Adesso si fa veramente fatica a comprendere per quale motivo lo Stato, mediante un'azienda pubblica, dovrebbe continuare a fornire il servizio pubblico radiotelevisivo, nonché, più radicalmente, anche a comprendere quale sia la necessità di avere un servizio pubblico radiotelevisivo. Talvolta, invero, le difficoltà di comprensione si estendono anche a cosa sia e cosa possa essere un servizio "pubblico" in ambito radiotelevisivo.

Ad ogni modo, nell'agenda del dibattito politico odierno non vi sono progetti di separazione del servizio pubblico dall'impresa pubblica, né, tantomeno, di abolizione del servizio pubblico, e il trasferimento del canone in bolletta ha chiuso, almeno per l'immediato futuro, ogni possibile dibattito in merito: discuterne in questa sede significherebbe solo svolgere una dissertazione accademica, il che non è l'obiettivo del presente studio.

Il Governo ha deciso di operare sul canone per rispondere all'urlo di dolore di una RAI che

18 Bilancio RAI, cit., pag. 17 e pag. 140.

19 L. ORLANDO, *Canone Rai, alla Campania il conto più salato*, in *Il Sole 24 Ore*, 6/10/2015.

20 L. ORLANDO, *Canone Rai*, cit.

21 Si veda, ad esempio, A. MONTI, *Il Canone Rai: ecco chi paga e chi no*, in *Linkiesta*, 31.1.2014, reperibile su internet alla pagina <http://www.linkiesta.it/it/article/2014/01/31/il-canone-rai-ecco-chi-paga-e-chi-no/19267/>.

da anni continuava a richiedere al legislatore di individuare un'idea per ridurre l'evasione: con la legge di stabilità per il 2016 il canone è stato incorporato nelle bollette elettriche, così trasformando di fatto i fornitori di energia elettrica in esattori del fisco. È proprio sulle conseguenze di questa riforma che si ritiene opportuno incardinare alcune riflessioni: ci si vuole chiedere, in particolare, se ricondurre l'evasione a percentuali più consone alla media europea possa consentire di riallineare la RAI alla sua precipua funzione di concessionario di servizio pubblico, eliminando la presenza della pubblicità nelle trasmissioni della televisione pubblica e annullando, peraltro, ogni effetto distorsivo della concorrenza nei confronti delle emittenti private. Peraltro, in materia di raccolta pubblicitaria la legislazione già riconosce la differenza tra la RAI e le altre reti e, proprio sulla base del fatto che la prima svolgerebbe un servizio pubblico, pone dei limiti per l'operatore pubblico: l'art. 38, comma 1, D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) stabilisce che "la trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva". Al contrario, in base al successivo comma 2 del medesimo articolo: "la trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte delle emittenti in chiaro, anche analogiche, in ambito nazionale, diverse dalla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, non può eccedere il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva". In altri termini la legge delinea un sistema di tetti pubblicitari finalizzato a ristabilire una qualche forma di equilibrio a favore dei soggetti che non possono usufruire del canone.<sup>22</sup>

Non si è ancora compreso tecnicamente in che modo le società fornitrici di energia elettrica saranno in grado di incorporare il canone nelle loro bollette: probabilmente servirà un primo periodo di assestamento. Stando alle prime analisi, comunque, non parrebbe essere più così agevole sottrarsi al pagamento del canone, a meno di compilare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale il contribuente attesta, a pena di falsa dichiarazione, di non essere in possesso di apparecchio televisivo: sul punto è bene ricordare che la presentazione di una autocertificazione falsa è un vero e proprio reato punito in modo tutt'altro che lieve.

Ci si permette di rilevare, però, che, molto probabilmente, il deterrente principale che porterà l'erario (e quindi la RAI) a recuperare larghe fette di evasione del canone non sarà la sanzione penale che assiste la presentazione di autocertificazioni false quanto, piuttosto, l'inerzia: è ragionevole supporre che larghe fasce di popolazione subiranno l'incorporazione del canone nelle bollette elettriche senza reagire, forse senza nemmeno accorgersene. È quindi plausibile che la percentuale di evasione tenderà effettivamente a ridursi in poco tempo alla media europea stimata, cioè al 10%.<sup>23</sup>

Ora, il canone per l'anno 2016 è stato fissato nella misura di 100,00 euro, cioè l'11,89% in meno rispetto all'anno precedente: approssimando si tratta di circa 185 milioni di euro in meno. Considerando una riduzione dell'evasione dal 30% al 10% - cioè un riallineamento

---

22 Sul punto si veda L. CANZI, M. CAVUOTI, *I limiti della pubblicità televisiva*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 1/2007, pp. 134 ss., spec. pp. 135-136.

23 Il dato è stimato dalla stessa RAI: cfr. Bilancio RAI, cit., pag. 17.



alla media europea come dichiarata dalla stessa RAI - si può stimare prudenzialmente un recupero di gettito di circa 400 milioni di euro,<sup>24</sup> il che significa un saldo positivo per la RAI di circa 215 milioni di euro. Si tratta probabilmente di una stima per difetto: secondo una ricerca effettuata da Mediobanca il saldo positivo per la RAI sarà di 420 milioni di euro, mentre, secondo l'Unione Nazionale Consumatori, il maggior gettito, senza considerare le morosità, potrebbe essere di 377 milioni di euro se l'evasione si attesterà al 7% o, addirittura, a 426 milioni di euro se l'evasione si ridurrà al 5%.<sup>25</sup> Secondo il Governo le stime di maggior gettito, forse un poco ottimisticamente, giungono addirittura a 500 milioni di euro.<sup>26</sup>

In ogni caso si tratta di una cifra decisamente importante, specie se confrontata con il gettito complessivo della pubblicità di RAI s.p.a. che, per l'anno 2014, è stato di circa 600 milioni di euro (674 milioni circa considerando tutto il gruppo RAI): comparando le cifre ed effettuando una valutazione basata sulla stima prudenziale sopra esposta e incardinata sulle cifre rese pubbliche dalla RAI nel bilancio 2014, si può supporre che l'introduzione del canone nella bolletta elettrica possa valere almeno un terzo dell'intero gettito pubblicitario. Se invece la stima più vicina alla realtà fosse quella del Governo, la nuova modalità di riscossione varrebbe quasi l'intero introito pubblicitario.

Ciò significa che, senza ulteriori modifiche e confermando la riduzione del canone disposta nel 2016, sarebbe possibile ridurre la pubblicità di circa un terzo rispetto all'attuale: in altri termini, una rete generalista tra le tre attualmente presenti (Rai 1, Rai 2 e Rai 3) potrebbe essere completamente privata di pubblicità. Contemporaneamente, anche nelle reti semigeneraliste e specializzate si potrebbero operare consistenti riduzioni di annunci commerciali: in una rete semigeneralista tra le quattro attualmente esistenti (Rai 4, Rai 5, Rai Movie e Rai Premium) la pubblicità potrebbe essere eliminata e in un'altra potrebbe essere ridotta della metà; parallelamente, ad almeno due reti specializzate tra le sette attualmente presenti (Rai News 24, Rai Storia, Rai Scuola, Rai Sport 1 e 2, Rai Gulp e Rai Yoyo) potrebbe essere sottratta la pubblicità, come peraltro avviene in Spagna e Gran Bretagna. A tal proposito, pare che la Commissione di Vigilanza della RAI abbia previsto la soppressione della pubblicità per la sola Rai Yoyo, cioè per il canale dedicato ai bambini, a partire dal mese di maggio 2016: si tratta di un primo passo nella direzione giusta, ma, alla luce dei dati fin qui esposti, di un passo veramente molto piccolo. Si pensi, infatti che la perdita degli incassi pubblicitari di Rai Yoyo costerebbe solo 10 milioni di euro.<sup>27</sup>

Insomma: una piccola rivoluzione senza andare ad incidere sulla struttura dei costi.

Si tratterebbe però di un cambiamento che tenderebbe a riavvicinare l'Italia a quanto accade nei principali stati europei. Ad esempio: in Germania i canali pubblici nazionali fruiscono degli incassi pubblicitari, ma i consigli per gli acquisti non possono superare i venti minuti al giorno, e possono essere trasmessi solo nella fascia oraria tra le 17 e le 20; in Spagna, a seguito della legge 28 agosto 2009, n. 9, la pubblicità non è più ammessa nelle reti pubbliche, le quali sono finanziate non mediante una imposta di scopo come il canone, ma tramite la fiscalità generale; in Gran Bretagna la BBC è finanziata solo dal canone, tranne BBC World,

24 La stima è effettuata tramite elaborazione tratta dai dati esposti nel Bilancio Rai per l'anno 2014.

25 [http://www.agi.it/rubriche/la-voce-del-consumatore/2015/12/22/news/mediobanca\\_da\\_nuovo\\_canone\\_420 mln\\_in\\_piu\\_a\\_rai-269150/](http://www.agi.it/rubriche/la-voce-del-consumatore/2015/12/22/news/mediobanca_da_nuovo_canone_420 mln_in_piu_a_rai-269150/), consultata il 3.3.2016.

26 A. FONTANAROSA, *Canone Rai, il governo: evadere è un reato. Previste sei rate da sedici euro*, in *Repubblica.it*, 20/10/2015.

27 Cfr. <http://www.primaonline.it/>, consultato il 29.3.2016.

che è visibile via satellite anche in Italia, non è riservata al pubblico britannico e si sostiene con la pubblicità. Solo in Francia il canone convive con la pubblicità, sebbene da qualche anno quest'ultima non sia più ammessa durante la cosiddetta prima serata.<sup>28</sup>

Lo studio dei dati disponibili, dunque, non consente di concludere che mediante il recupero dei canoni evasi si possa andare ad eliminare completamente la presenza della pubblicità dalle reti pubbliche. Si può però ritenere che la RAI abbia l'occasione storica di ristrutturare la propria offerta al fine di essere più allineata al concetto di servizio pubblico, così come in altre importanti realtà europee.

In conclusione ci si può spingere anche oltre.

Analizzando la struttura dei costi così come esposta dalla RAI si notano alcuni dati interessanti: dei 420,5 milioni di euro di "investimenti in programmi"<sup>29</sup> ben 269,60 milioni si riferiscono a "fiction",<sup>30</sup> cioè a una voce che non appare immediatamente riconducibile a esigenze di servizio pubblico. Inoltre 123,3 milioni di euro risultano spesi per "prestazioni di lavoro autonomo"<sup>31</sup> a fronte di un numero di dipendenti di ben 12.857 unità<sup>32</sup> che generano un costo del lavoro di 992,9 milioni di euro:<sup>33</sup> è forse legittimo chiedersi se, a fronte di una così importante disponibilità di dipendenti, sia proprio necessaria una spesa così elevata per prestazioni di lavoro autonomo. Peraltro la RAI ha sostenuto nel 2014 costi per ben 216,4 milioni di euro per "diritti di ripresa" che lo stesso conto economico definisce "essenzialmente diritti sportivi e Festival di Sanremo", spese che non appaiono esattamente incompressibili.<sup>34</sup>

Se si ricorda che, in base alla stima proposta sopra, gli introiti pubblicitari non sostituiti dal recupero dell'evasione dovrebbero ammontare a circa 400 milioni di euro, si può agevolmente comprendere come l'obiettivo di una RAI senza pubblicità (magari anche riducendo l'offerta di canali) non sia lontanissimo. Sempreché lo si voglia veramente perseguire.

---

28 I dati su Germania, Gran Bretagna, Spagna e Francia sono tratti da CAMERA DEI DEPUTATI, Materiali di legislazione comparata. I sistemi radiotelevisivi pubblici di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna: quadro generale, governance e meccanismi di finanziamento, luglio 2015, reperibile su internet alla pagina <http://www.camera.it/temiap/allegati/2015/09/16/OCD177-1499.pdf>.

29 Bilancio RAI, cit., pag. 156. Considerando solo RAI s.p.a. gli investimenti in programmi ammontano a 170 milioni di euro (Bilancio RAI, cit., p. 59), ciò perché la quota più elevata di questo tipo di investimenti non è sostenuta direttamente da RAI s.p.a., ma da Rai Cinema S.p.a., i cui investimenti in programmi sono calcolati in 245,80 milioni di euro.

30 Bilancio RAI, cit., pag. 156. Considerando solo RAI s.p.a. le spese in fiction sono pari a 143,80 milioni: cfr. Bilancio RAI, cit., p. 59.

31 Bilancio RAI, cit., pag. 154. Si noti che questa voce di spesa grava quasi integralmente su RAI s.p.a., la quale spende 121,5 milioni di euro in prestazioni di lavoro autonomo: cfr. Bilancio RAI, cit., p. 58.

32 Bilancio RAI, cit., pag. 156. Considerando solo RAI s.p.a. i dipendenti sono 11.635: cfr. Bilancio RAI, cit., pag. 59.

33 Bilancio RAI, cit., pag. 155. Considerando solo i dipendenti di RAI s.p.a. il costo del lavoro è di 905 milioni di euro: cfr. Bilancio RAI, cit., pag. 59.

34 Si tratta di costi interamente sostenuti da RAI s.p.a.: cfr. Bilancio RAI, cit. pagg. 58 e 154.



## IBL Focus

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.