

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale

Sezione Sesta

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8754 del 2022, proposto da
RA. - Ra. It. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e
difesa dagli avvocati Ar. Po. e Fi. De., con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ar. Po. in Roma, viale
(...9;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e Ministero dell'Economia e delle
Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in persona dei rispettivi
legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via (...);

nei confronti

Ri. De., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sezione Terza
Stralcio n. 5836/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2024 il Cons. Giovanni Pascuzzi e uditi per le parti gli avvocati Fi. De. e l'avv. dello Stato Ge. Di Le.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso del 2014 la RA. - Radio Televisione Italiana s.p.a. chiedeva al Tar per il Lazio:

(i) l'annullamento del d.m. del Ministro dello Sviluppo Economico del 17 dicembre 2013, pubblicato in G.U.R.I. n. 8 del 23 gennaio 2014, contenente l'adeguamento dei canoni di abbonamento alle radiodiffusioni per l'anno 2014, nella parte in cui ha erroneamente ritenuto di "dover determinare la misura dei canoni di abbonamento alle radiodiffusioni per l'anno 2014, confermando la parità degli importi per il 2014 rispetto alle misure indicate dal decreto ministeriale 20 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 23 gennaio 2013", senza tenere conto del complesso dei costi sostenuti per adempiere agli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo, nonché di ogni altro atto presupposto, successivo o comunque connesso;

(ii) l'accertamento del diritto della ricorrente a vedersi riconosciuto un ammontare del canone di abbonamento alle radiodiffusioni in misura tale da consentirle di coprire i costi che verranno prevedibilmente sostenuti nell'anno 2014 per adempiere agli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo.

2. A sostegno dell'impugnativa venivano formulati i seguenti motivi di ricorso:

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 47, co. 3, del d.lgs. n. 177 del 2005, nonché dell'art. 45, co. 5, del d.lgs. n. 177 del 2005 e degli art. 27 e 28 del contratto di servizio, conseguente all'erronea valutazione in ordine all'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la revisione dell'ammontare del canone.

- Violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241 per difetto di istruttoria e insufficienza della motivazione in ordine alle ragioni di mancato adeguamento canone, nonché falsa applicazione dell'art. 29 del contratto di servizio per omesso avvio dell'approfondimento istruttorio affidato al comitato paritetico.

- Eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, irragionevolezza e difetto di proporzionalità della determinazione di non incrementare il canone onerando la RA. dei costi del servizio pubblico di competenza dello Stato, nonché violazione dei principi generali in materia di tutela del pluralismo e dell'indipendenza del servizio pubblico televisivo come tutelati dall'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dall'art. 21 della Costituzione.

3. Nel giudizio di primo grado si costituivano il MISE e il Ministero dell'Economia e delle Finanze chiedendo il rigetto del ricorso.

4. Con sentenza n. 5836/2022 il Tar per il Lazio ha respinto il ricorso.

5. Avverso la sentenza appena citata ha proposto appello la RA. - Ra. It. s.p.a. per i motivi che saranno più avanti analizzati.

6. Il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono costituiti in giudizio eccependo l'inammissibilità dell'appello e, comunque, sostenendo la sua infondatezza nel merito.

7. All'udienza del 12 dicembre 2024 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: "Error in iudicando per falsa applicazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 177/2005, avendo il Tar ritenuto sussistente un presunto

potere discrezionale del Ministero nel determinare l'ammontare del canone che non trova riscontro nel dettato normativo".

L'appellante sostiene che:

- il Tar non ha tenuto conto della relazione giuridica tra Ministero dello Sviluppo Economico (nella sua veste di concedente) e RA. (concessionaria) nella procedura di revisione del canone;

- non si può desumere (come fa il Tar) dalla natura di "imposta" del canone il carattere di "atto discrezionale" che sarebbe "... soggetto al solo limite di ragionevolezza e... non arbitrarietà";

- il canone nella dimensione dei rapporti tra concedente (Ministero) e concessionaria (RA.) assume i connotati di un corrispettivo, la cui misura non rientra nella libera discrezionalità dell'Amministrazione;

- nella Comunicazione 2009/C257/01 del 27 ottobre 2009 la Commissione europea, nell'elencare i parametri che rendono lecito il finanziamento da parte degli Stati membri dei soggetti incaricati del servizio pubblico radiotelevisivo, lascia intendere che il corrispettivo "deve essere determinato in base all'analisi dei costi che avrebbe dovuto sostenere per adempiere tali obblighi una normale impresa...";

- i ricavi della RA. derivano in larga parte dagli introiti derivanti da una quota del canone riversato, corrispondente al costo di fornitura del servizio così come risultante dalla contabilità separata cui è tenuta la RA.;

- dovendo la RA. assicurare che il servizio pubblico radiotelevisivo costituisca un valido presidio a tutela del pluralismo, della libertà di pensiero e di opinione, nonché un strumento di promozione culturale e sociale, ecco che diventa essenziale una corretta determinazione del canone (anche in ragione delle limitazioni cui la RA. soggiace, quali, ad esempio, i limiti nell'affollamento di messaggi pubblicitari);

- l'entità del canone non può mai costituire una variabile indipendente nella complessiva gestione del servizio, suscettibile di apprezzamento discrezionale da parte del Ministero, nella sua veste di concedente;
- al contrario, il canone si sostanzia in un'imposta di scopo il cui ammontare è definito in virtù di criteri predeterminati, obiettivi e certificati, di cui all'[art. 47 del d.lgs. n. 177/2005](#), per garantire che il finanziamento pubblico consenta la corretta remunerazione delle prestazioni erogate dalla società e puntualmente declinate da Convenzione e Contratto di servizio in tempo vigenti;
- il decreto impugnato è illegittimo perché il mancato adeguamento del canone concretizza una palese violazione del principio generale che regola i rapporti tra concedente e concessionario di servizio pubblico, in virtù del quale il primo è tenuto a sostenere (direttamente o indirettamente) i costi sostenuti dal secondo, onde consentirgli la corretta erogazione del servizio e un margine ragionevole di redditività ;
- il mancato adeguamento del canone da parte del MISE, dunque, non solo viola le specifiche previsioni dettate dall'[art. 47 del T.U.](#), ma contrasta altresì con il consolidato orientamento giurisprudenziale nel più generale ambito delle tariffe, secondo cui "il criterio di gradualità " deve ritenersi "vincolante" nel senso di imporre al concedente di garantire al concessionario "la copertura dei costi" (così [Cons. Stato, Sezione V, sentenza 15 aprile 2013, n. 2042](#));
- non coglie nel segno il rilievo del Tar, secondo cui rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore introdurre una norma ([l'art. 21 del d.l. n. 66/2014](#)) con la quale si distoglie una quota parte delle risorse derivanti dal canone;
- tale riduzione si colloca su di un piano - temporale e teleologico - del tutto distinto dall'ambito di operatività dell'[art. 47 del T.U.](#);
- le norme sull'adeguamento del canone sono destinate a garantire la copertura dei costi "che verranno prevedibilmente sostenuti... per adempiere gli specifici obblighi di servizio" e, quindi, nulla vieta (e, anzi, impone) al Ministero di ridefinire (anche

ora per allora) la misura del canone in modo da tenere indenne RA. dal prelievo (illegittimo) operato dall'[art. 21 del d.l. n. 66/2014](#);

- il piano della determinazione dell'indirizzo generale della politica economica di governo - connotato certo da amplissima discrezionalità - non può essere confuso con la scelta del concreto strumento giuridico - la modifica unilaterale di un contratto a mezzo di legge-provvedimento - impiegato per darvi concreta attuazione, rispetto al quale deve essere assicurata sempre piena tutela giurisdizionale;

- l'[art. 21 del d.l. n. 66/2014](#) è da ritenersi ininfluenza rispetto alla verifica dell'esistenza (o meno) dei presupposti per disporre l'adeguamento del canone, in quanto l'esigenza di garantire la copertura dei costi sostenuti da RA. prescinde da valutazioni discrezionali, trovando fondamento in una specifica disposizione di legge che vincola l'agire amministrativo;

- se anche la norma determina l'indebita modifica ex post di uno specifico rapporto giuridico (la Concessione in essere con RA.) con la revisione unilaterale del prezzo (e con espressa conferma di tutti gli altri profili, questi sì discrezionali, del servizio), resta fermo il dovere per il Ministero di determinare la misura del canone in misura tale da garantire la copertura dei costi e, ciò, a prescindere dalla decisione di prelevare una quota delle risorse rivenienti dal canone medesimo per altre finalità della finanza pubblica;

- il tutto, senza dire, che l'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/2014](#) non attribuisce alcun ulteriore potere discrezionale in capo al MISE, né, d'altra parte, la riduzione delle somme rivenienti dal canone dipende dal previo svolgimento di un iter procedimentale, nell'ambito del quale sia stato consentito alla società di fornire il previsto contributo partecipativo.

2. Il motivo è infondato.

Parte appellante sostiene, in estrema sintesi, che:

(i) il canone è un corrispettivo tra concedente e concessionaria;

(ii) l'entità del canone non può costituire una variabile indipendente nella complessiva gestione del servizio;

(iii) il canone è un'imposta di scopo il cui ammontare è definito in virtù di criteri predeterminati;

(iv) il Ministero ha il dovere di determinare la misura del canone in modo tale da garantire la copertura dei costi.

Parte appellante è convinta di essere titolare di un vero e proprio diritto ad ottenere un canone pari ai costi che prevedibilmente sosterrà nell'anno di riferimento.

Non a caso, come ricordato in narrativa, essa ha agito in primo grado, non solo per ottenere l'annullamento dell'atto impugnato, ma anche per "l'accertamento del diritto della ricorrente a vedersi riconosciuto un ammontare del canone di abbonamento alle radiodiffusioni in misura tale da consentirle di coprire i costi che verranno prevedibilmente sostenuti nell'anno 2014 per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo".

Tale impostazione non può essere condivisa.

Secondo l'appellante la RA. (dovendo assicurare le fondamentali funzioni del servizio pubblico) sostiene dei costi e il Ministero non può far altro che fissare il canone nella misura utile e necessaria a coprire detti costi, quali essi siano.

Se la RA. preventivasse di sostenere costi altissimi (e la necessità di garantire una qualità sempre crescente inevitabilmente porta ad una levitazione dei costi all'infinito), il Ministero non avrebbe altra scelta che aumentare il canone (teoricamente all'infinito), anche a dispetto del bisogno di contenere l'espansione della spesa pubblica.

La quantificazione del canone non può essere considerata un corrispettivo concepito in una logica strettamente sinallagmatica.

2.1 Tanto l'appellante quanto la [sentenza impugnata richiamano la pronuncia della Corte costituzionale n. 284/2002](#) che ben sintetizza la natura del canone RA.: "Il cosiddetto canone di abbonamento alle radioaudizioni e alla televisione, benché all'origine apparisse configurato come corrispettivo dovuto dagli utenti del servizio riservato allo Stato ed esercitato in regime di concessione, ha da tempo assunto, nella legislazione, natura di prestazione tributaria, fondata sulla legge, come questa Corte riconobbe quando dichiarò non fondati i dubbi di legittimità costituzionale prospettati sotto il profilo della pretesa incompatibilità della tutela penale, allora apprestata in relazione all'adempimento del relativo obbligo, con l'asserita natura contrattuale del rapporto fra l'utente e la concessionaria (sentenza n. 81 del 1963). E se in un primo tempo sembrava prevalere la configurazione del canone come "tassa", collegata alla fruizione del servizio, in seguito lo si è piuttosto riconosciuto come imposta, facendo leva sulla previsione legislativa dell'[art. 15, secondo comma, della legge n. 103 del 1975](#), secondo cui il canone è dovuto anche per la detenzione di apparecchi atti alla ricezione di programmi via cavo o provenienti dall'estero (sentenza n. 535 del 1988)".

Per la verità, l'appellante enfatizza anche l'inciso nel quale la Corte costituzionale (nella citata sentenza) afferma che "proprio l'interesse generale che sorregge l'erogazione del servizio pubblico può richiedere una forma di finanziamento fondata sul ricorso allo strumento fiscale". Ma tale inciso non è idoneo a trasformare il canone in un corrispettivo sinallagmatico, nel senso che lo strumento fiscale deve alla fine assicurare sempre e comunque la copertura dei costi preventivati dalla RA..

2.2 Il primo giudice, nel sostenere che la fissazione del canone, che si concretizza in una imposta, è un atto discrezionale ha voluto (i), per un verso, affermare che la quantificazione del canone non può soggiacere alla logica del corrispettivo sinallagmatico e (ii), per altro verso, riconoscere al Ministero la possibilità di determinare il quantum del canone alla luce del quadro generale che non può non comprendere la limitazione della spesa pubblica.

Il provvedimento con il quale viene fissato l'ammontare del canone (impugnato in questa sede) ha natura di atto amministrativo generale attuativo di norme impositive

di tributi. Come previsto dall'[articolo 3 della legge 241/1990](#), per gli atti a contenuto generale non è richiesta una specifica motivazione. È nondimeno necessario che l'ammontare del contributo dovuto all'Autorità venga definito sulla base di criteri proporzionati, obiettivi e trasparenti. La determinazione dell'ammontare del canone costituisce una delle voci delle entrate del bilancio di previsione di AGCOM, bilancio che viene redatto secondo la normativa di riferimento.

Proprio considerazioni di questo tipo conducono a ritenere corretta la conclusione raggiunta dal primo giudice, secondo cui la quantificazione operata non può essere tacciata di irragionevolezza.

Il principio di ragionevolezza costituisce un criterio esplicativo del principio di uguaglianza. Quest'ultima esige che si vagli la ragionevolezza della norma, onde consentire di valutare se l'esito discriminatorio, nella sua duplice accezione di illegittima equiparazione o di ingiustificata differenziazione, oltrepassi la soglia di rilevanza atta a giustificare un intervento demolitorio del giudice.

Il principio di ragionevolezza viene più volte evocato, ma l'orientamento prevalente ritiene che lo scrutinio stretto di ragionevolezza si fermi per lo più sulla soglia della "non manifesta irragionevolezza". Il che significa che deve considerarsi ragionevole la norma che non è arbitraria, e questo si verifica quando la scelta normativa è sostenuta da una ragione giustificatrice sufficiente ovvero non si presenti come intollerabile.

Il vaglio di ragionevolezza non può che consistere in una valutazione esterna delle scelte normative che riguardi la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, e non può spingersi, invece, a valutazioni in ordine ai possibili altri modi con cui provvedere alle situazioni considerate dal regolatore, modi che attengono per l'appunto al merito delle scelte operate; né, tanto meno, può implicare una revisione o riformulazione della ponderazione degli interessi.

Nella specie:

(i) toccava al Ministero individuare l'ammontare del canone;

(ii) il quantum del canone non doveva essere fissato nella misura necessaria a coprire tutti i costi ipotizzati dalla RA.;

(iii) nella quantificazione del canone era preciso compito del Ministero ponderare tutti gli interessi in gioco, ivi compresa la necessità di limitare la spesa pubblica;

(iv) sarebbe stata illegittima una quantificazione del canone palesemente irragionevole in quanto del tutto inidonea a garantire la possibilità di assicurare il servizio pubblico ad un livello qualitativo accettabile: ma, come rilevato correttamente dal primo giudice, nessun dato emerge dagli atti di causa che attestano tale irragionevolezza.

2.3 Parte appellante rivendica a più riprese l'applicazione dell'[art. 47 del d.lgs. 177/2005](#) (vigente *ratione temporis*) a mente del quale il Ministero competente, "stabilisce l'ammontare del canone di abbonamento... in misura tale da consentire alla società concessionaria di coprire i costi che prevedibilmente verranno sostenuti" per l'anno successivo "per adempiere gli specifici obblighi di servizio pubblico generale radiotelevisivo", desumendoli "dall'ultimo bilancio trasmesso". La norma stabilisce anche che la misura del canone deve essere definita "prendendo anche in considerazione il tasso di inflazione programmato e le esigenze di sviluppo tecnologico delle imprese"; e vieta alla società concessionaria della fornitura del servizio pubblico... di utilizzare, direttamente o indirettamente, i ricavi derivanti dal canone per finanziare attività non inerenti al servizio pubblico generale.

Ma, come si è detto, tale norma, anche attenendosi alla sua mera formulazione letterale, non può essere interpretata nel senso che il Ministero deve coprire i costi che prevedibilmente saranno sostenuti così come individuati dalla stessa RA.. La nozione di "costi prevedibili" difetta del requisito della esatta determinabilità che sola può fondare il sorgere di una obbligazione in senso tecnico e in ogni caso la norma si limita a stabilire i parametri generali di riferimento (assicurare un finanziamento che consenta l'espletamento del servizio ad un livello qualitativamente accettabile) senza affermare il diritto della concessionaria di ottenere esattamente quanto richiesto a titolo di "costi prevedibili".

L'art. 47 del d.lgs. 177/2005, inoltre, deve essere interpretato in una logica sistematica. La determinazione dell'ammontare del canone non può essere conseguenza unicamente dell'applicazione della norma citata e del Contratto di servizio (come pretende parte appellante). Essa deve avvenire alla luce dell'intero ordinamento che annovera al suo interno anche le norme sul rafforzamento della revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche e delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche (tema che verrà specificamente ripreso più avanti). Ecco perché, nella quantificazione del canone, era preciso compito del Ministero ponderare tutti gli interessi in gioco, ivi compresa la necessità di limitare la spesa pubblica.

2.4 Per le ragioni esposte, non possono essere condivisi neanche gli argomenti esposti da parte appellante nella parte finale del primo motivo, argomenti che fanno leva sulla critica alla possibilità del legislatore di introdurre una norma come l'art. 21 del d.l. 66/2014: gli argomenti spesi da parte appellante non inficiano quanto detto in ordine all'impossibilità di considerare il canone come un corrispettivo in senso tecnico nei rapporti tra concedente (Ministero) e concessionaria (RA.).

3. Il secondo motivo di appello è rubricato: "Error in procedendo per non avere il Tar pronunciato sul secondo motivo di ricorso proposto da RA.. - Error in procedendo et in iudicando per falsa applicazione degli artt. art. 63 e 64 c.p.a., nonché per manifesto travisamento delle circostanze di fatto indicate nella pronuncia. - Error in iudicando per palese contraddittorietà della motivazione in ordine alla sussistenza dei maggiori oneri sostenuti da RA.".

L'appellante muove critiche ad alcuni passaggi della motivazione della sentenza impugnata nei quali il Tar ha argomentato circa la non manifesta irragionevolezza del d.m.

3.1 Sotto un primo profilo l'appellante sostiene che il Tar avrebbe omesso di pronunciarsi sul secondo motivo di ricorso articolato da RA. (quest'ultima aveva denunciato il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione del decreto, dal momento che il MISE avrebbe disatteso l'onere di fornire una risposta convincente

alle istanze di RA. ed ha optato per una soluzione radicale, ovvero il diniego di revisione del canone, che risulta ancor più inspiegabile ove si consideri che il Ministero ben avrebbe potuto riconoscere anche solo un incremento parziale, ossia nella misura depurata dei costi ritenuti imputabili a presunte inefficienze organizzative di RA. che, in ogni caso, avrebbe avuto l'onere di dimostrare).

In particolare si sostiene che:

- il Tar si sarebbe fatto guidare dalla riforma del canone introdotta con la [l. 28 dicembre 2015 n. 208](#);

- il Tar avrebbe integrato a posteriori l'impianto motivazionale del decreto impugnato;

- il Tar avrebbe soprasseduto dal disporre opportuni incombenti istruttori per ripristinare il pieno contraddittorio processuale sulla questione.

3.2 Sotto un diverso profilo l'appellante sostiene che:

- la RA. ha provato di aver compiuto sforzi per razionalizzare il processo di spesa;

- l'utile risultante dal conto economico dell'anno 2014 non può ritenersi valido indice rivelatore della copertura dei costi sostenuti da RA. per erogare il servizio secondo modalità rispettose dell'art. 47 del T.U.;

- sostenere che "il risultato di gestione del 2014 è stato comunque superiore a quello del 2013" equivale a distorcere irragionevolmente l'andamento dell'esercizio, nel corso del quale RA. ha dovuto in brevissimo tempo progettare e dare esecuzione, d'intesa con i Ministeri competenti, all'operazione della quotazione di RaiWay in presenza di un peggioramento del mercato pubblicitario e a causa di una misura straordinaria di enorme impatto quale l'improvvisa riduzione di risorse pubbliche, per un valore di ben euro 150 milioni, al fine di annullare il risultato fortemente negativo che si prospettava (con gravi correlati effetti anche sulla posizione

finanziaria netta) che già risentiva dell'incremento del debito, derivante in larga parte dall'insuccesso delle iniziative ministeriali di recupero dell'evasione del canone.

3.3 Sotto un ulteriore profilo l'appellante critica la sentenza rispetto alla circostanza che la "differenza pari a 165 milioni di euro" di minori trasferimenti operati a favore di RA. "risulta dovuta... per la parte preponderante, ad un minore riversamento da parte dello Stato..." di "150 milioni di euro sui 165 totali", sostenendo che:

- la semplice sottrazione tra i due importi restituisce comunque un importo negativo di oltre 15 milioni di Euro, corrispondenti ad oneri sostenuti dalla società e non coperti dalle risorse a valere sul canone che il MISE avrebbe dovuto in ogni caso riconoscere a RA. per pareggiare i costi;

- i costi per erogare il servizio, al netto della decurtazione operata per effetto dell'[art. 21 del d.l. n. 66/2014](#), hanno determinato un deficit pari ad oltre 360 milioni di Euro;

- ai sensi dell'art. 64, co. 2, c.p.a., deve ritenersi incontestabilmente provata dall'odierna appellante la mancata copertura dei costi, nella misura minima di almeno 15 milioni di Euro, avendo RA. fornito piena prova di detta circostanza e non essendo stati tali fatti "specificamente contestati" dal Ministero; con tutto quel che ne segue sotto il profilo dell'erroneità della sentenza anche sotto tale profilo;

- ai sensi dell'art. 47 del T.U., la determinazione del canone (e, quindi, il suo eventuale adeguamento) non deve considerare la sola copertura dei costi sopportati, ivi inclusa l'inflazione, ma anche finanziare gli investimenti futuri;

- non è dato comprendere come il Tar abbia potuto escludere che la RA. abbia fornito la prova del difetto di copertura dei costi, anche prescindendo dall'incidenza della riduzione dei trasferimenti a valere sul canone per 150 milioni di Euro.

4. Il motivo è infondato.

Come si è detto, non esiste un diritto di RA. ad ottenere un canone che consenta di coprire a priori tutti i costi preventivati.

La determinazione di lasciare invariato il canone si inserisce nel più ampio piano del Governo di intervenire in materia di revisione della spesa pubblica, in particolare in materia di revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche e delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, inclusa la RA., in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente.

Nella narrativa del decreto ministeriale impugnato si legge testualmente:

"Visto il [decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69](#), convertito con modificazioni, in [legge 9 agosto 2013, n. 98](#), con particolare riferimento all'art. 49-bis, concernente le misure per il rafforzamento della revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche e delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati;

Visto il programma di lavoro del Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa discusso dal Comitato interministeriale per la revisione della Spesa Pubblica il 19 novembre 2013;

Considerato che lo scopo delle attività della Revisione della Spesa è la modernizzazione delle procedure e modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche e delle società controllate, inclusa la RA. - Ra. It. s.p.a., concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, in modo da fornire servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile per il contribuente;

Ritenuta l'inderogabile necessità di rendere coerente la misura dei canoni di abbonamento alle radiodiffusioni per l'anno 2014 al quadro economico e normativo sopra descritto e ai principi guida della Revisione della spesa 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".

Questo modo di procedere deve essere considerato legittimo alla luce delle considerazioni già svolte.

Non sussiste il lamentato difetto di istruttoria: il Ministero, in conformità all'art. 47 del d.lgs. 177/2005 e all'art. 27 del Contratto di servizio 2010/2012, ha tenuto conto di quanto trasmesso dalla RA. e rappresentato nella nota del 21.11.2013 di invio del rapporto redatto dalla società Mazars s.p.a sull'esame dei dati di contabilità separata 2012 ritenendo coerente, con le esigenze ben illustrate nello stesso decreto, anche a garanzia della fornitura di un servizio pubblico di qualità, determinare il canone 2014 in un importo pari al canone 2013.

Ancora la narrativa del d.m. impugnato recita:

"Vista la nota della RA. del 6 giugno 2013 (RII/VD/404) con la quale è stato trasmesso al Ministero dello sviluppo economico il bilancio relativo all'esercizio 2012;

Vista la nota della RA. del 28 giugno 2013 (RII/ VD/474) con la quale è stata trasmessa al Ministero dello sviluppo economico una relazione sui risultati economico-finanziari dell'esercizio 2012;

Vista la nota della RA. del 27 settembre 2013 (RII/ VD/715) con la quale è stato trasmesso al Ministero dello sviluppo economico il bilancio infrannuale al 30 giugno 2013;

Vista la nota della RA. del 21 novembre 2013 (P/004037/DG/0080) consegnata in data 22 novembre 2013 con la quale è stato trasmesso al Ministero dello sviluppo economico il rapporto redatto da MAZARS s.p.a. sull'esame dei dati di contabilità separata al 31 dicembre 2012 della RA. - Ra. It. s.p.a.".

Il Tar non ha adottato alcuna motivazione postuma. Parte appellante critica alcuni obiter dicta esposti dal primo giudice al solo fine di chiarire meglio il principio di diritto che lo stesso ha adottato: le esigenze di finanza pubblica ben possono

giustificare la scelta di mantenere inalterato il canone già fissato per l'anno precedente.

Non conducono a conclusioni diverse gli argomenti spesi per dimostrare che alcuni dati esposti dal Tar non corrisponderebbero al vero. Il punto, si ripete, è che il decreto impugnato potrebbe essere giudicato illegittimo solo se si rilevasse palesemente irragionevole: ma la prova di tale palese irragionevolezza non è stata fornita da parte appellante né l'irragionevolezza emerge dagli atti di causa. E certamente non prova l'irragionevolezza il fatto che il Ministero non abbia accettato di aderire sic et simpliciter alle richieste di RA..

5. Il terzo motivo di appello è rubricato: "In via subordinata. Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per violazione del principio del legittimo affidamento e violazione degli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., anche in relazione alla Convenzione EDU e ai principi del diritto dell'Unione europea".

L'appellante sostiene che il Tar avrebbe dovuto rimettere gli atti alla Corte costituzionale, nel caso in cui avesse ritenuto rilevanti, ai fini del decidere, le modifiche introdotte a mezzo dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/2014](#) che sono successive all'adozione degli atti impugnati: si tratterebbe di una legge-provvedimento che non rispetta i limiti che la Costituzione impone alle norme retroattive con riferimento alla tutela dell'affidamento.

6. Il quarto motivo di appello è rubricato: "Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per violazione degli artt. 41 e 42, in relazione agli artt. 3 e 21 Cost. - Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per violazione degli artt. 3 e 41 Cost. per un ulteriore profilo".

L'appellante sostiene che:

- l'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) presuppone di fatto che le risorse sottratte alla RA., distogliendo dal servizio pubblico radiotelevisivo una parte cospicua del canone,

siano compensate da quelle ottenute attraverso la dismissione prevista dall'[art. 21, co. 3, del d.l. n. 66/14](#);

-così facendo, però, la norma viola sotto molteplici profili gli artt. 41 e 42 Cost., nonché l'art. 21 Cost.

7. Il quinto motivo di appello è rubricato: "Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per eccesso di potere legislativo, violazione del canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost., e violazione dell'art. 97 Cost., anche in riferimento al principio di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche ex artt. 81 e 119 Cost."

L'appellante sostiene che:

- il [d.l. n. 66 del 2014](#) ha previsto ope legis e in via retroattiva la riduzione delle somme da versare alla concessionaria del servizio pubblico, sia per il 2014, sia dal 2015 in poi, senza che vi sia stata una preventiva modificazione degli atti generali di determinazione dei contenuti del servizio stesso e del contratto in cui gli obblighi di servizio pubblico sono stati concretamente indicati;

- ne consegue la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione, anche in riferimento al principio di integrale finanziamento delle funzioni pubbliche, ex artt. 81 e 119 Cost.

8. Il sesto motivo di appello è rubricato: "Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per eccesso di potere legislativo e violazione del canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost., in relazione agli artt. 23 e 53 Cost. -

Illegittimità costituzionale manifesta dell'[art. 21, co. 4, del d.l. n. 66/14](#) per eccesso di potere legislativo e violazione del canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost., anche in relazione all'art. 53 Cost., per un ulteriore profilo".

L'appellante sostiene che la distrazione di 150 milioni di Euro derivanti dal versamento già determinato del canone rileva anche per il profilo della violazione

degli artt. 23 e 53 Cost., perché l'imposizione fiscale sine causa o con motivo divergente dalla causa non è conforme al principio di ragionevolezza.

9. Le richieste formulate con i motivi terzo, quarto, quinto e sesto non possono essere accolte.

Tali richieste riguardano tutte l'art. 21, comma. 4, del [d.l. n. 66/14](#). Come affermato dalla stessa parte appellante, tale norma è successiva alla emanazione del d.m. del 17 dicembre 2013 della cui legittimità si discute in questa sede. Come tale essa non è rilevante ai fini del decidere. Non sono, pertanto, integrati tutti i presupposti necessari per sollevare le questioni di costituzionalità prospettate.

Si precisa che, se è vero che il primo giudice ha citato il [d.l. 66/2014](#), come si è detto tale citazione deve essere considerata un mero obiter dictum esposto nel quadro del ragionamento svolto per motivare la conclusione circa la mancanza, nel d.m. impugnato, dei vizi prospettati da parte ricorrente.

La decisione ha riguardato unicamente detto d.m. del 17 dicembre 2013, rispetto al quale il successivo [d.l. n. 66/14](#) non è rilevante.

10. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

Restano pertanto assorbite le eccezioni di inammissibilità dell'appello sollevate dall'Avvocatura dello Stato con riguardo ai primi due motivi.

Sussistono giusti motivi, data la complessità del problema dibattuto, per compensare le spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate tra le parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe - Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino - Consigliere

Oreste Mario Caputo - Consigliere

Roberto Caponigro - Consigliere

Giovanni Pascuzzi - Consigliere, Estensore