

## T.A.R. PUGLIA

29 FEBBRAIO 1996

PRESIDENTE: RAVALLI

ESTENSORE: CASO

PARTI: TELENORBA S.P.A.

(Avv. Costantino, Muscatello,  
Mangone)

MINISTERO POSTE

E TELECOMUNICAZIONI

(Avv. Stato)

**Radiotelevisione • Attività  
trasmissiva • Concessione •  
Atto recettizio • Canone •  
Pagamento**

*Il canone di concessione per attività radiotelevisiva deve essere corrisposto dai concessionari locali a far data dal ricevimento del provvedimento (e non a far data dall'emanazione), che peraltro deve essere sottoposto*

*alla registrazione della Corte dei Conti per divenire efficace. La parificazione fra emittenti nazionali e locali per quanto riguarda il canone fissato per ciascun bacino di utenza non può non sollevare dubbi di costituzionalità, non essendo proporzionale al fatturato che le emittenti riescono rispettivamente a trarre dalla loro attività in quel determinato territorio.*

**F**ATTO. — Ai sensi degli artt. 2 e 16 della legge n. 223/1990, con istanza del 22 ottobre 1990 la Telenorba S.p.A. chiedeva per l'emittente «Teledue» il rilascio della concessione per la radiodiffusione di programmi televisivi in ambito locale. Svolta nel frattempo la relativa attività per effetto dell'autorizzazione ex art. 32 della legge n. 223, con nota prot. n. DCSR/8/902209 del 10 febbraio 1995 la predetta società riceveva comunicazione dell'avvenuto rilascio della concessione — disposta con decreto del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni del 4 marzo 1994 — e dell'importo del conseguente canone, fissato per il periodo 4 marzo 1994/31 dicembre 1994 in L. 116.900.000.

Contestando sia la legittimità dell'efficacia retroattiva del decreto di concessione, sia l'entità della somma richiesta, con atto del 14 marzo 1995 la Telenorba S.p.A. diffidava l'Amministrazione ad adottare uno specifico provvedimento con cui si disponesse:

a) che il momento iniziale per il decorso dei termini previsti dall'art. 6, comma 1, della legge n. 422/1993 coincide con l'effettivo rilascio del provvedimento di concessione;

b) l'illegittimità di ogni richiesta relativa al canone 1994 superiore alla misura fissata dall'art. 22 della legge n. 223/1990.

Non avendo ricevuto alcun riscontro in merito, la società ha adito questo Tribunale, cui ha prospettato i seguenti profili di illegittimità:

1) Violazione dei principi generali vigenti in materia di concessioni. Eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta. Difetto di istruttoria e motivazione, contraddittorietà ed erronea presupposizione, travisamento dei fatti. Violazione della legge 6 agosto 1990, n. 223 e della circolare della Direzione Servizi radioelettrici del 28 ottobre 1994.

L'Amministrazione richiede illegittimamente il canone per l'anno 1994, attribuendo efficacia al decreto di concessione sin dalla data della sua emanazione, senza tener conto da un lato che prima della registrazione presso la Corte dei Conti l'atto non può produrre effetti, senza considerare dall'altro che l'atto di concessione *de quo*, in quanto fonte di obbligazioni a carico della ricorrente, ha natura di *atto recettizio* e come tale spiega efficacia a partire dal momento in cui viene portato a conoscenza dell'interessato. Tale assunto trova conferma nei numerosi decreti-legge che da ultimo hanno prorogato il regime transitorio di autorizzazione *ex lege*, la cui necessità non si sarebbe avvertita ove il decreto di concessione

dovesse considerarsi efficace fin dal marzo del 1994, ed in tal senso induce ancora l'art. 12 del d.P.R. n. 255/1992, che alla comunicazione del rilascio della concessione, e non già alla sua mera emanazione, ricollega il termine di sessanta giorni per la presentazione della domanda di iscrizione nel registro delle emittenti radiotelevisive. Va poi considerata la sostanziale diversità di *status* tra soggetti autorizzati e soggetti concessionari, quale si desume dalla disciplina in materia, che comporta l'insussistenza di qualsiasi obbligazione di pagamento del canone concessorio prima del compiuto rilascio del relativo provvedimento, vigendo fino ad allora il regime di autorizzazione *ex art.* 32 della legge n. 223 (in quest'ottica anche la circolare del 28 ottobre 1994 della Direzione centrale Servizi radioelettrici del Ministero). Infine, la pretesa efficacia del decreto di concessione sin dalla data di emanazione, ed indipendentemente dalla sua comunicazione, comporterebbe il vano decorso del termine di « sei mesi successivi al rilascio delle concessioni », fissato dall'art. 6 della legge n. 422/1993 per il trasferimento di impianti o di rami di azienda tra concessionari televisivi operanti in ambito locale, giacché al momento della conoscenza dell'atto concessorio quel termine si sarebbe già consumato.

2) Eccesso di potere e violazione di legge in riferimento all'art. 22 legge n. 223/1990, nonché agli artt. 6-*bis* e 10 legge n. 422/1993; violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990. Violazione artt. 24 e 113 Cost.

Il canone di concessione è stato erroneamente determinato, in quanto ai sensi dell'art. 22 della legge n. 223/1990 e dell'art. 6-*bis* della legge n. 422/1993 i titolari di concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito locale sono tenuti unicamente al pagamento di un canone fissato in L. 20.000.000, cui va aggiunto l'incremento del 16,9% in base al d.m. 18 febbraio 1994; né è stato ancora emanato il regolamento di definizione dei nuovi criteri di determinazione dei canoni previsto dall'art. 10 della legge n. 422/1993. Ove poi il canone fosse stato determinato in riferimento al preteso numero dei « bacini di utenza », l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto che tale criterio vale solo per le concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale e che comunque non è stato ancora predisposto ed approvato il piano di assegnazione delle frequenze, cui la legge affida il compito di suddividere il territorio nazionale in bacini di utenza; peraltro non è affatto ipotizzabile che l'emittente « Teledue » diffonda programmi per ben sei bacini di utenza, secondo quanto si ricaverebbe dall'importo del canone comunicato dall'Amministrazione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 22 legge 6 agosto 1990, in relazione agli artt. 3, 21 e 41 Cost.

In via subordinata si eccepisce l'illegittimità costituzionale della normativa applicata, ove correttamente interpretata dall'Amministrazione, per violazione degli artt. 3, 21 e 41 Cost. Sussiste infatti un'incongrua parificazione dei concessionari privati in ambito nazionale e in ambito locale, nonché un'incongrua equiparazione di regioni assolutamente difformi sotto l'aspetto socio-economico e culturale.

La ricorrente conclude dunque per l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati e per l'accertamento dell'inesistenza dell'obbligo di corresponsione del canone per l'anno 1994, o quanto meno per la determinazione in misura inferiore a quella abnormemente fissata dall'Amministrazione.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, a mezzo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, resistendo al gravame. Con memoria de-

positata il 2 dicembre 1995, in particolare, si è sostenuto che, una volta intervenuto il visto della Corte dei Conti, gli effetti dell'atto di concessione retroagiscono al momento in cui questo si è perfezionato, e che per costante orientamento di dottrina e giurisprudenza le concessioni non hanno carattere recettizio, in quanto non rientrano tra gli atti il cui risultato può essere conseguito solo con il concorso della volontà dei destinatari. Quanto al rapporto tra *status* di soggetto autorizzato ex art. 32 e di soggetto concessionario ex art. 16 della legge n. 223/1990, è stato rilevato come il primo cessi con il rilascio della concessione, momento in cui automaticamente subentra il secondo, sicché il mutamento di *status* si realizza alla data di emanazione del decreto di concessione, cui consegue anche l'obbligo di pagamento del canone. È stato infine eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 1034/1971, relativamente alla contestata misura del canone, e comunque se ne è considerato corretto il criterio di determinazione.

L'istanza cautelare veniva accolta da questo Tribunale alla Camera di Consiglio del 17 maggio 1995 con ordinanza n. 243/1995.

All'udienza pubblica del 13 dicembre 1995, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è stata assegnata in decisione.

**DIRITTO.** — Si duole la ricorrente che l'Amministrazione, nel comunicarle il rilascio della concessione per l'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito locale, ha richiesto la corresponsione del relativo canone con effetto dalla data di adozione del decreto ministeriale, anteriore di quasi un anno alla comunicazione medesima. Deduce l'illegittimità di tale prescrizione, in contrasto con la natura recettizia dell'atto concessorio, che è stato peraltro sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, sì da non poter spiegare effetti anteriormente al suo visto. Assume inoltre l'errata determinazione del canone e prospetta in via subordinata l'illegittimità costituzionale della relativa normativa.

La legge n. 223/1990 disciplina un sistema radiotelevisivo di tipo misto, giacché fondato sul « concorso di soggetti pubblici e privati » (art. 1, comma 2). Oltre alla « concessionaria pubblica », quindi, operano anche soggetti privati, abilitati alla radiodiffusione sonora o televisiva in virtù di un atto di concessione (art. 16). Tuttavia, in attesa del rilascio delle concessioni, è stata conferita *ex lege* un'autorizzazione a proseguire nell'attività già svolta di radiodiffusione, a condizione della presentazione della prescritta domanda, fino all'esaurimento della procedura amministrativa e comunque non oltre settecentotrenta giorni dall'entrata in vigore della legge, termine poi prorogato — relativamente alle emittenti in ambito locale — al 28 febbraio 1994 (art. 2, comma 1, del d.l. n. 323/1993, conv. dalla legge n. 422/1993), e da ultimo cancellato, per consentire l'esercizio degli impianti fino alla pronuncia dell'Amministrazione (v. art. 1 del d.l. 27 ottobre 1995, n. 443, ancora vigente all'udienza pubblica di discussione della causa, e poi reiterato). Si è in tal modo voluto congelare la preesistente situazione di fatto fino alle determinazioni amministrative dirette ad individuare stabilmente i soggetti abilitati a trasmettere, dando luogo ad un duplice regime di regolamentazione il primo — transitorio — disciplinato con autorizzazione conferita *ex lege*, il secondo — definitivo — disciplinato con concessione amministrativa.

La controversia sottoposta all'esame del Collegio verte innanzi tutto sulla decorrenza del definitivo regime concessorio, posto che la ricor-

rente contesta di dover corrispondere il canone di concessione anche per il periodo anteriore alla comunicazione del provvedimento, cui attribuisce natura recettizia.

Come è noto, può essere definito recettizio il provvedimento che per produrre i propri effetti tipici deve essere comunicato all'interessato, divenendo a questi conoscibile (v. Cons. giust. amm. Reg. sic. 25 marzo 1987, n. 78; Cons. Stato, Sez. IV, 25 novembre 1992, n. 978). La fase di integrazione dell'efficacia del provvedimento viene in tal modo a comprendere l'atto di partecipazione, elemento costitutivo dell'esecutività, prima del quale sussiste una vera e propria impossibilità giuridica alla produzione degli effetti: questi non operano se non dal momento in cui il destinatario è posto nella conoscenza legale dell'atto, restando esclusa qualsiasi ipotesi di retroattività al momento dell'adozione del provvedimento, come avviene invece per le condizioni di efficacia, e quindi per il visto della Corte dei Conti (v. Cons. Stato, Sez. VI, 25 ottobre 1991, n. 728), erroneamente invocato dalla ricorrente quale ulteriore fattore preclusivo della retroattività degli effetti del decreto ministeriale di concessione. Per la giurisprudenza gli atti amministrativi non sono di regola atti recettizi, salvo che ciò non sia desumibile dalla legge o dalla natura dell'atto, ipotesi quest'ultima che ricorre quando, per la produzione dell'effetto essenziale dell'atto, sia necessaria la collaborazione del destinatario (v. per tutte Cons. Stato, Sez. IV, 18 aprile 1994, n. 341).

In tale quadro di riferimento — ritiene il Collegio — sussistono i presupposti per considerare recettizio il provvedimento di concessione *ex art. 16 della legge n. 223 del 1990*. Non si tratta invero di un mero atto ampliativo della sfera giuridica del destinatario, giacché dal medesimo sorge un vero e proprio obbligo di esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora o televisiva (v. art. 20), cui conseguono sanzioni che possono giungere fino alla revoca della concessione (v. art. 31). Il che del resto si spiega con la peculiarità della disciplina del sistema radiotelevisivo, improntata innanzi tutto alla tutela della garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero, valore primario del nostro ordinamento, alla cui realizzazione i privati sono chiamati a concorrere insieme al servizio pubblico (v. Corte Cost. 24-26 marzo 1993, n. 112). E allora la comunicazione dell'atto è condizione perché il privato svolga quell'attività cui è preordinata la concessione, giacché il suo effetto tipico non consiste nel solo conferimento dell'abilitazione a trasmettere, quanto più propriamente — attraverso l'ordinazione di facoltà e doveri dei soggetti ammessi ad operare nel settore — nel realizzare un sistema di diffusione del pensiero, attraverso il mezzo radiotelevisivo, caratterizzato dal pluralismo delle fonti, dalla correttezza e continuità dell'attività di informazione erogata, dal rispetto del buon costume, dell'ordine pubblico, della dignità umana (v. art. 1, comma 2, legge n. 223): in conclusione, un sistema in cui i privati, nell'osservanza di una rigorosa disciplina, svolgono un servizio di preminente interesse generale (v. art. 1, comma 1). L'attività di radiodiffusione, quindi, non rappresenta un momento ulteriore rispetto all'atto di concessione, ma di questo costituisce il naturale completamento, quale strumento per il raggiungimento del fine tipico dell'atto.

Il carattere recettizio dell'atto di concessione si desume inoltre dalle modalità stesse con cui il legislatore ha inteso giungere al definitivo assetto del sistema. I soggetti che già operavano all'entrata in vigore della nuova disciplina sono stati autorizzati *ex lege* a proseguire nell'attività fino al rilascio

della concessione ovvero fino alla reiezione della domanda, sì da realizzare un *continuum* tra i due regimi, autorizzatorio e concessorio, senza soluzione di continuità per chi risulta aver titolo al conferimento dell'abilitazione a trasmettere. Ora, se si ritiene che l'atto di concessione non abbia carattere recettizio, e quindi retroagisca nei suoi effetti alla data in cui è stato adottato, si dovrebbe correlativamente sostenere che anche l'atto di diniego produca effetti decorrenti dalla sua emanazione, con la paradossale conseguenza però che il privato si troverebbe ad aver svolto un'attività, nel periodo intercorrente tra l'adozione dell'atto e la sua comunicazione, che a posteriori risulterebbe realizzata *sine titulo*, giacché l'iniziale autorizzazione *ex lege* sarebbe in parte caducata. Appare quindi più corretto ritenere che l'autorizzazione *ex art. 32* operi comunque fino alla data in cui il privato viene informato del rilascio della concessione o del rigetto della domanda, quale momento in cui o il nuovo titolo a trasmettere si salda con il precedente o la reiezione dell'istanza preclude l'ulteriore svolgimento dell'attività fino ad allora consentita.

Il regime concessorio delle trasmissioni radiotelevisive non si limita a consentire l'esercizio della radiodiffusione (questa potendosi invero proseguire con l'autorizzazione *ex art. 32* legge n. 223/1990), ma crea, insieme con obblighi e doveri, una situazione di vantaggio economicamente apprezzabile, anche in termini di esclusione di terzi, attesa l'esistenza di un numero massimo di concessioni consentite (art. 19 l. cit.). Il che significa — a parte evidenti elementi letterali nelle norme, che consentirebbero di ritenere la concessione *de qua* fra gli atti recettizi per legge — che la situazione giuridica dell'autorizzato al proseguimento della radiodiffusione non è affatto coincidente con quella del soggetto titolare della concessione. Ne consegue che la recezione del titolo (« rilascio ») è elemento costitutivo dell'effetto concessorio, per tutto quanto costituisce situazione di vantaggio del concessionario, in termini di potestà a lui spettanti.

Pertanto, non è nel caso concepibile l'obbligo del pagamento di canoni concessori con effetto retroattivo, e quindi in relazione ad un periodo di tempo per il quale non erano esercitabili (anzi, erano espressamente vietate) facoltà, che solo la recezione (rilascio) del titolo legittimamente consente.

Ciò appare in sintonia con il principio di cui all'art. 1334 cod. civ., secondo il quale gli atti unilaterali producono effetti dal momento in cui pervengono a conoscenza della persona alla quale sono destinati e, quindi, con l'affermazione della natura recettizia delle c.d. concessioni-contratto.

In definitiva, il primo motivo di ricorso è fondato, e per l'effetto vanno annullati *in parte qua* gli atti impugnati, essendo dovuto il canone solo dalla data di comunicazione del rilascio della concessione. Detta comunicazione, infatti, pur non recando il testo integrale dell'atto, ne fornisce alla destinataria gli elementi essenziali per renderla edotta dalla sopraggiunta abilitazione a trasmettere, salva l'acquisizione dei necessari ulteriori dati presso l'Amministrazione. Non può essere invece considerata tale la nota del 7 marzo 1994, da ultimo esibita dall'Avvocatura dello Stato, giacché la stessa, riferendo genericamente all'interessata dell'esito favorevole dell'esame della domanda, non reca alcuna indicazione degli estremi dell'atto di concessione o comunque dell'avvenuto perfezionamento del provvedimento, sì da dover essere più propriamente intesa dalla destinataria quale atto interlocutorio non avente immediato effetto abilitante allo svolgimento dell'attività oggetto di concessione.

Quanto alla questione della misura del canone, oggetto di un ulteriore profilo di illegittimità prospettato dalla ricorrente, se ne deve dichiarare l'inammissibilità in questo giudizio — conformemente all'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato — in quanto attinente alla giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 1034/1971, che prevede in proposito un'attribuzione per materia, indipendentemente dalla posizione soggettiva fatta valere dall'interessato (v. Cons. giust. amm. Reg. sic., 5 agosto 1993, n. 290; Cass., Sez. Un., 10 dicembre 1993, n. 12164).

Le spese di giudizio vengono liquidate in dispositivo.

Il rilevante periodo di tempo intercorso tra l'adozione dell'atto di concessione e la sua comunicazione alla ricorrente produce evidentemente un grave danno all'erario, in termini di mancati introiti dei canoni concessori, per cui appare doveroso sollecitare la verifica di responsabilità. A tal fine si dispone che a cura della segreteria della Sezione venga trasmessa copia della decisione alla Procura generale della Corte dei Conti per gli adempimenti di competenza.

P.Q.M. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sez. II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla *in parte* qua gli atti impugnati. Dichiarà altresì inammissibile il ricorso relativamente alla censura avente ad oggetto la misura del canone di concessione.

Condanna il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in L. 5.000.000.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Manda la Segreteria per la trasmissione della decisione alla Procura generale della Corte dei Conti.

---

### IL CANONE DI CONCESSIONE PER L'ATTIVITÀ RADIOTELEVISIVA

**L** Il canone di concessione per l'attività radiotelevisiva è stato previsto e disciplinato dall'art. 22 legge n. 223/1990 e dal successivo art. 6 legge n. 422/1993. Il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni ha provveduto alla sua esazione dopo il rilascio delle concessioni per l'esercizio dell'attività.

Pur senza voler ripercorrere le problematiche connesse alla travagliata attuazione della legge n. 223/1990 (al riguardo si rinvia a ZACCARIA, *La difficile attuazione della legge n. 223/1990*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 65 ss.; CAPOTOSTI, *Le concessioni provvisorie e i requisiti aggiuntivi nella più recente legislazione sulla radiodiffusione*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, a cura di BARILE - ZACCARIA, Torino, 1994, 475 ss.) non possiamo mancare di sottolineare che in assenza di un Piano nazionale delle frequenze, la situazione reale non coincide con quella prefigurata dai singoli provvedimenti di concessione.

L'art. 1 legge n. 422/1990 ha per così dire « cristallizzato » il settore, prorogando quel regime autorizzatorio *ex art.* 32 legge n. 223/1990 (fino

alla approvazione di una nuova legge di ridefinizione per il sistema e comunque per un periodo non superiore ai tre anni), con la conseguenza che i complessi meccanismi procedurali per il rilascio delle concessioni sono stati mantenuti in essere e con essi i provvedimenti concessori emessi; ma come ricorda la stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 420/1994 (S. AMBROSINI, *Antitrust e informazioni radiotelevisive: incostituzionalità della norma sulle concentrazioni*, in *Giur. it.*, 1995, 133 ss.; PARDOLESI, *Pluralismo esterno — non più d'una rete a testa? — per l'etere privato*, in *Foro it.*, 1995, I, 5 ss.; VOTANO, *Concentrazioni televisive: cronaca di una costituzionalità annunciata*, in questa *Rivista*, 1995, 316 ss.; ci si permette di rinviare a CONTALDO, VESPIGNANI, *La concentrazione delle televisioni nazionali e la libertà di « informazione »*, in questa *Rivista*, 1995, 330 ss.), l'Amministrazione postale, comportandosi conformemente alla legge, non ha provveduto a far cessare l'attività di tutte le emittenti non concessionarie.

Bisogna, inoltre, ricordare le difficoltà connesse alla prima pianificazione non appaiono affatto superati; pur essendo stati dettati i criteri ex art. 3 legge n. 223/1990 per la pianificazione sia radiofonica che televisiva, era altresì previsto all'art. 34, comma 1, legge n. 223/1990 che la redazione del primo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze sarebbe stata definita sulla base del Piano di ripartizione delle frequenze all'epoca vigente (d.m. 31 gennaio 1983) tenendo conto degli impianti censiti ex art. 4, legge 4 febbraio 1985, n. 10.

Dalla prima stesura del Piano di assegnazione nazionale delle frequenze televisive (essendosi riscontrate difficoltà oggettive per le frequenze radiofoniche), pertanto, risultavano pianificate quindici reti nazionali (ci si permette di rinviare ancora a CONTALDO - VESPIGNANI, *La concentrazione delle televisioni nazionali e la libertà di « informazione »*, in questa *Rivista*, 1995, 330 ss.) e oltre cinquecento tv locali, ma il successivo Governo, altresì, la redisse un nuovo Piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive, che fu emanato con il d.P.R. 20 gennaio 1992, mentre il decreto ministeriale recante le norme di accompagnamento fu registrato alla Corte dei Conti il 17 febbraio 1992.

Il Piano nazionale di assegnazione venne pubblicato « stralciato » nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 marzo 1992, sollevando particolari problemi anche sulla regolarità della sua pubblicità legale (vedi PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, 72 ss.; DE ROBERTO, voce *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. Dir.*, XVIII, Milano, 1969, 559 ss.).

All'art. 2 del d.P.R. 20 gennaio 1992 venne fissato in dodici il numero delle reti televisive nazionali rilasciabili, comprese quelle assentite alla concessionaria del servizio pubblico. Nulla veniva previsto in merito alle tv locali che però dai tabulati allegati del Piano risultavano essere almeno seicento (vedi RATTAZZI, *L'antenna negata. Le vicende del sistema televisivo italiano tra iure condendo e iure còndito. Anzi, còndito*, Roma, 1995, 61 ss.).

Inoltre per quanto riguarda il Piano Nazionale di Assegnazione delle frequenze, la Corte Costituzionale ebbe modo di intervenire a meno di un anno dalla sua emanazione con la sentenza 19 gennaio 1993, n. 6 (ci si permette ancora di rinviare a CONTALDO - VESPIGNANI, *op. et loc. supra cit.*), dichiarando l'incompetenza dello Stato alla sua approvazione « senza aver promosso ai fini della localizzazione degli impianti, l'intesa con le Province autonome di Bolzano e di Trento ai sensi dell'art. 3

comma 14, legge 6 agosto 1990, n. 223 ». Pertanto, veniva annullato in quella sede sia il Piano ex d.P.R. 20 gennaio 1992, sia il relativo decreto di approvazione, nella parte relativa al territorio delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Piano nazionale di Assegnazione delle frequenze non veniva, pertanto, più a rivestire carattere pienamente nazionale, non dovendosi ritenere più valido per il Trentino-Alto Adige; ma una serie di decreti legge, fra i quali per ultimo quello n. 363 del 1993 cristallizzarono la situazione del sistema all'entrata in vigore della legge n. 223/1990, pur riconoscendo l'art. 3 della successiva legge di conversione (legge 27 ottobre 1993, n. 422) al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni l'attribuzione della competenza di procedere « alla revisione del Piano nazionale di assegnazione delle radio-frequenze (...) ...tenendo conto del quadro normativo vigente e della rapida evoluzione tecnologica del settore ». Al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni prevedono, pertanto, un complesso procedimento per la revisione del Piano, anche ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 4, legge n. 422/1993, che consente al Ministro PP.TT. di riassegnare le frequenze rese disponibili in seguito alla « razionalizzazione » dell'etere. La vicenda dell'esercizio provvisorio dell'attività radiotelevisiva appare così strettamente legata alla revisione del Piano nazionale delle frequenze. Pertanto con la mancata revisione del Piano, il legislatore dopo la scadenza del termine inizialmente fissato per la validità del regime transitorio (23 agosto 1990) è nuovamente intervenuto per disporre la proroga dell'esercizio degli impianti radiotelevisivi in favore di quelle emittenti per le quali risultava pendente l'istruttoria delle domande, prorogando di fatto il regime transitorio.

I diversi decreti legge susseguirsi per prorogare i termini del regime transitorio previsto inizialmente dall'art. 32, legge n. 223/1990 ha avuto effetti nefasti, poiché hanno consentito che le emittenti potessero continuare la loro attività in regime di autorizzazione provvisoria anche oltre la graduatoria e l'assegnazione dei bacini di utenza in concessione. La Pubblica Amministrazione nonostante nei singoli provvedimenti di concessione abbia indicato esplicitamente i bacini concessi, tuttavia le singole emittenti in molti casi non hanno potuto effettuare la copertura assegnata, poiché sulle frequenze concesse operava un'altra emittente sprovvista di concessione (nazionale o locale) ma autorizzata alla prosecuzione della propria attività fino alla riforma del sistema ed all'emanazione di un nuovo Piano di assegnazione delle frequenze.

Bisogna, inoltre, ricordare come le concessioni rilasciate alle emittenti con il d.m. siano sostanzialmente difformi da quel modello di cui all'art. 16, legge n. 223/1990, nel quale, oltre agli elementi caratterizzanti il rilascio, le modalità e la durata delle concessioni, si fa espresso richiamo all'art. 36, esplicitando la necessità di individuare metodi e problemi di scelta dei concessionari.

2. L'art. 22, legge n. 223/1990 ha previsto che a fronte del rilascio della concessione il privato debba corrispondere un canone, che pertanto sotto il profilo tributario appare collegato alla concessione di utilizzo di una *res communis* (INGROSSO, *Commento all'art. 22, in Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1991, 826 ss.).

L'imposizione di un tributo per il rilascio di una concessione che interviene su un'attività riferibile all'utilizzo di un bene non in mano ad un



Soggetto pubblico è stata oggetto di riflessione da parte della dottrina giurispubblicistica, ed in particolare di quella costituzionalista e di quella tributarista. La compatibilità di un canone per l'utilizzo di un bene comune (a favore GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, 88; IDEM, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, 679 ss.; contra FOIS, *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, a cura di VIGNUDELLE, Rimini, 1991, 431 ss.; VIGNUDELLE, *Il diritto della Sibilla informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 88) è comunque quasi una sorta di « conseguenza » del regime amministrativo che è stato previsto per l'attività radiotelevisiva (a favore vedi ZACCARIA, *op. et loc. supra cit.*; PACE, voce *Comunicazioni di massa*, in *Enc. sc. soc.*, III, Roma, 1993, 171 ss.; contra FOIS, *Informazione: potere o libertà?*, in *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, a cura di BARILE - ZACCARIA, Torino, 1994, 401 ss.).

Pur senza entrare nella disamina delle problematiche connesse al regime amministrativo dell'etere, dobbiamo però ricordare che per il rilascio della concessione, l'importo del canone variava a seconda se l'emittente operava in ambito nazionale o in ambito locale, dovendo nel primo caso corrispondere 20 milioni per ogni bacino di utenza e nel secondo solo 20 milioni. L'art. 6, legge 29 ottobre 1993, n. 422 ha rivisto i canoni di concessione delle emittenti televisive in ambito locale in procinto di ottenere la concessione provvisoria, portando i 20 milioni complessivi per la concessione in ambito locale a 20 milioni per bacino, così come per le emittenti nazionali. In questo modo viene attuata una parificazione quantomeno « incongrua » fra i concessionari locali e quelli nazionali, visto che il ritorno economico che può garantire la copertura di un bacino ad una tv nazionale non è certamente lo stesso che si può avere con una tv locale (vedi SILVA - GAMBARO, *Economia della televisione*, Bologna, 1992, 112 ss.).

3. La corresponsione del canone può avvenire soltanto a partire dall'anno nel corso del quale il provvedimento di concessione viene comunicato al soggetto interessato.

Il tributo in questione è collegato ad un provvedimento di concessione emanato *ad personam*, a durata preordinata e la cui misura è parametrata all'utilità dell'atto di autorità reso al privato. La duplicità si esplicita altresì sul piano impositivo nella predisposizione di due meccanismi: il tributo per il rilascio o per il rinnovo e quello previsto per il perdurare dell'atto amministrativo.

La concessione radio-televisiva è espressa da un provvedimento amministrativo unilaterale, che contiene sia la clausola concessoria sia la regolazione degli aspetti patrimoniali ed organizzativi del rapporto. È il provvedimento che costituisce e regola con prescrizioni specifiche (peraltro richiamandosi a norme della legge n. 223/1990), il rapporto concessorio instaurato. La volontà del concessionario ha solo valenza procedimentale, essendosi manifestata al momento della richiesta della concessione.

Nella sentenza in epigrafe il canone si riferisce al rilascio della concessione ed è connesso al provvedimento amministrativo di cui all'art. 16, legge n. 223/1990.

Nel rapporto concessorio radio-televisivo, il conferimento attiene all'utilità su una *res communis omnium* sulla quale il Soggetto pubblico eser-

cita una potestà di « governo ». Poiché il rapporto giuridico ha natura sinallagmatica (con l'obbligo per il concessionario di corrispondere il canone), in quanto sulla banda di frequenza assegnata potrà trasmettere soltanto l'interessato e non altri, dobbiamo ritenere che ad esso siano estensibili tutte le regole sull'equilibrio delle prestazioni. Pertanto possono estendersi alla fattispecie le regole privatistiche sulle obbligazioni, ma anche le norme sui contratti relative al rapporto e non all'atto, poiché gli effetti del provvedimento sono simili a quelli prodotti dal contratto concessorio.

Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia sostiene sulla scorta di quanto ritenuto dalla dottrina processualamministrativista la natura di atto recettizio del provvedimento in questione. Pertanto il concessionario non può ritenersi tale fino a quando il provvedimento non gli sia stato notificato e quindi sarà tenuto alla corresponsione del canone. Pertanto la data di emanazione del provvedimento non costituisce termine *a quo* (contra INGROSSO, *op. et loc. supra cit.*) per l'effettuazione della prestazione tributaria, ma questo decorrerà dalla ricezione del provvedimento.

La richiesta di corresponsione del canone con effetto dalla data di adozione del provvedimento di rilascio non appare legittima, tenuto anche conto che il decreto ministeriale non era stato ancora sottoposto al controllo preventivo di legittimità e che soltanto in seguito a tale controllo il provvedimento può dispiegare i suoi effetti; quindi da questo termine iniziale l'Amministrazione avrebbe potuto richiedere la corresponsione del canone.

Il provvedimento di concessione è, tuttavia, per la dottrina (U. POTTSCHNIG, *Concessione ed appalto nell'esercizio di pubblici servizi*, in *Jus*, 1955, 393 ss.; CALANIELLO, voce *Concessioni, diritto amministrativo*, in *Nss. D.I., Appendice*, II, Torino, 1980, 234 ss.; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, Napoli, 1981, 161 ss.) e la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 1970, n. 782, in *Cons. Stato*, 1970, I, 2098; Cons. Stato, Sez. VI, 9 febbraio 1982, n. 69, in *Cons. Stato*, 1982, I, 156 ss.; T.A.R. Liguria, 28 gennaio 1982, n. 55, in *Trib. amm. reg.*, 1982, I, 909 ss.) un provvedimento avente natura recettizia (sulla natura di atto recettizio del provvedimento in oggetto vedi V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in *Tratt. Orlando*, III, Milano, 1901, 948 ss.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, 7 ed., Milano, 1954, 268 ss.; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, I, 4; ed., Milano, 1978, 464 ss.; SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15; ed., Napoli, 1989, 598 ss.); pertanto per divenire efficace deve essere notificato all'interessato. L'effetto specifico della notificazione consiste nel dare al destinatario la conoscenza « legale » dell'atto o del provvedimento notificato: o direttamente, quando la consegna è fatta a mani proprie del destinatario, cioè a lui personalmente; oppure per il tramite d'un consegnatario qualificato.

La causa della notificazione del provvedimento concessorio consiste nell'intento di dare al destinatario conoscenza « legale », cioè presuntivamente certa ed incontrovertibile del provvedimento concessorio. Poiché le notificazioni non sono provvedimenti o atti negoziali, bensì manifestazioni di conoscenza l'elemento della volontà espressa dal soggetto notificatore è circoscritto al volere estrinsecare la dichiarazione, nel modo e col contenuto stabiliti dalla legge.

Pertanto solo a far data dalla notifica, il provvedimento concessorio (peraltro soggetto ad una preventiva registrazione alla Corte dei Conti)

potrà spiegare i propri effetti, con tutti i diritti e gli obblighi che ne conseguono per il privato (come la corresponsione del canone).

4. Un ultimo aspetto interessante è connesso alla competenza giurisdizionale. Con la legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi regionali (legge 6 dicembre 1971, n. 1034) è stata prevista, pertanto, in materia di concessioni di beni e servizi pubblici, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, anche se alla giurisdizione ordinaria è stata riconosciuta la competenza in materia di controversie sui canoni e gli altri corrispettivi (vedi ROEHRSSEN, *Brevi osservazioni sulla nuova giurisdizione in materia di concessioni*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1976, I, 75 ss.; A. CORASANITI, *La nuova giurisdizione in materia di concessioni dopo l'art. 5 della legge n. 1034/1971*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 199 ss.).

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto una sfera estesa alla giurisdizione amministrativa, ritenendo che essa abbia una competenza estesa delineandone il confine con gli ambiti sui quali il Giudice amministrativo non può intervenire: le materie che attengono diritti patrimoniali consequenziali al rapporto concessorio, quale ad esempio il computo degli interessi maturati in caso di ritardata corresponsione del canone.

La concessione radio-televisiva attiene però ad una *res communis omnium*; la dottrina (D'ALBERTI, voce *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1989, 12 *ad vocem*) e la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato 10 ottobre 1983, n. 738, in *Cons. Stato*, 1983, I, 1094) ritengono che su questi ambiti non viga la competenza esclusiva della giurisdizione amministrativa.

« Al di là dei problemi reativi al suo ambito, la giurisdizione esclusiva soffre oggi di limiti gravi. I tribunali amministrativi regionali trovano dinanzi a sé, in materia di concessioni, una pregevolissima tradizione giurisprudenziale, soprattutto della Cassazione, assai difficile da eguagliarsi, per due ragioni di fondo: la carente disciplina di alcuni aspetti del processo amministrativo... (*omissis*)... che esercita un peso particolare ove si tratti di conoscere di rapporti patrimoniali complessi; e la necessità, in materie contrattuali, di un'alta vocazione per il diritto comune, storicamente propria del Consiglio di Stato ma non sempre viva nei Tribunali regionali » (così M. D'ALBERTI, voce *Concessione*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1989, 12 *ad vocem*).

Il T.A.R. Puglia nella sentenza in epigrafe sembra seguire questo indirizzo, non intervenendo in alcun modo sulle possibili conseguenze patrimoniali del rapporto concessorio limitandosi soltanto ad enunciare le problematiche connesse alla sua efficacia nel tempo.

ALFONSO CONTALDO