

GIURISPRUDENZA

CASSAZIONE
SEZ. I CIVILE

3 AGOSTO 1993, N. 8549

PRESIDENTE: BORRÈ

ESTENSORE: BIBOLINI

PARTI: MINISTERO DELLE FINANZE
(Avvocatura dello Stato)

RAI

(Avv. Pace, Zoccoli, Esposito,
Grande Stevens)

TRECCANI ET AL.

(Avv. Gorlani, Penè, Chiola)

**Radiotelevisione •
Concessionaria pubblica •
Mancata ricezione dei
programmi • Canone •
Natura tributaria • Imposta
• Detenzione apparecchio
radiotelevisivo • Potestà di
polizia e di amministrazione
dell'etere**

Il canone radiotelevisivo ha natura tributaria e si configura come un'imposta. Non esiste correlazione tra l'obbligo del pagamento del canone e l'erogazione del servizio pubblico.

L'obbligatorietà del canone è correlata alla detenzione di un apparecchio che si presume atto alla ricezione fino alla sua sigillatura. A questa non può essere considerata equipollente l'impossibilità di ricezione dei programmi solo perché l'apparecchio ricevente è ubicato in una cd. zona d'ombra. Ulteriore giustificazione per l'esistenza del tributo è data dall'attività di polizia e dall'amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano, con riferimento a servizi gestiti dallo Stato per la generalità.

S VOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Il sig. Martino Treccani ed altri 62 abitanti del Comune di Marcheno (BS), con citazione notificata il 29 novembre 1982 convenivano davanti al Tribunale di Torino l'Amministrazione Finanziaria dello Stato, chiedendo l'annullamento di altrettante ingiunzioni emesse dallo U.R.A.R. per il mancato pagamento di canoni televisivi. Essi motivavano l'opposizione all'ingiunzione con il fatto che il comune di Marcheno costituiva «zona d'ombra» per i programmi radiotelevisivi della RAI-TV, per cui sarebbe mancato il presupposto essenziale per la riscossione del canone.

Il Ministero convenuto, costituendosi, sosteneva che il canone radiotelevisivo aveva natura tributaria ed era dovuto per il solo fatto della detenzione di apparecchi astrattamente idonei alla ricezione di programmi.

L'opposizione era accolta dal Tribunale di Torino il quale, con sentenza n. 2216/83 del 12 maggio 1983, dichiarava illegittime le ingiunzioni fiscali emesse dallo U.R.A.R.

Su appello della Amministrazione Finanziaria, la quale insisteva nella posizione assunta in primo grado, coadiuvata dall'intervento in appello della R.A.I. s.p.a., pronunciava la Corte d'Appello di Torino la quale, con sentenza n. 859 del 26 ottobre 1984, dava integrale conferma a quella di primo grado.

La motivazione della Corte Territoriale si articolava su due punti essenziali che, riproposti da diverse posizioni processuali, costituiranno rispettivamente oggetto del ricorso principale per cassazione, del ricorso incidentale della R.A.I. s.p.a., nonché dei due ricorsi incidentali di Martino Treccani + 62.

A) Pregiudiziale.

Respingendo l'eccezione dei privati sopra elencati, la Corte torinese riteneva ammissibile l'intervento per la prima volta in appello della s.p.a. R.A.I. a norma dell'art. 344 c.p.c., ritenendo incontestabile il pericolo di pregiudizio derivabile ad un diritto dell'intervenuta dalla sentenza di

1° grado, qualora fosse passata in giudicato. Viene rilevato al fine che per l'art. 15 della legge 14 aprile 1975 n. 103, il fabbisogno finanziario per un'efficiente ed economica gestione dei servizi è coperto dal canone di abbonamento (oltre che dai proventi pubblicitari e da altre entrate consentite) che per lo 86% viene devoluto alla concessionaria del servizio: la R.A.I. s.p.a.. Da ciò deriverebbe la posizione sostanziale e processuale della s.p.a. R.A.I., portatrice di una situazione giuridica autonoma normativamente prevista, ben più incisiva di un semplice interesse di fatto a che i canoni di abbonamento R.A.I. vengano corrisposti in quanto, essendo essa concessionaria del servizio, ad essa compete una percentuale notevole di detti canoni.

B) Merito.

Datto atto che, sia l'amministrazione finanziaria, sia la R.A.I. sostenevano l'attinenza del pagamento del canone ad un rapporto obbligatorio di tipo tributario, riteneva la Corte territoriale che l'art. 1 della legge 10 dicembre 1954 n. 1150 (secondo cui il libretto di iscrizione costituisce licenza d'uso ed è soggetto a tassa di concessione governativa) e l'art. 15 della legge 14 aprile 1967 n. 103 (in cui si parla di canoni di abbonamento) indicavano l'inscindibile correlazione fra il tributo imposto e l'uso del servizio per il quale il « canone » viene pagato, e ciò coerentemente con l'indirizzo giurisprudenziale e la sentenza 8 giugno 1963 n. 81 della Corte Costituzionale, secondo cui, ribadendosi la natura di « tassa » del canone, « l'obbligazione dell'utente nasce... in virtù della norma che l'obbligazione stessa impone in vista di una mera possibilità di uso del servizio ».

Nello stesso ordine logico, poi, si porrebbe l'art. 10 del R.D.L. 21 febbraio 1938 n. 246 che prevede la chiusura dell'apparecchio in modo da impedirne il funzionamento per chi non intenda più usufruire delle radio-audizioni né pagare il canone, nonché l'art. 7, per il quale si è tenuti a versare un solo canone, anche per il possesso di più apparecchi.

Da tutte queste situazioni, quindi, si dedurrebbe che, non la semplice detenzione di un apparecchio televisivo atto a funzionare, costituisce il presupposto del tributo, ma una detenzione qualificata dalla possibilità di percepire i programmi del servizio pubblico; situazione, questa, da escludere in caso di persone residenti in zone d'ombra televisiva per mancanza di ripetitori, perché dette situazioni, analogamente alla chiusura dell'apparecchio, danno la sicurezza della non ricezione.

Veniva, quindi, negata l'alternativa proposta dagli appellanti, secondo cui l'unica possibilità di non pagare il canone sarebbe stata la sigillatura degli apparecchi, e ciò in quanto detta situazione precluderebbe altre utilizzazioni (per percepire trasmissioni di emittenti private o straniere) pur possibili ed esulanti dai presupposti del pagamento del canone come sopra indicato.

Avverso detta decisione ha proposto ricorso per cassazione il Ministero delle Finanze, deducendo un unico motivo, ed in via incidentale la s.p.a. R.A.I., anch'esso sulla base di un unico motivo. Avverso i due ricorsi hanno proposto controricorsi il sig. Martino Treccani + 62 i quali hanno proposto anche ricorsi incidentali, tra di loro identici ed articolati su un unico motivo; la s.p.a. R.A.I. ha proposto controricorso avverso il ricorso incidentale di Martino Treccani + 62, integrato da memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — Occorre innanzi tutto disporre la riunione dei quattro ricorsi contro la stessa sentenza della Corte d'Appello di Torino (sent. n. 859/84).

Pregiudizialmente si deve valutare quali soggetti siano legittimamente parti del giudizio, ciò in relazione ai due ricorsi incidentali rispettivamente n. 1506/85 e 2197/85 con cui il sig. Martino Treccani (nonché gli altri sessantadue signori allineati sulla stessa posizione) hanno dedotto la violazione e la falsa applicazione dell'art. 344 c.p.c., sostenendo l'inammissibilità dell'intervento in appello della s.p.a. R.A.I., inammissibilità coinvolgente, ovviamente, le successive posizioni processuali della stessa società.

Essendo pacifico che la s.p.a. R.A.I. era intervenuta per la prima volta in appello, e richiamata la normativa in materia secondo cui tale intervento è consentito, nella sola forma dell'intervento principale, soltanto ai terzi che, potendo proporre l'opposizione ex art. 404 c.p.c., siano titolari di un diritto che può essere pregiudicato dalla sentenza, i ricorrenti in via incidentale sostengono che l'intervento della s.p.a. R.A.I. era diretto soltanto a sostenere le ragioni dell'Amministrazione Finanziaria, ponendo una situazione meramente adiuvativa, inammissibile per la prima volta in appello, in quanto puramente derivativa sarebbe la posizione della R.A.I., suscettiva di un vantaggio economico riflesso rispetto alla sussistenza, o no, del diritto dell'Amministrazione Finanziaria a percepire canoni dagli utenti.

Con la posizione espressa nei ricorsi incidentali è, inoltre, coerente l'eccezione di inammissibilità del ricorso per cassazione della s.p.a. R.A.I., espressa dal sig. Martino Treccani (+62) nel controricorso avverso il ricorso incidentale R.A.I., eccezione secondo cui la asserita natura adesiva dipendente dell'intervento in appello della s.p.a. R.A.I., renderebbe inammissibile un ricorso per cassazione che non si uniformasse *in toto* alla posizione del ricorrente adiuvato, e non fosse ad essa meramente adesiva.

La s.p.a. R.A.I. avrebbe decampato da detto limite, avendo sostenuto non solo la natura tributaria del canone (tesi coerente a quella svolta dall'Amministrazione Finanziaria), ma in aggiunta la natura di tributo il cui presupposto sarebbe costituito dal possesso di un apparecchio atto a ricevere anche solo le trasmissioni straniere o delle emittenti private.

Alcuni dei principi richiamati dai ricorrenti incidentali, relativi all'inammissibilità di un ricorso per cassazione autonomo da parte di un soggetto che in causa abbia assunto una posizione meramente adiuvativa dipendente, sono in linea generale esatti, ma erroneamente richiamati nel caso di specie, come già posto in rilievo, con esatta motivazione, dalla Corte d'Appello di Torino.

Ed invero, per individuare le componenti ed i presupposti della figura dell'art. 344 in relazione all'art. 404 c.p.c., occorre innanzi tutto enucleare la situazione giuridica soggettiva di diritto sostanziale di cui l'interveniente si dichiara titolare, per rapportarla con quella, sempre di diritto sostanziale, dedotta nella controversia giudiziale instaurata tra le altre parti originarie, e ciò al fine di rilevare tra le due un rapporto di autonomia, ovvero di dipendenza consequenziale, sotto il profilo giuridico.

La Finanza si è posta in causa come portatrice di un credito verso possessori di apparecchi televisivi funzionanti, i quali non avevano corrisposto il canone annuale. La Finanza, quindi, con l'ingiunzione dello U.R.A.R. (opposta dagli utenti) poneva a base della pretesa avanzata come situazione giuridica perfetta, un rapporto di natura tributaria con ciascuno degli oppositori e puntualizzava il relativo « *petitum* » come « condanna » al pagamento del canone.

Oggetto della controversia, a seguito delle opposizioni, era la sussistenza, o non, delle componenti costitutive del rapporto dei creditori e, quindi, del credito in quanto tale avente ad oggetto una somma di denaro corrispondente all'entità dei canoni relativi.

La s.p.a. R.A.I., per contro, si è legittimata all'intervento in base ad una situazione giuridica perfetta nei confronti dello Stato e, quindi, in base ad un rapporto giuridico nei confronti dello Stato, espressamente regolato dalla legge e caratterizzato dal fatto che i canoni televisivi percepiti dalla Finanza debbono in parte essere erogati alla concessionaria s.p.a. R.A.I.

Il *petitum* inoltre, della intervenuta R.A.I. non rifletteva alcuna pretesa diretta né nei confronti degli utenti, verso i quali essa non aveva alcun diritto, né nei confronti dello Stato, verso il quale nessuna pretesa poteva ancora essere avanzata finché la percezione dei canoni non fosse avvenuta da parte dell'Erario, soggetto processuale che, inoltre, nessuna contestazione aveva mosso in ordine alla situazione legittimante la s.p.a. R.A.I. all'intervento per la prima volta in appello.

Non potendo, pertanto, esercitare attualmente un diritto autonomo nei confronti di ciascuna delle due parti in causa, il *petitum* svolto dalla s.p.a. R.A.I. si esprimeva con posizione uniforme alla pretesa della Finanza, il cui rigetto le avrebbe arrecato un pregiudizio costituito dalla mancata erogazione da parte dello Stato dei contributi ragguagliati alla percentuale spettante ai canoni percepiti dalla Finanza.

Sussiste, quindi, una correlazione tra rapporti e situazioni giuridiche parallele ed autonome, connesse per l'oggetto, in relazione alla quale la posizione processuale della s.p.a. R.A.I. non si esprime in un'adesione dipendente, ma in una situazione di autonomia che non preclude la configurazione della fattispecie dell'art. 344 c.p.c., in relazione a quella fondamentale dell'art. 404 c.p.c..

Ed invero (a parte l'ipotesi del litisconsorte necessario pretermesso, che non concerne il caso di specie), la figura dell'intervento volontario per la prima volta in grado di appello è stagliato sulla fattispecie dell'opposizione di terzo ordinaria, richiamata in via ipotetica in corso di causa, al fine di creare, già nella pendenza del giudizio, una situazione processuale, atta ad evitare preventivamente l'effetto che legittimerebbe, successivamente al giudicato, l'impugnazione straordinaria ex art. 404 c.p.c. L'opposizione, infatti, presuppone una sentenza passata in cosa giudicata pronunciata in un giudizio svoltosi tra altri soggetti. L'ammissibilità dell'intervento del terzo, ai sensi dell'art. 344 c.p.c., per il fatto stesso di essere ragguagliata alla fase di appello di un giudizio pendente, esclude in tesi l'esistenza di un giudicato (da ciò il richiamo ipotetico) e presuppone che si verifichi se, e quale, effetto potrebbe verificarsi sulla situazione giuridica vantata dal terzo, qualora o sull'accoglimento della domanda, o sul suo rigetto, si formasse un giudicato. Nell'ipotesi che detto effetto sussistesse e costituisse pregiudizio di un diritto vantato dal terzo, il caso potrebbe rientrare nell'ipotesi dell'opposizione di terzo ordinaria e, quindi, potrebbe essere integrata la figura del terzo interveniente tardivo.

Peraltro, ancorché il pregiudizio per l'interveniente ex art. 344 c.p.c. possa essere futuro ed eventuale (Cass. 15 ottobre 1955 n. 3174), non ogni situazione di fatto pregiudizievole è idonea ad integrare la figura dell'art. 344 c.p.c., richiedendosi per contro che il pregiudizio debba derivare dall'efficacia diretta dell'ipotetico giudicato, e non da quella riflessa

o indiretta perché giuridicamente dipendente da rapporti di derivazione dei diritti che possono legare il terzo ad una delle parti.

In sostanza, se la necessità del pregiudizio, anche se eventuale, comporta un rapporto tra due situazioni giuridiche di diritto sostanziale, è anche necessario che tra dette situazioni non sussista un rapporto di pregiudizialità-dipendenza giuridica che staglierebbe per il terzo, sotto il profilo dell'art. 404 c.p.c., una situazione di soggezione agli effetti indiretti del giudicato, tale da non legittimare un'autonoma e tardiva reazione al giudicato e da delineare, sotto il correlato profilo dell'art. 344 c.p.c., un'ipotesi di intervento adesivo dipendente che esula dalla figura dell'intervento per la prima volta in appello.

L'autonomia del diritto del terzo, in quanto nascente da un titolo diverso rispetto a quello dedotto in controversia nel giudizio svoltosi tra altre parti svoltosi (v. Cass. 1 marzo 1988 n. 2145), e da esso giuridicamente non derivato, costituisce il presupposto sia dell'opposizione di terzo, sia dell'intervento ex art. 344 c.p.c.

L'autonomia del diritto del terzo, peraltro, deve essere coordinata con il principio dell'art. 2909 c.c. relativo ai limiti soggettivi del giudicato che vincola le parti ed i loro successori a titolo universale o particolare, mentre nei confronti dei terzi il principio generale è nel senso che il giudicato, in un giudizio tra altre parti svoltosi, non giova né pregiudica.

Il pregiudizio che caratterizza la situazione dell'art. 404 c.p.c., quindi, non può costituire manifestazione del giudicato che si esprime solo tra le parti del giudizio, ma è indice di un diverso fenomeno (l'efficacia della sentenza) per cui la situazione accertata e costituita dalla sentenza, pur avendo autorità solo fra le parti, determini di fatto il pregiudizio per il diritto indipendente del terzo (Cass. 10 febbraio 1984 n. 1026).

Il presupposto dell'opposizione di terzo, in definitiva, si individua nella sussistenza, in capo all'opponente, di un diritto autonomo la cui tutela sia, però, incompatibile con la situazione giuridica risultante dalla sentenza che abbia autorità di giudicato tra le parti, sì che la situazione accertata e costituita dalla sentenza importi un pregiudizio atto a giustificare il rimedio processuale rivolto ad evitare che gli effetti negativi si ripercuotano nella sua sfera giuridica (Cass. 1 marzo 1988 n. 2145).

Questa situazione può verificarsi quando i due diritti indipendenti siano connessi per l'oggetto, allorché non un'interdipendenza giuridica, ma un'interdipendenza di fatto possa determinare il pregiudizio di un diritto diverso da quello oggetto del giudicato.

Tralasciando quindi di considerare le ipotesi del litisconsorte necessario pretermesso e quella del diritto dipendente del terzo, atta a legittimare l'opposizione revocatoria solo come reazione a situazione di dolo o di collusione a danno del terzo (situazioni che esulano dal caso di specie), deve ritenersi che i presupposti dell'opposizione di terzo ordinaria, siano costituiti:

- 1) dall'autonomia dei diritti, in quanto aventi fonte in titoli diversi, che tra di loro non siano in rapporto di derivazione giuridica;
- 2) dall'incompatibilità giuridica tra i diritti sostanziali indicati;
- 3) dal pregiudizio (ancorché eventuale) del diritto del terzo conseguente al diritto che la sentenza abbia costituito (nel senso in cui tutte le sentenze costituiscono).

In presenza di queste situazioni, legittimanti l'opposizione ex art. 404 del terzo in presenza di una sentenza tra altri passata in giudicato, il terzo

è altresì legittimato ad intervenire preventivamente in appello ex art. 344 c.p.c.

Tutti i presupposti indicati sono individuabili nel caso di specie.

A) Ed invero, il credito della Finanza attiene ad un rapporto di natura tributaria tra Stato e singolo utente e trova titolo nel fatto, normativamente determinato, che il privato sia in possesso di un apparecchio atto alla ricezione di programmi radiotelevisivi (si vedrà, affrontando le questioni di merito, se detta attitudine concerna solo la ricezione delle trasmissioni erogate dal servizio pubblico nazionale, o coinvolga anche la ricezione di emittenti estere o private).

La situazione vantata dalla s.p.a. R.A.I. a legittimazione dell'intervento in esame, attiene unicamente ad un rapporto della stessa società con lo Stato (rapporto cui è estraneo il singolo utente) e trova titolo nel fatto che la R.A.I. è concessionaria del pubblico servizio, secondo distinta normativa in materia.

B) L'indipendenza dei due diritti, peraltro, implica una loro connessione parziale per l'oggetto, in quanto i contributi dovuti dallo Stato alla concessionaria sono ragguagliati anche ai canoni percepiti dalla Finanza. Sussiste, pertanto, incompatibilità tra la pretesa dell'utente di non versare il canone ed il diritto della concessionaria alla percezione dei contributi in una percentuale determinata, senza che sussista un rapporto di pregiudizialità-dipendenza giuridica, ma un rapporto determinante di fatto un pregiudizio per il titolare di autonomo diritto.

C) Da ciò il pregiudizio della s.p.a. R.A.I. all'esercizio del suo autonomo diritto e la legittimazione della stessa all'intervento autonomo ai sensi dell'art. 344 c.p.c.

Dopo il conseguente rigetto dei ricorsi incidentali svolti sul punto dal sig. Martino Treccani e dalle altre persone allineate sulla stessa posizione processuale, deve respingersi anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per cassazione proposto dalla s.p.a. R.A.I., sul presupposto che la R.A.I., quale interveniente adesiva in appello, non avrebbe potuto svolgere in sede di legittimità argomenti difformi da quelli del ricorrente principale, o comunque ulteriori rispetto a questi.

L'autonomia della posizione processuale della s.p.a. R.A.I., già individuata nel riconoscerne la legittimazione all'intervento per la prima volta in appello ex art. 344 c.p.c., qualifica detto intervento come non meramente derivativo rispetto alla posizione processuale assunta dallo Stato, ancorché in quella sede la R.A.I. possa avere assunto posizione conforme a quella dell'appellante principale, per cui anche in sede di legittimità non sussiste la preclusione indicata dai controricorrenti-ricorrenti incidentali indicati.

Occorre, ora, valutare i mezzi di cassazioni dedotti dall'Amministrazione Finanziaria e dalla s.p.a. R.A.I.

I) Ricorso 677/85 del Ministero delle Finanze.

Con l'unico motivo di ricorso il Ministero delle Finanze deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 1, 10 e 12 del R.D.L. 21 febbraio 1938 n. 246 convertito in legge 4 giugno 1938 n. 880, oltre a contraddittorietà di motivazione su punto decisivo della controversia, dolendosi del fatto che la Corte del merito, pur riconoscendo la natura tributaria del c.d. canone di abbonamento, abbia ravvisato il presupposto d'imposta, non già nella mera detenzione di un apparecchio astrattamente atto alla ricezione, ma nella detenzione di un apparecchio concretamente idoneo a captare l'emittenza del servizio pubblico.

Il ricorrente rileva che, invece, secondo l'art. 1 e 19 del citato R.D.L. n. 246/38 il presupposto del pagamento del canone è costituito dalla detenzione di un apparecchio atto o adattabile alla ricezione, indipendentemente dalla effettiva ricezione di questa o di quella emittenza.

II) Ricorso n. 1533/85 della s.p.a. R.A.I.

Con l'unico motivo di ricorso la s.p.a. R.A.I. deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 1-13 del R.D.L. 21 febbraio 1938 n. 246 conv. in legge 4 giugno 1938 n. 880, dell'art. 1 della legge 10 dicembre 1954 n. 1150 e dell'art. 15 comma 2° della legge 14 aprile 1975 n. 103, oltre alla motivazione perplessa e contraddittoria su un punto decisivo della controversia.

La ricorrente rileva, innanzi tutto, che l'art. 10 del R.D.L. 246/38 e l'art. 17 della legge n. 103/75 hanno affermato la sussistenza di una presunzione legale in ordine all'utilizzabilità dell'apparecchio acquistato e denunciato, con riferimento a qualsiasi emissione radiotelevisiva captabile, quale che sia la natura dell'emittente e quale che sia il mezzo di trasmissione utilizzato, salva l'ipotesi della chiusura.

In secondo luogo rileva che i riferimenti normativi richiamati dalla Corte d'Appello in ordine ai termini « canone » ed « abbonamento » non hanno carattere significativo, in quanto costituiscono un retaggio storico risalente all'art. 3 del R.D. 1 maggio 1924 n. 655 quando la trasmissione radiofonica aveva connotati di carattere privatistico.

In terzo luogo, rileva che la migliore smentita della tesi seguita dalla Corte torinese deriva dall'art. 15, 2° comma della legge n. 103/75 in quanto, il fatto che i canoni si delle emittenti estere, dimostra che non vi è affatto correlazione tra l'obbligo del pagamento del canone e l'erogazione del servizio pubblico. L'articolo ora citato, infatti, si è limitato a confermare l'obbligo del canone in tutte le ipotesi diverse dalle emissioni R.A.I. concepibili nel 1975.

Essendo, quindi, l'obbligatorietà del canone collegata alla detenzione di un apparecchio che si presume atto alla ricezione fino a sigillatura e poiché la ricezione presunta non è solo quella delle trasmissioni erogate dalla R.A.I. quale concessionaria di pubblico servizio, ma anche quella di trasmissioni straniere o private, nessuna deduzione nel senso voluto dalla Corte del merito deriverebbe dalla considerazione della equivalenza tra sigillatura e zona d'ombra, volta che la zona d'ombra era relativa alle trasmissioni R.A.I. e non a quelle private o straniere via etere.

Superata l'alternativa se l'obbligazione al pagamento del canone radio-televisivo inerisca ad un rapporto di diritto privato o ad un rapporto di natura tributaria, e superata nel senso per ultimo indicato, secondo la giurisprudenza di questa Corte, uniforme alle indicazioni emergenti da pronunce della Corte Costituzionale (v. Cass. 16 gennaio 1975 n. 164; Corte Cost. 8 giugno 1963 n. 81 richiamata da Corte Cost. 12 maggio 1988 n. 535) che individua nel « canone » natura tributaria con presupposto meramente reale e con base imponibile sottratta alla discrezionalità della P.A., è necessario valutare quale sia, per parte dell'utente, il presupposto oggettivo del debito tributario, nonché se vi sia, e quale, un presupposto del debito tributario, nonché se vi sia, e quale, un presupposto oggettivo da parte dello Stato per la nascita del relativo credito.

La Corte del merito, qualificando il rapporto tributario come « tassa », individua il presupposto da parte dello Stato nella erogazione, sia pure tramite concessionario, del servizio pubblico nazionale per cui, di conse-

guenza, individua il presupposto oggettivo del debito, come descritto dall'art. 1 del R.D.L. 21 febbraio 1938 n. 46 conv. nella legge 4 giugno 1938 n. 880, nella detenzione di uno o più apparecchi radiotelevisivi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni, intendendo per tali solo i programmi erogati dal servizio pubblico nazionale.

Nell'incontro possibile, ma concretamente possibile, tra l'emittente pubblica (diffusione di programmi in determinate zone), e la ricettività dell'utente in quanto detentore di un apparecchio atto o adattabile alla ricezione di detta emissione, viene individuato il presupposto dell'obbligazione del canone come «tassa»; nozione nella quale, pur senza fare del tributo un vero e proprio corrispettivo del servizio, si individua una relazione fra il tributo ed un atto dell'autorità che apporta al privato un vantaggio.

Dal presupposto, logica è la conseguenza che qualora, per qualsiasi motivo, l'erogazione dei servizi da parte della R.A.I. non copra stabilmente determinate zone del territorio nazionale (nella specie per mancanza di ripetitori), il possesso di apparecchi astrattamente idonei a ricevere detti programmi, ma concretamente non utilizzabili al fine per la mancata stabile erogazione in zona dei programmi del servizio nazionale, farebbe venire meno il presupposto dell'obbligazione tributaria, essendo indifferente l'utilizzabilità degli stessi apparecchi per la ricezione nel territorio dello Stato di programmi di stazioni straniere ovvero di emittenti private.

Il problema, peraltro, posto dal dibattito tra le parti attiene proprio all'individuazione del presupposto reale del debito tributario, nell'alternativa se esso sia costituito dalla detenzione di un apparecchio atto o adattabile essenzialmente alla ricezione dei programmi del servizio nazionale, ovvero se l'attitudine o l'adattabilità alla ricezione costituisca presupposto sufficiente ancorché delimitato alla ricezione di emittenti straniere o private.

Sul punto è opportuno ricordare due interventi nella materia della Corte Costituzionale la quale, con sentenza 12 maggio 1988 n. 535, dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 10 e 25 del R.D.L. n. 246/38 conv. in legge n. 880/38, sul presupposto che il regime del canone non è delineato solo dalla predetta legge, ma anche, ed in maniera qualificante, dall'art. 15 della legge 14 aprile 1975 n. 103, sul quale la questione di legittimità non era stata sollevata e che assumeva rilievo determinante, potendosi ipotizzare, in base a quest'ultima norma, che nella specie si vertesse in un'ipotesi di «imposta» anziché di «tassa».

Utile è, inoltre, il richiamo sul punto anche dell'ordinanza 12-20 aprile 1989 n. 219 con la quale la questione di legittimità degli articoli 1, 10 e 25 del D.L. n. 246/88 e dell'art. 15 legge n. 103/75, sollevata dalla Corte d'Appello di Torino che aveva qualificato il canone come «imposta», veniva ritenuta manifestamente infondata sia sotto il profilo dell'art. 53 della Costituzione, in quanto la capacità contributiva è correlata al presupposto economico al quale l'obbligazione è collegata, risultando del tutto irrilevante il conseguimento in concreto da parte del contribuente dell'utilità sperata, sia sotto il profilo dell'art. 3 Cost., in quanto la costruzione del presupposto di imposta, anche come indice della capacità contributiva, nella mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo, non è irragionevole né comparata alla modestia del tributo che l'utente è tenuto a pagare.

La Corte Costituzionale, è vero, non ha con dette due pronunce qualificato espressamente il canone come « imposta », qualificazione che nel primo caso è stata ipotizzata in relazione ad una questione non posta, ma essenziale per la qualificazione della fattispecie, e nel secondo caso derivava dalla Corte d'Appello di Torino nella sua autonomia di giudizio, di cui la Corte Costituzionale ha dato atto.

Nell'un caso e nell'altro, peraltro, si evidenzia un problema inerente al quadro normativo nel quale si inserisce la questione dell'individuazione del presupposto reale del « canone », di cui non può tenersi conto.

Ed invero, se da un lato lo schema dei rapporti tra lo Stato e l'utente rimane ancorato alle disposizioni del più volte citato R.D.L. n. 246/38, non può non tenersi conto, nell'interpretazione, sia della evoluzione tecnica che evidenzia situazioni non previste dalla legge né in allora prevedibili (non si poneva ovviamente, in allora, il problema della copertura del territorio nazionale con ripetitori, in virtù della diversa modalità di propagazione delle radioonde e delle onde di diffusione dell'immagine), sia dell'evoluzione normativa che alle nuove possibilità tecnologiche si è accompagnata.

In particolare, in un quadro normativo modificato a seguito delle sentenze n. 225 e 226/74 della Corte Costituzionale, il legislatore del 1975 (legge 14 aprile 1975 n. 103, art. 15), prevede espressamente che il canone di abbonamento, oltre che la tassa di concessione governativa, fossero dovuti « anche dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore o televisive via cavo o provenienti dall'estero ». In via ermeneutica la norma ora richiamata non può interpretarsi nel senso che le nuove possibilità ricettive debbano aggiungersi alla ricezione del servizio nazionale per potere costituire presupposto del tributo, ché in tale caso, esistendo comunque la previsione del presupposto originario, la specificazione normativa sarebbe stata del tutto inutile. Essa, per contro, deve essere interpretata nel senso che anche l'attitudine alla ricezione delle emissioni via cavo o provenienti dall'estero può costituire, da sola, presupposto reale dell'obbligazione tributaria.

In tale senso la legge del 1975 citata scinde la correlazione tra la prestazione del pubblico servizio radiotelevisivo e l'obbligo del pagamento del canone, precludendo la ravvisabilità non solo del carattere di corrispettività del secondo rispetto alla prestazione, ma quella relazione tra il tributo e l'atto dell'autorità vantaggioso per il privato che delinea un minimo carattere distintivo del tributo come « tassa », qualora la prestazione vantaggiosa si individui nell'espletamento del pubblico servizio radiotelevisivo.

Né varrebbe rilevare che l'art. 15 citato, disponendo specificamente per le trasmissioni « sonore o televisive via cavo o provenienti dall'estero », avrebbe lasciato fuori da previsione particolare le trasmissioni private italiane via etere, che interessano il caso di specie. La disposizione specifica ineriva, in un quadro tecnico e normativo in evoluzione, a situazioni esistenti e prevedibili nel 1975, quadro che si è poi ulteriormente modificato con la sentenza della Corte Costituzionale n. 202/76 in riferimento alla ricezione di programmi di c.d. networks o emittenti locali via etere privati. Ciò che rileva è il fatto che il legislatore, adottando una terminologia analoga a quella dell'art. 1 del R.D.L. n. 246/38 nell'individuazione del presupposto reale (detenzione di apparecchi atti o adattabili alla ricezione), ha precisato la doverosità del pagamento del canone quale che fosse l'emittente e quale che fosse il mezzo allora possibili, svincolandolo dalla prestazione, da un lato, e dalla ricezione, dall'altro, del servizio ra-

diotelevisivo nazionale, situazione che, nella disciplina di principio derivantene, può comprendere in linea estensiva anche la ricezione delle emittenti private via etere.

In tale linea la giustificazione per l'esistenza del tributo può trovarsi in riferimento alla polizia ed all'amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano, con riferimento a servizi gestiti dallo Stato per la generalità, che escludono quel rapporto fra tributo ed atto dell'autorità vantaggioso per il singolo proprio della tassa, e trasferendo l'interpretazione normativa nell'ampio campo dei tributi « imposte ».

La disciplina del 1975 citata, peraltro, non costituisce eccezione all'originaria lettera dell'art. 1, in riferimento anche all'art. 19, del R.D.L. n. 246/38, ma ne costituisce la naturale evoluzione in presenza di nuove situazioni tecniche e giuridiche, nell'ambito di una linea logica costante. Infatti, l'art. 1 citato, nel prevedere il presupposto reale del tributo, come detenzione di apparecchi atti o adattabili alle radioaudizioni, non dà ulteriore specificazione, per cui detta attitudine o adattabilità doveva interpretarsi con riferimento alle ricezioni in allora possibili, fossero esse soltanto ricezioni di emittenti straniere, p. es. in zone di confine.

Quand'anche, comunque, l'uso di terminologie non sempre precise (canone, abbonamento) possano avere portato ad incertezze sulla natura del canone nell'evoluzione e nell'espansione di mezzi tecnici essenziali nelle trasmissioni, e ad interpretazioni diverse, il chiarimento emergente dalla legge n. 103 del 1975 non lascia adito a dubbi sulla scissione tra la prestazione del servizio nazionale, e la sua ricezione, da un lato, e l'obbligo di pagamento del « canone », ancorato all'attitudine o all'adattabilità di un apparecchio alla ricezione di qualsiasi emittente radiofonica o televisiva, italiana o straniera, pubblica o privata.

In conseguenza delle svolte osservazioni, non avendo i contribuenti il diritto di non pagare il « canone » per il fatto di abitare in zone non coperte, per mancanza di idoneo ripetitore, dalle trasmissioni del servizio pubblico nazionale, pur potendo essi ricevere altre emissioni radiotelevisive, il ricorso principale e quello incidentale della s.p.a. R.A.I. debbono trovare accoglimento, con il rigetto dei ricorsi incidentali proposti dal sig. Treccani unitamente ad altre 62 persone allineate sulla posizione del predetto.

La natura della controversia e la particolarità della questione costituiscono giustificato motivo di compensazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M. — La Corte, riunisce i ricorsi; accoglie il ricorso principale ed il ricorso incidentale della s.p.a. R.A.I.; rigetta i ricorsi incidentali di Treccani + 62 e rinvia, in relazione ai ricorsi accolti, ad altra sezione della Corte d'Appello di Torino. Compensa le spese.

LA NATURA DEL CANONE RADIOTELEVISIVO: PROBLEMATICHE GIUSPUBBLICISTICHE

La vicenda giurisdizionale degli abitanti di Marcheno, che ha tenuto desta per tutti gli anni Ottanta con le sentenze di merito e con quelle costituzionali le problematiche connesse alla natura del canone radio-televisivo, è approdata anche in Corte di Cassazione, dando luogo alla sentenza che in questa sede si commenta. La vicenda è abba-

stanza nota, avendo avuto una notevole risonanza nella giuspubblicistica italiana. Gli abitanti del comune di Marcheno, non potendo ricevere i programmi televisivi né di Raiuno, né di Raidue, né di Raitre, per la particolare conformazione orografica dei luoghi che avrebbe richiesto il posizionamento di un ripetitore, dopo aver cercato di far cessare la situazione, si sono costituiti in comitato ed hanno collettivamente deciso di sospendere il pagamento del canone di abbonamento alla Rai-Tv, e di far valere le loro ragioni in sede giudiziaria, proponendo regolare opposizione alle ingiunzioni di pagamento dell'URAR. Dopo i vari gradi della giurisdizione di merito, a cui si devono aggiungere due interventi della Corte Costituzionale, sulla fattispecie ha deciso infine la Prima Sezione della Corte di Cassazione, con questa sentenza. La Suprema Corte, intervenendo sul problema, posto dal dibattito tra le parti, relativo all'individuazione del presupposto reale del debito tributario connesso all'evasione del pagamento del canone radio-televisivo, si è soffermata su un particolare aspetto, cioè se la mera detenzione o l'attitudine o l'adattabilità alla ricezione dell'apparecchio radio-televisivo sia un presupposto sufficiente per il pagamento del canone, nonostante l'apparecchio televisivo possa ricevere soltanto emittenti straniere e private.

La Suprema Corte, nel decidere ha ritenuto di non discostarsi dall'ordinanza della Corte Costituzionale n. 219 del 20 aprile 1989 con la quale la Corte delle leggi aveva sostanzialmente convenuto sulla natura di «imposta» del canone radio-televisivo, in quanto l'indice della capacità contributiva, correlato con la mera detenzione dell'apparecchio televisivo, non «è irragionevole se comparato alla modestia del tributo che l'utente è tenuto a pagare». Infatti, secondo la Suprema Corte, l'art. 15 legge 14 aprile 1975 n. 103 scinde la prestazione del pubblico servizio radio-televisivo dall'obbligo del pagamento del canone, precludendo ogni configurazione di corrispettivo per la prestazione. La giustificazione sull'esistenza del tributo, seguito dall'art. 2 legge n. 482 del 1992 che poneva una caducazione all'art. 15 legge n. 103 del 1975 al 31 dicembre 1993, per la Suprema Corte poteva così trovare la principale giustificazione nella potestà di «polizia e di amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano, con riferimento a servizi gestiti dallo Stato per la generalità, che escludono quel rapporto fra tributo ed atto dell'autorità vantaggioso per il singolo»¹, nonostante questo aspetto

¹ La Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione ha sottolineato come la natura impositiva del canone per gli utenti avvenisse a fronte non solo del possesso dell'apparecchio televisivo, ma altresì per l'attività di polizia e di amministrazione dell'etere. La dottrina giuridica più recente ha sottolineato la bontà di questa tesi peraltro già indicata dalla giurisprudenza costituzionale. Al riguardo vedi INGROSSO M., *Commento all'art. 27, in Disciplina del sistema radio-televisivo pubblico e privato* (a cura di Bocchini e Lipari), numero monografico di *Nuov. leggi civ. commen.*, 1991, (n. 4), 871. L'attività di governo pubblico dell'etere parrebbe quasi divenire l'attività ammi-

nistrativa prestata dal Soggetto pubblico per la quale i privati pagherebbero il canone. Il «governo» pubblico dell'etere è un concetto enucleato (tenendo conto della legislazione ordinaria) dal Sandulli e su cui successivamente è convenuta la giuspubblicistica più autorevole. Vedi al riguardo SANDULLI A.M., *Pubblico e privato nel sistema radio-televisivo*, in *Dir. soc.*, 1980, 247; GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 92 ss.; CAPOTOSTI P.A., *Commento all'art. 3, in AA.VV., Il sistema radio-televisivo pubblico e privato*, (a cura di Roppo, Zaccaria), Milano, 1991, 50. Su posizioni leggermente differenziate è CHIOLA, VANNINI, voce *Radiotelevi-*

avesse trovato soltanto una rilevanza secondaria nella giurisprudenza costituzionale.

2. La configurazione tributaria del canone permane nella giurisprudenza di legittimità e di merito, nonostante non vi sia unanimità nel configurare come tassa, o più genericamente come tributo², o come imposta³.

La giurisprudenza costituzionale non ha, inoltre, risolto il « dilemma ». I suoi interventi al riguardo (sentenze n. 81 del 1963 e n. 535 del 1988, nonché ordinanza n. 219 del 1989) hanno provocato un ampio dibattito nella dottrina giuspubblicistica, che non ha mancato di rilevare alcune « anomalie ». Infatti, il giudice costituzionale, con la sentenza n. 81 del 1963, pur riconoscendo la natura tributaria della prestazione imposta all'utente del servizio pubblico radiotelevisivo, si chiedeva se potesse definirsi tassa quel corrispettivo a fronte di un servizio che poteva essere prestatato anche da privati solo perché il pagamento veniva assoggettato alla disciplina formale delle tasse. Sarebbe apparso, per la dottrina giusamministrativistica più autorevole, difficilmente ricomprensibile nella species « tasse » un tributo a cui non fosse correlato « un atto dell'autorità che apporta al privato un vantaggio, pur senza... (omissis)... che ciò faccia del tributo un vero e proprio corrispettivo »⁴. Questa interpretazione non ebbe però seguito anche perché la dottrina giuspubblicistica più au-

sione, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991, 4 (ad vocem); per una delimitazione del « governo pubblico dell'etere » affinché non vi possano essere controlli sul contenuto vedi FOIS S., *Intervento*, in *Nuove tecnologie e internazionalizzazione della televisione*, (Atti del Convegno promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi tenutosi a Roma il 3 e 4 luglio 1991), Roma, 1992, 96; VIGNUDELLI A., *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 88. Dal governo pubblico dell'etere deriverebbe quell'attività di polizia e di amministrazione dell'etere che comporterebbe per la Suprema Corte il pagamento del canone. La configurazione del canone continuerebbe ad essere per la Suprema Corte quella di un'imposta, che invece di essere corrisposta da tutta la collettività (in quanto necessaria a compensare i costi sopportati dalla P.A. per questa sua funzione) verrebbe corrisposta soltanto da coloro che ricevono i programmi televisivi, mentre gli operatori radiotelevisivi privati nonché quello pubblico verserebbero il canone per le concessioni rilasciate per l'utilizzo della frequenza e non per quell'attività di amministrazione dell'etere di cui sono i diretti fruitori.

² Era la posizione maggioritaria nella giurisprudenza di merito e di legittimità. Vedi TAR Lazio, sentenza n. 401 del 21 giugno 1982, in *Riv. dir. comm.*, 1983, II, 87 ss. con nota di Zeno-Zencovich; TAR Lazio, sentenza n. 1013 del 18 ottobre 1982, in *Foro amm.*, 1983, I, 162 ss.; TAR Lombardia,

sentenza n. 1040 del 28 luglio 1983, in *Giur. it.*, 1984, III, 1, 180 ss. con nota di Zeno-Zencovich (cfr. ZENO-ZENCOVICH, *Legittimità del suggellamento dell'apparecchio radiotelevisivo e natura giuridica del cosiddetto canone Rai*); Tribunale Milano sentenza del 1 marzo 1984, in *Foro pad.*, 1984, I, 61 ss.; Corte Cassazione, 1^a Sezione, sentenza n. 2687 del 3 maggio 1984, in *Riv. legisl. fisc.*, 1984, 1303 ss.; Corte Cassazione, 1^a Sezione, Sentenza n. 6937 del 25 novembre 1986, in questa *Rivista*, 1987, 722 ss.

³ E la posizione assunta dalla giurisprudenza di legittimità e di merito negli anni Cinquanta. Vedi Tribunale Genova, sentenza del 10 febbraio 1952, in *Rass. dir. cinem.*, 1953, 101 ss.; Corte Appello Genova, sentenza del 16 maggio 1953, in *Foro pad.*, 1953, 910 ss. con nota di Alessi (cfr. ALESSI R., *Interessanti questioni in materia di rapporto fra la Rai e gli utenti*); Corte Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 3221 del 17 ottobre 1955, in *Foro it.*, 1956, I, 1960 ss.

⁴ Così CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 8 giugno 1963 n. 81, riportato in LUCIANI M., *Il canone di abbonamento radiotelevisivo*, in *Corr. trib.*, 1989, 2192. Il Luciani nel commentare la sentenza della Corte costituzionale del 1988 si sofferma anche sulla sentenza del 1963 sollevando qualche rilievo sulla posizione di Giannini (vedi GIANNINI M.S., *Ancora in tema di prezzo e tassa*, in *Giur. cost.*, 1963, 682 ss.), il quale aveva rilevato come la tassa dovesse essere correlata ad un atto dell'autorità e nella fattispecie ad una licenza a detenere l'ap-

torevole⁵ e la dottrina tributarista⁶ mossero il rilievo che la percezione delle tasse è assicurata dall'interesse del contribuente stesso alla prestazione del servizio.

La Corte delle leggi con la sentenza n. 535 del 1988, discostandosi dai precedenti giurisprudenziali, risolveva la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Torino riguardo alla vicenda dei cittadini di Marcheno, riconoscendo ancora la natura tributaria del canone di abbonamento radiotelevisivo; ma la Corte sembrava propendere per la natura di imposta del canone, richiamando nel dispositivo altresì l'art. 15 legge 14 aprile 1975 n. 103⁷.

Successivamente con l'ordinanza di rimessione (n. 219 del 1989) alla Corte d'Appello di Torino, la Corte delle leggi intervenendo nuovamente sulla *vexata quaestio* degli abitanti di Marcheno, negava il contrasto fra l'art. 15 legge n. 103 del 1975 e l'art. 53 Cost.

La capacità contributiva veniva presupposta per il mero possesso dell'apparecchio televisivo. La natura tributaria del canone (per via della sua natura impositiva) non sarebbe stata posta in discussione, essendo di natura pubblicistica il rapporto fra detentore di un apparecchio radio-televisivo e la pubblica Amministrazione; ma il principio costituzionale della progressività dell'imposta (art. 53 Cost.) non trovava nella fattispecie una sua giustificazione, in quanto pagando un solo canone l'utente privato (ma non l'esercente di un locale pubblico) avrebbe potuto possedere più apparecchi televisivi purché allocati nella stessa abitazione.

3. L'«ondeggianti» giurisprudenza (di merito, di legittimità e costituzionale) è peraltro giustificabile alla luce della complessa evoluzione legislativa della materia, che in questa sede appare opportuno ricostruire per una migliore comprensione delle problematiche in campo. Inizialmente dopo una legislazione in cui prevaleva l'aspetto privatistico del rapporto sottostante al pagamento del canone⁸ la disciplina cambiava ra-

parecchio ricevente. Vedi inoltre DE MITA E., *La «tassa» per la tv*, in *Corr. trib.*, 1984, n. 4, 139, laddove l'autore ricorda come al profilo strettamente formale si sia attenuta anche la giurisprudenza costituzionale, facilitando la migliore dottrina giuramministrativistica a circoscrivere, riguardo al canone televisivo, la nozione di tassa a quella di fattispecie in cui il privato dà la sua prestazione pecuniaria in connessione con un provvedimento di pubblici poteri.

⁵ Contro la teoria di Giannini si pone quella della cd. onerosità della tassa su cui insiste MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, 906 ss.; in tal senso vedi anche BERLIRI A., *Corso istituzionale di diritto tributario*, I, Milano, 1965, 61 ss.

⁶ Il pagamento della tassa come condizione per l'acquisto del diritto nei confronti dello stesso Soggetto pubblico è sottolineato da MICHELI G.A., *Profili critici in tema di potestà di imposizione*, in *Riv. dir. fin.*, 1964, I, 4 ss.; IDEM, *L'onere della prova*,

Padova, 1966, 64, nt. 12; IDEM, *Corso di diritto tributario*, VI ed., Torino, 1981, 25 ss.

⁷ Vedi FANTOZZI A., *Brevi note sulla qualificazione tributaria del canone radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1988, 2538; LUCIANI M., *op. et loc. supra cit.*

⁸ L'art. 3 r.d.l. 1 maggio 1924 n. 655 prevedeva l'avvenuta stipulazione di un contratto di abbonamento con l'azienda radiofonica dell'epoca, l'URI (società privata), prima di chiedere alla P.A. la licenza per il possesso dell'apparecchio radiofonico. L'utente doveva così corrispondere una tassa di licenza ed un diritto di abbonamento a favore dell'URI, il quale provvedeva ex art. 5 r.d. 24 dicembre 1924 n. 2191 a stipulare direttamente con i privati i suoi contratti di utenza. La successiva normazione ha portato ad un graduale superamento della distinzione delle due prestazioni. L'art. 7 r.d.l. 15 ottobre 1925 n. 1917, convertito nella legge 18 marzo 1926 n. 526 aboliva il negozio giuridico giusprivatistico fra emittente ed utente e la prestazione

dicalmente dapprima con il r.d.l. 17 novembre 1927 n. 2207 e poi con il r.d.l. 21 febbraio 1938 n. 246, convertito con legge 4 giugno 1938 n. 880 (peraltro ancora vigente), in cui agli artt. 1 e 2 veniva sancito che la detenzione « di uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni » comportasse l'obbligo del pagamento del « canone di abbonamento » all'erario da effettuare con un versamento al Primo Ufficio Bollo di Torino per il primo abbonamento e all'Ufficio del registro territorialmente competenti per i rinnovi. Successivamente il Legislatore, con il d.lgtv. C.p.S. 30 settembre 1946 n. 557, inseriva in aggiunta al canone base un « sovrapprezzo », determinabile dal Comitato Interministeriale prezzi (C.I.P.), destinato ad essere devoluto ad alcuni enti⁹, fra cui la concessionaria del servizio pubblico delle radioaudizioni. In seguito, un decreto ministeriale del Ministro delle Finanze (d.m. 19 dicembre 1953) stabilì che i detentori di apparecchi atti o adattabili a ricevere i segnali televisivi dovessero corrispondere oltre al canone base per la radioaudizioni un particolare sovrapprezzo¹⁰, diverso per importo da quello previsto per gli abbonati alle radioaudizioni. La legge 10 dicembre 1954 n. 1150 istituiva una « tassa di concessione governativa sugli abbonamenti alle radiodiffusioni » e stabiliva altresì che il libretto di iscrizione (peraltro già previsto dalla legge n. 880 del 1938) divenisse « licenza d'uso »¹¹, sulla stregua di un porto d'armi, e come tale « fosse soggetto alla tassa di concessione governativa », da pagare con il canone di abbonamento televisivo all'Ufficio del Registro Abbonamento Radio (U.R.A.R.) di Torino. Il d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 ha assoggettato in seguito i canoni di abbonamento alle radiodiffusioni circolari all'IVA¹², disponendo che « i canoni di abbonamento sono riscossi dall'ente concessionario o per suo conto ».

patrimoniale si configurava in un unico importo da versare agli Uffici postali. Gli aspetti pubblicistici si accrebbero con la costituzione dell'EIAR (r.d.l. 17 novembre 1927 n. 2207), che divenne unico concessionario per il servizio radiofonico con una Convenzione venticinquennale.

Il r.d. 3 agosto 1928 n. 2295 introduceva la detenzione dell'apparecchio radiofonico come presupposto per il pagamento del canone e con l'art. 2 r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1203 si attribuì la competenza a riscuotere « il canone di abbonamento » agli Uffici del Registro e del Bollo del Ministero delle Finanze.

⁹ I proventi dei canoni affluiscono all'erario e sono devoluti alla concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo dopo aver detratto il 3,24% a favore del Ministero delle Finanze, il 3,70% per il Ministero delle Poste il 6,17% per il Ministero del Turismo (e quindi in seguito alla sua soppressione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui fanno capo i Dipartimenti del Turismo e dello Spettacolo), l'1% per l'Accademia di S. Cecilia, nonché la quota riservata alle tv locali dalla legge n. 422 del 1993.

¹⁰ Sulla natura del sovrapprezzo si rinvia a FRANCO A., *Natura e profili costi-*

tuzionali del canone di abbonamento nel quadro del apporto d'utenza radiotelevisiva, in *Giur. cost.*, 1983, 1640 ss.; INGROSSO M., *Commento all'art. 29*, in *op. supra cit.*, 858.

Il Ministro delle Finanze interveniva in un ambito che la legge attribuiva al Comitato Interministeriale Prezzi. Infatti lo stesso decreto legislativo C.p.S. 30 settembre 1946 n. 557 sanciva questa competenza rimettendo all'organo interministeriale la determinazione dell'ammontare del sovrapprezzo.

¹¹ Sul concetto di licenza d'uso si rinvia a SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV edizione, Napoli, 1984, 604.

¹² Sulla possibilità che un tributo possa essere assoggettabile all'IVA, cioè ad un ulteriore imposta è intervenuto in senso favorevole FANTOZZI, *Natura e disciplina dell'IVA del canone di abbonamento radiotelevisivo. Disciplina attuale e progetti di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 599, laddove l'A. sostiene che l'ipotesi di un'imposta (IVA) che incide su un tributo (canone) è, anche ai sensi dell'art. 11 comma 2 lett. A) della VI Direttiva Cee del 1987, del tutto possibile.

L'art. 15 della legge 14 aprile 1975 n. 103 sanciva che i canoni di abbonamento nonché la tassa di concessione governativa sui libretti di iscrizione fossero « dovuti anche dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione sonora o televisive via cavo o provenienti dall'estero »; altresì sanciva che il canone fosse la fonte di proventi principale a copertura del « fabbisogno finanziario per una efficiente ed economica gestione dei servizi », dichiarando ex art. 21 l'accessorietà dei proventi pubblicitari e rimettendo la loro determinazione annuale (il cd. « tetto ») alla competenza della Commissione bicamerale di vigilanza sulla Rai.

Successivamente con un decreto ministeriale del Ministro delle Finanze (d.m. 28 gennaio 1977), fu istituito altresì un canone suppletivo¹³ per abbonati in possesso di televisori a colori, il quale è stato solo recentemente abolito dall'art. 27 della legge 6 agosto 1990 n. 223¹⁴. Il successivo art. 2 legge 17 dicembre 1992 n. 483 sanciva al 31 dicembre 1993 la caducazione dell'art. 15 della legge n. 103 del 1975 (il quale fra l'altro costituiva la principale base argomentativa utilizzata dalla Corte costituzionale per la configurazione del canone come un'imposta) nonché dell'art. 8 n. 6 legge 223 del 1990 che imponeva un particolare limite all'affollamento pubblicitario sulle reti della concessionaria pubblica radiotelevisiva, facendo così venir meno, inoltre, la natura accessoria del finanziamento da proventi pubblicitari (ex art. 21 legge n. 103 del 1975).

La problematica natura del canone di abbonamento non veniva risolta nemmeno dall'art. 4 n. 2 legge 25 giugno 1993 n. 206, laddove rimetteva la competenza della sua determinazione alla Convenzione Stato-Rai. Infatti, la disposizione, pur non prevedendo una « defiscalizzazione » del canone (la disposizione non disciplina *ex novo* la tassa di concessione governativa sugli abbonamenti radio-televisivi), attribuiva ad un decreto, che traduceva in normativa pubblica il contenuto della Convenzione, non solo la competenza a determinare « l'ammontare del canone di abbonamento alla radiotelevisione » (una prassi già invalsa con le precedenti Convenzioni Stato-Rai), ma altresì la potestà di stabilire « la quota di esso di competenza della società concessionaria stabilita per legge e la percentuale ad essa spettante per gli oneri di riscossione ».

I decreti del Presidente della Repubblica che traducono in normativa pubblica il contenuto di accordi fra un Soggetto pubblico ed una parte privata possono però assumere carattere regolamentare e non legislativo. Inoltre la giurisprudenza costituzionale¹⁵ occupandosi dei decreti che attengono agli accordi sindacali del pubblico impiego i quali vengono « sottoscritti » da un Soggetto pubblico e da una controparte privata (analogamente dunque alle Convenzioni Ministero delle Poste-Rai), ha sollevato

¹³ Sul canone suppletivo si rinvia a INGROSSO M., *op. et loc. supra cit.*

¹⁴ Vedi al riguardo ESPOSITO R., *Commento all'art. 27, in AA.VV., Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, (a cura di Roppo, Zaccaria), Milano, 1991, 470.

¹⁵ Le problematiche connesse ai d.P.R. che traducono in normativa pubblica il contenuto di particolari convenzioni sono state affrontate dalla Corte costituzionale e dalla dottrina giusamministrativista più attenta. Al riguardo si rinvia a CORTE

COSTITUZIONALE, Sentenza 5 maggio 1980 n. 68, in *Giur. cost.*, 1980, 881 ss., con l'annotazione critica di A. Romano (vedi ROMANO A., *Pubblico impiego e contrattazione collettiva*, in *Giur. cost.*, 1980, 867 ss.). Si rinvia inoltre a GIANNINI M.S., voce *Impiego pubblico* (profili storici e teorici), in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 302 ss.; VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, 1973, 141 ss.; SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984, 266.

seri dubbi circa la legittimità costituzionale dell'imposizione agli enti pubblici degli accordi pattizi.

L'attribuzione fatta dall'art. 4 legge n. 206 del 1993 pertanto solleva serie perplessità, sia perché dall'accordo fra il Soggetto pubblico e la Rai deriverebbero obblighi economici per terzi, sia perché precedentemente era una fonte normativa primaria, l'art. 3 del decr. legisl. C.p.S. 30 dicembre 1946 n. 557, a stabilire che il sovrapprezzo (a cui si è successivamente aggiunto il canone suppletivo) fosse dovuto alla concessionaria pubblica del servizio radio-televisivo, dopo aver effettuato una detrazione a favore di alcuni rami della P.A. (Ministero delle Finanze, Ministero delle Poste, Ministero del Turismo e dello Spettacolo), nonché era l'art. 5 l. 10 dicembre 1954 n. 1150 a determinare l'importo della «tassa» di concessione governativa per ogni abbonamento alle diffusionsi televisive.

In precedenza i decreti ministeriali adottati dal Ministro delle Finanze per adeguare il canone all'inflazione (d.m. 25 dicembre 1956, d.m. 25 giugno 1958, d.m. 30 novembre 1960, d.m. 30 dicembre 1974, 28 gennaio 1977) hanno inciso soltanto sulla quota di «sovrapprezzo» e su quella «suppletiva» del canone, senza mai riguardare la tassa di concessione governativa o il canone base, a cui la dottrina e la giurisprudenza riconoscono soprattutto una «natura» tributaria.

La materia viene ad «ingarbugliarsi» maggiormente con l'art. 10 legge 27 ottobre 1993 n. 422, che attribuisce al Governo la potestà di dettare i «nuovi criteri di determinazione dei canoni di concessione per la radiodiffusione», nonché le modalità di distribuzione di particolari incentivi a favore delle tv locali e delle radio (sia nazionali che locali), utilizzando all'uopo «una parte non inferiore a tre quarti delle quote di competenza delle amministrazioni statali del canone di abbonamento alla radiotelevisione».

L'art. 1 n. 2 del recente decreto legge 30 dicembre 1993 n. 558, recante «disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della Rai spa», non cerca nemmeno di risolvere il *casus* giuridico della configurazione del canone, limitandosi a prevedere che la Convenzione Stato-Rai individui i «criteri»¹⁶ sulla cui base il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni fissa «l'adeguamento del sovrapprezzo, dovuto dagli abbonati ordinari alla televisione». Non essendo stato convertito in legge il decreto legge n. 558 del 1993, la disposizione di cui all'art. 1 n. 2 è stata «recuperata» nel successivo decreto legge 28 febbraio 1994 n. 144, che ha sostanzialmente «reiterato» il precedente decreto legge.

La norma in oggetto solleva alcune perplessità, avendo da un lato soppresso la competenza del CIP a determinare il sovrapprezzo e dall'altro attribuendo ad un'accordo pattizio da recepirsi con un d.P.R. quella stessa competenza che l'art. 10 legge n. 422 del 1993 sembrava aver attribuito alla potestà regolamentare dell'Esecutivo.

Il successivo art. 1 n. 3, nel sancire un regime transitorio, dispone, senza rinviare (per ulteriori disposizioni) né alla Convenzione Stato-Rai né ad un regolamento dell'Esecutivo, che il sovrapprezzo dovuto dagli abbonati

¹⁶ L'anomala attribuzione ad una convenzione recepita nel nostro ordinamento con un Decreto del Presidente della Repubblica non poteva sollevare pro-

blemi interpretativi. Ci si permette di rinviare dal nostro, *Perché si paga il canone-tv?*, in *Italia Oggi* del 14 febbraio 1994, 11 ss.

ordinari alla televisione per il 1994 sia fissato « nelle misure indicate nella tabella allegata alla presente legge ».

4. Non avendo l'evoluzione legislativa contribuito a chiarire la natura giuridica della dazione, la dottrina pubblicistica ha sollevato le problematiche connesse alla specifica natura del canone ed in particolare alla sua natura « tributaria ».

Infatti la dottrina giuspubblicistica non ha ancora messo fine alla disputa dottrinale sulla connotazione giuridica del canone, dividendosi fra quanti sostengono la sua natura di tassa¹⁷, quanti quella di imposta¹⁸ e quanti invece quella di prestazione sinallagmatica di natura privatistica¹⁹.

Pur non potendo entrare in questa sede nella disamina delle differenti caratteristiche dell'imposta e della tassa, si può ricordare però che per il diritto tributario la caratteristica dell'imposta è quella di dover fronteggiare le spese per i servizi generali, laddove la tassa trova la sua giustificazione in una prestazione identificabile e quindi divisibile compiuta dal Soggetto pubblico nei confronti di un suo contribuente.

Nel caso delle trasmissioni televisive, non possiamo non concordare con quella dottrina giuspubblicistica²⁰ che ricorda come il servizio fornito all'utente non possa essere definibile indivisibile, in quanto i fruitori lo ricevono ciascuno su un proprio apparecchio televisivo. La divisibilità del servizio è però solo presunta, poiché il pagamento di un unico canone può consentire ad un privato di poter utilizzare più apparecchi televisivi. I sostenitori della divisibilità del servizio ricordano come l'individuabilità della prestazione sia sottintesa, in caso di disdetta dell'« abbonamento radio-televisivo » dalle modalità di suggellamento, peraltro tecnologicamente inadeguate²¹, dell'apparecchio televisivo, le quali comportano l'intervento di alcuni organi della P.A. competenti ai sensi degli artt. 10 e 12 R.D.L. n. 246 del 1938.

¹⁷ Vedi ALESSI R., *Interessanti questioni in materia di rapporti fra la Rai e gli utenti*, in *Foro pad.*, 1953, 911 ss.; FRAGOLA U., *Sulle azioni legali per contenere la pubblicità radiofonica*, in *Foro it.*, 1953, I, 1683 ss.; VALETTI-BORGNINI, voce *Radiodiffusioni*, in *Nss. dig. it.*, XIV, Torino, 1967, 749 ss.; SANTORO E., *L'evoluzione legislativa in materia di radiodiffusioni circolari: notizie e spunti*, in *Dir. radiotelecom.*, 1969, 3 ss.; ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977, 417 ss.

¹⁸ Inizialmente è stata sostenuta da Ingrassio G. e da Morselli. Vedi MORSELLI, *Le imposte in Italia*, Padova, 1939, 272; INGRASSIO G., *Natura giuridica dei canoni di abbonamento per radioaudizioni*, in *Giur. it.*, 1940, I, 1, 102 ss. Recentemente la tesi è stata sostanzialmente riproposta da Fragola e Fantozzi, che ha configurato il canone come una speciale imposta di consumo. Vedi al riguardo FRAGOLA A., *Osservazioni sul canone radiotelevisivo*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 1435 ss.; FANTOZZI, *op. et loc. supra cit.*; IDEM, *Natura e disciplina IVA del canone di abbonamento radiotelevisivo. Disciplina attuale e progetti di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 586 ss.; CHIRI-

CO, *La natura giuridica del canone televisivo*, in *Comm. trib. centrale*, 1990, 179 ss.

¹⁹ La natura privatistica della prestazione sinallagmatica è evidenziata soprattutto dal DE VALLES, *Natura contrattuale del rapporto tra la Rai ed i suoi abbonati*, in *Foro it.*, IV, 1957, 33 ss.; FRANCO, *op. et loc. supra cit.*

Dobbiamo sottolineare anche la posizione « ibrida » del Ferri (cfr. FERRI, *Detenzione di apparecchio televisivo ed obbligo di pagamento del canone*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, II, 302) laddove sottolinea che il canone sarebbe un corrispettivo di un servizio fornito da un'impresa pubblica ma sotto l'aspetto formale sarebbe assoggettato ad un regime tributaristico.

²⁰ Così FRANCO A., *op. et loc. supra cit.*

²¹ Sulle modalità dell'insaccamento si sofferma FRANCO A., *op. supra cit.*, 1654; ZENO-ZENCOVICH, *Natura giuridica del canone radiotelevisivo e suggellamento dell'apparecchio tv nella giurisprudenza più recente*, in *AA.VV.*, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, (a cura del Centro di iniziative giuridica Piero Calamandrei), Napoli, 1983, 401 ss.; IDEM, *Legittimità del suggellamento dell'apparecchio radiotelevisivo e*

Alla luce di questa deduzione il canone potrebbe essere configurabile come tassa, ma contro questa asserzione si esprime autorevolmente una dottrina giusamministrativa²², la quale, ponendosi in contrasto con quella tributarista²³, rileva, in riferimento proprio al canone radio-televisivo, come debba essere circoscritta la nozione di tassa a quei casi in cui la corresponsione di danaro del privato debba avvenire in connessione con l'emanazione di un provvedimento dei pubblici poteri. Nella fattispecie, pertanto, non si potrebbe a rigore parlare di tassa, poiché il suo pagamento avverrebbe a fronte dell'erogazione di un servizio e non di un provvedimento della pubblica Amministrazione.

La dottrina giuspubblicistica più consolidata si è però espressa nel senso di attribuire al canone la configurazione di imposta, anche se vi sono vari *distinguo* fra quanti la ritengono un'imposta indiretta e quanti²⁴ invece una speciale imposta di consumo. Per la dottrina tributarista che ha abbracciato questa posizione non sarebbe più rilevante il collegamento fra spese effettuate dallo Stato « per rendere un servizio ed il vantaggio che deriva all'obbligato dall'espletamento del servizio radio-televisivo, restando esclusivamente la detenzione qualificata di un apparecchio potenzialmente idoneo a beneficiare del servizio quale presupposto materiale del tributo, quale indice cioè della capacità di spesa del contribuente »²⁵. Quest'imposizione non avrebbe però quella caratteristica di progressività, prevista altresì dall'art. 53 Cost. e vedrebbe i soggetti possessori di più apparecchi televisivi nella stessa abitazione e i soggetti possessori di un unico apparecchio televisivo gravati nella stessa maniera, laddove « il principio di capacità contributiva richiesto dalla Costituzione ha carattere oggettivo e non si riferisce a dati soggetti del contribuente »²⁶.

Inoltre, la stessa dottrina giuspubblicistica autorevole²⁷ ha sottolineato che se il canone fosse un'imposizione che colpisce la mera detenzione di un oggetto sarebbe costituzionalmente illegittimo, non solo perché sarebbe irragionevole per il nostro ordinamento l'imposizione patrimoniale che colpisce il mero fatto della detenzione di un bene privato, ma anche perché andrebbe ad incidere su un bene (cioè l'etere) connesso a quel diritto ad

natura giuridica del cosiddetto canone Rai, in *Giur. it.*, 1984, III, 179 ss. In particolare Zeno-Zencovich sottolinea come le tecnologie moderne possano consentire un superamento del suggellamento in sacchi di juta, magari utilizzando un appisito *scrambler*. Inoltre si veda FRAGOLA A., *Osservazioni sul canone radiotelevisivo*, in *Cons. Stato*, 1983, II, 1439, laddove si sofferma sulla giurisprudenza amministrativa che ha riguardato il suggellamento di apparecchi televisivi in dipendenza della disdetta del relativo abbonamento. Sul suggellamento si sofferma altresì FRAGOLA A., *Osservazioni sul canone televisivo*, in *Cons. stato*, 1983, II, 1435; FERRARI, *Disdetta dell'abbonamento Rai-tv e legittimità del « suggellamento »*, in *Riv. amm.*, 1984, 628 ss.

²² Così GIANNINI M.S., *Ancora in tema di prezzo e di tassa*, in *Giur. cost.*, 1963, 683.

²³ Vedi GIANNINI A.D., *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Milano,

1956, 28 ss.; IDEM, *Istituzioni di diritto tributario*, 1965, 32 ss.; ANTONINI E., *La formulazione della legge e le categorie giuridiche. La tassa come onere*, in *Studi A.D. Giannini*, Milano, 1961, 112 ss.; BERLIRI A., *Corso istituzionale di diritto tributario*, I, Milano, 1974, 41 ss.; POTITO, *L'ordinamento tributario italiano*, Milano, 1978, 25 ss.; RUSSO P., *Lezioni di diritto tributario*, Milano, 1992, 21 ss.

²⁴ Così FANTOZZI A., *Brevi note sulla qualificazione tributaria del canone radio-televisivo*, in *Giur. cost.*, 1988, 2538.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Così INGROSSO M., *op. et loc. supra cit.*

²⁷ Così FOIS, *Brevi note sulla natura giuridica del canone radiotelevisivo*, in questa *Rivista*, 1985, nonché in FOIS, *La libertà d'informazione*, (a cura di Vignudelli), Rimini, 1991, 328 ss.

essere informati così intrinseco alla stessa libertà di manifestazione del pensiero²⁸.

Se si escludesse la natura tributaria, il canone potrebbe essere configurato come un corrispettivo dovuto dall'utente alla società concessionaria del pubblico servizio per la prestazione fornitagli, e se la disciplina del rapporto utente-concessionaria fosse esclusivamente improntata su schemi contrattuali di diritto pubblico, il canone sarebbe un prezzo amministrativamente imposto. Il De Valles²⁹ ricordava, pertanto, come la legislazione del 1938 prevedesse *in primis* la forma normale di abbonamento, a seguito di specifica manifestazione di volontà, ed in via subordinata per quanti non avessero stipulato l'abbonamento una sorta di abbonamento coattivo irrogato contemporaneamente alla sanzione per l'evasione del canone (art. 19 legge n. 880 del 1938).

Anche questa soluzione presenta alcuni risvolti problematici, come ha ricordato un'autorevole dottrina³⁰, riguardo non solo alla natura del canone-licenza in un ambito connesso ad un diritto costituzionale a ricevere diffusioni del pensiero, ma anche riguardo alla natura del canone-corrispettivo per le trasmissioni di un servizio pubblico radio-televisivo che opera in regime di concorrenza con una decina di televisioni nazionali, di cui sei già titolari di concessioni, ed oltre cinquecento tv locali.

5. Il canone-licenza per la soddisfazione di un diritto costituzionalmente riconosciuto ad ogni singolo di essere informato finirebbe per rappresentare una limitazione di un diritto fondamentale, perché verrebbe imposto all'utente una spesa a fronte di un'attività che non implica interferenze e riduzioni nel godimento del bene-essere, attraverso il quale è possibile ricevere il messaggio. Infatti l'aumento del numero dei riceventi non « implica in alcun modo e sotto alcun profilo interferenze e riduzioni sull'identico e contemporaneo godimento da parte di altri soggetti »³¹, poiché è solo l'attività di trasmissione (a cui però corrisponde un apposito canone) a comportare l'esclusione dalla frequenza assegnata di tutti quegli altri soggetti che vorrebbero trasmettere, diminuendo così le frequenze disponibili per la diffusione del pensiero. Pertanto se appare costituzionalmente ammissibile e giustificabile un canone (del resto connesso alla conces-

²⁸ La natura giuridica del canone sottintende altresì per la Suprema Corte la sovranità dello Stato sull'etere. Per il diritto internazionale l'etere si configura come *res communis omnium* (così CONDORELLI, *Principi di diritto internazionale in tema di radiodiffusione diretta via satellite*, in *Dir. Radiotelecom.*, 1980, 22 ss. estratto; VILANI, *La televisione via satellite ed il diritto internazionale*, in *Amm. politica*, 1988, 34 ss.). Per la dottrina giuspubblicistica ha invece assunto notevole rilevanza la presunta limitatezza delle frequenze (vedi CAPOTOSTI, *Commento all'art. 3*, in AA.VV., *Il sistema radio-televisivo pubblico e privato*, a cura di Roppo, Zaccaria, Milano, 1991, 45; CHIOLA-VANNINI, voce *Radiotelevisione*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1991, 4 ad vocem), anche se non si è spinta a sostenere la natura demaniale dell'etere. Comunque

anche il Giannini (GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, 679) pur riconoscendo all'etere la natura di *res communis omnium* ha però giustificato il regime concessorio vigente al riguardo. La presunta limitatezza delle frequenze appare un argomento superato per la dottrina giuspubblicistica più recente (FOIS, *Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1989, nonché in FOIS, *La libertà di « informazione »*, a cura di Vignudelli, Rimini, 1991, 431; VIGNUDELLI, *Il diritto della sibilla. Informarsi od essere informati?*, Rimini, 1993, 88), che tiene conto delle nuove potenzialità tecnologiche.

²⁹ Cfr. DE VALLES, *Natura contrattuale del rapporto fra la Rai e i suoi abbonati*, in *Foro it.*, 1957, IV, 33 ss.

³⁰ Vedi FOIS, *op. et loc. supra cit.*

³¹ Ancora FOIS, *op. supra cit.*, 329.

sione, con cui ex art. 16 legge n. 223 del 1990 si consente l'installazione e l'esercizio di impianti di radiodiffusione sonora e televisiva privata) per poter svolgere attività radio-televisiva, più difficilmente appare giustificabile sotto un profilo costituzionale il pagamento di un canone per la ricezione del messaggio radio-televisivo.

Anche la configurazione della quota del canone introitata dalla Rai come corrispettivo delle sue trasmissioni radio-televisive, facendo divenire il possesso dell'apparecchio televisivo una componente non negoziale da cui la legge fa discendere il rapporto di utenza con la concessionaria pubblica³², solleva altre problematiche. Se nel regime di monopolio antecedente alla sentenza n. 202 del 1976³³, questa configurazione della quota defiscalizzata del canone avrebbe soltanto sollevato il problema dell'ammissibilità nei palinsesti della pubblicità televisiva³⁴, dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1990 n. 223 viene ad essere più problematica la stessa configurazione di un canone-corrispettivo di un servizio « sia pur pubblico, o meglio imputabile direttamente o indirettamente ai pubblici poteri, ma prestato e goduto in una situazione già oggi caratterizzata da, o comunque costituzionalmente da considerarsi come caratterizzata da, un principio di piena ed effettiva libertà di concorrenza »³⁵, soprattutto alla luce dell'art. 2 della n. 483 del 1992 che limita al 31 dicembre 1993 la vigenza dell'art. 15 legge n. 103 del 1975 e dell'art. 8 legge n. 223 del 1990.

I programmi radio-televisivi, con i relativi inframezzi pubblicitari, vengono forniti infatti sia dalla concessionaria pubblica radio-televisiva sia da concessionari privati sia da soggetti autorizzati dall'esercizio provvisorio ex art. 31 legge n. 223 del 1990; ma mentre le emittenti televisive private operanti in ambito locale (nonché le radio) e la concessionaria radio-televisiva pubblica godrebbero di una « sovvenzione » da parte dello Stato (il quale la riscuoterebbe per loro conto dagli utenti radio-televisivi) in aggiunta alle entrate pubblicitarie, le emittenti televisive private operanti in ambito nazionale dovrebbero solo poter contare sulle entrate pubblicitarie. Questa situazione potrebbe avere risvolti soprattutto in ambito comunitario, visto che a fronte di imprese che opererebbero sul mercato televisivo godendo di una « sovvenzione pubblica » ve ne sarebbero altre che non godrebbero di alcuna sovvenzione ad eccezione di quelle che esse stesse riuscirebbero a procurarsi dal mercato³⁶.

ALFONSO CONTALDO

³² È questa sostanzialmente la posizione di GIANNINI M.S., *Ancora in tema di prezzo e di tassa*, in *Giur. cost.*, 1963, 684; FRANCO A., *op. supra cit.*, 1644; ZENO-ZENCOVICH, *Canone radiotelevisivo e effettiva fruizione dei programmi irradiati dalla Rai*, in questa *Rivista*, 1985, 212 ss.

³³ Anche precedentemente la sentenza n. 202 del 1976 la dottrina giuspubblicistica non era univoca nel riconoscere la natura giuridica del canone. Al riguardo si rinvia alle note 16, 17, 18.

³⁴ Vedi al riguardo le tesi sostenute dal Fragola U. e da Santoro E. (cfr. FRAGOLA U., *Sulle azioni legali per contenere la pubblicità radiofonica*, in *Foro it.*, 1953, I, 1683 ss.; SANTORO E., *L'evoluzione legislativa in materia di radiodiffusioni circola-*

ri: notizie e spunti, in *Dir. radiotelecom.*, 1969, 3 ss.).

³⁵ Vedi FOIS, *op. supra cit.*, 332.

³⁶ Si rinvia al riguardo a FRIGNANI, *Intervento alla conferenza di Jusmedia tenutasi il 6 novembre 1992*, 2 (dattiloscritto). L'A. in quella sede ha sottolineato la « anomalia » dell'art. 2 del decreto legge 19 ottobre 1992 n. 408, allora ancora non convertito nella legge 17 dicembre 1992 n. 483. Più in generale sulla parità di trattamento legislativo fra emittenti pubbliche e private alla luce del diritto comunitario il Frignani era già intervenuto precedentemente. Vedi FRIGNANI, *Discipline antitrust e comunicazioni di massa: esperienze straniere e problematiche CEE*, in questa *Rivista*, 1989, 63 ss..