

**APPELLO TORINO
14 NOVEMBRE 1984**

PRESIDENTE EST.: PREGNO
PARTI: AMMINISTRAZIONE
DELLE FINANZE
(*Avv. Stato*)
GIACOMELLI E ALTRI
(*Avv. Penè, Goriani, Massari*)
RAI - TV
(*Avv. Grande Stevens, Pace, Esposito*)
COMUNE DI MARCHENO
(*Avv. Chiola, Saracino*)

**Radiotelevisione • Canoni di
abbonamento • Mancata
ricezione di programmi RAI •
Obbligo di corresponsione •
Insussistenza.**

Il canone di abbonamento alla radiotelevisione costituisce una tassa che va pertanto corrisposta solo se il servizio (nella fattispecie, quello della RAI) viene effettivamente erogato e fruito. Pertanto non sono tenuti al pagamento del canone i cittadini che pur detenendo un apparecchio radiotelevisivo sono impossibilitati a ricevere i programmi della concessionaria pubblica (nella fattispecie, perché risiedenti in un comune posto in una « zona d'ombra »).

(*Omissis*).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Con citazione notificata in data 13 ottobre 1981 Giacomelli Cesarino e altri 67 ricorrenti meglio indicati in epigrafe, convenivano avanti il Tribunale di Torino l'Amministrazione delle Finanze dello Stato proponendo opposizione ad altrettante ingiunzioni fiscali ad essi notificate dell'U.R.A.R. per il pagamento delle tasse, canoni e soprattasse relative al servizio televisivo. Esponevano i ricorrenti che nel Comune di Marcheno, in provincia di Brescia, ove essi risiedono, i programmi televisivi irradiati dalla RAI non possono essere ricevuti dagli apparecchi degli utenti, donde il rifiuto di pa-

gare il canone per un servizio di cui non possono fruire.

Poiché, ad avviso degli opposenti, l'obbligazione del pagamento del canone si ricollega esclusivamente alla detenzione di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione dei programmi radiotelevisivi irradiati dalla RAI-TV, programmi che non è dato loro ricevere, la pretesa dell'Amministrazione doveva ritenersi infondata e le ingiunzioni opposte annullate.

Si costituiva la convenuta Amministrazione rilevando che se l'obbligazione relativa al pagamento del canone radiotelevisivo aveva indubbiamente carattere tributario, il presupposto impositivo era peraltro da ricollegarsi esclusivamente alla detenzione di un apparecchio televisivo, indipendentemente dall'effettiva possibilità di ricevere i programmi irradiati dalla RAI-TV.

Rimessa la causa a decisione, il Tribunale con sentenza 12-18 ottobre 1982 dichiarava illegittime le ingiunzioni fiscali opposte e dichiarava integralmente compensate tra le parti le spese di giudizio.

Il Tribunale, premesso che gli opposenti non ricevono, per la conformazione dei luoghi, i programmi televisivi irradiati dalla RAI-TV, riteneva che la natura del canone di abbonamento TV non fosse riconducibile sotto specie di corrispettivo per un servizio prestato, ma dovesse configurarsi quale vera e propria tassa.

Che pertanto presupposto della corresponsione del canone non fosse la mera detenzione dell'apparecchio, ma una detenzione che si accompagnasse alla possibilità di uso dell'apparecchio medesimo.

Che infatti in caso di disdetta dell'abbonamento l'apparecchio dovesse essere unicamente sigillato ma non sottratto all'utente.

Che altre norme confermassero tale interpretazione della legge (art. 13 - 14 legge 4 giugno 1938, n. 880) e che in particolare il venir meno del regime monopolistico della RAI confermasse come la detenzione dell'apparecchio non coincidesse più con la volontà di utilizzo del servizio, attesa la possibilità di uso dell'apparecchio oltretutto per la ricezione di emittenti private, per uso di video-giochi e video-registratore.

Avverso la sentenza l'Amministrazione delle Finanze con atto notificato in data 6 luglio 1983 ha proposto appello avanti questa Corte e insistito nella tesi già sostenuta nel primo giudizio e fatta propria anche dalla intervenuta S.p.A. RAI.

Si sono costituiti gli appellati ed hanno resistito alla pretesa, sostenuti anche dal Comune di Marcheno, intervenuto, il quale in subordine ha eccepito l'incostituzionalità degli artt. 1, 10, 25 r.d.l. 21 gennaio 1938, n. 246 convertito nella legge 4 giugno 1938 n. 880 in relazione agli artt. 53 e 3 Costituzione.

Gli appellati hanno altresì eccepito l'inammissibilità dell'intervento in causa della RAI; questa l'inammissibilità dell'intervento del Comune di Marcheno.

Precisate dalle parti le conclusioni definitive come in epigrafe rubricate l'istruttore ha rimesso la causa al Collegio.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — A) L'intervento in cause della RAI è consentito dall'art. 344 cod. proc. civ. non essendo, nella specie, contestabile il pericolo di un pregiudizio indiretto che dalla sentenza di primo grado può derivare all'autonomo diritto dell'interveniente. Invero l'art. 15 della legge 14 aprile 1975, n. 103 dispone che il fabbisogno finanziario per una efficiente ed economica gestione dei servizi è coperto con il canone di abbonamento, oltre che con i proventi della pubblicità e con altre entrate consentite. In conformità con questa norma, altre disposizioni di legge destinano in vario modo (Ministero del Turismo e dello Spettacolo, Ministero delle Finanze, Ministero delle Poste) una parte delle somme che, grazie alla riscossione dei canoni, affluiscono nelle casse dello Stato, mentre alla RAI perviene circa l'86% delle suddette entrate.

Appare quindi evidente come ogni mancata riscossione del canone si ripercuote (non importa la misura) sulle entrate della RAI, concessionaria del servizio, perché incide sul flusso finanziario che la legge le garantisce attraverso la riscossione dei canoni di abbonamento. Ne consegue pertanto che — contrariamente a quanto sostengono gli appellati — la Società intervenuta è titolare di ben più di un interesse semplice, di mero fatto, pari a quello riconoscibile in ciascun cittadino al maggior gettito degli

abbonamenti derivanti da un maggior numero degli utenti, perché la RAI ha diritto di vedersi corrispondere la percentuale di legge su ogni canone *dovuto*. Di qui la sua legittimazione ad intervenire nella causa in cui l'utente contesta il proprio obbligo di pagare il canone.

Il fatto — che come sostengono gli appellati — i conti RAI siano prontamente ripianati dallo Stato non toglie valore a quanto detto sopra: 1) perché l'ammonter del canone di abbonamento tiene conto di esigenze politiche e sociali quali enunciate nell'art. 1 della legge 103 del 1975 e quindi potrebbe non coprire le spese di gestione del servizio senza per questo indebolire il diritto della concessionaria a percepire le quote dovute *da tutti* gli utenti; 2) perché l'intervento dello Stato ha carattere sussidiario ed eventuale.

Non può invece essere consentito l'intervento in causa del Comune di Marcheno. L'art. 14 della legge 14 aprile 1975, n. 103 invocato dal Comune prescrive che l'atto di concessione preveda, tra l'altro, « la prosecuzione dell'estensione delle reti radiofoniche e televisive assicurando la ricezione di tutti i suoi programmi possibilmente all'intero territorio nazionale con qualsiasi mezzo tecnico, anche mediante eventuali convenzioni con i comuni... ».

La norma disciplina i rapporti tra Stato e società concessionaria e si concreta in un obbligo per la concessionaria nella misura in cui viene ricevuto in sede di convenzione: ed a questa il Comune è in ogni caso estraneo.

Certamente il Comune ha interesse a vedere esteso il servizio al suo territorio, ma questo interesse resta relagato al rango di mero interesse di fatto, inidoneo come tale a consentire al Comune stesso l'intervento nel presente giudizio ove oltretutto si discute sulla legittimità del rifiuto da parte di detentori di apparecchi televisivi a corrispondere il canone allo Stato e che pertanto non ha alcun riferimento con l'esercizio da parte dello Stato e della società concessionaria del potere-dovere di coprire con la rete televisiva ogni parte del territorio nazionale.

B) Nel merito: l'Amministrazione Finanziaria e la RAI sostengono che il pagamento del canone televisivo deve far perno sulla delineazione di un rapporto obbligatorio di tipo tributario intercor-

rente fra il detentore di un apparecchio e l'amministrazione cui è dovuto il tributo e che l'obbligo del pagamento del canone sorge in capo all'utente ex art. 1 del R.D.L. 21 febbraio 1938, n. 246 (convertito in legge 4 giugno 1939, n. 880) per il solo fatto di detenere costui un apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle radiotelecomunicazioni.

I primi giudici, accogliendo la tesi sostenuta dagli attori-opponenti, hanno invece ritenuto che la semplice detenzione materiale dell'apparecchio non fosse sufficiente, essendo necessaria una detenzione « qualificata » dalla possibilità di usufruire dell'utenza.

In tal modo, nella fattispecie, assume rilevanza fondamentale il problema della possibilità di utilizzazione del servizio pubblico intesa come « prestazione » dello stesso. Infatti, mentre l'Amministrazione Finanziaria e la RAI sostengono che la corresponsione del canone è svincolata dalla prestazione, per cui la ricezione dei programmi da parte degli utenti sarebbe circostanza del tutto estranea al rapporto tributario con l'ente impositore (imposta), gli appellati sostengono che il servizio radiotelevisivo viene prodotto per essere goduto dall'utente, tenuto al pagamento del tributo solo se il servizio viene effettivamente erogato (tassa).

Orbene è agevole rilevare in proposito come l'art. 1 della legge 10 dicembre 1954, n. 1150 stabilisca che « il libretto di iscrizione costituisce licenza d'uso ed è soggetto alla tassa di concessione governativa », variabile a seconda del tipo di « abbonamento ». E di « canoni di abbonamento » parla anche l'art. 15 della legge 14 aprile 1975, n. 103 così ribadendo l'inscindibile correlazione fra il tributo imposto e l'uso del servizio per il quale il « canone » viene pagato. Tutto ciò ha consentito alla giurisprudenza di affermare che quella pagata dall'utente è una tassa *consequente ad un servizio* e la stessa Corte Costituzionale con la sentenza 8 giugno 1963 n. 81 ha affermato che... « l'obbligazione dell'utente non nasce da una volontà negoziale specifica, ma solo in virtù della norma che l'obbligazione stessa impone in vista di una mera possibilità di uso del servizio ».

A convincere dello stretto legame esistente fra l'obbligo di pagamento del

canone e l'uso (inteso come possibilità di uso attuale e non meramente potenziale del servizio vi è, poi, l'art. 10 del già citato r.d.l. 21 febbraio 1938 n. 246 il quale stabilisce che ove l'abbonato non intenda più *usufruire* delle radioaudizioni deve chiudere l'apparecchio in modo da impedirne il funzionamento. Tale norma smentisce la tesi della semplice detenzione dell'apparecchio quale presupposto necessario e sufficiente per il pagamento del tributo, essa consente infatti di continuarne la detenzione materiale (che di per sé stessa diviene quindi irrilevante) purché ne sia esclusa con sufficiente sicurezza (mediante sigillatura dell'apparecchio) la possibilità di funzionamento dello stesso e, in definitiva, la possibilità di uso del servizio erogato. Anche le disposizioni contenute nel comma 7 sulla riapertura dell'apparecchio già sigillato riconducente allo stesso concetto. Così come vi riconduce l'art. 7 il quale, proprio perché la detenzione non ha di per sé stessa rilevanza ai fini tributari *se non* collegata all'uso, dispone che l'utente deve corrispondere un solo canone anche se possiede più apparecchi nello stesso domicilio.

Di conseguenza dev'essere respinta la tesi della Amministrazione appellante secondo la quale il presupposto del tributo è la semplice detenzione dell'apparecchio perché delle norme legislative in materia si evince che la detenzione rappresenta la prova, fiscalmente rilevante, dell'utilizzazione tipica dall'apparecchio soltanto se vi è una possibilità di uso.

Se, dunque, le norme fiscali danno rilevanza alla utilizzabilità in concreto del servizio quale dimostrata dalla non sigillatura dell'apparecchio, si può ragionevolmente concludere che il detentore è esonerato dal pagamento della tassa non solo nel caso in cui l'apparecchio è sigillato, ma anche — e non di meno — nel caso in cui sia provata l'impossibilità tecnica, per la posizione geografica della zona e tanto più se estesa ad un intero paese, di ricevere i programmi televisivi nazionali. In tal caso, infatti, la mancata ricezione del servizio non dipende dall'apparecchio o dal suo impianto ma dal fatto che la struttura predisposta dalla concessionaria per l'erogazione del servizio non è in grado di far giungere in quella determinata zona i programmi trasmessi.

Orbene, queste zone d'ombra danno la sicurezza tecnica (al pari della sigillatura dell'apparecchio) che il detentore non ha la possibilità di usufruire del servizio televisivo nazionale e consentono di affermare che la società emittente non eroga il servizio in quella zona; il che fa venir meno il presupposto (e la stessa legittimità) della relativa tassa.

Che, poi — come sostiene la RAI — l'utente sia unicamente titolare di un interesse semplice non potendo vantare alcun diritto vuoi in ordine al contenuto dei programmi, vuoi in ordine a qualsivoglia scelta organizzativa e operativa è affermazione esatta ma irrilevante nella fattispecie dove non si discute della qualità o quantità del servizio, ma della mancata erogazione di qualsiasi servizio nazionale.

Né può essere accettata la drastica alternativa suggerita dall'Amministrazione Finanziaria e cioè quella o di pagare il canone o di sigillare l'apparecchio perché ciò significherebbe privare arbitrariamente il soggetto della possibilità di usare il televisore per altri scopi (emittenti private, videogiochi, computer) oggi consentiti dal progresso tecnico e non vietati dalla normativa vigente.

(*Omissis*).

BREVI NOTE SULLA NATURA GIURIDICA DEL CANONE RADIOTELEVISIVO

Sulla natura giuridica del canone radiotelevisivo vengono solitamente avan-

zate tre tesi nell'ambito della dottrina pubblicistica: che si tratti di un onere tributario; oppure di una licenza; oppure ancora di un prezzo imposto quale corrispettivo di un servizio.

Al fine di individuare la soluzione al problema può essere utile compiere una sorta di prova di resistenza, cominciando a considerare l'ipotesi estrema: che il canone — qualunque sia la natura impositiva — sia giustificato dalla mera detenzione di un qualsiasi apparecchio adatto alla ricezione delle radio-onde attraverso l'etere.

Tale ipotesi però implica due fondamentali distinzioni:

A) che si tratti di un'imposizione tale da colpire la mera detenzione di un oggetto, cioè del tutto indipendentemente dal suo uso, o dalla sua possibile destinazione d'uso, o comunque della sua utilizzazione potenziale. In tal caso però il canone sarebbe del tutto costituzionalmente illegittimo per due ragioni. Prima di tutto perché, almeno nel nostro sistema, mi sembra sarebbe da considerare del tutto irragionevole (secondo la pur discutibile figura della ragionevolezza elaborata dalla e nella giurisprudenza costituzionale) un'imposizione patrimoniale che colpisca il mero fatto della detenzione di un bene del tutto privato.

In secondo luogo, in aggiunta ma anche specialmente, perché si tratterebbe di un'imposizione tale da incidere sulla mera detenzione di un bene comunque connesso (e dopo si vedrà meglio) ad un diritto fondamentale ed inviolabile come quello dell'art. 21;

B) che si tratti di un'imposizione relativa all'uso, o almeno alla potenzialità di uso di un dato bene: cioè un bene in partenza destinato a ricevere diffusioni del pensiero che a loro volta si caratterizzano per l'uso di un bene di particolare natura quale è l'etere: l'etere in quanto entità capace di rappresentare il tramite per la propagazione della radio-onde.

Nel tentativo di giustificare un simile tipo di imposizione si potrebbe dire che nel nostro ordinamento esistono delle ipotesi apparentemente analoghe concernenti i c.d. « beni a circolazione controllata »; ci interessa in particolare quella del bollo di circolazione sugli autoveicoli: in particolare, perché anche

* Per maggiore comprensione di queste brevi note (predisposte in occasione dell'incontro svoltosi a Padova sul tema « Il canone Rai-Tv è legittimo? ») va precisato che esse sono state scritte anteriormente all'introduzione dell'obbligo di corrispondere il c.d. « bollo » automobilistico non in relazione ad una effettiva circolazione del veicolo bensì per il mero rapporto di proprietà con lo stesso (L. 28 febbraio 1983, n. 53).

Prescindendo dagli eventuali dubbi di costituzionalità che potrebbero sorgere anche in riferimento a questa normativa, non pare che tale modifica legislativa faccia venir meno le ragioni di fondo delle argomentazioni esposte nel testo.

essa è in qualche modo connessa ad un diritto costituzionale garantito di tipo relativamente analogo a quello qui in questione.

Ma, a ben vedere, proprio tale analogia mostra elementi significativi contro la legittimità del canone radio-televisivo; e ciò perché 1) perché il bollo di circolazione implica la potenzialità di un uso attivo di un bene pubblico (spazi terrestri, strade, piazze, ecc., quali beni pubblici), invece il canone riguarda la potenzialità di un uso meramente passivo di un bene pubblico (dato e non concesso che il bene strada sia assimilabile al bene etere); 2) perché mentre il bollo di circolazione riguarda la potenzialità di uso (attivo) di un bene pubblico che ha implicato una spesa pubblica, e che comunque è stato appositamente predisposto, o comunque appositamente disciplinato ed autorizzato e quasi sicuramente almeno in parte, finanziato dai pubblici poteri (autostrade private, tra l'altro destinate in genere, a scadenza, a divenire pubbliche), invece la potenzialità dell'uso passivo del bene etere non implica di necessità alcuna spesa pubblica, né alcun intervento autorizzatorio o disciplinatorio dei pubblici poteri, a meno di sostenere (il che, per una serie di altre ragioni non sembra possibile) che il diritto a ricevere diffusioni del pensiero a mezzo etere ammetta di subire autorizzazioni o licenze. L'unico eventuale intervento pubblico disciplinatorio (più o meno necessario che lo si ritenga: v. la attuale questione della trasmissione-ricezione diretta via satellite, mediante il c.d. paraboloide) è quello relativo al (la potenzialità del) l'uso attivo dell'etere, e non invece all'uso passivo. A conferma dei rilievi su accennati si può notare: prima di tutto, ad es., che anche un bollo di circolazione per (la potenzialità del) l'uso esclusivamente su terreni privati sembra costituzionalmente non giustificabile; in secondo luogo che, mentre la circolazione sul bene strada implica interferenze e riduzioni sulla possibilità di uso di tutti gli altri soggetti, invece l'uso positivo del bene etere, da parte del singolo soggetto, non implica in alcun modo e sotto alcun profilo interferenze e riduzioni sull'identico e contemporaneo godimento da parte degli altri soggetti. In altri termini, mentre il bollo di circolazione riguarda l'uso di un bene pubbli-

co in maniera necessariamente limitata, invece l'uso passivo del bene etere implica l'uso di un bene (anche se pubblico, ma forse di natura diversa) in modo che è assolutamente e radicalmente illimitato nel suo aspetto per così dire passivo; 3) perché, infine, in ordine alla generica potenzialità di utilizzazione del bene pubblico-spazio terrestre, esiste una vastissima gamma di tipi quanto al genere di uso privato, e di destinazione pubblica di tale bene: ad es., si può circolare a piedi, in bicicletta, a cavallo, in treno e con altri vari possibili mezzi di locomozione; ora, solo alcuni di tali tipi sono soggetti a ipotesi di imposizione patrimoniale. Di più, si può dire che solo per alcuni di tali tipi mi sembrano costituzionalmente ammissibili e giustificate imposizioni patrimoniali: nessuno si sognerebbe di prevederle, infatti, per la circolazione a piedi, o per mezzi di circolazione per così dire semplici che implicano scarsa spesa pubblica e manutenzione. Allora, poiché l'uso passivo del bene etere non mi sembra implichi alcuna spesa o manutenzione pubblica, viene subito in questione il rispetto del fondamentale principio di eguaglianza.

A tale rilievo si riconnette altro più importante e decisivo: nel caso del diritto di circolazione (ed a parte il fatto che esso riguarda l'uso attivo mentre il diritto alla ricezione dell'etere riguarda solo l'aspetto passivo) sia la varietà dei tipi di utilizzazione del bene spazio terrestre, sia il fatto che solo alcuni di tali tipi sono costituzionalmente suscettibili di limitazioni e specialmente di imposizioni patrimoniali, significa che tali « parziali » limitazioni ed imposizioni possono intervenire lasciando del tutto intatti e liberi (da imposizioni) almeno taluni aspetti essenziali di tale diritto. Invece, nel caso dell'uso passivo del bene etere, la ricezione realizzata per il tramite di tale bene rappresenta assolutamente l'unico possibile e concepibile tipo di godimento del corrispondente diritto: perciò le limitazioni o imposizioni, patrimoniali o meno, sulla mera potenzialità dell'uso in questione, incidono necessariamente, direttamente ed intrinsecamente sull'unico concepibile aspetto essenziale del diritto stesso. Ciò rafforza l'ipotesi di violazione del principio di eguaglianza, ed inoltre sembra trascurare che il diritto in questione (come può essere dimo-

strato) è aspetto di una situazione soggettiva che è costituzionalmente garantita in maniera rigida e che esclude interventi discrezionali da parte di qualsiasi tipo di potere pubblico.

D'altra parte, quale possibile tipo di giustificazione, che abbia adeguato fondamento costituzionale, è invocabile per esprimere, limitare e al limite del tutto escludere (ipotesi non del tutto cervellotica dal punto di vista politico — e fatti forse salvi casi di necessità assoluta — che potrebbe concretarsi almeno in e per determinati periodi di tempo in nome della pace, tranquillità o addirittura salute psichica, individuale e collettiva) il potenziale godimento di un diritto che nell'uso passivo del bene etere ha la sua unica ed esclusiva possibilità di esercizio? Mi sembra che una simile giustificazione non solo non esista in alcun modo nel nostro attuale sistema costituzionale, ma sia anche, più in generale, inconcepibile in ogni ordinamento fondato prima di tutto, anche se non solo, sui principi del metodo democratico e delle libertà individuali.

Da tutto quanto prima detto, e salvo più analitiche verifiche e articolazioni in ordine ai presupposti ed alle implicazioni del discorso, risulta che l'ipotesi di considerare il canone come imposizione patrimoniale, e specialmente come imposta o tributo speciale, non regge alla prova di resistenza: ciò ovviamente per il profilo che mi riguarda ed interessa, quello costituzionale.

In altri termini, io non entro né voglio entrare nel merito della questione se il canone, in tutto o in parte, sia imposta, tassa o « tributo speciale ». Ritengo invece ed essenzialmente che, se il canone televisivo viene considerato in una delle maniere ora dette, esso solleva gravissimi dubbi di costituzionalità. Ciò vuol significare che, qualora si parta dalla configurazione più diffusa (esatta o meno che essa sia), e qualora si ritenga che la legislazione ordinaria offra elementi per pretendere di configurare il canone (integralmente o almeno in una sua parte) come tributo-imposta, tale legislazione proprio in tale sua pretesa mi sembra che risulti, per le ragioni e sotto i profili sopra accennati, in conflitto con la Costituzione: più o meno riassumendo, perché intrinsecamente irragionevole e ingiustificata.

Se e nella misura in cui la precedente considerazione è esatta, ne consegue che il canone è costituzionalmente configurabile, ma solo in via di ulteriore ipotesi e quindi fatta salva un'ulteriore corrispondente analisi di costituzionalità, non già come imposta-tributo ma invece o come « licenza », o invece come prezzo amministrativo, meglio come prezzo autoritativamente imposto, o meglio ancora come corrispettivo obbligatorio per la prestazione di — e quindi per il godimento di — un servizio pubblico.

Ma, se le conseguenze sono di questo tipo, cambia radicalmente l'ottica per analizzare l'ammissibilità e la legittimità del canone radiotelevisivo se considerato nella sua attuale struttura ed articolazione giuridiche.

Non posso per ora addentrarmi ad analizzare i profili e le implicazioni, almeno in modo specifico ed argomentativo, del suddetto mutamento di ottica. Mi limiterò perciò soltanto a sintetici cenni rivolti specialmente ad una corretta impostazione dell'eventuale ulteriore discorso.

Come accennato le ipotesi sono due: il canone come « licenza » (o autorizzazione che dir si svoglia); il canone come corrispettivo di un servizio. Naturalmente va avvertito che tali due ipotesi implicano problematiche almeno in parte reciprocamente connesse ed intersecantesi. Ma, ciò avvertito si può dire:

a) Nel caso di canone-licenza, bisogna porsi essenzialmente due problemi: 1) da un lato, se esiste, e con quale natura e con quale valore, un diritto costituzionale a ricevere diffusioni del pensiero mediante qualsiasi mezzo adatto a trasmettere tali diffusioni; 2) dall'altro lato se la struttura, i caratteri, il procedimento determinatorio, ed infine l'entità del canone siano tali da permettere di configurarlo effettivamente, secondo la normativa in vigore, come vera e propria licenza e/o autorizzazione.

b) Nel caso del canone-corrispettivo, bisogna prima di tutto chiedersi se abbia rilievo (ed io credo che lo abbia) il fatto che si voglia considerarlo come corrispettivo di un servizio pubblico gestito in regime di sia pur parziale (limitato cioè alla sola « scala nazionale », e specialmente alla c.d. informazione su scala nazionale); od invece se sia il corrispettivo di un servizio pubblico non protetto e

garantito, o meglio, non giustificabile e garantibile a livello costituzionale. In altri termini se abbia rilievo il fatto che si tratti di un servizio pubblico prestato e goduto in una situazione giuridica che è in qualche modo il monopolio legale od invece si tratti di un servizio, sia pur pubblico, o meglio sia pur imputabile direttamente o indirettamente ai pubblici poteri, ma prestato e goduto in una situazione giuridica già oggi caratterizzata da, o comunque costituzionalmente da considerarsi come caratterizzata da,

un principio di piena ed effettiva libertà di concorrenza.

In conclusione, termino qui i miei cenni: posso soltanto sottolineare che quanto da essi risulta possono essere di importanza notevole, o addirittura decisiva, per impostare e risolvere correttamente i vari problemi inerenti alla questione del canone radio-televisivo, specialmente nella sua ammissibilità e legittimità costituzionali.

SERGIO FOIS

CANONE RADIOTELEVISIVO E EFFETTIVA FRUIZIONE DEI PROGRAMMI IRRADIATI DALLA RAI

La sentenza riportata conferma il giudizio di primo grado¹, accogliendo le opposizioni dei cittadini di Marcheno (BS) ai decreti ingiuntivi inviati loro dall'URAR (Ufficio del Registro degli abbonamenti radiofonici) per conto della RAI alla quale si rifiutavano di pagare il canone di abbonamento in quanto non ricevevano (a causa di una « zona d'ombra ») i segnali di programmi televisivi irradiati dalla concessionario del servizio pubblico. La sentenza è estremamente interessante sotto due profili, fra di loro strettamente connessi:

1) la natura giuridica del c.d. canone RAI, ed in particolare se debba considerarsi una tassa oppure una imposta;

2) le condizioni oggettive e soggettive che devono ricorrere perché sorga l'obbligo di pagamento del canone, ed in particolare se sia sufficiente la mera detenzione dell'apparecchio TV, oppure sia necessario un'effettiva fruizione dei programmi della RAI.

1. In passato la dottrina si era divisa sulla natura giuridica del canone RAI. Da taluni si sosteneva la contrattualità del rapporto, basandosi soprattutto su una interpretazione essenzialmente letterale delle numerose (ed antiquate) norme che regolano la materia². Da talaltri si opponeva invece la natura tributaria

del canone, osservando come essa sia regolata da disposizioni (e procedure) di natura fiscale³. Fra le due posizioni non mancavano autorevoli mediazioni, che correttamente scindevano il c.d. canone in tre « voci » distinte: una tassa di concessione governativa; il canone vero e proprio, che ammonta a poche lire ed è fissato con legge; infine un « sovrapprezzo » che costituisce la maggior parte dell'importo, stabilito con provvedimento amministrativo previa delibera del CIP. In relazione a tale voce, considerate le forme della sua definizione nonché la sua soggezione all'IVA, si esprimeva l'opinione (che pare la più corretta) che si trattasse di un prezzo amministrato, corrispettivo di un servizio pubblico erogato⁴.

¹ Trib. Torino 28 ottobre 1982, in Riv. radiodiff., 1983, 67, con nota di E. SANTORO.

Lo stesso Tribunale di Torino (14 maggio 1982), in fattispecie analoga, e con diversa decisione ha posto alla Corte Costituzionale la questione se il r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246 non contrasti con l'art. 21 della Costituzione; si v. l'ordinanza in *Giur. cost.*, 1983, II, 809 (nonché in *Foro it.*, 1984, I, 319) commentata dall'ampio lavoro — il più completo in materia — di A. FRANCO, *Natura e profili costituzionali del canone di abbonamento nel quadro del rapporto d'utenza radiotelevisiva* (ivi, 1983, I, 1629).

² A DE VALLES, *Natura contrattuale del rapporto tra la RAI e i suoi abbonati*, in *Foro it.*, 1957, IV, 33.

³ G. INGROSSO, *Natura giuridica dei canoni di abbonamento per radioaudizioni circolari*, in *Giur. it.*, 1940, I, 1, 101; R. ALESSI, *Interessanti questioni in materia di rapporti tra la RAI e gli utenti del servizio delle radioaudizioni circolari*, in *Foro pad.*, 1953, I, 919; F. PIERANDREI, *Sulla insindacabilità dei programmi delle radiodiffusioni da parte dell'Autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. comm.*, 1956, II, 193; G. GRECO, *Radioaudizioni e televisione (Abbonamento alle)*, in *Noviss. Dig. it.*, XIV, Torino, 1967, p. 732; A. VALLETTI BORGNI, *Radiodiffusioni*, ivi, XIV, Torino, 1967, p. 749.

⁴ M.S. GIANNINI, *Ancora in tema di prezzo e di tassa*, in *Giur. cost.*, 1963, 682; G. FERRI, *Detenzione di apparecchio televisivo e obbligo di pagamento del canone*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, II, 302.

La Corte torinese, pur aderendo alla tesi della natura tributaria, ha operato alcune opportune distinzioni, negando che il canone potesse qualificarsi come imposta (e cioè una prestazione dovuta per mero fatto di trovarsi in una condizione oggettiva o soggettiva), ed optando invece per l'indirizzo prevalente nella stessa dottrina tributarista⁵, secondo cui il canone sarebbe una tassa, ovvero una pressione commisurata all'effettivo godimento di un bene o di un servizio pubblico.

2. Ciò conduce a considerare il secondo punto, ovvero sia quando sussista l'obbligo di corrispondere il canone. Secondo una giurisprudenza consolidata, anche nella Suprema Corte (sia pure a livello di singole sezioni)⁶, la mera detenzione dell'apparecchio farebbe sorgere in capo al soggetto il dovere di pagare il tributo. Tuttavia non si possono non sottolineare alcune conseguenze aberranti di tale interpretazione (peraltro evidenziate dalla magistratura di merito)⁷: sarebbero tenuti al pagamento del canone il rivenditore di apparecchi televisivi e radiofonici, chi li ripara, chi li colleziona, chi li utilizza solo come terminale per *computer*, o come schermo per opere registrate o per videogiochi. Il fatto è che è assolutamente insostenibile una interpretazione di norme risalenti agli anni '30 che non tenga conto dell'enorme progresso tecnologico e sociale, di

cui radio e televisione sono al tempo stesso elemento e causa. D'altronde si consideri che, quando si è trattato di tutelare determinati interessi (quelli del fisco), non ci si è peritati di applicare addirittura *analogicamente* le disposizioni penali relative al mancato pagamento del canone *radiofonico*, al mancato pagamento di quello *televisivo*, ovviamente non previsto dal legislatore pre-bellico⁸.

Ma una interpretazione corretta delle norme in questione deve fondarsi anche, ma imprescindibilmente, su alcuni principi di rilevanza costituzionale. In primo luogo l'art. 21 della Costituzione: non v'è dubbio infatti — vinte le prime e pretestuose obiezioni — che esso abbia una efficacia diretta nei rapporti interprivati e fra il singolo e lo stato e che quindi costituisca norma di cui il giudice, nel suo processo logico-interpretativo, deve tener conto, ancor più della norma individuatrice della fattispecie, in quanto a quest'ultima gerarchicamente sovraordinata. Il diritto sancito dall'art. 21 della Costituzione comprende (secondo la dominante interpretazione) un aspetto attivo — la manifestazione del proprio pensiero — ed uno passivo — la ricezione delle manifestazioni del pensiero altrui. Altrimenti ragionando la norma costituzionale riconoscerebbe nulla più che il diritto a essere una *vox clamans in deserto*.

Va inoltre aggiunto che la Corte Costituzionale nel riconoscere la sicura tutela costituzionale dell'emittenza radiotelevisiva privata in ambito locale ha considerato entrambi i lati della questione: il diritto del singolo di manifestare il proprio pensiero a mezzo di radiotrasmissioni circolari, nonché il suo diritto a che tali manifestazioni siano da altri recepite (correlandolo ad un interesse pubblico alla pluralità di fonti notiziali e informative)⁹.

Ciò premesso, è possibile precisare meglio il titolo in base al quale un soggetto dovrebbe essere obbligato a corrispondere il canone radiotelevisivo.

Respingendo, per le ragioni sopra enunciate, la tesi della mera detenzione, cioè di un rapporto di fisica disponibilità dell'apparecchio, la Corte d'Appello ha ritenuto che fosse necessaria una detenzione qualificata dalla fruizione dei programmi irradiati dalla concessionaria del servizio pubblico.

Conf. R. ALESSI, *op. cit.*; F. PIERANDREI, *op. cit.*; G. GRECO, *op. cit.*; A. VALLETTI BORGINI, *op. cit.*.

⁶ V. Trib. Roma 21 giugno 1965, in *Foro it.*, 1965, I, 1975; Cass. 1° febbraio 1973, Rodigari, in *Giust. pen.*, 1973, II, 729; Cass. 1° febbraio 1983, n. 864, in *Giur. it.*, 1983, I, 1, 878; nonché in *Foro it.*, 1983, I, 303 (con osservazioni di C.M. BARONE); in *Dir. radiodiff.*, 1983, 66 (con osservazioni di E. SANTORO); e in *Riv. dir. comm.*, 1983, II, 87 (con nota mia).

⁷ Oltre alla sentenza annotata, v. Trib. Torino 8 giugno 1979, in *Giur. it.*, 1979, I, 2, 598 ove si è escluso che fosse tenuto al pagamento del canone il commerciante di elettrodomestici che deteneva gli apparecchi TV nel suo negozio al fine di venderli.

⁸ V. Cass. 12 marzo 1968, Lo Cascio, in *Giur. it.*, 1969, II, 452 e in *Dir. giur.*, 1968, 467; Cass. 16 febbraio 1968, Pipitone, in *Foro it.*, 1969, II, 70; Cass. 22 aprile 1976, Rindinella, in *Mass. cass. pen.*, 1976, 884.

In dottrina v. S. PATANÉ, *Sull'obbligo, penalmente sanzionato, di pagamento del canone di abbonamento per la televisione*, in *Giust. pen.*, 1968, II, 519; E. ANTONINI ANDREOZZI, *In tema di omesso pagamento del canone di abbonamento alla televisione: ai limiti tra interpretazione estensiva e analogia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, 1580.

⁹ V. in part. Corte Cost. 28 luglio 1976, n. 202, in *Giur. cost.*, 1976, 1267, con note di C. CHIOLA, F. D'ONOFRIO e F. GABRIELE.

La conclusione — tutta da condividere — va però approfondita. Innanzitutto, osservando che così facendo viene compiuta una netta distinzione fra programmi della RAI e programmi delle emittenti private. In sostanza si nega — e con ragione — che l'attuale legislazione preveda un tributo per l'uso dell'etere. La mancanza di una organica teoria giuridica in materia non consente di qualificare tale bene come un bene pubblico e assoggettare chi lo utilizza (per trasmettere o per ricevere) ad un esborso fiscale¹⁰. Nemmeno può sostenersi che l'attività di radiodiffusione costituisca, da chiunque esercita un servizio pubblico che il fruitore deve contribuire a sovvenzionare. In tal caso infatti parte degli introiti del canone necessariamente dovrebbero essere versati alle emittenti private¹¹.

In realtà *questa* legislazione collega il pagamento del canone all'attività di radiotelevisiva della concessionaria del servizio pubblico e alla sua effettiva fruizione. La Corte d'Appello di Torino ha fatto bene a rigettare le pretese della P.A. e della RAI di avere tutto in cambio di niente. La doglianza degli appellanti andavano meglio indirizzate — invece che nei confronti dei cittadini di Marcheno — al potere legislativo che con la sua inerzia ha creato le condizioni del marasma giuridico del settore.

3. Resta ancora da affrontare la questione dei possibili sviluppi della decisione dei giudici torinesi. Una volta ammesso, infatti, che il canone è dovuto solo se vi è un'effettiva possibilità di fruizione dei programmi del servizio pubblico ci si pone il problema se l'impossibilità debba dipendere solo da fattori oro-geografici o tecnici estranei alla volontà del detentore (come nel caso del comune di Marcheno), oppure possa essere creata dallo stesso utente. Ci si riferisce al caso della c.d. disdetta dell'abbonamento alla RAI e della richiesta di « suggellamento » dell'apparecchio. L'art. 10 del r.d.l. 21 febbraio 1983, n. 246 prevede infatti che qualora l'abbonato non intenda più *usufruire* delle « radioaudizioni circolari » può inviare disdetta all'Ufficio del registro il quale provvede a racchiudere l'apparecchio « in un apposito involucro in modo da impedirne il funzionamento ».

Alla disdetta (con finalità di protesta) di alcune migliaia di utenti, l'Ufficio del Registro ha risposto procedendo in alcuni casi, a norma dell'art. 12, comma 2, r.d.l. cit. alla chiusura dell'apparecchio all'interno di un sacco di juta. Alcuni degli « insaccati » hanno contestato tale provvedimento, rivolgendosi ai giudici amministrativi i quali hanno dichiarato il loro difetto di giurisdizione, trattandosi di situazioni giuridiche assolute non attribuite alla cognizione dei T.A.R.¹².

I ricorrenti sostenevano infatti che il suggellamento totale dell'apparecchio costituiva un atto ablatorio sia del diritto costituzionale a ricevere le trasmissioni televisive delle emittenti private, sia di quello di proprietà sull'apparecchio medesimo, reso inidoneo a qualsiasi altro uso oltre a quello di ricezione (terminale video ecc.). E sostenevano che la P.A. avrebbe dovuto applicare il disposto del comma 3, dell'art. 12 r.d.l. cit., il quale prevede per il suggellamento anche « altri mezzi ritenuti idonei ». Più precisamente si chiedeva che venisse provveduto al solo « oscuramento » dei programmi irradiati dalla RAI, lasciando libera ogni altra utilizzazione dell'apparecchio¹³.

Il Pretore di Roma, successivamente adito sembra aver adottato una linea teorica non molto dissimile da quella dei

¹⁰ Addirittura manca una precisa qualificazione giuridica del bene eter; v. per un tentativo O.T. SCOZZAFAVA, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano, 1982, p. 585 ss.

¹¹ Mentre i proventi del canone, oltre che alla RAI, sono distribuiti fra i Ministeri delle Finanze, delle Poste e del tesoro nonché all'Accademia di Santa Lucia.

¹² V. le decisioni T.A.R. Lazio 18 ottobre 1982, in *Foro amm.*, 1983, I, 162; e T.A.R. Lombardia 25 maggio 1983, in *Giur. it.*, 1984, III, 1, 180 (con nota mia).

¹³ Si noti che (con procedura che con un eufemismo si può solo definire francamente indecorosa per il Parlamento) la legge 21 luglio 1984, n. 362 dedicata alla « Modifica delle aliquote di imposta sui gas di petrolio liquefatti e sul gas metano per uso autotrazione, nonché istituzione di una tassa speciale per le autovetture e gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose alimentati con gas di petrolio liquefatti o con gas metano e altre disposizioni fiscali » (in *G.U.* 24 luglio 1984, n. 202) dopo nove lunghi articoli dedicati agli idrocarburi prevede all'art. 10 (che sarebbe la « altre disposizioni fiscali ») che « le spese di suggellamento e riapertura degli apparecchi radioreceventi previste dall'art. 10 del r.d.l. 21 febbraio 1983, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1983, n. 880 e successive modificazioni, sono elevate a lire diecimila » dalle originarie cento. Non v'è dubbio che l'inflazione colpisca anche le macchinose procedure di suggellamento impiegate dall'Ufficio tecnico erariale; tuttavia le forme adottate la dicono lunga su taluni modi di concepire la funzione legislativa e amministrativa.

giudici torinesi ordinando una consulenza tecnica per accertare la possibilità tecnica di suggellamento limitato ai soli

canali del servizio pubblico¹⁴. Con ciò implicitamente riconoscendo che la corresponsione del canone è vincolata all'effettiva fruizione dei programmi della RAI.

¹⁴ V. Pret. Roma 26 ottobre 1983, in *Foro it.*, 1984, I, 296; nonché in *Giur. it.*, 1984, I, 2, 474. V. sulla questione E. FERRARI, *Disdetta dell'abbonamento RAI-TV e legittimità del « suggellamento » totale dell'apparecchio radiotelevisivo*, in *Riv. amm.*, 1984, 628.

¹⁵ Camera dei Deputati, d.d.l. n. 2508 presentato il 1° febbraio 1985 dal Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, Gava.

¹⁶ ART. 34. (*Canoni di abbonamento*). — 1. Il canone di abbonamento di cui al r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880, e successive modificazioni e integrazioni, e la tassa di concessione governativa di cui alla legge 10 dicembre 1954, n. 1150, e successive modificazioni e integrazioni, sono dovuti all'Amministrazione finanziaria dello Stato dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore o televisive comunque e da chiunque effettuate.

2. La misura dei canoni di abbonamento, di cui al precedente comma 1, annuale, semestrale e trimestrale, è determinata con la procedura prevista dall'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347, e successive modificazioni e integrazioni, e il relativo provvedimento è emanato con decreto del Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni. Il canone deve essere corrisposto anticipatamente ad annualità entro il 31 gennaio, o a semestralità entro il giorno 31 dei mesi di gennaio e luglio o a trimestralità entro il 31 gennaio, il 30 aprile, il 31 luglio e il 31 ottobre.

3. Nella misura dei canoni di abbonamento non sono comprese le tasse postali di versamento e di affrancatura per il recapito a domicilio del libretto personale di iscrizione.

4. L'ammontare complessivamente dovuto per canone, imposta sul valore aggiunto e tassa di concessione governativa deve essere arrotondato alle 100 lire superiori.

5. I detentori degli apparecchi, definiti nel precedente comma 1, che ne facciano uso in locali pubblici o aperti al pubblico, sono tenuti al pagamento del canone di cui agli artt. 27 e ss. del r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880, e successive modificazioni ed integrazioni.

6. Le modalità di riscossione dei canoni di abbonamento e le sanzioni per mancato o ritardato pagamento restano disciplinate dal r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880, e successive modificazioni e integrazioni.

7. Il termine di disdetta dell'abbonamento di cui all'art. 10 del r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880, e successive modificazioni ed integrazioni, rimane fissato al 31 dicembre di ogni anno.

8. I proventi derivanti allo Stato dai canoni di abbonamento sono ripartiti come segue: L. 25 per ogni abbonamento annuale, L. 12,50 per ogni abbonamento semestrale e L. 6,25 per ogni abbonamento trimestrale al Ministero del Turismo e dello Spettacolo; sulla parte residua competono il 3,24 per cento al Ministero delle Finanze, il 3,70 per cento al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni ed il 93,06 per cento alla società concessionaria del pubblico servizio radiotelevisivo.

9. La società concessionaria deve adottare adeguate iniziative volte all'incremento degli abbonamenti ed è autorizzata, attraverso il censimento dell'utenza, a verificare i risultati raggiunti.

10. A tal fine la società stessa può richiedere all'Amministrazione finanziaria i necessari dati.

11. L'Automobile Club d'Italia è tenuto a dare sollecita comunicazione alla società concessionaria dei dati riguardanti i tempi e le riscossioni relative alle utenze per autoradio e per autotelevisori.

4. Ma una conferma ulteriore sembra evincersi dal disegno di legge governativo « Disciplina organica del sistema radiotelevisivo nazionale »¹⁵ recentemente presentato al Parlamento e che, nella ottimistica previsione della legge 4 febbraio 1985, n. 10 (il c.d. decreto Berlusconi), dovrebbe essere approvato entro la primavera del corrente anno.

Il progetto, infatti, al suo art. 34 è volto a ridefinire profondamente il rapporto di utenza fra singolo, concessionaria pubblica e Stato¹⁶, stabilendo che il canone di abbonamento è dovuto da chi detiene un apparecchio idoneo a ricevere trasmissioni radiotelevisive *comunque e da chiunque effettuate*. In tal modo sembra suffragarsi l'opinione secondo cui, attualmente, il rapporto di utenza sorge solo in relazione a determinate trasmissioni, quelle della RAI.

V. Z. Z.