

Il canone RAI tra legislatore e giurisprudenza.

di Michel S. Fernando Hettiyakandage

1) L'ASSOCIAZIONISMO CONTRO IL CANONE RAI, LE RAGIONI DI UNA PROTESTA.

Da alcuni anni, si sono diffuse nei contribuenti, relativamente al pagamento del canone RAI, non solo un certo malcontento (che sfocia spesso nella sua evasione) ma anche forme di contestazione organizzate da varie associazioni rappresentative dei consumatori.

Si ripercorreranno brevemente i principali passaggi normativi e la giurisprudenza più significativa concernente il canone ed i rapporti tra concessionaria del servizio pubblico ed utente, per comprendere se ci ritrovi innanzi ad un rapporto di diritto pubblico o di natura privatistica.

Tendenzialmente si può affermare che la quasi unanime giurisprudenza di merito, di legittimità e costituzionale propende per la natura tributaria del rapporto.

Le voci critiche a questa visione (e più in generale al complessivo sistema di finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo) provengono in particolare dalle associazioni dei consumatori.

Merita rilievo, in particolare, l'attività dell'ADUC(1) sul cui sito è tra l'altro disponibile la modulistica per richiedere il suggellamento del televisore e per opporsi alla richiesta di pagamento da parte dell'URAR del canone, pur non possedendo un apparecchio televisivo.

Essa ha spesso sollevato la questione dell'illegittimità del canone, circostanza che ha indirettamente favorito anche varie interrogazioni parlamentari.

A fronte degli ormai annuali *cahiers de doléances* che la televisione di Stato presenta, richiedendo continuamente più risorse, viene dai suoi amministratori richiesto l'aumento del canone d'abbonamento, talvolta anche al di sopra del tasso d'inflazione(2).

L'ADUC esprime critiche nei confronti della concessionaria, in quanto è particolarmente attiva nell'individuare le persone fisiche obbligate al pagamento del canone, mentre non fa altrettanto per i canoni speciali.

I dati relativi a quest'ultimi soggetti sono, infatti, eloquenti. A fronte di oltre 4 milioni d'impresе dotate di connessione ad internet (e quindi anche di computer), i canoni speciali d'abbonamento nel 2006 erano solo 171.554. Bisogna poi considerare soggetti come le banche, gli uffici postali, gli enti locali e quelli pubblici, le sedi degli organi giurisdizionali, le associazioni, le stazioni ferroviarie ecc. presumibilmente tutti dotati di un computer o monitor (apparecchi atti o adattabili alla ricezione di segnali radiotelevisivi e quindi soggetti al canone) per comprendere che l'evasione del canone speciale raggiunge cifre estremamente rilevanti(3).

L'ADUC pone l'accento sul mancato accertamento e riscossione del canone temporaneo ("*Licenza Temporanea di Importazione*" di apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni). Essa ha poi invitato tutti i cittadini sprovvisti di televisore, ma in possesso di altri apparecchi multimediali (come computer, decoder, etc.) per i quali si è ricevuto una richiesta di versamento del canone da parte della RAI a proporre un interpello all'Agenzia delle Entrate.

Risulta, infatti, paradossale l'interpretazione adeguatrice (o meglio estensiva) dell'espressione "*apparecchio atto o adattabile alla ricezione*" che consentirebbe di assoggettare ad imposta tutti gli apparecchi elettronici provvisti di schermo.

Si ritiene che il canone non sarebbe dovuto per l'utilizzo di apparecchi come il pc, in quanto pur ammettendo che quest'ultimo sia un dispositivo adattabile a ricevere trasmissioni radiotelevisive, esso, secondo l'*id quod plerumque accidit* è prevalentemente utilizzato per altre funzioni.

2)IL RISARCIMENTO DEL DANNO EX ART. 2043 C.C. DETERMINATO DAL COMPORTAMENTO "PERSECUTORIO" DELLA RAI

Da alcuni anni diversi giudici sono stati aditi dai contribuenti al fine di

conseguire il risarcimento dei danni ex art. 2043 cc. a fronte di determinati comportamenti della RAI-TV.

Un caso esemplificativo, che ben può riassumere tutti gli altri, è quello che si è trovato a dirimere il Giudice di Pace di Varese, oggetto della sentenza del 24 ottobre 2006(4).

L'attore era un contribuente che lamentava un'attività persecutoria della RAI nei suoi confronti, concretatasi in continue richieste di pagamento del canone (nelle quali si paventava anche un possibile intervento della Guardia di Finanza), nonostante le sue reiterate comunicazioni scritte in cui dichiarava di non possedere alcun apparecchio televisivo.

L'autorità giudiziaria rileva che la condotta della RAI deve essere valutata tenendo conto della Convezione - atto aggiuntivo tra questa ed il Ministero delle Finanze, sottoscritto il 23/07/1999, in base alla quale l'amministrazione finanziaria fornisce un elenco alla stessa RAI concernente i soggetti che non risultano titolari di abbonamento televisivo (art. 1 della summenzionata Convezione) e quest'ultima invia a proprio nome e spese *"comunicazioni contenenti gli obblighi discendenti dalla detenzione di apparecchi radiotelevisivi e dei vantaggi conseguenti alla regolarizzazione spontanea"*.

Il giudice di pace rileva che non essere inseriti in un elenco di abbonati non implica necessariamente esser in possesso dei requisiti da cui deriva l'obbligo del versamento del canone. Viene stigmatizzato il comportamento della RAI, in quanto nelle sue ripetute diffide, non si limita a comunicare gli obblighi conseguenti alla detenzione del televisore ed i vantaggi conseguenti alla regolarizzazione, ma paventa l'accertamento ad opera dell'Amministrazione Finanziaria, proponendo, di fatto, come soluzione il pagamento del canone.

Viene giustamente rilevato, che il contribuente è stato sottoposto ad una pressione ingiustificata in quanto *"l'esser indicati come non abbonati non deve comportare alcuna conseguenza sul soggetto"*. Il collegamento, espresso nelle diffide della RAI, tra la necessità dei controlli e la possibilità di evitarli con il pagamento del canone *"costituiscono una condotta illegittima perché non è consentito minacciare una conseguenza ponendola sotto la condizione di un pagamento"*.

La RAI viene quindi condannata, atteso l'evento lesivo per il contribuente ed il nesso causale tra detto evento e l'attività della concessionaria, a pagare il costo delle varie raccomandate da lui effettuate ed a risarcire il danno derivante dal disagio e dalla perdita di tempo a ciò connesso.

Ovviamente viene ritenuto irrisarcibile il danno derivante dal presunto discredito cagionato dal ricevimento delle missive da parte della RAI, in quanto il contenuto delle lettere è conosciuto solo dal destinatario.

3) RICOSTRUZIONE STORICA DEI RAPPORTI GIURIDICI ED ECONOMICI INTERCORRENTI TRA UTENTE E CONCESSIONARIO DEL SERVIZIO RADIOTELEVISIVO.

L'art. 3 del R.D. 1° maggio 1924, n. 655 (contenente *"Modificazioni ed aggiunte ai RR.DD. 8 febbraio 1923, n. 1067 e 27 settembre 1923, n. 2351 relativi alle comunicazioni senza filo"*) poneva a carico dell'utente *"concessionari di stazioni soltanto riceventi di comunicazioni senza filo destinate ai servizi di radioaudizione circolare"* *"una tassa di licenza... allo Stato e un diritto ... a favore del concessionario dei servizi radioauditivi circolari"*.

Il primo rapporto era d'evidente natura tributaria (involgente quindi il rapporto utente/Stato), mentre il secondo concerneva il rapporto utente/concessionario, ma non per questo era univocamente configurabile come corrispettivo privatistico, potendo ad esso attribuirsi nella configurazione legislativa anche natura di tassa (come sembrerebbe ricavarsi dall'art. 9, 5° comma del R.D. 8 febbraio 1923, n. 1067 che prevedeva in linea generale, l'introito da parte del concessionario di *"tasse dal pubblico"*). L'unificazione dei due concetti si desume anche dalle norme del Regolamento d'esecuzione, approvato con R.D. 10 luglio 1924, n. 1226, in particolare nella sezione del Capo II intitolata *"Licenze-abbonamento per uso delle stazioni riceventi"*.

In tal modo si giunge dal 1934 all'introduzione dell'unitaria locuzione di *"canone di abbonamento"*.

Nell'art. 33 del Regolamento d'esecuzione del 1924 si affermò il principio di carattere generale secondo cui *"chiunque detenga un"*

apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle radioaudizioni circolari è obbligato a munirsi di regolare licenza-abbonamento" (1° comma), *"dietro pagamento delle tasse all'uopo prescritte"*(2° comma). Fu inoltre mantenuta la distinzione tra *"quote mensili di abbonamento e di licenza"* (4° comma).

Vennero poi previsti *"speciali contratti di abbonamento con l'ente concessionario"* (5° comma) e furono disciplinate disdetta e rinnovazione tacita dell'abbonamento medesimo nell'ambito del separato rapporto tra concessionario ed utente (commi 7° e 8°).

L'art. 35 del Regolamento considerò in maniera separata le *"tasse di licenza"* e le *"tariffe di abbonamento"*, mentre l'art. 37 accomunò entrambe sotto la comune denominazione di *"tasse ordinarie di abbonamento"*. La riscossione delle tasse e delle bollette d'abbonamento fu attribuita all'Amministrazione postale e l'esazione coattiva delle menzionate bollette insolute (ossia restituite dagli uffici postali all'ente concessionario) fu demandata agli uffici del registro, sempre tuttavia per conto del concessionario, tenuto a rimborsare agli uffici predetti ogni spesa d'esecuzione (vedi gli artt. 35 e 38).

Interveniva poi il R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 1917, il quale mantenne il dualismo di rapporti utente/Stato e utente/concessionario, comportanti il primo il pagamento di un *"diritto di licenza a favore dello Stato"* ed il secondo il pagamento dell'*"importo dell'abbonamento a favore del concessionario"*, anche se unitariamente compresi nella locuzione *"licenza-abbonamento"* di cui *"deve essere munito ... chiunque intenda ricevere le radiotrasmissioni circolari"* (art. 7), qualificando gli importi pagati al concessionario espressamente come *"prezzi di abbonamento"* (art. 10) e, per la prima volta come *"canone di abbonamento"* (art. 9) e prevedendo per gli esercizi pubblici e per qualunque impiego diretto o indiretto degli apparecchi a scopo di lucro, la *"stipulazione di speciali contratti di abbonamento con la società concessionaria"* (art. 10).

Si ebbe poi il R.D.L. 17 novembre 1927, n. 2207 che sancì (all'art. 1) la concessione del servizio delle radioaudizioni circolari all'EIAR(5). L'importo dell'abbonamento fu compreso, con il diritto di licenza, nell'unitaria locuzione *"tassa di abbonamento"* o *"tassa ordinaria di abbonamento"* (come si evince dall'intitolazione del titolo II e dagli artt. 10 e 16 in relazione all'art. 9).

Con lo stesso provvedimento normativo furono introdotti *"contributi annui fissi di abbonamento obbligatorio"* a carico dei Comuni (art. 10), ed a carico di esercizi alberghieri, termali, balneari, cinematografici etc. (vedi l'art. 14), venne stabilito che i Comuni *"corrisponderanno all'ente concessionario"* i contributi sopra menzionati (art. 10, 2° comma) e nello stesso tempo fu demandata la riscossione di *"tasse e contributi"* al Ministero delle Finanze (che l'effettuava per conto del concessionario).

Era, infatti, previsto che *"il Ministero delle Finanze provvede al termine di ciascun esercizio finanziario al versamento a favore del concessionario delle somme ad esso dovute sui proventi delle tasse e dei contributi, dedotta anche su questi ultimi una quota del 10% che resta devoluta allo Stato"* (vedi gli artt. 9 ultimo comma e 16).

Si può dunque affermare che con il R.D.L. 17 novembre 1927, n. 2207 il legislatore per la prima volta prevede che in detta materia sia lo Stato a riscuotere *"tasse e contributi"* (6) e a versare al concessionario *"le somme ad esso dovute"* in funzione di una quota legislativamente predeterminata del complessivo incasso derivante appunto dalle *"tasse e contributi"*.

Si rilevi che il sottotitolo del titolo II della legge in esame individua espressamente il contenuto del testo normativo come *"norme per la riscossione delle somme dovute al concessionario e per l'erogazione di quelle spettanti allo Stato"*, facendo riferimento ad una duplicità di rapporti intercorrenti da un lato tra utente e Stato e dall'altro tra utente e concessionario.

Con l'art. 9 R.D. 3 agosto 1928 n. 2295, fu imposto l'obbligo della c.d. *"licenza d'abbonamento"* incombente su chiunque avesse detenuto un *"apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle radio-audizioni circolari"*, fissandosi quindi un contributo annuo di abbonamento.

Una successiva fondamentale modifica normativa in materia fu il RDL 3 marzo 1932, n. 246 con il quale fu aumentato *"l'importo annuo della licenza-abbonamento"*, (indicato espressamente come comprensivo del *"diritto"* di licenza) e fu confermata la previsione di *"speciali contratti di*

abbonamento con la società concessionaria” di cui al già richiamato disposto dell’art. 10, RDL n. 1917 del 1925.

Il RDL 20 luglio 1934, n. 1203 dispose poi (art. 2) che “i canoni di abbonamento alle radioaudizioni circolari per gli utenti privati e per i pubblici esercizi di cui agli artt. 8 e 10 del RDL 23 ottobre 1925, n. 1917, conv. in L. 18 marzo 1926, n. 562, all’art. 9, RDL 17 novembre 1927, conv. in L. 17 maggio 1928, n. 1350 nonché all’art. 1, RDL 3 marzo 1932, n. 246 conv. in L. 23 maggio 1932, n. 650, ...potranno essere riscossi dagli uffici del registro e bollo con le procedure ed i privilegi stabiliti per la riscossione dei tributi statali (1° comma); con decreto dei Ministri per le Comunicazioni e per le Finanze saranno stabilite le quote spettanti allo Stato e quella dovuta alla Corporazione dello spettacolo e all’ente concessionario sulle somme riscosse per canone di abbonamento e saranno altresì emanate le norme per la esecuzione delle disposizioni contenute nel presente decreto (2° comma)” (7).

Si rilevi che il DM 30 dicembre 1934, emanato dai Ministri per le Finanze e per le Comunicazioni a norma della disposizione predetta, precisò la normativa “per l’esazione e ripartizione dei canoni di abbonamento alle radioaudizioni circolari”. In particolare venne riconfermato che “il canone di abbonamento (è) dovuto da chiunque detenga un apparecchio atto od adattabile alla ricezione delle radioaudizioni” (art. 1); fu affidata la riscossione dei canoni agli “uffici del registro in base ai ruoli normativi di consistenza degli abbonati” (art. 5), con potere di “riscossione coattiva... seguendo la normale procedura delle tasse sugli affari” (art. 13). Venne poi disciplinata la disdetta, ossia l’atto ostatico alla rinnovazione tacita dell’abbonamento, con onere di comunicazione entro un determinato termine da parte dell’utente all’ufficio del registro e conseguente suggellamento dell’apparecchio in apposito involucri ad opera degli agenti della Finanza (artt. 9 e 10).

Per quanto riguarda gli aspetti contabili, si convenne che (art. 16) “nel bilancio della entrata del Ministero delle Finanze è istituito... un capitolo denominato canoni d’abbonamento alle radioaudizioni circolari; nella parte passiva è istituito analogo capitolo per i pagamenti di cui all’art. 14”

Trattando invece della ripartizione del canone tra i vari soggetti attivi, si deve segnalare che l’art. 14 del DM 30 dicembre 1934 dispose che “sul provento dei canoni di abbonamento pagati dai privati utenti compete: 1° al Ministero delle comunicazioni...L. 2 per ogni pagamento semestrale...; 2° al Ministero delle Finanze il 2% sull’importo complessivo delle riscossioni; al netto delle competenze di cui al precedente n. 1; il rimanente importo delle riscossioni deve essere ripartito a favore degli enti sottosegnati e nella misura proporzionale appresso indicata: a) il 6,17% alla Corporazione dello spettacolo; b) il 3,70% all’Amministrazione delle poste e dei telegrafi; c) l’1,24% a favore dell’Amministrazione delle finanze; d) l’88,89% a favore dell’ente concessionario (EIAR)”.

In seguito con il RDL 4 ottobre 1934, n. 1691 (art. 14) fu aumentato il “diritto fisso erariale per le licenze di radioaudizioni circolari, stabilito con l’art. 7, RDL 23 ottobre 1925, n. 1917”.

L’art. 4 del RDL 1° aprile 1935, n. 327 modificò la destinazione (al Sottosegretariato per la stampa e propaganda) della quota del 6,17% di cui alla lett. a del 2° comma dell’art. 14, DM 30 dicembre 1934 e furono dettate altre norme per l’iscrizione dei “pagamenti previsti dal citato art. 14” in appositi “capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze”. Con RDL 9 settembre 1937, n. 2041 (art. 2) fu estesa a tutte le scuole ed a tutti gli enti culturali “l’esenzione dal pagamento delle tasse ordinarie di abbonamento alle radioaudizioni prevista dall’art. 10, prima parte del RDL 17 novembre 1927, n. 2207”.

L’art. 3 dispose, poi determinate riduzioni del “canone annuo di abbonamento alle radioaudizioni di cui all’art. 8, RDL 23 ottobre 1925, n. 1917” (di spettanza del concessionario e per conto di esso riscosso secondo quanto risultante dall’art. 7 dello stesso decreto).

Detti canoni (come dispone l’art. 4) sarebbero stati direttamente “corrisposti alla Direzione generale dell’EIAR” che (art. 5) “all’atto del pagamento ... rilascerà alle associazioni o enti interessati una licenza speciale di abbonamento”. L’EIAR poi verserà trimestralmente, con imputazione ad apposito capitolo da istituirsi nello stato di previsione

dell'entrata sui canoni riscossi a norma del presente decreto, una quota pari all'11,11% dei canoni stessi.

Quest'ultima quota viene attribuita secondo i seguenti criteri: a) Ministero della cultura popolare (Direzione generale del teatro) 5,80%; b) Amministrazione postelegrafonica 3%; c) Ministero delle Finanze 1,20%; d) Ministero dell'Educazione Nazionale 1,11%. Dunque la riscossione dei canoni di abbonamento si delineava da parte dell'EIAR e per la complessiva quota di pertinenza statale come riscossione per conto dello Stato, reciprocamente rispetto a quanto normalmente avveniva per le riscossioni da parte d'uffici statali di canoni o quote di canoni di spettanza del concessionario.

4) IL REGIO DECRETO LEGGE 21 FEBBRAIO 1938, N. 246

Fondamentale nella materia del finanziamento del sistema radiotelevisivo pubblico è il RDL 21 febbraio 1938, n. 246, convertito in L. 4 maggio 1938, n. 880. Tale atto normativo ha dato un assetto organico alla *"disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni"*.

In particolare viene confermato legislativamente il presupposto dell'obbligo di pagamento del canone nella mera *"detenzione di apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni"* precisando che *"la presenza di un impianto aereo atto alla captazione o trasmissione di onde elettriche o di un dispositivo idoneo a sostituire l'impianto aereo atto alla captazione o trasmissione di onde elettriche o di un dispositivo idoneo a sostituire l'impianto aereo ovvero di linee interne per il funzionamento di apparecchi radioelettrici fa presumere la detenzione o l'utenza di un apparecchio radio-ricevente"* (art. 1).

Il primo pagamento del canone (vedi artt. 3 e 6) da parte dei nuovi abbonati doveva avvenire con versamento in c.c.p. a favore dell'ufficio Bollo di Torino, mentre i versamenti successivi per la rinnovazione dell'abbonamento dovevano avvenire mediante moduli di versamento in c.c.p. in favore dell'ufficio del registro del luogo di residenza, contenuti in un *"libretto di iscrizione alle radioaudizioni"*, facente riferimento al numero d'iscrizione nel *"ruolo di consistenza degli abbonati"* ed emesso dall'ufficio del registro, con espressa previsione che *"la parte dei suddetti moduli rappresentante la ricevuta di versamento tiene luogo della licenza di abbonamento"* (8).

Con il regio decreto del 1938 viene altresì stabilito che nel caso in cui *"l'abbonato non intenda o non possa, per qualsiasi ragione, più usufruire delle radioaudizioni circolari e continui a detenere l'apparecchio presso di sé, deve presentare al competente ufficio di registro apposita denuncia"* e che l'apparecchio *"deve essere racchiuso in apposito involucro in modo da poterne impedire il funzionamento"* (mentre alla chiusura ed alla riapertura degli apparecchi provvedono gli uffici tecnici erariali su richiesta degli uffici del registro).

La disdetta dell'abbonamento, senza cedere a terzi l'apparecchio, va presentata entro il 31 dicembre, chiedendo il suggellamento degli apparecchi stessi (ex art. 10 RDL 246/1938) (9).

All'atto dell'acquisto il compratore che non esibiva il proprio libretto d'iscrizione alle radioaudizioni (comprovante l'avvenuto pagamento del canone) veniva schedato nel registro di carico e scarico del negoziante, dove erano annotati *"nome, cognome, paternità e domicilio degli acquirenti di apparecchi completi a valvola e cristallo, di scatole di montaggio, di altoparlanti, di rilevatori a cristallo e cuffie"* (art. 17).

Relativamente ai pubblici esercizi (ossia i locali pubblici o aperti al pubblico) è stabilito che *"il canone di abbonamento dovuto è determinato mediante speciali convenzioni di abbonamento con la società concessionaria"* (art. 27) (10).

Con il regio decreto del 1938 venne anche disciplinata la rinnovazione tacita annuale dell'abbonamento sia per uso privato sia per i locali pubblici, salvo nel primo caso denuncia all'ufficio del registro di cessazione dell'uso dell'apparecchio a norma del precedente art. 10 e nel secondo caso disdetta alla società concessionaria con determinate modalità e termini (vedi artt. 2 e 27).

In materia di accertamento delle violazioni della normativa del succitato decreto la competenza è individuata negli *"organi cui, a norma della L. 7 gennaio 1929, n. 4, compete l'accertamento delle tasse ed imposte indirette sugli affari"* oltre che ai *"funzionari dell'EIAR in numero non superiore a 50, espressamente riconosciuti idonei ed abilitati con*

decreto del Ministro per le Finanze".

L'art. 26 dispone poi che *"nel privilegio di cui all'art. 1958, n. 1 c.c."* (attuale art. 2758 cc. concernente i crediti per i tributi indiretti) *"devono ritenersi compresi, per quanto riguarda gli apparecchi radioriceventi, i crediti per canone di abbonamento alle radioaudizioni circolari; tali crediti sono pure compresi nel privilegio sulle generalità dei mobili di cui all'art. 1957 dello stesso c.c."* (odierno art. 2752 cc. riguardante i crediti per tributi diretti dello Stato) (art. 26).

5) INTERVENTI NORMATIVI SUCCESSIVI AL RDL DEL 1938

Il D.lg.lgt. 21 dicembre 1944, n. 458 aumentò il canone ordinario di abbonamento per gli utenti privati (art. 1) ed il contributo annuo di abbonamento obbligatorio di cui agli artt. 11 e 15, RDL 2207 del 1927 e sostituì il testo dell'art. 10, RDL 23 ottobre 1925, n. 1917, con una nuova norma dal margine d'applicazione più ampio.

Infatti, nel caso d'apparecchi presenti nei pubblici esercizi o locali aperti al pubblico o in ogni caso fuori dell'ambito familiare o se tali apparecchi radioriceventi *"siano impiegati a scopo di lucro diretto o indiretto"* si ha che *"l'utente dovrà stipulare uno speciale contratto di abbonamento con la società concessionaria"* (art. 2).

La norma delinea chiaramente un sistema a doppio binario: da un lato il canone per uso ordinario (dovuto da chi possiede o detiene apparecchi in ambito familiare) e da un lato quello per uso speciale (per chi li detiene al di fuori di tale ambito).

Il D.Lgs.lgt. 21 dicembre 1945, n. 834 (art. 1) aumentò il *"canone annuo di abbonamento ordinario alle radioaudizioni per uso privato familiare"*, stabilendo altresì che *"nella medesima proporzione l'ente concessionario del servizio delle radioaudizioni è autorizzato a maggiorare i canoni degli abbonamenti speciali"*, precisando che *"gli aumenti e le maggiorazioni di cui sopra, ad esclusione dei contributi fissi obbligatori hanno carattere di sopraprezzo e sono regolati dalle norme di cui all'art. 4, d.lg.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347"* (decreto attributivo al Comitato interministeriale prezzi della competenza a *"determinare i prezzi di qualsiasi merce, in ogni fase di scambio, ... nonché i prezzi dei servizi e delle prestazioni..."*).

L'articolo 2 del DLCP 30 dicembre 1946, n. 557 estese a tali aumenti e maggiorazioni summenzionati le allora vigenti disposizioni circa i privilegi e le modalità di riscossione, le sanzioni e l'accertamento delle violazioni delle leggi sulla radiofonia.

Il sopraprezzo sancito nell'art. 1, viene poi, ex art. 3, *"devoluto all'ente concessionario del servizio delle radioaudizioni, previa detrazione della relativa quota di imposta generale sull'entrata e successiva detrazione del contributo del 3,24% a favore del Ministero delle Finanze e del 3,70% a favore del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni"*.

Il canone di abbonamento appariva in tal modo essere costituito da tre voci: canone *stricto sensu*, sopraprezzo e tassa di concessione governativa.

Il DLCP 31 dicembre 1947, n. 1542 riconfermò che *"il canone di abbonamento alle radioaudizioni per uso privato (è) costituito dal canone propriamente detto di L. 420 e dal sopraprezzo regolato dalle norme di cui al d.lg.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347"* (art. 1) e furono nuovamente regolamentate le soprattasse per il caso di tardivo pagamento del canone prima dell'accertamento della violazione (art. 3). *L'intervento normativo del 1947 stabilì i seguenti termini di scadenza per il pagamento del canone: il 31 gennaio per il pagamento annuale, il 31 gennaio ed il 31 luglio per quello semestrale, ed il 31 gennaio, il 30 aprile, il 31 luglio ed il 31 ottobre per il pagamento a rate.* (11)

Secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 8, D.L. 31 maggio 1994, n. 330, convertito nella legge 27 luglio 1994, n. 473, qualora la scadenza del termine per il pagamento del canone sia di sabato o di giorno festivo, il pagamento si considera tempestivo se effettuato il primo giorno lavorativo successivo.

Con il DPR 26 gennaio 1952, n. 180 venne approvata la convenzione RAI/Ministero P.T. 26 gennaio 1952 (prorogata ed integrata da convenzioni aggiuntive), nella quale fu testualmente previsto (art. 7) che

“Le entrate ordinarie della RAI vengono assicurate dai proventi che seguono: a) dalle tasse di abbonamento al servizio delle radioaudizioni circolari; b) dalle tasse di abbonamento agli altri servizi in concessione:...”.

I DD.MM. 19 novembre 1953 e 27 dicembre 1956, attese l'introduzione della televisione, confermarono il principio dell'obbligo di pagamento del canone (*“comprensivo del canone e del sovrapprezzo”*) per *“chiunque detenga uno o più apparecchi radioriceventi atti o adattabili anche alla ricezione delle diffusioni televisive”*. Fu inoltre demandata all'ufficio del registro abbonamenti radio di Torino l'amministrazione di tutti gli abbonamenti alla radiodiffusione televisiva per l'intero territorio nazionale (art. 2 D.M. 16 dicembre 1953) e fu attribuita al libretto d'iscrizione natura di *“licenza d'uso”* sottoposta a tassa di concessione governativa (art. 1, L. 10 dicembre 1954, n. 1150).

La legge 15 dicembre 1967, n. 1235 stabilì che il canone d'abbonamento per autoradio, nella stessa misura prevista per l'abbonamento alle radioaudizioni per uso privato, e la relativa tassa di concessione governativa fossero corrisposti congiuntamente e contestualmente alla tassa di circolazione secondo le norme contenute nel T.U. sulle tasse automobilistiche di cui al DPR 5 febbraio 1953, n. 39 (art. 2).

La legge del 1967 dispose poi (art. 6) che con decreto ministeriale fossero stabilite le modalità di *“versamento all'erario dei canoni di abbonamento alle radioaudizioni”*.

6) LA LEGGE 14 APRILE 1975, N. 103 ED IL D.L. 1 FEBBRAIO 1977, N. 11

La legge 103/1975 si pose come legge organica regolatrice del servizio pubblico radiotelevisivo.

L'art. 1 qualificò l'attività radiotelevisiva come *“servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, ... riservato allo Stato”*, per il quale *“il Governo può provvedere con qualsiasi mezzo tecnico, mediante atto di concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica...”*(12).

Fu confermato (art. 15) il principio della soggezione al canone d'abbonamento ed alla tassa di concessione governativa per il solo fatto della detenzione di un apparecchio atto o adattabile alla ricezione dei segnali televisivi.

Nella misura dei canoni non furono però comprese le tasse postali di versamento e d'affrancatura per il recapito a domicilio del libretto personale d'iscrizione.

Riguardo alle modalità di finanziamento della RAI si precisò che (art. 15) *“il fabbisogno finanziario per una efficiente ed economica gestione dei servizi... è coperto con i canoni di abbonamento alle radioaudizioni ed alla revisione di cui al RDL 21 febbraio 1938, n. 246 convertito nella L. 4 giugno 1938, n. 880 e successive modificazioni, nonché con i proventi derivanti dalla pubblicità radiofonica e televisiva e con le altre entrate consentite dalla legge”*. All'ente concessionario sono imposti degli obblighi di ristrutturazione e d'estensione delle reti e degli impianti radiofonico-televisivi *“sulla base del preventivo annuo globale delle entrate della società concessionaria o delle entrate che ad essa eventualmente conceda con la legge lo Stato”* (art. 14).

Si stabilì in linea generale (art. 15) che la misura dei canoni fosse determinata secondo le norme dell'art. 4 D.L.LGT. 19 ottobre 1944, n. 347.

Con il D.L. 1 febbraio 1977, n. 11 convertito in L. 31 marzo 1977, n. 90 fu disposto (art. 4) che *“i canoni di abbonamento suppletivi dovuti dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione dei programmi televisivi a colori e dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione dei programmi televisivi a colori e dai detentori di apparecchi allacciati a reti pubbliche su scala nazionale di diffusione via filo o via cavo, si ripartiscono tra gli stessi soggetti e con le stesse percentuali indicati all'art. 3, DLCP 30 dicembre 1946, n. 557”* (ossia le percentuali in precedenza indicate del 3,24% a favore del Ministero delle Finanze e del 3,70% a favore del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni).

La legge n. 223 del 1990 sulla disciplina del sistema radiotelevisivo (cd.

legge Mammi) abolisce il canone radiotelevisivo per le seconde case ed i canoni suppletivi per le televisioni a colori (art. 27), mentre la successiva legge n.449 del 1997 ha operato la medesima semplificazione per le autoradio, per le imbarcazioni da diporto e per i detentori di soli apparecchi radiofonici collocati presso abitazioni private.

7) CANONE E GIURISPRUDENZA

LA SENTENZA DELLA III SEZIONE DEL TAR LAZIO N. 497 DEL 26/02/1986

Il TAR Lazio con la sentenza n. 497 del 26/02/1986 riconosce che il canone di abbonamento al servizio radiotelevisivo, nonostante il *nomen iuris*, non ha natura di obbligazione di diritto privato, non essendo tale obbligo in rapporto sinallagmatico con l'utilità che l'abbonato riceve in conseguenza della fruizione del servizio radiotelevisivo, ma sorge per il semplice fatto di detenere il relativo apparecchio. In tal senso vengono richiamati il R.D. 20 luglio 1934 n. 1203, il r.d. 21 febbraio 1938 n. 246, la L. 10 dicembre 1954 n. 1150 e la L. 14 aprile 1975 n. 103. In definitiva l'obbligazione riveste natura tributaria e la sua cognizione è riservata alle commissioni tributarie.

LA NATURA TRIBUTARIA DEI PROCEDIMENTI RIGUARDANTI L'ACCERTAMENTO E LA RISCOSSIONE DEL CANONE RAI (CONSIGLIO DI STATO VI SEZ. SENTENZA N. 426/1998)

La sentenza 2 aprile 1998 n. 426 del 1998 della VI sezione del Consiglio di Stato, afferma la natura tributaria dei procedimenti concernenti l'accertamento e la riscossione dei canoni RAI. La conseguenza più rilevante è quindi che i relativi atti vanno sottratti al diritto d'accesso ex L. 241/90(13).

Trattasi di un obbligo di natura tributaria che deriva non da un rapporto contrattuale, ma dal fatto della mera detenzione di un apparecchio radiofonico o televisivo, circostanza che costituisce il presupposto del potere d'imposizione dello Stato quale titolare della potestà di gestione dell'etere.

Per il Consiglio di Stato, gli atti concernenti il censimento degli utenti devono considerarsi parte, (quali atti preparatori) di un procedimento tributario volto all'accertamento dell'obbligo di pagare il canone ed alla riscossione dello stesso. Orbene, è pur vero che l'art. 18 della legge n. 103 del 1975, non prevede esplicitamente il censimento come atto preparatorio dei procedimenti d'accertamento e riscossione del canone di competenza dell'URAR, essendo di norma tale censimento finalizzato alla verifica dei risultati raggiunti nell'espletamento del servizio, la possibilità che atti del censimento siano utilizzati ai fini dell'accertamento e della riscossione del tributo si ricava dalle norme della Convenzione tra Ministero e RAI del 1988.

Nello specifico l'art. 8 di detta Convenzione, stabilisce che la RAI è tenuta a fornire all'URAR-TV la necessaria "*collaborazione di ordine tecnico*"... "*per il recupero, anche in via coattiva, di quanto dovuto per tributi, penalità e interessi da parte dei contribuenti inadempienti*".

Ulteriori compiti della concessionaria sono poi la formazione e l'aggiornamento di un ruolo magnetico degli abbonati e dei libretti d'iscrizione, e quello del "*controllo di tutte le partite iscritte a ruolo*" al fine di accertare "*la regolare corresponsione del canone base*" (art. 5).

Per questi motivi, anche se tale procedimento d'accertamento si deve compiere sulla base della documentazione e delle indicazioni fornite dal competente ufficio URAR-TV, la RAI ha il compito di concorrere a formare tale documentazione mediante un'attività materiale che si configura come preparatoria rispetto al procedimento tributario vero e proprio, pertanto i relativi atti sono, esclusi dal diritto d'accesso (ex art. 24, comma 6, della L. 241/1990).

CORTE D'APPELLO DI TORINO 14 NOVEMBRE 1984 (IL CANONE COME TASSA)

La sentenza della Corte d'Appello di Torino del 14 novembre 1984 origina dall'impugnazione della sentenza di primo grado del 12 ottobre

1982.

La Corte respinge la tesi dell'Amministrazione finanziaria, secondo la quale il presupposto del tributo è la semplice detenzione dell'apparecchio televisivo (nel senso 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).

Il giudice d'appello, si ricollega nella sua motivazione:

1. alla sentenza 8 giugno 1963 n. 81 della Corte Costituzionale,
2. all'art. 15 della legge 14 aprile 1975, n. 103 (che parla di canoni d'abbonamento)
3. all'art. 10 del RDL 21 febbraio 1938 n. 246 (il quale prevede, nel caso in cui non s'intenda più usufruire delle radioaudizioni, che l'abbonato debba chiudere l'apparecchio in modo da impedirne il funzionamento).

Tale ultima norma smentisce la tesi della semplice detenzione dell'apparecchio quale presupposto necessario e sufficiente per il pagamento del tributo, in quanto consente di continuarne la detenzione materiale, purché ne sia esclusa con sufficiente sicurezza (mediante sigillatura dell'apparecchio) la possibilità di funzionamento ed in definitiva la possibilità d'uso del servizio erogato.

Per la Corte d'Appello, le norme *supra* menzionate danno rilevanza all'utilizzabilità in concreto del servizio, per cui l'utente è esonerato dal pagamento della tassa, non solo nel caso in cui l'apparecchio è sigillato, ma anche nel caso in cui "*sia provata l'impossibilità tecnica, per la posizione geografica della zona... di ricevere i programmi televisivi nazionali*".

Dunque le zone d'ombra danno la sicurezza tecnica (al pari della sigillatura) 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, con ciò venendo meno il presupposto e la legittimità della relativa tassa. (14)

SENTENZA N. 535/1988 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 535 del 1988, la Corte Costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale promossa con l'ordinanza emessa il 14 maggio 1982 dal Tribunale di Torino nel procedimento tra numerosi abitanti del Comune di Marcheno e l'amministrazione finanziaria, in quanto si riteneva non dovuto il canone RAI, stante l'impossibilità di fruire delle trasmissioni televisive a causa della mancata copertura del segnale(15).

La Corte Costituzionale evidenzia che se da un lato la giurisprudenza della Cassazione e quella costituzionale(16) non hanno dubbi sulla natura fiscale del canone RAI, si deve rilevare che il legislatore, con la Convenzione per la concessione alla RAI dei servizi di radioaudizione, televisione e telediffusione (adottata con DPR 26 gennaio 1954 n. 180), attribuisce ad esso natura di tassa(17). Degno di rilievo è poi il fatto che il D.P.R. 26 ottobre 1972 concernente l'imposta sul valore aggiunto dichiara esente dall'imposta "*le operazioni relative alla riscossione dei tributi*" (art. 10 n. 5) ma sottopone all'aliquota del 2% i canoni d'abbonamento alle radiodiffusioni circolari (Parte II, n. 36).

Con la sentenza n. 535 del 1988, la Corte respinge la tesi dei cittadini di Marcheno.

Ora se è vero che il comma 2 dell'art. 15 L. 14 aprile 1975 n. 103, il quale dispone "*il canone di abbonamento e la tassa di concessione governativa... sono dovuti anche dai detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione di trasmissioni sonore o televisive via cavo o provenienti dall'estero*" (considerando quindi il canone come tributo) la Corte, pur considerando il canone come tassa, nel caso di specie dichiara inammissibile la questione perché non è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui *supra*.

CORTE DI APPELLO DI TORINO, SEZ. I CIV., 9 FEBBRAIO 1990

La Corte afferma che dopo l'emanazione della legge n. 103 del 1975, l'elemento determinante per l'imposizione fiscale non è più rappresentato dalla possibilità d'utilizzazione del servizio della RAI, ma dalla mera detenzione di un apparecchio televisivo "*che permetta una*

più articolata utilizzazione, estensibile, specialmente dopo la cessazione del regime di monopolio, alla ricezione dei programmi più vari, non esclusivamente offerti dalla RAI".

Il canone rientrerebbe così nella categoria delle imposte. Il mutato quadro rispetto al passato, determinato dalla coesistenza insieme all'operatore pubblico, anche di emittenti private, impone *"l'esigenza di un rafforzamento dello Stato rispetto a dette altre fonti del medesimo servizio all'informazione e ad un certo tipo di cultura; chè per mantenere le fonti finanziarie necessarie per la gestione di un servizio più meritevole di garanzia e di protezione per l'obiettività dell'informazione, anche per assicurare alla collettività un bene immateriale di tutti, meritevole quindi di necessaria tutela sociale, implicante tra l'altro un articolato sistema di polizia, di gestione e di amministrazione dell'etere, su cui lo Stato stesso è sovrano esclusivo nei limiti dello spazio territoriale, attuando così, sempre nell'interesse dell'intera collettività socialmente organizzata, ampi servizi generali della Pubblica Amministrazione."*

Per questi motivi richiamando anche l'ordinanza 12-20 aprile 1989 della Corte Costituzionale, il canone è qualificato come imposta.

L'ORDINANZA 12-20 APRILE 1989 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

L'ordinanza in questione scaturisce dal giudizio di legittimità costituzionale relativo agli artt. 1, 10 e 25 del regio decreto legge 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella legge 4 giugno 1938, n. 880 (*"Disciplina del canone d'abbonamento radiotelevisivo"*), e all'art. 15, comma secondo, della legge 14 aprile 1975, n. 103 (*"Nuove norme in materia di radiodiffusione e televisiva"*), sollevata con ordinanza 24 giugno 1988, nell'ambito di un procedimento instauratosi innanzi alla Corte d'Appello di Torino.

Il giudice di merito rimettente prospettava l'incompatibilità con il principio sancito nell'art. 53 della Costituzione, in quanto il canone RAI *"ricollega un'obbligazione verso lo Stato, del tutto sganciata dal conseguimento di speciali vantaggi da parte degli obbligati, ad un presupposto di fatto che non può ritenersi avere alcun rapporto neppure con la capacità contributiva dei medesimi"*.

Detto giudice ritiene altresì che la mera detenzione di un qualsivoglia apparecchio televisivo non potrebbe essere sufficiente, anche a causa del rapido invecchiamento tecnologico, *"a rilevare in modo attendibile o a rendere fondatamente presumibile"* alcuna capacità contributiva. La Corte Costituzionale giudica non fondata la questione in quanto *"la capacità contributiva consiste... nell'idoneità ad eseguire la prestazione coattivamente imposta, correlata non già alla concreta capacità del singolo contribuente, bensì al presupposto economico al quale l'obbligazione è collegata. Quando tale presupposto sussista l'imposizione della prestazione tributaria è certamente legittima, e gli accadimenti successivi non sono idonei, salvo diversa disposizione di legge, ad escludere la sussistenza dell'indicato presupposto. Conseguentemente risulta del tutto irrilevante che in concreto il contribuente consegua o no l'utilità sperata, restando inalterato, per quanto si è detto, il rapporto tributario"* (18).

La Consulta sottolinea che la questione sollevata non avrebbe potuto trovare accoglimento neanche in riferimento all'art. 3 Costituzione (parametro non sollevato dal giudice a quo) poiché *"la costruzione, come presupposto d'imposta e come indice di capacità contributiva, della mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo non può essere considerata irragionevole ove venga comparata al modestissimo tributo annuo che l'utente è tenuto a pagare"* (19).

Per questi motivi la Corte Costituzionale dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata (20).

LA SENTENZA N. 284 DEL 2002 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La sentenza n. 284 del 2002 della Corte Costituzionale scaturisce da una questione di legittimità costituzionale sollevata su eccezione di parte innanzi al Tribunale di Milano (nel corso di un giudizio d'opposizione ad un'ingiunzione emessa dall'Ufficio registro abbonamenti radio (URAR) e TV di Torino. Le norme coinvolte dal sindacato di costituzionalità erano

gli artt. 1, 10 e 25 della legge del 1938(21) nonché gli artt. 15 e 16 della legge n. 103/1975, in riferimento agli artt. 2, 3, 9 e 21 Costituzione(22).

In particolare l'art. 15 della legge n. 103/1975 prevede come strumento per soddisfare le necessità finanziarie del servizio pubblico di *"diffusione circolare di programmi radiofonici via etere o, su scala nazionale, via filo e di programmi televisivi via etere, o, su scala nazionale, via cavo e con qualsiasi altro mezzo"* il canone d'abbonamento (oltre ai proventi della pubblicità ed altre entrate).

Per il giudice remittente essendo il presupposto dell'imposizione del canone il cd. dominio dell'etere da parte dello Stato, il quale assegna alle emittenti le bande di frequenza, risulterebbe irragionevole ed ingiustificabile un'imposizione collegata al semplice possesso dell'apparecchio a prescindere dall'effettiva fruizione dei servizi, e a favore dello solo concessionario del servizio pubblico. Ciò in quanto s'imporrebbe ai cittadini un onere economico per la fruizione di un diritto la cui realizzazione rientrerebbe per dettato costituzionale fra i compiti primari della Repubblica, ma anche perché cessato il monopolio statale delle trasmissioni radiotelevisive, il servizio reso dalla RAI non si differenzerebbe da quello effettuato dalle emittenti private. Per il giudice di merito, la normativa opererebbe una disparità di trattamento fra chi riceve le trasmissioni televisive attraverso la tv e chi le riceve invece con altri mezzi tecnici (o non le riceve affatto) (23).

La Corte Costituzionale considera la questione non fondata attesa la natura tributaria del canone RAI, considerata anche la previsione dell'art. 15, comma 2, L. n. 103 del 1975. Sono richiamate poi le ordinanze nn. 219 e 499 del 1989, per le quali non è irragionevole un indice di capacità contributiva consistente nella mera detenzione di un apparecchio radiotelevisivo.

Quanto all'ingiustificata corresponsione del canone a favore della concessionaria del servizio pubblico, in quanto la programmazione effettuata da quest'ultima non differirebbe da quella dei concorrenti privati, il giudice costituzionale ha chiarito che *"proprio l'interesse generale che sorregge l'erogazione del servizio pubblico può richiedere una forma di finanziamento fondata sul ricorso allo strumento fiscale. Il canone radiotelevisivo costituisce in sostanza un'imposta di scopo, destinato come esso è, quasi per intero... alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo."*

Il venir meno del monopolio statale nelle emissioni televisive(24) *"non ha fatto venire meno l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico servizio pubblico radiotelevisivo esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica"*.

Se è vero che la legge n. 103 del 1975 definiva all'art. 1 la diffusione circolare di programmi televisivi via etere come un *"servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione"* (25), riservando così tale servizio allo Stato, non bisogna dimenticare che la normativa che trovava applicazione al tempo della questione di legittimità costituzionale di cui *supra* era la legge Mammi (L. n. 223 del 1990).

Infatti, se da un lato l'art. 1 di detta legge conferma il *"carattere di preminente interesse generale"* della diffusione di programmi radiofonici e televisivi e conferma altresì il pluralismo, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione come principi fondamentali di tale servizio; dall'altro lato afferma esplicitamente che tale sistema *"si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati"* (comma 2 dell'art. 1 cit.).

Tramite le concessioni a soggetti privati diversi dalla concessionaria pubblica si attua (o si è cercato infelicitemente di attuare) il pluralismo dell'informazione riconosciuto dall'art. 21 della carta costituzionale.

Come si giustifica (e soprattutto per che cosa si caratterizza) in siffatto sistema (teoricamente) pluralistico una radiotelevisione pubblica finanziata dal canone?

La giurisprudenza costituzionale ritiene che il concessionario del servizio pubblico non possa agire come uno qualsiasi dei soggetti del mercato, ossia nel rispetto dei principi generali del sistema (obbligo a cui tutti sono tenuti), ma ha il compito di svolgere *"una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura"* (26).

I giudici costituzionali rilevano la necessità che la concessione imponga determinati obblighi di servizio pubblico, tra cui quello di assicurare un'informazione completa, d'adeguato livello professionale, imparziale, nonché atta a riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici presenti nel Paese. Rientra tra gli obblighi di servizio pubblico anche la promozione culturale e garantire l'accesso della televisione alle più significative realtà culturali presenti sul territorio nazionale.

Le conseguenze che derivano da siffatta impostazione (che beninteso trovano riscontro anche in precise disposizioni normative⁽²⁷⁾) è che il finanziamento (parziale) tramite canone del servizio pubblico consente di ovviare alle criticità derivanti dal finanziamento basato esclusivamente tramite la raccolta pubblicitaria⁽²⁸⁾.

Rifacendosi alle norme precedentemente richiamate nonché ad una consolidata giurisprudenza costituzionale⁽²⁹⁾ viene dichiarata non fondata la questione di legittimità prospettata, ribadendosi la natura tributaria del canone (scollegata quindi alla fruizione effettiva del servizio).

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza n. 81 del 1963

Sentenza n. 219 del 1985

Sentenza n. 186 del 1982

Sentenza n. 120 del 1972

Sentenza n. 373 del 1988

Sentenza n. 535 del 1988

Ordinanza n. 219 del 1989

Ordinanza n. 499 del 1989

CORTE DI CASSAZIONE

Cassazione Civile I sez. 3 agosto 1993 n. 8549

GIURISPRUDENZA DI MERITO

Corte d'Appello di Torino sentenza del 12 ottobre 1982

Corte d'Appello di Torino sentenza del 14 novembre 1984

Corte d'Appello di Torino sentenza del 10 febbraio 1989

Giudice di Pace di Varese sentenza del 24 ottobre 2006

TAR E CONSIGLIO DI STATO

TAR Lazio sentenza n. 497 del 26/02/1986

Consiglio di Stato IV sezione sentenza n. 264 del 18/04/1995

Consiglio di Stato VI sezione sentenza n. 1083 del 5/10/1995

Consiglio di Stato IV sezione sentenza n. 892 del 5/12/1995

Consiglio di Stato VI sezione sentenza n. 426 del 2/4/1998

SITOGRAFIA

www.abbonamenti.rai.it

www.aduc.itc.it

www.agcom.it

www.comunicazioni.it

www.ilcaso.it

NORMATIVA

RD 8 febbraio 1923 n. 1067

RD 27 settembre 1923 n. 2351

RD 1° maggio 1924 n. 655

RD 10 luglio 1924 n. 1226

RDL 23 ottobre 1925 n. 1917

RDL 17 novembre 1927 n. 2207

RD 3 agosto 1928 n. 2295

RDL 3 marzo 1932 n. 246

RDL 20 luglio 1934 n. 1203

RDL 21 febbraio 1938 n. 246

L. 4 maggio 1938 n. 880

D.Lgs. Lgt. 19 ottobre 1944 n. 347

D.Lgs. Lgt. 21 dicembre 1944 n. 458

D.Lgs. Lgt. 21 dicembre 1945 n. 834

DLCPS 30 dicembre 1946 n. 557
DLCPS 31 dicembre 1947 n. 1542
DPR 26 gennaio 1952 n. 180
DM 19 novembre 1953
DPR 5 febbraio 1953 n. 39
DPR 26 gennaio 1954 n. 180
L. 10 dicembre 1954 n. 1150
DM 27 dicembre 1956
L. 15 dicembre 1967, n.1235
DPR 26 ottobre 1972
L. 14 aprile 1975 n. 103
DL 1 febbraio 1977 n. 11
L. 31 marzo 1977 n. 90
DL 6 dicembre 1984 n. 807
L. n. 241/1990
L. 6 agosto 1990 n. 223
DL 31 maggio 1994 n. 330
L. 27 luglio 1994 n. 473
L. n. 449 del 1997
D.Lgs. n. 46/1999
Convezione - atto aggiuntivo tra RAI e Ministero delle Finanze del 23/07/1999
DM Ministero delle Comunicazioni 15 dicembre 2006

BIBLIOGRAFIA

Armella S. e Balzani F. (a cura di) *I contratti*, 2002, n. 8-9/2002, *Legittimità del canone radiotelevisivo* in *Panorama fiscale* pag. 827
Avvocatura generale dello Stato *I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1961-1965. Relazione dell'avvocato generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri. Volume I - I giudizi di costituzionalità* Roma-Istituto Poligrafico dello Stato-1966
De Mita E. *Guida alla giurisprudenza costituzionale tributaria*, Giuffrè
Di Nuzzo F., *Sulla natura giuridica del canone di abbonamento alla televisione* in *Giurisprudenza Italiana*, 1994, parte prima sez. I, pag. 1192.
Esposito R., *Indicazioni giurisprudenziali in tema di disciplina della radiotelevisione e della stampa* in *Dir. radiodiff.* 1990, fasc. 1-3, pag. 33-43.
Fichera F. *I contributi speciali e le tasse* in *Trattato di diritto tributario (diretto da A. Amatucci)*, vol. IV, 2001, CEDAM, pagg. 342-345
Fois S. *Brevi note sulla natura giuridica del canone radiotelevisivo (Nota a App. Torino 14 novembre 1984)* in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, anno I, 1985, pagg. 208-211
Forte F.- Marchese C., *Prezzi pubblici e tariffe* in *Trattato di economia pubblica (vol. 3)*, pag. 288
Giurisprudenza Italiana 1995-parte I, pag. 224
Fragola A., *Nota a Cass. Sez. III pen. 14 dicembre 1970* in *Rassegna del diritto cinematografico, teatrale e della Radiotelevisione*, 1972, fasc. 1-2, pag. 23
Il primo decennio di giurisprudenza della Corte Costituzionale (1956-1965), Roma-Corte Costituzionale - Ufficio Studi
Li Vecchi R., Boscia F., *Giurisprudenza completa della Corte Costituzionale, 1956-1966*, pagg. 344-345
Raffaelli L. *Guida alle tasse-Ricchi e poveri nella giungla del fisco* Editori Riuniti, 1984, pagg. 56-59
Rapporto sulle tariffe, Franco Angeli Editore, pag. 52
Rassegna parlamentare, 1973, fasc. 3-4 pagg. 201-216, *Relazione della Commissione per lo studio della riforma della radiotelevisione* *Rivista di legislazione fiscale*, 1984, pagg. 1303-1310
Zeno Zencovich V., *"Canone radiotelevisivo e effettiva fruizione dei programmi irradiati dalla RAI"*, in *Il Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, anno I, 1985, pagg. 211-214

Note

(1) Ossia l'Associazione per i Diritti di Utenti e Consumatori (www.aduc.it).

(2) In realtà ciò è una conseguenza dell'assetto complessivo del nostro sistema televisivo, in cui il duopolio ha di fatto favorito una omogeneità contenutistica dei due grandi *competitors*, determinando inevitabilmente la crescita dei costi per l'operatore pubblico. Per quanto concerne il canone, è pur vero che in alcuni paesi comunitari esso è più elevato, ma spesso ciò è conseguenza del diverso livello dei prezzi, e/o supplisce alla mancanza delle entrate di natura pubblicitaria.

(3) Evasione quantificata in più di cento milioni di euro all'anno. Sul punto si rinvia a <http://www.aduc.it/dyn/rai>. Il recupero di queste risorse consentirebbe così di diminuire il canone per le persone fisiche.

Non pare invece condivisibile, per le inevitabili distorsioni che tale scelta potrebbe comportare, la privatizzazione del servizio pubblico, tramite assegnazione a diverse emittenti, con varie gare d'appalto a seconda dei settori tematici.

(4) Il cui testo integrale è consultabile sul sito www.ilcaso.it.

(5) Acronimo di Ente Italiano Audizioni Radiofoniche.

(6) Laddove nella generica denominazione di "*tasce di abbonamento*" si ricomprendono sia "*l'importo di abbonamento*", detto anche "*prezzo*" o "*canone*", sia il "*diritto di licenza*".

(7) Dunque l'aver accordato lo strumento del privilegio fiscale risultava essere un chiaro indice della natura fiscale e tributaria del canone, come afferma anche la Corte di appello di Torino, sez. I civ., nella sentenza del 9 febbraio 1990.

(8) Nel senso che s'incorporano in un unico documento sia la licenza sia la ricevuta d'abbonamento che precedentemente venivano rilasciate dagli uffici postali a prova dell'assolvimento delle obbligazioni nascenti dai rapporti con lo Stato e con il concessionario ex art. 7 RDL 1917 del 1925.

(9) Secondo la normativa attualmente vigente la disdetta con richiesta di suggellamento degli apparecchi, se presentata entro il 31 dicembre, dispensa dal pagamento del canone dal 1° gennaio dell'anno successivo. Contemporaneamente all'invio della disdetta, gli abbonati devono versare all'Agenzia delle entrate – S.A.T. Sportello Abbonamenti TV – Ufficio Torino 1 – c.p. 22 – 10121 Torino Vaglia e Risparmi, indicando nella causale il numero dell'abbonamento, l'importo di € 5,16 per ogni apparecchio da suggellare.

In mancanza di regolare disdetta l'abbonamento si ha per tacitamente rinnovato.

Per quanto invece riguarda la disdetta dell'abbonamento senza il suggellamento dell'apparecchio, essa può verificarsi in occasione dei seguenti eventi:

1. cessione da parte dell'abbonato di tutti gli apparecchi in suo possesso dando esatta comunicazione delle generalità ed indirizzo del nuovo possessore;

2. comunicazione di non essere più in possesso di alcun apparecchio (ad. es. a causa di furto od incendio).

La disdetta dell'abbonamento alla televisione (senza suggellamento dell'apparecchio) denunciata entro il 31 dicembre dispensa dal pagamento del canone dal 1° gennaio dell'anno successivo mentre invece quella denunciata entro il 30 giugno dispensa dal pagamento del canone dal primo luglio. Nel caso in cui l'abbonato abbia già corrisposto l'intera annualità non è previsto per legge chiedere il rimborso.

Si rilevi infine che siccome il pagamento trimestrale costituisce una rata del canone semestrale non è possibile dare disdetta dell'abbonamento senza aver corrisposto almeno l'importo per il semestre.

(9) Fermo restando comunque l'obbligo di pagamento del canone.

(10) Trattasi dei cd. abbonamenti speciali che hanno validità limitata all'indirizzo per il quale sono stipulati, indicato nel libretto d'iscrizione, con la conseguenza che chi detiene più apparecchi in sedi diverse (per esempio nel caso delle catene alberghiere) dovrà stipulare un abbonamento per ognuna di esse.

(11) Relativamente al rinnovo dell'abbonamento effettuato in ritardo, la normativa attuale prevede una maggiorazione di 1/12 per ciascun semestre del canone se il ritardo è inferiore a 30 giorni e ad 1/6 per ciascun semestre se il ritardo è inferiore a 30 giorni (da versare sul c/c postale n. 104109, intestato al S.A.T. Sportello Abbonamenti TV-Torino. Nel caso in cui l'utente non rinnova nei termini stabiliti l'abbonamento, il S.A.T. provvederà al recupero bonario. Successivamente, il recupero

coattivo (tramite cartella esattoriale) sarà effettuato dal Concessionario della riscossione (ex D.Lgs. n. 46 del 1999).

(12) Concessione che comporta l'attribuzione alla concessionaria della qualifica di società d'interesse nazionale ai sensi dell'art. 2461 c.c.

(13) Si ricordi che l'art. 24, comma 6, della legge n. 241/1990 esclude dal diritto d'accesso alla documentazione amministrativa gli atti adottati nel corso della formazione dei provvedimenti elencati nell'art. 13 della stessa legge. In particolare il I comma di tale articolo esclude il diritto di accesso per i procedimenti finalizzati all'emanazione dei provvedimenti normativi, amministrativi generali, di pianificazione, e di programmazione; mentre il comma secondo dello stesso articolo estende tale preclusione anche ai procedimenti tributari.

Tale soluzione interpretativa viene adottata in base alla giurisprudenza maggioritaria (vedi in particolare Cons. di Stato, Sez. IV 18/04/1995 n. 264, Sez. VI 5/10/1995 n. 1083; Sez. IV 5/12/1995 n. 892) ma anche in considerazione dell'art. 24 comma 6. Quest'ultima disposizione, anche se non utilizza il termine "provvedimenti", si riferisce a tutti gli atti volti all'emanazione dei provvedimenti stessi, indicati nell'art. 13, senza operare alcuna distinzione tra gli atti preparatori dei provvedimenti previsti nel primo e nel secondo comma dello stesso articolo 13.

Per questi motivi il supremo organo della Giustizia Amministrativa afferma che *"l'esclusione del diritto d'accesso appare riferita anche agli atti che abbiano comunque assunto funzione preparatoria nei procedimenti di natura tributaria, essendo irrilevante, al riguardo, il fatto che la norma abbia usato il termine provvedimenti anziché il termine procedimenti adottato dal comma 2 dell'art. 13, poichè, trattandosi di atti preparatori, questi ultimi sono comunque, collegati ai procedimenti di emanazione dei provvedimenti in questione"*.

(14) Si rilevi però che la ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione considera il canone RAI come un'imposta e non come una tassa. Vedi in particolare Cassazione Civile, I sez. 3 agosto 1993, n. 8549, consultabile anche su *Giurisprudenza Italiana*, 1994, parte prima sez. I, pag. 1192, e la relativa nota di *Di Nuzzo F.*, *Sulla natura giuridica del canone di abbonamento alla televisione*.

(15) Si noti comunque che la vicenda si era *de facto* conclusa dalla primavera del 1983, in quanto era stato installato un ripetitore che consentiva di ricevere i programmi televisivi della RAI.

(16) Vedi in particolare la sentenza n. 81 del 1963 della Corte Costituzionale.

(17) Tenendo poi conto che come afferma la Corte *"esistono entrate patrimoniali dello Stato, di natura sicuramente non fiscale, che pure godono di riscossione ex officio coattivo"*.

(18) Vedi in particolare la sentenza n. 373 del 1988, ma anche le sentenze nn. 219 del 1985, 186 del 1982 e 120 del 1972.

(19) Si noti però che oggi tale posizione della Corte Costituzionale potrebbe essere in parte infondata in quanto il televisore può per certi aspetti essere paragonato ad un elettrodomestico di larga diffusione, il costo dei modelli base risulta essere anche minore di cento euro, mentre l'esborso di oltre un centinaio di euro per l'abbonamento annuale risulta essere difficilmente sopportabile per nuclei familiari a basso reddito, donde una diffusa evasione, talvolta di necessità.

(20) Si segnali poi la posizione dell'Avvocatura dello Stato (espressa nella comparsa conclusionale del 20 gennaio 1986, pp. 12 e 13) - valutata come non peregrina dalla stessa Corte d'appello - in cui si propende per la qualificazione del canone radiotelevisivo come tributo speciale di scopo, ossia un tributo finalizzato più che al mantenimento ed all'efficienza della gestione del servizio pubblico di diffusione radiofonica e televisiva, alla conservazione di quelle particolari strutture essenziali, volte ad ampliare la partecipazione dell'intera collettività allo sviluppo sociale, culturale, politico e democratico del Paese in conformità ai principi della Costituzione. Questa tesi trova il limite nella considerazione che un'analogia forma di finanziamento non è prevista (o comunque non è prevista in queste dimensioni) in favore degli altri mezzi di comunicazione (si pensi per tutti alla crisi dei giornali quotidiani nel nostro Paese, dove ad una tiratura ed ad una platea di lettori limitata rispetto a Paesi europei più avanzati, si aggiunge la difficoltà di sostenersi con le risorse derivanti dalle entrate pubblicitarie e la presenza di un precariato di una certa consistenza).

(21) Che prevedono rispettivamente: l'obbligo di pagamento del canone per la semplice detenzione dell'apparecchio atto o adattabile alla

ricezione delle radioaudizioni; la dispensa dal pagamento del canone a causa di suggellamento o di cessione dell'apparecchio stesso; ed infine la riscossione ed il versamento dei canoni e delle relative soprattasse e pene pecuniarie.

(22) Si segnali poi che la Consulta ha ammesso l'intervento della RAI nel giudizio di costituzionalità concernente il canone radiotelevisivo, in quanto pur non essendo parte costituita nel giudizio a quo, è titolare di una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente ed irrimediabilmente dalla eventuale pronuncia di accoglimento.

(23) Il giudice *a quo* ritiene che non sussistano differenze giuridiche e fattuali tra il "servizio pubblico" della RAI ed il servizio "offerto al pubblico" dalle altre emittenti, donde non avrebbe razionale giustificazione una tassa da corrispondere alla sola "emittente pubblica" sul solo presupposto della detenzione di un apparecchio atto a ricevere un servizio "pubblico" dal contenuto uguale a quello offerto dal "servizio privato" e indipendentemente dal fatto che si usufruisca sia dell'uno che dell'altro. Ci si spinge addirittura ad affermare che il carattere pubblico dell'informazione dovrebbe determinare la sua gratuità.

(24) Inizialmente attraverso pronunce della stessa Corte Costituzionale, relativamente alle trasmissioni provenienti dall'estero (vedi sentenza n. 225 del 1974) e la programmazione locale (vedi sentenze nn. 226 del 1974 e 202 del 1976) e successivamente per opera del legislatore, anche per quanto concerne le trasmissioni via etere in ambito nazionale (in un primo momento in via transitoria - con il D.L. 6 dicembre 1984 n. 807 - e poi in via definitiva - vedi la legge 6 agosto 1990 n. 223).

(25) Dovendo altresì garantire indipendenza, obiettività ed apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione.

(26) Il tutto con il fine di "ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese" secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge del 1975.

(27) All'epoca dei fatti si possono richiamare la Convenzione approvata con il D.P.R. 28 marzo 1994, ed il D.P.R. 8 febbraio 2001 relativo al contratto di servizio per il triennio 2000-2002.

(28) Limiti costituiti dai tetti quantitativi imposti dalla legge (a tutela degli utenti e degli altri mezzi d'informazione) e dalle scelte degli investitori (di solito condizionate dagli indici d'ascolto).

(29) Sentenze nn. 81 del 1963, 225 e 226 del 1974, 202 del 1976, 535 del 1988, 219 e 499 del 1989 e 155 del 2002.