CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **131/1973** (ECLI:IT:COST:1973:131)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **ROSSI**
Udienza Pubblica del **13/06/1973**; Decisione del **28/06/1973**
Deposito del **16/07/1973**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **6823 6824 6825**
Atti decisi:

N. 131

SENTENZA 28 GIUGNO 1973

Deposito in cancelleria: 16 luglio 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 191 del 25 luglio 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. ROSSI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge 5 luglio 1961, n. 641 (disposizioni

sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine), e del d.l. C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417 (disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'11 giugno 1971 dal pretore di Trento nel procedimento civile vertente tra Postal Enzo e il Comune di Trento, iscritta al n. 330 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 290 del 17 novembre 1971;

2) ordinanza emessa l'8 luglio 1971 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Baraghini Marcello e il Comune di Roma, iscritta al n. 377 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 297 del 24 novembre 1971;

3) ordinanza emessa il 12 gennaio 1972 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Bacchetti Claudio e il Comune di Roma, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 104 del 19 aprile 1972.

Visti gli atti di Costituzione di Baraghini Marcello, di Bacchetti Claudio e del Comune di Roma e d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1973 il Giudice relatore Paolo Rossi;

uditi l'avv. Mauro Mellini, per Baraghini e Baechetti, l'avv. Renato Zampini, per il Comune di Roma, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Del Greco, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un giudizio di opposizione all'ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa per trasgressione al regolamento comunale sulle pubbliche affissioni, il pretore di Trento sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo e terzo comma, e 28 della legge 5 luglio 1961, n. 641 - nelle parti in cui assoggettano ad imposta anche la pubblicità non avente scopo commerciale effettuata a diretta cura degli interessati -, in riferimento agli articoli 3, 21 e 53 della Costituzione.

Osserva il giudice a quo che ai sensi della legge impugnata ogni attività avente per scopo la comunicazione al pubblico che si trovi nelle pubbliche vie o piazze, con mezzi visivi od acustici, costituisce pubblicità, variamente tassabile, ricadendo in tale disciplina non solo la pubblicità commerciale, ma anche quella concernente le manifestazioni del pensiero nel campo politico, scientifico, religioso, culturale. Conseguentemente il Postal, attore in opposizione nel giudizio di merito, che aveva distribuito manifestini contro l'inquinamento atmosferico, avrebbe dovuto previamente pagare al Comune l'imposta sulla pubblicità affine.

Nel merito l'ordinanza di rimessione rileva che la sottoposizione delle attività di pubblica diffusione del pensiero al previo pagamento della imposta comunale, costituisce un ostacolo fortemente limitativo del diritto, spettante ad ognuno, "di manifestare liberamente il proprio pensiero, con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione" (art. 21 Cost.), che appare in contrasto anche con il principio della capacità contributiva, giacché la necessaria correlazione tra questa e l'imposta sarebbe individuabile nella pubblicità commerciale, attesa la finalità lucrativa della stessa, ma non in quella puramente ideologica (art. 53, primo comma, Cost.).

Infine l'art. 28 della legge 5 luglio 1961, n. 641, prevedendo talune esenzioni od agevolazioni tributarie, realizzerebbe un trattamento differenziato ingiustificato rispetto alla generalità degli altri casi, e comunque in contrasto con i compiti assegnati al legislatore dal

secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 7 dicembre 1971, chiedendo dichiararsi l'infondatezza della questione sollevata.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che l'imposta sulla pubblicità affine, di cui alla legge n. 641 del 1961, ha natura di imposta indiretta e come tale il riferimento alla capacità contributiva dei soggetti opera indirettamente per fattori indicativi (es.: imposta sui trasferimenti), a volte compenetrati al fatto stesso generatore d'imposta (es.: imposta sui consumi). Nella specie il tributo, comunque modesto nel suo ammontare, viene commisurato, come risulta dalle dettagliatissime tariffe, al mezzo di pubblicità adoperato, assunto quale indice di una diversa capacità contributiva.

Inoltre, prosegue la difesa dello Stato, il tributo non è volto ad incidere sulla manifestazione del pensiero in quanto tale bensì sulla condizione economica di coloro che, adoperando determinati mezzi, fanno uso della pubblicità come strumento di diffusione del pensiero. Infine l'impugnato articolo 28 stabilisce esenzioni e riduzioni chiaramente ispirate ad una diversità oggettiva di situazioni, "prima facie" evidenti.

Pertanto non si avrebbe violazione alcuna degli invocati artt. 53, 21 e 3 della Costituzione.

2. - Nel corso di un giudizio civile, della stessa natura di quello sopraindicato, il pretore di Roma, con ordinanza 8 luglio 1971, sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale della legge 5 luglio 1961, n. 641, e del d.l. C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417 - nelle parti in cui assoggettano ad imposta le manifestazioni del pensiero effettuate, senza fini di lucro, nelle forme della c.d. pubblicità affine -, in riferimento agli artt. 21, primo comma, e 53 della Costituzione.

L'ordinanza di rimessione argomenta a favore dell'illegittimità delle norme denunziate in termini non dissimili da quelli del pretore di Trento. Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto dichiararsi l'infondatezza della questione sollevata, svolgendo gli stessi motivi fatti valere nel giudizio conseguente all'ordinanza del pretore di Trento.

Si sono altresì costituiti in giudizio il Comune di Roma, con atto depositato il 10 novembre 1971, e Marcello Baraghini, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Mellini, con atto depositato il 2 agosto 1971, istando, il primo, per una pronuncia di infondatezza della questione, ed il secondo per la dichiarazione di illegittimità delle norme impugnate.

La difesa del Comune premette che la legge n. 641 del 1961 sulla pubblicità trova applicazione soltanto per quelle forme di pubblicità che non siano una mera propaganda astratta, da cui non derivi un'utilità diretta o indiretta per coloro che la promuovono. L'imposta non inciderebbe quindi sulla libertà di espressione del pensiero ma soltanto sulle particolari modalità di diffusione; inoltre essendo corrisposta in occasione di un servizio reso dal Comune e commisurata ai singoli atti da cui sorge l'obbligazione tributaria, non potrebbe avere, come tutti i tributi divisibili, un diretto rapporto con la capacità contributiva e con il criterio di progressività stabiliti dall'art. 53 della Costituzione (sentenza Corte cost. n. 30 del 1964).

La difesa del Baraghini si riporta, sostanzialmente, alle argomentazioni svolte dal giudice a quo.

3. - Nel corso di un altro giudizio civile, della stessa natura di quelli sopra indicati, il pretore di Roma, con ordinanza del 12 gennaio 1972, sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale della legge 5 luglio 1961, n. 641, e del d.l. C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417 - nelle parti in cui assoggettano ad imposta la manifestazione del pensiero in materia

politica sociale e culturale, effettuate nella forma della "pubblicità affine" -, in riferimento agli artt. 3, 21 e 53, prima parte, della Costituzione.

Rileva il pretore che le norme applicabili appaiono in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, perché, colpendo anche la propaganda meramente ideologica, non sarebbero minimamente rapportabili ad attività di produzione o dispendita del reddito; l'assoggettare ad imposta le più elementari forme di divulgazione del pensiero, come il portare in giro cartelli e distribuire volantini, eventualmente scritti a mano, costituirebbe un ostacolo a volte insormontabile per i non abbienti, e comunque un'illegittima limitazione del diritto costituzionale "di manifestare liberamente il proprio pensiero". La disciplina tributaria della pubblicità affine violerebbe infine il principio d'eguaglianza perché l'art. 28 della legge n. 641 del 1961, favorirebbe la manifestazione del pensiero in materia religiosa.

Si sono costituiti in questa sede il Comune di Roma, con atto dell'8 maggio 1972, e Claudio Bacchetti, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Mellini, con atto depositato il 4 marzo 1972, chiedendo, il primo, la dichiarazione d'infondatezza della questione proposta, ed istando il secondo per il relativo accoglimento.

L'Avvocatura comunale svolge sostanzialmente lo stesso ordine di argomentazioni riportate sopra sub. 2.

La difesa del Bacchetti si riporta alle considerazioni proprie dell'ordinanza di rimessione.

Alla pubblica udienza le parti hanno insistito nelle proprie rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Le tre ordinanze in epigrafe indicate sollevano, sostanzialmene, la medesima questione, sicché i conseguenti giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Alla Corte costituzionale sono state denunciate la legge 5 luglio 1961, n. 641, ed il d.l. C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417, nelle parti in cui assoggettano ad imposta le manifestazioni del pensiero effettuate a diretta cura degli interessati senza fini di lucro, nelle forme della c.d. pubblicità affine, in riferimento agli artt. 53 e 21, primo comma, della Costituzione, per il dubbio che la sottoposizione a tributo della propaganda ideologica violi i principi della capacità contributiva e della progressività dell'imposizione tributaria, e costituisca un limite illegittimo al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con ogni mezzo di diffusione. È altresì denunciato l'art. 28 della citata legge 641 del 1961 in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la eventualità che il regime di esenzioni e di riduzioni di tariffe da esso previsto crei un sistema ingiustificatamente discriminatorio e privilegiato per talune forme di manifestazioni del pensiero.

Nel dispositivo delle ordinanze di rimessione del pretore di Roma non sono indicati nominativamente gli articoli di legge impugnati, ma dalla descrizione dei fatti risulta che la norma impugnata è (oltre il citato art. 28) l'art. 15, nel significato risultante dal riferimento all'art. 2, secondo e terzo comma, della legge 5 luglio 1961, n. 641.

Così individuati i termini del giudizio, occorre riconoscere che la questione prospettata è fondata.

È indubbio, infatti, che la Costituzione garantisce sia la manifestazione del pensiero sia la divulgazione del pensiero dichiarato. È pur vero che tale libertà non esclude possano essere

disciplinate dal legislatore le modalità di esercizio del diritto, per il necessario contemperamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, come già più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze n. 129 del 1970; n. 1 del 1956; n. 48 del 1964). Ma detta disciplina non può essere mai tale da rendere più difficile, e per taluni casi limite anche impossibile, l'espressione del pensiero.

Nella specie la norma denunciata colpisce anche quelle forme di propaganda meramente ideologica effettuata, senza fini di lucro, a cura diretta dell'interessato, come l'esporre un cartello, o il distribuire personalmente manifestini, nelle quali non è dato ravvisare alcuna manifestazione di reddito o di spesa che giustifichi l'imposizione stessa.

Sussiste pertanto il prospettato contrasto con gli artt. 21 e 53, primo comma, della Costituzione.

L'impugnato art. 15 della legge 641 del 1961 va quindi dichiarato illegittimo nella parte in cui assoggetta ad imposta le forme di pubblicità meramente ideologica effettuate, a cura diretta degli interessati, senza motivi di lucro.

Restano così assorbite le ulteriori censure prospettate, anche in relazione all'art. 28 della legge 641 del 1961, essendo venute meno le disparità concretamente considerate nelle ordinanze di rimessione.

Deve infine rilevarsi che, essendo stato abrogato, a decorrere dal 1 gennaio 1973, l'impugnato art. 15 della legge 641 del 1961, ed essendo entrato in vigore, in suo luogo, l'art. 15 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639, va dichiarata in via conseguenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma, limitatamente alla parte in cui assoggetta ad imposta anche le forme di pubblicità ideologica, effettuata, a cura diretta degli interessati, senza motivi di lucro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 5 luglio 1961, n. 641, in relazione all'art. 2, secondo e terzo comma, della stessa legge, nella parte in cui assoggetta ad imposta anche le forme di propaganda ideologica effettuata, senza fini di lucro, a diretta cura degli interessati;

2) ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, numero 87, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639, limitatamente alla parte in cui assoggetta ad imposta anche le forme di pubblicità ideologica effettuata a cura diretta degli interessati senza motivi di lucro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.