CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **535/1988** (ECLI:IT:COST:1988:535)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Udienza Pubblica del **09/03/1988**; Decisione del **10/05/1988**
Deposito del **12/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **18/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11731**
Atti decisi:

N. 535

SENTENZA 10-12 MAGGIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 10 e 25 del r.d.l. 4 giugno 1938, n. 880 (Disciplina del canone di abbonamento radiotelevisivo), promosso con ordinanza emessa il 14 maggio 1982 dal Tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra Ronchini Diego ed altri e l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, iscritta al n. 914 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 149 dell'anno 1983;

Visto l'atto di costituzione di Ronchini Diego ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1988 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi l'avv. Innocenzo Gorlani per Ronchini Diego ed altri e l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Ronchini Diego e altri 33 abitanti del Comune di Marcheno hanno proposto opposizione innanzi al Tribunale di Torino avverso l'ingiunzione di pagamento del canone televisivo, adducendo che in quel Comune i programmi televisivi irradiati dalla RAI non possono essere ricevuti dagli apparecchi degli utenti, per mancanza di un impianto ripetitore. L'Amministrazione controparte non contesta il fatto lamentato dagli opponenti (che è quindi incontroverso), ma ha eccepito l'infondatezza della domanda in quanto il canone televisivo avrebbe natura tributaria, e il pagamento dello stesso sarebbe dovuto sul presupposto della semplice detenzione di uno o più apparecchi televisivi, indipendentemente dalla ricezione, o ricevibilità, dei programmi.

Il Tribunale, con ordinanza 14 maggio 1982, sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 10 e 25 del r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246 conv. nella l. 4 giugno 1938, n. 880 in riferimento all'art. 3 Cost., ritenendo che, secondo l'interpetrazione di giurisprudenza ormai consolidata, si debba attribuire effettivamente al canone televisivo carattere di tassa, di cui sarebbe presupposto la mera detenzione dell'apparecchio televisivo, a nulla rilevando la concreta possibilità di ricezione dei programmi irradiati dalla RAI.

Senonché, così interpretate, le norme impugnate violerebbero il principio di eguaglianza, in quanto si verrebbe ad imporre a consistenti gruppi di cittadini residenti in zone non servite da ripetitori, e che non possono, perciò, fruire del servizio televisivo per cause imputabili unicamente alla RAI, di pagare il canone di abbonamento al pari di tutti quegli altri cittadini che ricevono, invece, regolarmente i programmi RAI.

Vero è che la stessa legislazione prevede la possibilità di disdire l'abbonamento quale condizione per non pagare il canone. Ma a tale disdetta consegue la sigillatura dell'apparecchio televisivo, che viene così messo in condizione di non potere essere usato. Il che sarebbe illogico ed arbitrario, dal momento che l'attuale situazione del servizio radio-televisivo, nel suo complesso, è caratterizzata dalla coesistenza del servizio RAI e dei servizi delle emittenti private, in guisa che il possesso di un apparecchio ricevente trova la sua giustificazione anche nella ricezione dei soli programmi delle emittenti private. E allora, se legittima deve ritenersi l'imposizione di un canone a favore della RAI, condizione essenziale di legittimità dovrebbe ritenersi non solo, o non più, soltanto il possesso di un apparecchio televisivo, ma anche e sopratutto la effettiva erogazione del servizio.

2. - Si sono costituite nel giudizio innanzi alla Corte le parti private, le quali sostengono che, nella situazione incontroversa in cui si sono venute a trovare, il canone non può ritenersi dovuto, anche ove lo si voglia qualificare come "tassa". Infatti, il presupposto di questo tributo non sarebbe, come ha sostenuto l'Amministrazione delle finanze, la mera detenzione dell'apparecchio, ma la detenzione "qualificata" dalla possibilità di utilizzare, a suo mezzo, il servizio radio-televisivo di Stato. In tal senso si sarebbe pronunziata implicitamente questa Corte con la sentenza n. 81 del 1963 e, in modo esplicito, lo stesso Tribunale di Torino nella sentenza 8 giugno 1979. Sempre il Tribunale di Torino, del resto, con sentenza 12 ottobre 1982, in un procedimento identico all'attuale, concernente altri abitanti del Comune di Marcheno, ha deciso che in caso di carenza assoluta, nel luogo di detenzione dell'apparecchio, di segnali provenienti dall'emittente di Stato, nessun canone è dovuto.

Secondo le parti private, perciò, o la Corte disattende l'interpretazione del rimettente, attenendosi a quella della citata sentenza 12 ottobre 1982 dello stesso Tribunale, e allora si avrebbe una decisione coerente alla ratio legis e alla giurisprudenza della stessa Corte; oppure la Corte, contraddicendo la sua giurisprudenza, ritiene che l'obbligazione scaturisca dalla mera detenzione dell'apparecchio, indipendentemente dall'erogazione del servizio, e allora dovrebbe dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme denunciate secondo l'interpretazione del giudice a quo.

3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

Il giudice a quo - sostiene l'Avvocatura - parte da una premessa interpretativa esatta, fondata d'altra parte su una giurisprudenza consolidata: il canone radio-televisivo ha natura tributaria, con presupposto meramente reale (la detenzione dell'apparecchio) e con base imponibile sottratta alla discrezionalità della P.A. Che sopratutto il presupposto prescinda totalmente dalla effettiva ricezione di questa o quella emittenza sarebbe dimostrato dalla espressione usata negli artt. 1 e 19 del r.d.l. 246/38, in virtù della quale è assoggettato alla disciplina de qua non solo l'apparecchio "atto", ma anche quello potenzialmente "adattabile" alla ricezione. Del resto ci si basa sul presupposto della mera detenzione sia per gli apparecchi installati a bordo di autovetture o autoscafi, per i quali il canone è comunque dovuto fino a quando permanga l'immatricolazione del mezzo (l. 15 dicembre 1967, n. 1235), sia per la tassa di circolazione dei veicoli.

In tal senso - osserva l'Avvocatura - si è espresso il "diritto vivente" che non appare costituzionalmente censurabile.

Infatti, la disuguaglianza denunciata dal giudice a quo è una diseguaglianza meramente "di fatto", sorta in sede di applicazione della legge e, come tale, non idonea a fondare censure di legittimità costituzionale (Corte Cost. sent. 56/79, 109/71).

Peraltro, una volta accertato che il canone ha natura tributaria e che il presupposto della mera detenzione non è irrazionale (in quanto, come nelle altre ipotesi accennate, ben poteva dal legislatore essere assunto quale indice di una pur modestissima capacità contributiva) la ipotizzazione di "altri" ragionevoli presupposti riguarda esclusivamente la discrezionalità politica del legislatore.

4. - All'odierna udienza le parti costituite, pur insistendo nelle loro conclusioni, concordemente rappresentavano che la vertenza si era chiusa fin dalla primavera del 1983, allorquando i servizi RAI avevano installato nella zona un ripetitore che consente anche ai cittadini di Marcheno di ricevere i programmi televisivi della RAI: da quel momento i cittadini coerentemente corrispondono con regolarità il canone televisivo, dandosi atto che quello concernente le radioaudizioni era sempre stato versato.

Considerato in diritto

1. - Quantunque già da tempo sia cessata la situazione conflittuale, per le ragioni testé accennate, la Corte tuttavia è chiamata a decidere la questione per il periodo intercorrente fra il 1979 e il 1983.

D'altra parte, la questione proposta è di grande interesse, anche sociale, in quanto investe il rapporto intercorrente fra cittadino utente e servizio pubblico di rilevante importanza,

gestito dallo Stato tramite concessionario.

Nei termini in cui il giudice rimettente ha sollevato la questione, la sua risoluzione sembra postulare lo scioglimento del quesito circa la natura della prestazione numeraria che si richiede al cittadino per godere del servizio. Anche se poi il parametro costituzionale invocato (art. 3) non è probabilmente il solo ad interferire nella vicenda di legittimità, atteso il collegamento del servizio pubblico de quo con l'art. 21 Cost. trattandosi di pubblica informazione e dei mezzi atti a diffonderla.

Ma già per dare risposta al problema della natura di quella prestazione, e quindi del particolare rapporto intercorrente fra cittadino e concessionario, è l'intera legislazione che disciplina il servizio a venire in esame.

Nel corso dei tempi, infatti, dal lontano 1925, quando si ebbero le prime modeste installazioni radiofoniche, l'importanza del servizio è andata progressivamente crescendo, coinvolgendo mezzi tecnologici sempre più sofisticati e, nel dopoguerra, la stessa diffusione delle immagini mediante gli impianti di trasmissione televisiva.

Tutto ciò ha comprensibilmente comportato modificazioni nella natura del rapporto fra i cittadini ed il servizio; e la legislazione ne porta i segni attraverso ripensamenti ed incertezze, e spesso anche con qualche scoordinamento rispetto alla normativa complementare. In guisa che l'identificazione dell'esatta fisionomia giuridica che rapporto e prestazione da ultimo hanno assunto nel contesto di una legislazione complessa, talvolta utilizzante terminologie equivoche, postula la necessità di prendere in considerazione almeno i momenti cruciali degli accennati sviluppi.

2. - Invece l'ordinanza di rimessione, pur correttamente mettendo a fuoco gli aspetti essenziali del problema, ha limitato la sua censura alla lontana legge fondamentale, rappresentata dal r.d.-l. 21 febbraio 1938, n. 246 (convertita nella l. 4 giugno 1938 n. 880), investendone gli artt. 1, 10 e 25.

Con ciò non s'intende escludere che la legge denunziata non possa in qualche modo contribuire al chiarimento dei concetti e alla progressiva costruzione dell'istituto, tanto più che essa è spesso richiamata dalle leggi successive, che hanno anche direttamente inciso sul suo stesso testo (si veda l'art. 19, interamente sostituito ex art. 3 d.-l. 1° febbraio 1977 n. 11 convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 90): del resto, essa è comunque rimasta come struttura fondamentale e portante delle leggi successive. Si vuol dire, però, che in definitiva essa rappresenta, pur sempre, uno dei momenti dello sviluppo normativo, ma concerne in particolare le radiotrasmissioni e gli apparecchi radioriceventi, risentendo dello stato dei rapporti che in allora regolavano il servizio.

Così se è vero che nella legge in parola si parla di "abbonamento alle radioaudizioni" che viene tenuto ben distinto dalla "tassa sulle concessioni governative" (art. 19) è pur vero, però, che poi, per il ritardo nel pagamento del canone, la legge prevede una "sopratassa" pari all'ammontare del canone ritardato (art. 20).

Né potrebbe poi essere decisivo il riferimento all'art. 1 (o all'art. 19) dove si fonda l'obbligo al pagamento del canone sulla detenzione di apparecchi "atti o adattabili" alla ricezione delle radioaudizioni, perché evidentemente la legge si riferisce alla capacità dello strumento a ricevere: nel senso, cioè, che il canone è dovuto anche se l'apparecchio non è al momento in grado di funzionare ma è "adattabile alla ricezione".

Il problema, invece, che qui è proposto è un altro. Si vuol conoscere, cioè, se il cosidetto "canone" sia dovuto anche nell'ipotesi in cui l'apparecchio non può ricevere per la semplice ragione che nella zona non ci sono segnali; in altri termini, le diffusioni via etere, o via filo,

della RAI non arrivano in quei luoghi.

A questo punto, perciò, sembra assumere rilievo la natura della prestazione che dal cittadino si richiede per il godimento del pubblico servizio.

In proposito, sia la giurisprudenza della Corte di Cassazione, quanto quella stessa di questa Corte (sent. 81 del 1963), non hanno dubbi sulla natura fiscale della prestazione, su cui questa Corte, anzi, richiama la definizione normativa di "tassa". Ed, in realtà, il legislatore, approvando la Convenzione per la concessione alla RAI dei servizi di radioaudizione, televisione e telediffusione (d.P.R. 26 gennaio 1954 n. 180), attribuiva natura di "tassa" ai canoni di abbonamento alle radioaudizioni e alla televisione circolare: natura, cui già la riscossione ex officio degli importi e delle sopratasse, l'esazione coattiva e il privilegio (artt. 25 e 26 r.d.-l. n. 245 del 1938) avevano dato supporto concettuale, anche se era stato rilevato che esistono entrate patrimoniali dello Stato, di natura sicuramente non fiscale, che pure godono di riscossione ex officio coattiva.

Peraltro, ciò non impedisce, poi, alla legislazione successiva, anche la più recente, di ritornare alla voce "canone di abbonamento", mentre è singolare che il d.P.R. 26 ottobre 1972 concernente la cosidetta "Imposta sul valore aggiunto", dichiari esenti dall'imposta "le operazioni relative alla riscossione dei tributi" (art. 10 n. 5), ma sottoponga all'aliquota del 2% i canoni di abbonamento alle radiodiffusioni circolari (Parte II, n. 36).

Tutto ciò dimostra l'effettiva sussistenza di quei ripensamenti, di quelle incertezze e di quegli scoordinamenti che più sopra si erano accennati.

Tuttavia - come si è anticipato - la già citata sentenza di questa Corte non ha avuto dubbi sulla natura di "tassa" che spetterebbe al canone di abbonamento, sia facendo leva sul carattere pubblico del servizio, che lo Stato esercita tramite la Società concessionaria, sia in virtù della pure citata norma (art. 1 del d.-l. n. 246 del 1938) che impone l'obbligazione, indipendentemente dalla volontà negoziale dell'utente, per il solo fatto "di una mera possibilità di uso del servizio" mediante l'apparecchio posseduto.

Autorevole dottrina ha, però, negato che l'indubbia qualità pubblica del servizio svolga ruolo decisivo, dato che l'esercizio di un pubblico servizio ben può assumere carattere imprenditoriale, come accade per l'Azienda autonoma delle F.F.S.S. o per quelle municipalizzate dell'acqua, del gas etc...: e sarebbe solo la particolare natura tecnica del mezzo usato a rendere necessaria la forfettizzazione del prezzo, che non cesserebbe, per ciò solo, di avere tale qualità. Mentre, poi, l'apparecchio, mediante cui si utilizza il servizio, sarebbe un "bene a circolazione controllata", come gli autoveicoli, le armi da fuoco, i preziosi etc... Per il resto, non si dovrebbero confondere espressioni di autotutela amministrativa, che è prevista anche per contratti di diritto privato, con i caratteri impositivi propri dell'attività tributaria.

3. - Ma, anche a prescindere dalle incertezze del legislatore e dai dubbi insinuati dalla dottrina, è proprio sul concetto stesso di "tassa" che poi si annidano non poche perplessità. Infatti, tralasciando altre definizioni piuttosto problematiche, sembra che non possa almeno prescindersi, nella nozione di "tassa", da una relazione fra il tributo ed un atto dell'autorità che apporta al privato un vantaggio, senza tuttavia che ciò faccia del tributo un vero e proprio corrispettivo.

Allora la questione ben potrebbe proporsi nei sensi dell'irrilevanza, agli effetti del pagamento del tributo, del fatto che nell'erogazione del pubblico servizio possano verificarsi sospensioni o interruzioni per cause tecniche o per altre ragioni. Ma non quando la pubblica amministrazione non ha per nulla previsto l'erogazione del servizio in una certa zona, al punto da non avere messo nemmeno in opera gli impianti che ne rendano possibile l'erogazione di massima. In tal caso, davvero sembrerebbe irragionevole la pretesa di un tributo che, per

essere "tassa", non può prescindere - come si è rilevato - da una sua relazione con un atto dell'autorità, che apporti al privato almeno il vantaggio - come diceva questa Corte - della "mera possibilità di uso del servizio". Laddove si tratterebbe, nella specie, di vera e propria "impossibilità", talché il caso, in definitiva, potrebbe perfino sembrare di facile soluzione.

Senonché, a questo punto, dovrebbe essere presa in considerazione anche altra norma, che mette in crisi il ragionamento fin qui seguito, gettando ombre sulla natura del tributo così come configurato anche dalla giurisprudenza di questa Corte. Ciò che si oppone, infatti, all'accoglimento della tesi dei cittadini di Marcheno, riverberata dall'ordinanza di rimessione, non sono le norme impugnate che, anche se di dubbia interpetrazione, ben potrebbero, meglio considerate, portare al risultato interpretativo testé accennato, ma è il secondo comma dell'art. 15 della l. 14 aprile 1975 n. 103 il quale, nell'avvertire che 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", apre tutto un diverso aspetto della questione. Per il quale, dunque, non si tratta più soltanto di "mera possibilità di uso del servizio" fornito dallo Stato italiano, perché - in grazia di quella norma - la considerazione deve allargarsi anche alla possibilità di fruire dei servizi forniti da Stati esteri, ed oggi anche - si può soggiungere - dalle emittenti private.

Il che comporta altresì che, venendo a mancare il diretto rapporto fra il tributo ed il servizio pubblico accordato dall'autorità del nostro Stato, è la stessa natura di "tassa" che diventa dubbia. Infatti, per giustificare la persistenza del tributo, pur quando non venga fornito dallo Stato alcun servizio, si fa da altri riferimento alla polizia e all'amministrazione dell'etere su cui lo Stato è sovrano, così però introducendo concetti concernenti servizi generali della pubblica amministrazione, gestiti appunto nell'interesse della generalità; concetti che escludono quel rapporto fra tributo e atto dell'autorità vantaggioso per il singolo proprio della "tassa", trasferendo il discorso nel vasto campo dei tributi "imposte".

Del resto, è pacifica nella specie la protesta dei cittadini per l'avvolgimento in teli e successiva sigillatura degli apparecchi; operazioni che impedivano il godimento del servizio privato e di quello estero, e che hanno determinato l'impugnazione anche dell'art. 10 del d.-l. n. 246 del 1938.

Ma non può bastare, giacché questa Corte, per giudicare della legittimità di queste operazioni, deve potere altresì apprezzare quella della disposizione di cui al citato secondo comma dell'art. 15 della l. n. 103 del 1975: norma che non è stata impugnata. La questione è, pertanto, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1,10 e 25 del r.d.-l. 21 febbraio 1938, n. 246, convertito nella l. 4 giugno 1938, n. 880 (Disciplina del canone di abbonamento radiotelevisivo), sollevata dal Tribunale di Torino con ordinanza 14 maggio 1982 in riferimento all'art. 3 Cost.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 maggio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.