

## CAPITOLO II

### LA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA QUALE LIMITE DELL'IMPOSIZIONE TRIBUTARIA (Corte Cost. 16 luglio 1973, n. 131)

#### 1. Il caso

Con distinte ordinanze, emesse dai Pretori di Trento e di Roma, era proposta, con riferimento agli artt. 9, 21 e 53 Cost., la medesima questione di legittimità costituzionale della L. 5 luglio 1961, n. 641 (riguardante l'istituzione e l'applicazione dell'imposta sulle pubbliche affissioni e sulla pubblicità affine), nella parte in cui assoggettava a tassazione le manifestazioni del pensiero, effettuate nella forma della c.d. pubblicità affine.

In particolare, per quanto qui interessa, la violazione del principio di capacità contributiva sarebbe stata integrata, ad avviso dei giudici a quo, nel sottoporre ad imposizione la diffusione del pensiero effettuata direttamente dagli interessati e senza alcuna finalità lucrativa, assumendo che siffatte manifestazioni del pensiero *«non sarebbero minimamente rapportabili ad attività di produzione o di spendita del tempo»*.

#### 2. La questione

La Corte ha ritenuto fondata la prospettata violazione del principio di capacità contributiva, in quanto la propaganda meramente ideologica ed effettuata senza intermediazione di soggetti terzi, non avendo alcun fine di lucro, non costituisce manifestazione di reddito o di spesa. In altri termini, diffondere il proprio pensiero, diritto costituzionalmente tutelato (art. 21 Cost.), mediante l'esposizione di un cartello o distribuzione di manifestazioni, non richiede alcuna capacità contributiva, intesa come specifica attitudine economica allo svolgimento dell'attività riguardata, che giustifichi l'imposizione.

La Corte non ha mancato di rilevare che la norma denunciata costituisce anche un limite illegittimo al diritto di manifestare il proprio pensiero, che se può essere disciplinato dal legislatore nella modalità di manifestazione non può, in ogni caso, essere osteggiato o reso impossibile da tale disciplina.

Sulla base di questa motivazione, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 15 della legge n. 641 del 1961 e, rilevata l'abrogazione della detta norma e la sua sostituzione con l'art. 15 del D.P.R. n. 639 del 1972, ha conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di tale ultima norma, nella parte in cui assoggetta ad imposta le forme di pubblicità ideologica.

### 3. Gli orientamenti della dottrina

Nell'interpretazione dell'art. 53, comma 1, della Costituzione, la dottrina prevalente ha individuato, nel principio di capacità contributiva, il fondamento ed il limite sostanziale all'esercizio della potestà impositiva, consistente nella necessità che le fattispecie assunte a presupposto del tributo costituiscano indice di potenzialità economica.

In tale prospettiva interpretativa, si assume che il principio opera innanzitutto quale limite assoluto, escludendo la legittimità costituzionale di tutti i prelievi tributari non collegati in alcun modo a fatti indicativi di effettiva capacità contributiva del soggetto. In altri termini, il dovere di concorso alle spese pubbliche è legittimato dalla sussistenza della capacità contributiva, che, al tempo stesso, costituisce anche la misura, in senso lato, del concorso di ciascun soggetto.

Una parte della dottrina ha ritenuto di poter individuare, a completamento del limite assoluto, costituito come si è detto dalla sussistenza della capacità contributiva, un ulteriore limite «relativo», consistente nell'esigenza di correlare il principio di capacità contributiva agli altri principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.), uguaglianza (art. 3 Cost.) e di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e, quindi, nell'esigenza di differenziazione dei contribuenti e dei tributi fra di loro.

### 4. Gli orientamenti della giurisprudenza

Nella sentenza in esame (e, successivamente, nella sent. n. 89/1979) emerge con chiarezza il riconoscimento del valore precettivo e non mera-

mente programmatico del principio di capacità contributiva, inteso quale limite sostanziale alla discrezionalità legislativa in materia tributaria.

In altri termini, ad avviso della Corte, non risulta consentito al legislatore assumere come presupposto un fatto non qualificabile come manifestazione di ricchezza del contribuente: *«questione logicamente preliminare in ordine al principio di capacità contributiva è quella che attiene all'esistenza di un indice di capacità come presupposto di legittima imposizione»* (sent. 80/54).

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito che per capacità contributiva si intende l' idoneità soggettiva all'obbligazione di imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi fatto espressivo della potenzialità economica cui deve ricollegarsi le partecipazioni alle pubbliche spese (sent. n. 97/68; sent. 92/72; sent. 120/72 e sent. 200/72).

La stessa Corte Costituzionale, nel precisare che la capacità contributiva costituisce la misura massima del tributo, non ha mancato di rilevare espressamente come, purché sia rispettato tale limite, «gli stessi fatti o atti possono dar luogo a prelievi tributari di diversa entità, secondo gli obiettivi di politica fiscale di volta in volta perseguiti dal legislatore» (sent. 89/66).

La Corte ribadisce in numerose sentenze l'usuale principio che è riservata alla discrezionalità del legislatore la determinazione dell'entità e la proporzionalità dell'onere tributario «salvo il controllo sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà ed irrazionalità della misura della prestazione» (sent. n. 62/77; sent. 120/72; sent. 201/75; sent. 336/92; sent. 143/95; sent. 21/96).

##### 5. Riferimenti

FANTOZZI, 94; DE MITA, 80; FALSITTA, 38; TESAURO, 54; FERLAZZO NATOLI, 5 ss.; RUSSO, 55; LUPI, 30; GAFFURI, 26; BATISTONI FERRARA GRIPPA SALVETTI, 18; MICHELI, 92; POTITO, 18.

##### GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale, sent. 16 luglio 1973 n. 131 - Pres. Bonifacio - Rel. Rossi - Postal - Comune di Trento - Baraghini e Bacchetti (avv. Mellini) - Comune di Roma (avv. Zampini) - Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato Del Greco).

(*Omissis*)

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, commi 2 e 3, e 28 della L. 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 artt. 3, 21 e 53 Cost.

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 dell'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 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, comma 1, Cost.).

Infine l'art. 28 della L. 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 comma 2 dell'art. 3 Cost.

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 L. 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 art. 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. 63, 21 e 3 Cost.

(*Omissis*)

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. — (*Omissis*)

2. Alla Corte Costituzionale sono state denunciate la L. 5 luglio 1961 n. 611, ed il d.l.C.p.S. 8 novembre 1947 n. 1417, nelle parti in cui assoggettano ad imposto 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, comma 1, Cost., per il dubbio che la sottoposizione a tributo della propaganda ideologica violi i principi della capacità contributiva e della progressività dell'impostazione 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 l. n. 641 del 1961 in riferimento all'art. 3 Cost., 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, commi 2 e 3, della L. 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 contenimento 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, comma 1, Cost.

L'impugnato art. 15 della L. n. 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 L. n. 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. 16 della L. n. 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 consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. 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.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità, costituzionale dell'art. 15 della L. 5 luglio 1961 n. 641, in relazione all'art. 2, commi 2 e 3, 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 L. 11 marzo 1953 n. 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.