



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

- Sezione:** **Fisco e diritti** – Giusto procedimento tributario – Giurisprudenza – CEDU e procedimento tributario
- Titolo:** *Il canone RAI, tra misure di contrasto all'evasione, interesse fiscale e principio di proporzionalità*
- Autore:** SIMONE FRANCECO COCIANI (*)
- Sentenza di riferimento:** Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. XII (Pres. Tulkens), 31 marzo 2009, *Faccio c. Italia* (ricorso n. 33/04)
- Parametro convenzionale:** art.8, art. 10
- Parole chiave:** Servizio pubblico radiotelevisivo, risoluzione, apposizione dei sigilli, principio di proporzionalità.

Nel 1999 il ricorrente trasmetteva all'Ufficio del registro degli abbonamenti RAI (Radiotelevisione Italiana) una domanda di risoluzione del suo abbonamento al servizio di televisione pubblica. Il 29 agosto 2003, ai sensi dell'art. 10 R.D.L. 21/02/1938 n. 246, la polizia tributaria apponeva i sigilli al televisore del contribuente, imballando l'apparecchio in un sacco di nylon al fine di renderlo del tutto inutilizzabile.

Il cittadino invocava tutela da parte della Corte EDU, sostenendo la violazione degli artt. 8 e 10 della Convenzione, posti a garanzia del suo diritto a ricevere informazioni in uno col diritto al rispetto della vita privata e familiare, in quanto l'apposizione dei sigilli aveva comportato non solo l'impossibilità di ricevere i programmi trasmessi dal servizio radiotelevisivo pubblico, ma anche quelli trasmessi da emittenti private. Inoltre, citando l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, l'attore lamentava la lesione del suo diritto di proprietà, sostenendo che il provvedimento adottato nei suoi confronti non fosse giustificato da ragioni di utilità pubblica.

Il Governo sosteneva, in primo luogo, l'irricevibilità della questione per il mancato esaurimento di tutte le possibilità di tutela accordate al cittadino dall'ordinamento nazionale, con particolare riferimento alla mancata proposizione di un giudizio civile, sottolineando altresì l'orientamento sul tema espresso dalla magistratura ordinaria ed il rigetto della questione di legittimità costituzionale a suo tempo avanzata nei confronti dell'art. 10 R.D.L. 246/1938. Nel merito, pur riconoscendo l'ingerenza nella vita privata del cittadino, il Governo sosteneva poi che l'apposizione dei sigilli fosse proporzionata al diritto dello Stato ad ottenere il finanziamento parziale del servizio pubblico



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

di radio-televisione, evidenziando altresì la natura tributaria di tale prelievo, definito un'imposta dovuta in ragione del possesso di un apparecchio atto a ricevere qualsiasi programma televisivo.

La Corte, che riteneva la questione ammissibile per non aver il Governo dimostrato l'esistenza della possibilità di replicare le questioni sottoposte all'attenzione del collegio sovranazionale in sede interna, rilevava come l'attore avesse omissso di sostenere il motivo basato sul proprio diritto al rispetto della vita familiare, rigettando tale domanda ai sensi dell'art. 35 della Convenzione. Per il resto, pur riconoscendo che l'apposizione dei sigilli all'apparecchio televisivo del ricorrente rappresenta comunque un'ingerenza al diritto del medesimo a ricevere informazioni, la Corte giudicava che tale misura fosse fondata sul legittimo scopo della dissuasione dei contribuenti dal non pagare il canone e dal proporre la risoluzione dall'abbonamento, ritenendo altresì tale misura rispettosa del principio di proporzionalità alla luce della natura fiscale dell'interesse perseguito, sulla scorta della quale era ritenuto legittimo operare una simile compressione dei diritti dei cittadini come più volte ritenuto in precedenti sentenze. In conclusione, nel rigettare – a maggioranza – la domanda del contribuente, la Corte affermava che un sistema che permettesse di vedere solo i programmi trasmessi da emittenti private senza pagare il canone – anche ammettendone la realizzabilità tecnica -, equivarrebbe a privare l'imposta della sua natura di contributo ad un servizio alla collettività, in nessun modo costituente il prezzo pagato quale corrispettivo per la ricezione dei programmi di una determinata emittente.

In questa sede si ritiene utile preliminarmente sottolineare come la controversia avviata dal Faccio avanti alla Corte EDU si sia posta in modo del tutto originale: sia rispetto al contenzioso da tempo sviluppatosi in sede domestica in tema di canone RAI, sia riguardo all'interpretazione resa in argomento da altre istituzioni sovranazionali; ma sia in ogni caso tale da rientrare sicuramente fra le materie regolate dalla Convenzione.

In proposito, vale osservare come quella sul canone di abbonamento ai servizi radiotelevisivi sia una delle leggi istitutive di imposta più longeve e che ha subito nel tempo il minor numero di modifiche. Essa, peraltro, adottata in un periodo in cui il tasso di sviluppo tecnologico era sensibilmente inferiore a quello attuale, in cui i segnali televisivi erano assenti e le comunicazioni radio via etere particolarmente ridotte, non è stata più aggiornata per tener conto dell'evoluzione tecnologica e di costume successivamente intervenute con riferimento agli apparecchi atti a ricevere il segnale radiotelevisivo. E questo – come vedremo più innanzi – potrebbe determinare la necessità di ulteriori interventi da parte della Corte.

Senza ora soffermarsi sulla natura tributaria (e non corrispettiva) del prelievo in discorso, né sul rapporto trilaterale tra contribuente, concessionario del pubblico servizio ed erario¹, riteniamo di

¹ Per il cui esame ci limitiamo a indicare i seguenti riferimenti: Corte Cost., 26/06/2002, n. 284, ove è stato affrontato il tema della coerenza di una forma di prelievo di cui è stata (ri)confermata la natura tributaria, annoverandola tra le imposte cd. "di scopo", fondata sul presupposto del solo possesso di un apparecchio radiotelevisivo pur in mutato



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

sottolineare come il caso oggetto della sentenza in rassegna sia stato incentrato sulle conseguenze – in capo al contribuente – degli effetti derivanti dal recesso dal rapporto di abbonamento al servizio di televisione pubblica.

In particolare il ricorrente, nell'avviare il procedimento avanti alla Corte EDU, non contestava la debenza del contributo in quanto tale, ma gli effetti del predetto recesso, nel senso dell'impossibilità di fruire anche di ogni altro servizio radiotelevisivo e dell'impossibilità di utilizzare qualsiasi altro strumento idoneo alla stessa finalità con la conseguente completa e totale lesione del diritto all'informazione. Lo stesso contestava altresì le modalità attraverso cui la sospensione del servizio veniva assicurata. Difatti tale "recesso", pur salvaguardando, almeno in linea teorica, la proprietà dell'apparecchio radiotelevisivo, comporta la conseguente impossibilità di ogni futuro utilizzo dello stesso.

E' dunque su questa particolare forma di sospensione della fruizione del servizio come conseguenza del recesso e sul rapporto di proporzionalità tra la decisione di non versare più il canone e le conseguenze di tale decisione, che si è soffermata la Corte EDU la quale, pur nella possibilità di reinterpretare nel suo complesso l'istituto in esame – alla luce del principio più volte rivendicato per cui il Collegio non si ritiene vincolato dall'esegesi che dei concetti impiegati dalla Convenzione è data dai giudici nazionali -, non ha nemmeno messo in discussione la natura tributaria del prelievo.

Ad un'attenta analisi delle argomentazioni della Corte, sembra potersi rintracciare nel richiamo alla teoria dell'"interesse fiscale" quel *quid* che renderebbe possibile comprimere i diritti del cittadino fino ad impedirgli – tramite l'apposizione dei sigilli – qualsiasi uso dell'apparecchio.

Invero una simile valorizzazione dell'interesse fiscale sembra travalicare i limiti tradizionalmente ad esso assegnati – da interpretare nell'ottica di un equo bilanciamento rispetto ai diritti del contribuente –, inteso quale espressione (quasi necessaria) finalizzata, essenzialmente, alla più efficace determinazione del tributo ed alla speditezza della realizzazione del relativo credito².

contesto economico e tecnologico che vede altri soggetti – la cui attività prescinde dall'impiego delle radiofrequenze "coperte" dal prelievo in discorso – contendere al concessionario del servizio pubblico quello che in origine era una sorta di "monopolio" dell'etere. Ciò in quanto la Consulta ha giudicato tutt'ora permanente l'esigenza di un "miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione".

² E' infatti, assai schematicamente, possibile osservare che se l'interesse fiscale trova la sua fonte di legittimazione nel principio di doverosità della contribuzione ai carichi pubblici in ragione del principio della capacità contributiva – come d'altronde previsto dal primo comma dell'art. 53 Cost. – esso (l'interesse) sembra presupporre quindi l'attualità di un rapporto (tributario) tra l'organizzazione collettiva e il singolo che ad essa partecipa, di modo che sia possibile richiedere (ed esigere) dal contribuente il pronto pagamento di un tributo al verificarsi di un dato fatto imponibile, appunto manifestativo di attitudine alla contribuzione. Ma quando il rapporto tra l'ente collettivo e il singolo allo stesso ente partecipante non possa qualificarsi come "tributario" nel senso appena chiarito (non essendosi appunto verificato il presupposto d'imposta che legittima la richiesta del tributo), può dirsi effettivamente sussistente un qualche interesse fiscale (tale da prevelare sui diritti personali del singolo)? Da quale referente normativo poi tale interesse fiscale – prevalente sugli interessi del privato – trarrebbe la sua fonte di legittimazione?



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Diversamente, la misura esaminata dalla Corte EDU nel caso in rassegna sembra più propriamente doversi inquadrare all'interno di un rapporto nel quale la parte privata non ha più il ruolo di "contribuente" in senso stretto, ma piuttosto quello di semplice cittadino che, avendo appunto rinunciato a ricevere il servizio di trasmissione del segnale, è tenuto a subire una misura di cautela – preventiva rispetto al rischio di evasione (consistente nel successivo riallaccio clandestino alla rete delle trasmissioni con evasione del relativo canone) – connotata da una evidente invasività, e comunque tale da impedire ogni forma di esercizio del diritto di utilizzazione dell'apparecchio, ivi comprese quelle modalità di esercizio di tale diritto incompatibili con la ricezione del segnale stesso.

In altri termini la Corte EDU – nell'arresto in commento – finisce così per sacrificare sull'altare di un supposto "interesse fiscale", quanto meno nei termini in questo è stato tradizionalmente elaborato, anche quel diritto all'uso della cosa di proprietà secondo modalità diverse da quelle consistenti nella ricezione del segnale radiotelevisivo.

In aggiunta a quanto sopra, la (scarsa) considerazione data dalla Corte al principio di proporzionalità nel caso di specie pone non pochi interrogativi.

Difatti, dovendo la stessa azione amministrativa conformarsi al predetto principio di proporzionalità, all'amministrazione risulterebbe per questa via imposto di limitare gli effetti sfavorevoli al destinatario dell'attività amministrativa stessa nella misura strettamente necessaria alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

Diversamente, sulla base di quanto consentito dalla normativa in tema di risoluzione del rapporto di abbonamento radiotelevisivo, a fronte della possibilità di recesso positivamente accordata in favore del contribuente l'amministrazione viene autorizzata a porre in essere un'attività dai contenuti talmente invasivi che parte della dottrina arriva a definire "parasanzionatori" (ma in assenza di violazioni), comprimendo la potestà di godimento di un bene ad un punto tale che non sembra privo di fondamento il ragionamento di chi definisce il risultato di tale attività come sostanzialmente espropriativo. Ciò in quanto l'apposizione dei sigilli all'apparecchio radiotelevisivo non solo impedisce di ricevere le informazioni trasmesse sulla TV pubblica, non solo impedisce di ricevere le informazioni trasmesse dalle altre emittenti private, ma rende impossibile qualsiasi altro utilizzo dell'apparecchiatura anche se non necessariamente legato alla fruizione di programmi TV (si pensi alla riproduzione di contenuti da supporti magnetici e ottici o la visualizzazione di dati elaborati da altri strumenti informatici).

Nel tentativo di indagare la *ratio* posta a fondamento dell'attività dell'amministrazione a seguito della comunicazione del recesso, sembrerebbe quindi avere valenza predominante l'interesse a scongiurare future condotte evasive del prelievo tributario in presenza dell'abusiva fruizione del servizio. Senonché la ricostruzione appena lumeggiata sembra porsi in insanabile conflitto con la circostanza che il nostro ordinamento non conosce (né potrebbe fare altrimenti) concrete misure di contrasto preventivo ad un'evasione fiscale solo potenzialmente considerata.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Tali riflessioni fanno auspicare una modifica alle disposizioni normative sul canone TV o, quanto meno, a quelle che regolano le conseguenze del diritto di recesso dall'abbonamento le quali, sebbene congrue al momento della loro emanazione, non lo sembrano essere più in un contesto socio-economico e tecnologico in cui l'apparecchio TV è divenuto strumento atto a consentire la fruizione di contenuti provenienti da diverse fonti, come pure strumento tale da permettere l'espressione di diversi interessi propri del soggetto utilizzatore; per non dire della possibilità di utilizzare altri strumenti tecnici (es. *personal computer*, *smartphones*, *i pad* ecc.) per fruire della trasmissione di programmi televisivi (ad esempio via *internet*) che, se materialmente sigillati, risulterebbero così inservibili anche per usi tali da non costituire realizzazione del presupposto per il pagamento del canone TV.

Tutto ciò rende dunque auspicabile il verificarsi di ulteriori sviluppi giurisprudenziali sul tema della tutela del contribuente (*rectius*: del cittadino), così come apprestata dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo che – per parte sua – non ci sembra non poter più differire un'adeguata riflessione sul tema anche alla luce dei principi (come quello di proporzionalità) recati dall'*aquis communautaire*.

Precedenti in tema:

1. Corte EDU, 12/07/2001, Case of Ferrazzini vs. Italian Republic, con nota di FERRARIO, *La Convenzione europea dei "diritti dell'uomo" ed il diritto tributario*, in *Dir. prat. trib.*, 2002, II, pp. 227 e ss.;

Profili di diritto interno:

1. Corte Cost., 26/06/2002, n. 284

Riferimenti bibliografici:

1. ZENO-ZENCOVICH, *Natura del canone radiotelevisivo e limiti al suggellamento dell'apparecchio tv*, in *Riv. Dir. Com.*, 1983, II, pp.93 e ss.;
2. FANTOZZI, *Brevi note sulla qualificazione tributaria del canone radiotelevisivo*, in *Giur. Cost.*, 1988, I, pp. 2535 e ss.;
3. FALSITTA, *Canone TV, utenti nell'ombra e giudici nella nebbia*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1995, II, pp. 813 e ss.;
4. GREGGI, *Il canone RAI tra libertà di informazione e tutela dell'interesse fiscale dello Stato nel sistema della Convenzione europea per i diritti dell'uomo*, in *Rass. Trib.*, 2009, pp.1495 e ss.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

(*) L'autore intende ringraziare il Dott. Pietro Frascarelli per la collaborazione prestata
nell'organizzazione dei materiali e nella ricerca bibliografica e giurisprudenziale