Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.426/2002 /bom

Sentenza del 23 giugno 2003
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
A._____,
ricorrente,

contro

Billag SA, Ufficio svizzero di riscossione dei canoni radiotelevisivi, avenue de Tivoli 3, 1700 Friborgo,
Ufficio federale delle comunicazioni, rue de
l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienna,
Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni, 3003 Berna.

Oggetto
tasse di ricezione radiotelevisive,

ricorso di diritto amministrativo contro la decisione del 15 agosto 2002 del Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni.

Fatti:
A.
Il 7 novembre 2000, A._____, nato nel 1928, ha inoltrato una domanda di esenzione dal pagamento delle tasse di ricezione radiofoniche e televisive alla Billag SA, Ufficio svizzero di riscossione dei canoni radiotelevisivi. Egli ha fatto valere, tra l'altro, di percepire una rendita dell'AVS di fr. 2'750.– mensili, pari a fr. 33'000.– annui e di vivere con sua figlia.
Con decisione del 5 dicembre 2000, Billag SA ha respinto la domanda. Ha osservato che il reddito di cui disponeva l'interessato superava il limite previsto dall'art. 46 dell'ordinanza del 6 ottobre 1997 sulla radiotelevisione (ORTV; RS 784.401), nella versione in vigore all'epoca, per poter beneficiare dell'esenzione richiesta.
B.
Il 19 dicembre 2000, A._____ si è rivolto all'Ufficio federale delle comunicazioni, il quale ne ha respinto il gravame in data 26 luglio 2001. Detta autorità ha osservato - in sostanza - che l'istanza andava respinta sia in applicazione degli art. 45 e 46 ORTV, nella versione in vigore all'epoca della domanda, in quanto la rendita di cui disponeva l'insorgente superava il limite fissato allora dall'ordinanza per poter essere esentato dal pagamento delle tasse di ricezione, sia in virtù del nuovo art. 45 cpv. 2 e 4 ORTV, il cui testo era stato modificato il 27 giugno 2001, poiché, contrariamente a quanto richiesto dalla citata norma, l'interessato non percepiva prestazioni complementari.
Detta decisione è stata confermata su ricorso dal Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni (in seguito: Dipartimento federale) con decisione del 15 agosto 2002, il quale ha ribadito che, nel caso di specie, non erano soddisfatti i requisiti di cui all'art. 45 ORTV.
C.
Il 5 settembre 2002 A._____ ha esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto amministrativo,

con cui fa valere che le sue risorse finanziarie limitate non gli permettono di vivere in modo decente.
Chiamati ad esprimersi, Billag SA e l'Ufficio federale delle comunicazioni propongono la reiezione del ricorso. Da parte sua, il Dipartimento federale ne postula la reiezione in ordine e nel merito.
Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con pieno potere d'esame l'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 128 II 13 consid. 1a, 46 consid. 2a; 126 I 50 consid. 1 e rispettivi rinvii).
1.1 Giusta i combinati art. 97 cpv. 1 OG e 5 PA, il ricorso di diritto amministrativo è aperto contro decisioni che si fondano - o che si sarebbero dovute fondare - sul diritto pubblico federale, a condizione che esse emanino da una delle autorità indicate all'art. 98 OG e che non sia data alcuna delle eccezioni previste dagli art. 99 a 102 OG o da altra legge federale (DTF 128 II 311 consid. 2, 259 consid. 1.2; 128 I 46 consid. 1b/aa). Nel caso concreto, la decisione contestata, che si fonda sulla legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40), quindi sul diritto pubblico federale, è stata emanata da un dipartimento federale ai sensi dell'art. 98 lett. b OG. Inoltre nessun dei motivi d'inammissibilità di cui agli art. 99 a 101 OG è realizzato nella fattispecie; in particolare l'art. 99 cpv. 1 lett. b OG non osta al ricorso di diritto amministrativo, dato che questo rimedio è ammissibile contro le decisioni che applicano una tariffa (DTF 116 V 130 consid. 2a; 109 Ib 308 consid. 1).
Ne discende che l'impugnativa in esame, presentata tempestivamente (art. 106 cpv. 1 OG) da una persona legittimata ad agire (art. 103 lett. a OG) avverso una decisione emanata da una delle istanze contemplate dall'art. 98 OG è, in linea di principio, ammissibile.
1.2 Con il rimedio esperito il ricorrente può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). Il Tribunale federale può sindacare l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti - che in concreto possono essere verificati d'ufficio (art. 104 lett. b e 105 cpv. 1 OG; DTF 128 II 56 consid. 2b) - ma non può invece pronunciarsi sull'adeguatezza della sentenza impugnata (art. 104 lett. c OG; DTF 127 II 297 consid. 2a). Quale organo della giustizia amministrativa, esso esamina d'ufficio l'applicazione del diritto federale, inclusi i diritti costituzionali (DTF 128 II 56 consid. 2b; 126 V 252 consid. 1a), senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata né dai motivi invocati dalle parti. In altre parole, il ricorso può essere accolto per ragioni che il ricorrente non ha addotto oppure essere respinto per motivi diversi da quelli contenuti nella decisione querelata (art. 114 cpv. 1 in fine OG; DTF 127 II 264 consid. 1b, 8 consid. 1b; 125 II 497 consid. 1b/aa e rispettivi richiami).
1.3 Conformemente all'art. 108 cpv. 2 OG, il ricorso di diritto amministrativo deve contenere, tra l'altro, le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova; il ricorrente deve segnatamente allegare le proprie censure in modo intelligibile, esporre - perlomeno implicitamente - i motivi su cui si fonda (art. 104 OG) e precisare infine perché e in quale misura la decisione querelata è contestata (cfr. sulle esigenze di motivazione DTF 118 Ib 134 consid. 2). In proposito il Tribunale federale valuta con maggior indulgenza il contenuto dell'atto di ricorso redatto senza l'ausilio di un avvocato o di un mandatario professionale, nel qual caso il metro di giudizio sarebbe senz'altro più severo (DTF 109 Ia 217 consid. 2b). Ora, anche se il gravame in esame non contiene una conclusione esplicita, da esso si può comunque dedurre che il ricorrente postula sia l'annullamento della decisione impugnata sia che gli venga concessa l'esenzione dal pagamento delle tasse radiotelevisive litigiose. Alla luce del potere cognitivo attribuito al Tribunale federale dall'art. 114 OG, queste conclusioni sono ammissibili. Va poi osservato che sebbene gran parte delle critiche sviluppate nel gravame non si riferiscono all'oggetto del litigio e
sfuggono, quindi, ad un esame di merito, dall'impugnativa emergono tuttavia con sufficiente chiarezza i motivi per i quali la pronuncia dipartimentale è contestata.
1.4 La decisione impugnata è stata resa in applicazione dell'art. 45 cpv. 2 e 4 ORTV (in vigore dal 1°agosto 2001). Adito con ricorso di diritto amministrativo il Tribunale federale può esaminare a titolo pregiudiziale la legalità e la costituzionalità delle ordinanze del Consiglio federale. Trattandosi di un'ordinanza dipendente emanata in virtù di una regolamentazione di livello legislativo, il Tribunale federale vaglia se il Consiglio federale è rimasto entro i limiti dei poteri conferitigli dalla legge. Nella misura in cui la delega legislativa non consente al Consiglio federale di derogare alla Costituzione, il Tribunale federale ha ugualmente la facoltà di controllare la costituzionalità delle regole contenute nell'ordinanza. Allorquando la delega legislativa concede un potere di apprezzamento molto ampio al Consiglio federale per fissare le disposizioni di esecuzione, detta clausola vincola il Tribunale federale. In tal caso, esso non può sostituire il proprio potere di apprezzamento a quello del Consiglio federale e deve limitarsi ad esaminare se l'ordinanza oltrepassa manifestamente il quadro

della delega legislativa concessa al Consiglio federale oppure se, per altri motivi, essa appaia contraria alla legge o alla
Costituzione (DTF 122 II 193 consid. 3c/bb; 120 Ib 97 consid. 3a; 118 Ib 81 consid. 3b, 367 consid. 4).
1.5 Giusta l'art. 164 cpv. 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Secondo la lettera d del medesimo disposto vi rientrano in particolare le disposizioni fondamentali in materia di cerchia dei contribuenti, oggetto e calcolo dei tributi. Gli elementi determinanti per il calcolo del canone di ricezione così come per un eventuale esenzione dall'obbligo di pagarlo dovrebbero quindi essere disciplinati in modo preciso in una legge federale. Ora l'attuale legge federale sulla radiotelevisione non contiene nessuna norma (esplicita) che tratta questa questione. L'art. 55 cpv. 1 LRTV prevede unicamente che chi intende ricevere programmi radiotelevisivi deve, tra l'altro, pagare una tassa di ricezione. I capoversi 2 e 3 indicano poi che incombe al Consiglio federale stabilire le tasse di ricezione, tenendo conto dei presumibili fabbisogni finanziari e delle ulteriori possibilità di finanziamento, così come di disciplinare i dettagli, ossia le modalità di applicazione per fissare l'importo delle tasse di ricezione. I criteri determinanti per concedere l'esenzione dal pagamento del canone di ricezione sono quindi disciplinati unicamente in un'ordinanza, ossia
all'art. 45 ORTV, e non in una legge federale, contrariamente alle esigenze dell'art. 164 cpv. 1 lett. d Cost. (cfr. tuttavia l'art. 191 Cost.). In simili circostanze, si pone il quesito di sapere se detta esenzione, prevista unicamente in un'ordinanza e concernente una cerchia relativamente estesa di persone al beneficio di prestazioni complementari dell'AVS o dell'AI, sia effettivamente coperta dall'art. 55 LRTV e se la stessa non porta ad una forma di compensazione orizzontale inammissibile. In effetti, come emerge dal Messaggio del Consiglio federale del 18 dicembre 2002 concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione, in seguito all'introduzione del nuovo art. 45 ORTV, 110'000-120'000 persone in più possono essere esentate dal pagamento del canone di ricezione; per compensare le entrate che sono così venute a mancare, il canone è stato aumentato del 4,1% (aumento in vigore dal 2003), ciò che comporta di fatto per ogni economia domestica sottoposta all'obbligo di versare il canone un aumento di circa fr. 20.– all'anno (FF 2003 pag. 1399 segg., spec. pag. 1471 seg.). Nella concreta fattispecie, non occorre tuttavia esaminare in modo più dettagliato questo quesito, il quale non è di rilievo per
l'esito della vertenza. Va poi sottolineato che, come risulta dal già citato Messaggio del 18 dicembre 2002, i nuovi art. 76 cpv. 5 e 78 LRTV sanciranno nella legge dei principi più precisi concernenti il canone di ricezione, segnatamente la facoltà concessa al Consiglio federale di esentare determinate categorie di persone dall'obbligo di pagare quest'ultimo (FF 2003 pag. 1399 segg., spec. 1552 e 1632).
2.
2.1 L'art. 45 cpv. 2 lett. a e b ORTV, nella versione in vigore il 7 novembre 2000, quando è stata inoltrata la domanda di esenzione in esame, prevedeva che "su richiesta scritta, sono pure esentati dall'obbligo di pagare la tassa le persone invalide almeno al 50 per cento e con reddito modesto così come i beneficiari di una rendita AVS con reddito modesto". L'art. 46 ORTV precisava poi che "per reddito modesto si intende un reddito inferiore ai cinque terzi dell'importo annuo minimo della rendita semplice AVS" (cpv. 1) e che "per reddito s'intendono tutte le entrate di cui all'art. 3c della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità" (cpv. 2). Quest'ultima norma era interpretata nel senso che essa fissava in modo esaustivo gli elementi da prendere in considerazione per il calcolo del reddito determinante, escludendo certe prestazioni menzionate al suo secondo capoverso. In particolare, le prestazioni complementari dell'AVS o dell'AI così come prestazioni d'aiuto sociale o di natura manifestamente assistenziale che non erano computate nei redditi determinanti dall'art. 3c cpv. 2 LPC non erano considerate né per la definizione del reddito modesto
né di quello determinante.
2.2 Vagliando la costituzionalità dei citati art. 45 e 46 ORTV, il Tribunale federale, in una sentenza inedita 2A.283/2000 del 5 gennaio 2001, ha rilevato che il riferimento ad un multiplo dell'importo minimo annuale della rendita AVS semplice, sebbene non fosse di per sé discutibile, aveva tuttavia come conseguenza indiretta di trattare in modo diverso le persone invalide o i redditieri di condizione modesta a seconda che disponevano o no di un reddito equivalente grazie a prestazioni complementari. Al riguardo il Tribunale federale ha osservato che tutti i redditieri beneficiari di tali prestazioni siccome la loro rendita dell'AVS o dell'AI era insufficiente a sopperire al loro sostentamento facevano parte, in linea di principio, della categoria delle persone con reddito modesto. Ciò risultava d'altronde dal messaggio del 21 settembre 1964 del Consiglio federale a sostegno di

un disegno di legge su prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, ove veniva rilevato che era indispensabile creare un sistema di prestazioni sociali complementari destinate a garantire alle persone meno abbienti un reddito minimo (FF 1964 II p. 1786). Orbene, il sistema di calcolo instaurato dall'art. 46 ORTV
si allontanava da queste considerazioni: basandosi sulla rendita semplice AVS, non considerava il fatto che detta rendita variava a seconda della durata e dell'ammontare dei contributi versati né che essa poteva essere completata o no da prestazioni complementari. Secondo il Tribunale federale, il sistema di calcolo in questione non corrispondeva pertanto allo scopo dell'art. 45 ORTV, il quale era precisamente di esonerare dal pagamento dei canoni radiotelevisivi i redditieri o gli invalidi che versavano in difficili condizioni finanziarie. Il sistema in esame creava una disparità di trattamento tra due redditieri che disponevano di risorse identiche, di cui uno era esentato dal pagare le tasse di ricezione vista la modicità della sua rendita, allorché l'altro non lo era, poiché la sua rendita superava la soglia dei cinque terzi della rendita AVS semplice. Orbene, nessun criterio oggettivo giustificava che una persona che aveva contribuito di più all'AVS fosse sfavorita. Secondo il Tribunale federale, definendo in modo troppo restrittivo le nozioni di reddito modesto e determinante, l'art. 46 ORTV aveva come conseguenza che numerosi redditieri AVS/AI, le cui risorse non bastavano per provvedere al loro sostentamento, non potevano
beneficiare dell'esenzione, ciò che era contrario al principio della parità di trattamento garantito dall'art. 8 cpv. 1 Cost.
2.3 In seguito a questa sentenza, il Consiglio federale ha modificato il 27 giugno 2001 l'ordinanza del 6 ottobre 1997 sulla radiotelevisione, modifica entrata in vigore il 1°agosto 2001 (cfr. RU 2001 pag. 1680 segg.). L'art. 46 ORTV è stato abrogato e i capoversi 2 a 4 dell'art. 45 ORTV sono stati modificati. Il nuovo art. 45 ORTV prevede ora che l'esenzione viene accordata alle persone aventi diritto alle prestazioni complementari in conformità alla legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (cpv. 2). Più precisamente solo le persone che possono fornire una decisione cresciuta in giudicato relativa al diritto alle prestazioni complementari (cpv. 4) possono essere esentate. Si pone quindi il quesito di sapere se questa nuova regolamentazione disattende il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 8 cpv. 1 Cost. (su questa nozione, cfr. DTF 123 I 1 consid. 6a e rinvii).
2.4 Se l'unico criterio determinante fosse l'ammontare del reddito di cui dispone un potenziale contribuente, se ne potrebbe dedurre, a prima vista, che l'art. 45 ORTV dia luogo a delle disparità di trattamento: in effetti, allorché dispongono di risorse equivalenti, delle persone (che percepiscono prestazioni complementari) sarebbero esentate e altre no (cfr. sentenza inedita 2A.283/2000 del 5 gennaio 2001, ove il Tribunale federale aveva rilevato una simile disparità di trattamento). In realtà, la soluzione scelta dal Consiglio federale è stata di concedere l'esenzione - equiparata ad una misura di politica sociale - ad un preciso gruppo sociale, i redditieri al beneficio di prestazioni complementari dell'AVS o dell'AI, ossia alle persone le cui rendite sono insufficienti per sopperire al loro sostentamento (cfr. Messaggio citato del 18 dicembre 2002 in: FF 2003 pag. 1471 seg.). È vero che con questo sistema una persona che dispone solo di un reddito modesto ma che non percepisce, per qualsiasi motivo, prestazioni complementari e non fa quindi parte del suddetto gruppo sociale, non può essere esonerata. Ciò non porta tuttavia ad un'inammissibile disparità di trattamento: il sistema sociale prevede in effetti altri correttivi -
ad esempio le prestazioni d'aiuto sociale o di natura assistenziale - che permettono di tener conto delle situazioni particolari. Si può quindi considerare che il sistema litigioso fornisce un'adeguata risposta per la maggioranza dei casi che si presentano e che non impedisce che determinate particolari situazioni siano risolte tramite altre normative a carattere sociale. È vero che il presente sistema è schematico e che presenta una certa rigidezza inerente ad ogni sistema di esenzione. Ciò non è tuttavia sufficiente per ritenere che ne derivano risultati che urtano il principio della parità di trattamento (cfr. per analogia la giurisprudenza in materia fiscale, DTF 120 Ia 329 consid. 3; 110 Ia 7 consid. 2b). Va poi osservato che la soluzione scelta ha il pregio della semplicità, ciò che costituisce un'esigenza praticamente indispensabile per un sistema di esenzione a larga scala e la cui esecuzione incombe ad un organo indipendente, incaricato della riscossione dei canoni di ricezione. Quest'ultimo può quindi pronunciarsi su una domanda di esonero senza dovere effettuare esso stesso calcoli dispendiosi o procedere a misure istruttorie complicate riguardo alla situazione finanziaria dei diretti interessati, ciò che peraltro
nemmeno rientra nelle sue competenze. Occorre poi sottolineare che se fosse determinante solo l'aspetto finanziario - ossia se l'esenzione dovesse essere concessa ad ogni persona che dispone di un reddito modesto

- l'unico criterio decisionale che potrebbe allora essere preso in considerazione sarebbe la tassazione fiscale, ciò che è già il caso in materia di sovvenzioni per i contributi dell'assicurazione malattia. Orbene, oltre al fatto che anche questo sistema non è perfetto (se si pensa alle persone che non dichiarano alcun reddito senza essere tuttavia indigenti), il sovraccarico di lavoro amministrativo causato da questo modo di procedere, se appare giustificato trattandosi del pagamento di premi assicurativi non solo elevati ma anche obbligatori per tutti, risulta del tutto sproporzionato in confronto all'ammontare relativamente esiguo del canone di ricezione. La scelta di un sistema di esenzione basato sul diritto a prestazioni complementari dell'AVS o dell'AI poggia pertanto su motivi oggettivi ed, di conseguenza, ammissibili. L'art. 45 ORTV non viola pertanto il principio dell'uguaglianza di trattamento garantito dall'art. 8 cpv. 1 Cost.

3.

Nel caso concreto, la domanda di esenzione dal pagamento delle tasse di ricezione radiotelevisive è stata in un primo tempo respinta in virtù degli art. 45 e 46 ORTV, nella versione in vigore il 7 novembre 2000, ossia perché i mezzi finanziari di cui disponeva all'epoca il ricorrente, il quale vive con la figlia, superavano il limite fissato dall'ordinanza per concedere l'esonero sollecitato. Egli percepiva allora una rendita dell'AVS di fr. 2'750.– mensili, pari a fr. 33'000.– annui, allorché il limite di cui all'art. 46 ORTV era di fr. 30'150.– per una comunica domestica composta da due persone. In seguito alla modifica entrata in vigore il 1°agosto 2001 dell'ordinanza sulla radio televisione, la domanda di esenzione è stata respinta poiché, contrariamente a quanto previsto dal nuovo art. 45 cpv. 2 e 4 ORTV, il ricorrente non percepiva prestazioni complementari e non poteva, di conseguenza, produrre una decisione cresciuta in giudicato attestante del suo diritto ad ottenere dette prestazioni. Orbene, come illustrato in precedenza, la citata esigenza poggia su criteri oggettivi: il rifiuto di esonerare il ricorrente dal pagamento del canone di ricezione deve quindi essere confermato. Al riguardo va precisato che se, come

fatto valere nella lettera spedita il 16 maggio 2001 dal ricorrente all'Ufficio federale delle comunicazioni (ove sostiene di aver chiesto il conferimento di prestazioni complementari), questi dovesse effettivamente beneficiare di prestazioni complementari, in tal caso l'esenzione richiesta dovrà essere concessa retroattivamente, ossia dal momento in cui tale diritto gli viene riconosciuto. Non si può invece considerare che, in virtù del principio della parità di trattamento, incombe all'organo indipendente incaricato d'incassare i canoni di ricezione di determinare se siano adempiti i requisiti per poter beneficiare di prestazioni complementari. In effetti, dato che la situazione finanziaria dev'essere precisamente definita, visti gli elementi finanziari da verificare e da accertare (cfr. art. 3b e 3c LPC) nonché considerato che ciò implica anche la consultazione di documenti presso diverse autorità, la mole di lavoro e i costi amministrativi generati da un simile esame risultano totalmente sproporzionati, trattandosi di un calcolo ipotetico effettuato ai fini di un'eventuale esenzione dal pagamento di tasse relativamente modiche. Infine, va rilevato che nell'inserto di causa figura anche un'altra lettera del ricorrente, datata

30 novembre 2001, ove egli afferma invece di non volere richiedere prestazioni complementari "per motivi di principio". In proposito va precisato che chi rinuncia volontariamente a percepire prestazioni alle quali avrebbe diritto deve anche assumersi le conseguenze che ne derivano, ossia l'obbligo di dover pagare esso stesso le tasse di ricezione radiotelevisive.

Per i motivi esposti, la decisione impugnata si rivela giustificata: il ricorso, infondato, dev'essere respinto e il giudizio querelato confermato.

4.

Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Il loro ammontare viene fissato tenendo conto della situazione finanziaria modesta del ricorrente. Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 200.– è posta a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al ricorrente, alla Billag SA, all'Ufficio federale delle comunicazioni e al Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni.

Losanna, 23 giugno 2003

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: La cancelliera: