

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **191/1986** (ECLI:IT:COST:1986:191)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**

Udienza Pubblica del **20/05/1986**; Decisione del **30/06/1986**

Deposito del **14/07/1986**; Pubblicazione in G. U. **23/07/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12193 12195 12218**

Atti decisi:

N. 191

SENTENZA 30 GIUGNO 1986

Deposito in cancelleria: 14 luglio 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 35/1 s.s. del 23 luglio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata il 7 luglio 1977 e riapprovata

il 18 ottobre 1977 dal Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige, recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 14, concernente disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative"; promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 novembre 1977, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 1977.

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino - Alto Adige;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 1986 il Giudice relatore Antonio La Pergola; _

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Sergio Panunzio, per la Regione.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il testo della Regione Trentino - Alto Adige riapprovato dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1977, e recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 14, concernente disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative".

Rileva anzitutto l'Avvocatura dello Stato che il disegno di legge impugnato prevede che siano sottoposte a tasse regionali sulle concessioni non governative le licenze di cui agli artt. 111 e 115 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, ora rilasciate dai Presidenti delle giunte provinciali sulla base dell'art. 20 dello statuto speciale di autonomia e relative alle arti tipografiche ed alle agenzie pubbliche e di affari. Tali provvedimenti sono stati soggetti a tassa sulle concessioni governative dai nn. 62 - 64 della tariffa allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641.

Già in sede di rinvio del disegno in questione il Governo aveva osservato che le tasse in oggetto non possono colpire gli atti dei Presidenti delle Province autonome, che in base all'art. 20 dello statuto ineriscano ad attività statali decentrate.

L'Avvocatura rileva ancora che l'art. 1 del disegno impugnato prevede che i ricorsi gerarchici alla Giunta regionale contro le decisioni adottate dal capo dell'ispettorato generale delle finanze, devono intendersi accolti in caso di silenzio della Giunta stessa.

Ad avviso del Governo era stato già rilevato in sede di rinvio che non è ammissibile l'applicazione alla fattispecie dell'istituto del silenzio - accoglimento: il perseguimento di interessi pubblici non può trovare pregiudizio per causa dell'attribuzione di rilievo positivo al comportamento inerte dell'amministrazione.

L'Avvocatura ricorda che la prima questione ora sollevata davanti alla Corte era già stata posta dal Governo in sede di approvazione della legge regionale n. 14 del 1975. In quell'occasione la Regione aveva tentato di sottoporre a imposta regionale le licenze in discorso; ma il Governo rilevava tuttavia che l'art. 20 dello statuto non ha previsto - in materia - alcun trasferimento di competenza dallo Stato alle Province.

Ora, la Regione obietta che si tratta di due funzioni, le quali, in quanto attribuite ai Presidenti delle Province, devono ritenersi trasferite a queste ultime e così esercitabili anche dai loro Presidenti, anziché, come di solito avviene, dalle giunte. Ci troveremmo allora di fronte a concessioni che, prima governative, sono divenute provinciali. Replica in proposito l'Avvocatura che questa Corte, con la sentenza n. 14 del 1956, ha escluso che la norma del previgente statuto, in tutto analoga a quella attualmente in vigore, abbia operato alcun

"decentramento istituzionale" per quel che concerne l'attuale controversia. Le norme di attuazione dello statuto speciale approvate con il d.P.R. n. 686 del 1973 attribuiscono al Presidente della Provincia, quale autorità locale di pubblica sicurezza, una figura giuridica non diversa da quella rivestita dal Sindaco, quando è considerato come organo dello Stato.

Dovendo le licenze in oggetto ancora ritenersi governative, il disegno legislativo impugnato offenderebbe l'art. 73 dello statuto di autonomia.

Tale ultima norma, nell'attribuire alla Regione la facoltà di istituire tributi propri, pone infatti il limite costituito dall'armonia "con i principi del sistema tributario dello Stato"; fra tali principi, secondo l'Avvocatura dello Stato, vi sarebbe quello ricavabile dagli artt. 1 - 3 della legge n. 281 del 1970 e dallo stesso d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, in base al quale va riconosciuta allo Stato la potestà impositiva, con riguardo alle concessioni di propria competenza, potestà riaffermata dall'art. 77 lett. b) dello stesso statuto.

Del pari decisiva, ai fini del rigetto della tesi regionale, sarebbe la considerazione che gli stessi atti che la Regione vuol sottoporre a tassa di concessione, sono già soggetti a tassa di concessione governativa, sulla base dei n. 62, 63 e 64 della tariffa allegata al d.P.R. n. 641 del 1972.

Il Presidente del Consiglio, per tramite dell'Avvocatura dello Stato, insiste altresì sull'illegittimità della previsione da parte del disegno di legge impugnato del silenzio - accoglimento, in relazione ai ricorsi presentati alla Giunta regionale, contro le decisioni dell'ispettorato generale delle imposte.

Anche se, osserva l'Avvocatura, vanno aumentando i casi di silenzio - accoglimento previsti dal legislatore, essi rappresentano pur sempre deroghe al principio generale operante nella nostra giustizia amministrativa, che attribuisce normalmente al silenzio della pubblica amministrazione il significato di rigetto delle istanze o dei ricorsi del privato.

All'inerzia dell'amministrazione può talora attribuirsi valore equivalente ad un provvedimento di visto o di approvazione ma non si è mai riconosciuto al suddetto silenzio valore di accoglimento del ricorso del privato contro un atto amministrativo e quindi valore di annullamento dell'atto impugnato.

L'Avvocatura conclude che gli artt. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e 11 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, rappresentano appunto la manifestazione ed applicazione "di un principio generale dell'ordinamento e del sistema di giustizia tributaria".

Per i suddetti motivi si chiede che questa Corte dichiari incostituzionale il disegno di legge regionale impugnato in relazione alla violazione degli artt. 73 e 77 dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige.

2. - Si costituisce nel presente giudizio di costituzionalità la Regione Trentino - Alto Adige, la cui difesa osserva anzitutto che l'esercizio dei poteri amministrativi in oggetto è demandato, nell'ambito della Regione, ai Presidenti delle due Province autonome, e ciò sulla base dell'art. 20 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione.

Alla tesi del Presidente del Consiglio secondo cui le suddette disposizioni non avrebbero operato alcun "trasferimento istituzionale" in materia di pubblica sicurezza alle Province di Trento e Bolzano è opposto che se le attribuzioni in oggetto costituiscano espressione di una competenza propria, o invece di una competenza delegata, è questione del tutto irrilevante; in ogni caso ci troveremmo di fronte a funzioni esercitate da un organo della Provincia ed in quanto tali provinciali.

Pertanto, continua la difesa della Regione, deve escludersi che il disegno impugnato violi il

principio secondo il quale deve riconoscersi allo Stato la potestà impositiva con riferimento alle "concessioni di propria competenza", in quanto le licenze in oggetto sono di competenza delle Province autonome.

Comunque, soggiunge la difesa regionale, la competenza vantata dalle Province non deriva da una delega' non essendo l'onere delle relative spese a carico dello Stato (come previsto per il caso opposto dall'art. 16, terzo comma, dello statuto). Tutte le spese relative alle funzioni in oggetto sono viceversa a carico delle Province. Il che si assume debba comportare la legittimità dell'istituzione di un tributo da parte della Regione, nel rispetto del principio di corrispondenza tra titolarità delle funzioni e potestà impositiva.

Inoltre non sarebbe conferente l'argomento secondo il quale le licenze in questione sarebbero già sottoposte ad un tributo statale sulla base di quanto previsto dalla tabella allegata al d.P.R. n. 641 del 1972.

Infatti, il disegno di legge impugnato tenderebbe solo ad introdurre, nell'ambito regionale, forme di imposizione sostitutive della tassa di concessione governativa, fine questo pienamente legittimo, in considerazione dell'assetto delle competenze delle Province nella materia in oggetto.

Quanto, poi, al secondo motivo di impugnazione, la difesa regionale osserva che la disciplina dettata dal legislatore statale in materia di silenzio - rigetto e di contenzioso amministrativo nel settore delle tasse sulle concessioni governative non può rappresentare l'espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento, ma il risultato della scelta di una determinata soluzione normativa, che ammetterebbe ampie possibilità di deroga. Al riguardo vengono richiamate varie norme legislative.

Per i suddetti motivi la Regione confida nel rigetto del ricorso.

3. - All'udienza del 20 maggio 1986 tanto l'Avvocatura dello Stato quanto la difesa della Regione Trentino - Alto Adige hanno insistito sulle rispettive tesi.

Inoltre, la difesa della Regione Trentino - Alto Adige ha fatto notare come il quadro della normativa concernente l'oggetto della controversia sia parzialmente mutato in base all'art. 8 del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 1979, n. 3 e al decreto del Ministro delle Finanze 29 novembre 1978 (pubblicato nella G. U. 14 dicembre 1978, n. 348).

Dalla predetta normativa, applicativa dell'art. 19 del d.P.R. n.616/77, si ricava che la tassa di cui al n. 62 della tabella allegata al d.P.R. n. 641/72 è divenuta, al pari di altre, un tributo comunale.

Considerato in diritto:

1. - La presente questione, promossa dal Presidente del Consiglio, concerne il testo della legge riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige il 18 ottobre 1977, dopo il rinvio disposto dal Governo.

Il testo normativo impugnato reca integrazioni e modifiche alla legge regionale del 29 dicembre 1975, n. 14, concernente la disciplina delle tasse regionali e delle sopratasse provinciali sulle concessioni non governative. Nel ricorso dello Stato si deduce un duplice ordine di censure.

a) In primo luogo, la Regione avrebbe ecceduto le proprie competenze con il sottoporre alle tasse regionali sulle concessioni non governative le licenze previste agli artt. 111 e 115 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. n. 773 del 1931). Tali provvedimenti sono, rispettivamente, la licenza per l'arte tipografica e quella per l'apertura e conduzione delle agenzie (*) di affari. Ai sensi dell'art. 20 dello statuto del Trentino - Alto Adige (e dell'art. 3 delle norme di attuazione poste nel d.P.R. n. 686/73), il relativo rilascio compete ai Presidenti delle giunte provinciali (di Trento e Bolzano), i quali esercitano, infatti, le attribuzioni spettanti alle autorità di pubblica sicurezza in varie materie, incluse le due in considerazione. L'Avvocatura dello Stato ritiene che, alla stregua di una precedente pronunzia della Corte (14/56), resa in merito all'art. 16 del previgente testo dello statuto speciale (cfr. art. 47 delle norme di attuazione del d.P.R. n. 574/51), di identico contenuto rispetto all'art. 20 dell'attuale statuto, non si debba ravvisare nel caso in esame alcun istituzionale decentramento delle attribuzioni di pubblica sicurezza a favore della Provincia: il Presidente della Giunta provinciale emanerebbe le licenze sopra menzionate in una veste giuridica, che, sostanzialmente, non differisce da quella assunta dal Sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza. Del resto, soggiunge l'Avvocatura, la vigente legislazione dello Stato include i provvedimenti che vengono in rilievo nella specie fra gli atti soggetti alle tasse sulle concessioni governative (cfr. le rispettive voci della tabella annessa al d.P.R. n. 641/72: Disciplina delle tasse sulle concessioni governative). Il che comproverebbe che difetta il presupposto giustificativo delle norme regionali dedotte in giudizio. Di qui il necessario risultato della violazione degli artt. 73 e 77 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dai quali trae fondamento la potestà legislativa ed impositiva della Regione, il cui esercizio è qui contestato.

b) L'altro rilievo formulato nel ricorso investe, come il corrispondente motivo di rinvio in seguito alla prima approvazione della legge, l'art. 1 del testo censurato. Ivi è posta la disposizione che sostituisce il terzo comma dell'art. 11 della legge regionale n. 14/75. Quest'ultima disposizione concerne i ricorsi (inerenti all'applicazione delle tasse in questione, prodotti avanti all'ispettorato generale delle finanze e del patrimonio) e contempla che, decorso il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso, senza che sia stata comunicata al ricorrente la relativa decisione, il ricorso s'intende respinto. La modifica introdotta dalla norma impugnata sta in ciò, che, decorso il termine anzidetto, il ricorso deve invece ritenersi accolto. Ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe stata così configurata un'ingiustificata deroga - e perciò un'infrazione - al principio generale vigente nel sistema della giustizia amministrativa, che, di regola, al silenzio dell'amministrazione conferisce l'opposto significato: quello, cioè, del diniego di accoglimento dell'istanza ovvero di rigetto del ricorso del privato.

2. - Quanto alla censura sopra richiamata sub 1 a) s'impongono le seguenti conclusioni. Essa è fondata, per le ragioni dedotte dallo Stato, con riguardo alla licenza che attiene alle agenzie (*) di affari. Si tratta di un atto ancora soggetto alla tassa sulle concessioni governative con d.P.R. n. 641/72,(**) 64, della tabella allegata, ed emesso dal Presidente della Giunta provinciale quale autorità locale di pubblica sicurezza, senza che le relative funzioni siano istituzionalmente passate in capo all'ente autonomo. Diverso avviso va accolto con riferimento alla licenza concernente le arti tipografiche. A proposito di quest'ultimo provvedimento, è infatti da osservare che la competenza ad emanarlo è stata trasferita ai comuni, in forza dell'art. 19 del d.P.R. n. 616/77, n. 11. La funzione di polizia amministrativa, che si concreta nel rilascio della licenza in questione, è attribuita al comune, come le altre elencate nell'art. 19, nel quadro del seguente regime: il consiglio comunale determina procedure e competenze in ordine all'esercizio di detta funzione; il Ministro dell'Interno può impartire, per il tramite del Commissario del Governo, direttive vincolanti ai sindaci, sempre con riguardo alla funzione attribuita al comune; per esigenze di pubblica sicurezza i provvedimenti, incluso quello qui considerato, sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso; il relativo diniego è efficace solo se il prefetto esprime parere conforme.

Ora, non occorre indagare se così si abbia decentramento istituzionale della funzione e di quale tipo o grado esso sia. Ai fini fiscali, che rilevano per l'attuale giudizio è, infatti, decisiva quest'altra considerazione. A norma dell'art. 8 del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, gli atti e provvedimenti emessi dai comuni nell'esercizio delle proprie funzioni, comprese quelle attribuite dal d.P.R. n. 616/77 e per le quali sia dovuta la tassa sulle concessioni governative, sono assoggettati, a decorrere dal 1 gennaio 1979, a tassa sulle concessioni comunali. L'individuazione degli atti soggetti a tale ultima tassa è rimessa, nel quinto comma dello stesso articolo, ad un decreto del Ministro delle Finanze, da emanarsi secondo le modalità ivi prescritte; quello adottato nella specie (d.m. 29 novembre 1978) prevede, infatti, al n. 16 dell'annessa tabella, fra gli atti gravati dalla tassa sulle concessioni comunali, la licenza per l'esercizio dell'arte tipografica. La licenza prevista nell'art. 111 del T. U. di pubblica sicurezza è dunque esclusa dai provvedimenti soggetti a tassa sulle concessioni governative nell'ambito in cui opera il regime fiscale dettato dalla legge statale in conformità ed attuazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 616. Non si vede, allora, perché la Regione del Trentino - Alto Adige non possa adottare il trattamento tributario disposto dalla norma impugnata; il contestato onere fiscale è fatto gravare su un atto che non figura più tra le concessioni governative; ed esso è stato imposto, occorre concludere, sul razionale e legittimo presupposto che la licenza rilasciata dal comune equivale, per quanto concerne la presente controversia, a quella rimessa al Presidente della Giunta provinciale.

3. - Il secondo motivo di ricorso dello Stato è fondato. Il principio al quale la legge regionale doveva nella specie adeguarsi, secondo il primo comma dell'art. 73 dello statuto, discende, come osserva l'Avvocatura, dall'art. 6 del d.P.R. n. 1199/71 e dall'art. 11 del d.P.R. 641/72. L'una e l'altra delle anzidette disposizioni riguardano, ciascuna nel proprio ambito, puntualmente il settore in cui la Regione ha preteso di esercitare la sua potestà impositiva e legislativa. L'art. 6 del d.P.R. n. 1199/71 statuisce, in materia di ricorsi amministrativi, che, decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti. Analogo criterio è sancito, con specifico riferimento alla disciplina delle tasse sulle concessioni governative, nel terzo comma dell'art. 11 del d.P.R. n. 641/1972. La normativa invocata in giudizio dallo Stato costituisce, secondo statuto, un limite della sfera attribuita al legislatore del Trentino - Alto Adige; limite che il censurato regime delle tasse sulle concessioni regionali ha mancato di rispettare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Trentino - Alto Adige, riapprovata dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1977 e recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 14, concernente: Disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative", nella parte in cui comprende - ad integrazione della tabella allegata alla legge regionale n. 14 del 1975 - fra le tasse di spettanza regionale, al numero 67 (*), quella per la licenza prescritta dall'art. 115 del Testo Unico di pubblica sicurezza per aprire o condurre agenzie (**) di affari;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Trentino - Alto Adige, riapprovata dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1977 di cui al n. 1);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della

Regione Trentino - Alto Adige di cui al n. 1), nella parte in cui - ad integrazione della tabella allegata alla legge regionale n. 14 del 1975 - comprende fra le tasse regionali, al numero 66, quella relativa alla licenza per l'esercizio delle arti tipografiche di cui all'art. 111 del Testo Unico di pubblica sicurezza, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 73 e 77 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 giugno 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.