

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **272/1986** (ECLI:IT:COST:1986:272)

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

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

Udienza Pubblica del **28/10/1986**; Decisione del **16/12/1986**

Deposito del **19/12/1986**; Pubblicazione in G. U. **24/12/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12188 12191**

Atti decisi:

N. 272

SENTENZA 16 DICEMBRE 1986

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 60/1 s.s. del 24 dic. 1986.

Pres. LA PERGOLA - Rel. PESCATORE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ANTONIO LA PERGOLA, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - 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, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata il 25 novembre 1982 e

riapprovata il 24 febbraio 1983 dal Consiglio regionale della Lombardia recante "Modifiche ed integrazioni alla tariffa annessa alla legge regionale 10 marzo 1980 n. 25 concernente la disciplina delle tasse sulle concessioni regionali" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 17 marzo 1983, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 1983.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 28 ottobre 1986 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'Avv. Valerio Onida per la Regione.

Ritenuto in fatto:

1. - La l. della regione Lombardia approvata il 25 novembre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983, recante "Modifiche e integrazioni alla tariffa annessa alla l. reg. 10 marzo 1980, n. 25, concernente la disciplina delle tasse sulle concessioni regionali" è stata impugnata per incostituzionalità con ricorso 17 marzo 1983 del Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 119 Cost., e in relazione all'art. 3 della l. 16 maggio 1970, n. 281 ed ai nn. 89 e 119 della tariffa delle tasse sulle concessioni governative annessa al d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121.

Nel ricorso si osserva che il Testo Unico delle disposizioni in materia di tasse sulle concessioni governative, approvato con d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121, prevedeva che la tassa sull'autorizzazione per l'apertura e l'esercizio dei campeggi fosse commisurata alla superficie del campeggio e che quella sull'autorizzazione per l'apertura e l'esercizio dei villaggi turistici fosse stabilita in misura fissa (tariffa allegata voce n. 89). Il provvedimento legislativo regionale impugnato, invece, dispone all'art. 1, che la tassa sulle concessioni regionali per l'apertura e l'esercizio tanto dei campeggi quanto dei villaggi turistici sia commisurata alla classificazione attribuita al singolo esercizio in forza della legge regionale n. 71 del 1981. Si deduce che in tal modo vengono violati i limiti posti alla potestà impositiva delle regioni a statuto ordinario nella materia delle tasse sulle concessioni regionali dall'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Si deduce, inoltre, che i limiti stabiliti dall'art. 3 della legge n. 281 del 1970 sono violati anche dall'art. 2 del provvedimento legislativo regionale, il quale alla voce di tariffa regionale n. 24 riguardante fiere e mercati introduce una sottovoce (n. 2) che non era prevista dalla corrispondente voce n. 119 della tariffa delle tasse di concessione governativa.

Si contesta che una giustificazione a tale normativa possa derivare dalla circostanza che la Regione Lombardia, con l. n. 71 del 1981, ha modificato i criteri di classificazione dei campeggi e villaggi turistici e con la l. n. 45 del 1980 ha dettato la nuova normativa regionale in materia di fiere e mercati.

2. - Davanti a questa Corte si è costituita la Regione Lombardia, chiedendo in via principale che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato. In via subordinata di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 16 maggio 1970, n. 281, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.

L'inammissibilità del ricorso è allegata sotto il profilo che, riguardo alle tasse regionali di concessione per l'apertura e l'esercizio dei villaggi turistici, l'art. 11 della legge reg. n. 71 del 1981, non impugnato tempestivamente, prevedeva che la autorizzazione all'apertura e alla

gestione comporta "il pagamento della tassa di concessione regionale secondo le misure stabilite dalle norme legislative regionali in materia salvo il successivo adeguamento di dette norme sulla base dei nuovi criteri di classificazione delle aziende".

La stessa tesi viene sostenuta riguardo alle tasse di concessione in materia di fiere, già regolate dalla l. n. 45 del 1980, rispetto alla quale l'art. 2 della legge impugnata avrebbe mero carattere di attuazione.

Quanto al merito, la Regione sostiene che il ricorso del Presidente del Consiglio muove da una interpretazione dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, illegittimamente riduttiva dell'autonomia regionale. Questa - secondo tale interpretazione - si esaurirebbe nel determinare l'ammontare della tassa nei limiti previsti e i criteri per la determinazione delle misure delle tasse applicate in misura graduata non potrebbero che essere quelli stabiliti dalle voci della tariffa delle tasse di concessione governativa vigenti nel momento in cui le Regioni hanno istituito il proprio tributo. Così, in materia di campeggi e villaggi turistici si dovrebbe far riferimento alla voce n. 89 della tariffa annessa al d.P.R. 1 giugno 1961, n. 121; in materia di fiere e mercati alla voce n. 119 della medesima tariffa. Ne conseguirebbe che la legislazione sostanziale della Regione dovrebbe adattarsi ai vincoli della legislazione finanziaria.

Tale interpretazione, secondo la Regione, non sarebbe sostenibile.

Infatti l'art. 3 della legge n. 281 del 1970 era inserito in un provvedimento che tendeva ad assicurare immediatamente alle Regioni la possibilità di disporre delle proprie risorse finanziarie, indipendentemente dall'esercizio della competenza legislativa. Pertanto era stato formulato in modo da rendere applicabili le tasse sulle concessioni regionali, in luogo delle preesistenti tasse sulle concessioni governative, previa la sola fissazione del loro ammontare, da parte delle Regioni. Esso, peraltro, non potrebbe essere interpretato come inteso a precludere indefinitamente ogni modificazione (salvi gli aumenti percentuali) del tributo disciplinato.

A convincere di ciò varrebbe anzitutto la considerazione che la tassa sulle concessioni regionali è un tributo proprio della Regione, riferito all'attività amministrativa che si svolge nelle materie di competenza della Regione, necessariamente collegato col modificarsi della disciplina degli atti e provvedimenti medesimi, tenuto conto che la legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, può incidere sulla previsione di taluni atti amministrativi, sopprimendoli o prevedendone di nuovi; a tali mutamenti deve potersi adeguare la disciplina delle tasse sulle concessioni regionali. Così come ha fatto la Regione Lombardia, rispetto alla l. 15 dicembre 1971, n. 2, con la l. reg. 4 marzo 1974, n. 14, con la l.r. 10 marzo 1980, n. 25 e con la l.r. 28 febbraio 1983, n. 15.

Nell'atto di costituzione la Regione sostiene, pertanto, che il disposto dell'art. 3 della l. n. 281 del 1970 deve ritenersi riguardare soltanto la prima applicazione del tributo. Altrimenti si cristallizzerebbe indefinitamente la disciplina del tributo regionale non ostante il mutamento della stessa legislazione statale (nella quale il d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121, è stato abrogato dal d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641).

La Regione, dopo avere ampiamente illustrato la legislazione regionale riguardante i campeggi, i villaggi turistici e le fiere, ha sostenuto che l'art. 3 della l. n. 281 del 1970 contrasta con gli artt. 117, 118 e 119 Cost., ove sia interpretato nel senso che esso vincoli la legislazione regionale a ricalcare, nella disciplina delle tasse regionali, quella dettata per le tasse di concessione governativa dalla legislazione statale vigente all'epoca del trasferimento delle funzioni, o sopravvenuta e che la legislazione sostanziale della Regione debba anch'essa adeguarsi a tali vincoli. Ha chiesto, pertanto, in via subordinata, che la Corte costituzionale sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale di tale articolo, ove interpretato nel senso suddetto.

3. - Non è fondata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Lombardia. Infatti l'art. 11 della l. regionale 10 dicembre 1981, n. 71, si limitava ad affermare la sottoposizione alla tassa di concessione regionale delle autorizzazioni all'apertura e alla gestione dei villaggi turistici e dei campeggi, salvo il successivo adeguamento ai nuovi criteri di classificazione delle aziende formulati dalla legge stessa. Cosicché questo precetto non conteneva alcun elemento innovativo, dato il rinvio da esso operato a successivi interventi legislativi per l'adeguamento del tributo alla nuova disciplina sostanziale regionale. Pertanto, a parte il rilievo circa la sfera propria di ogni legge, che costituisce atto di produzione a sé stante, oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità costituzionale (Corte cost. sent. 9 aprile 1963, n. 49), la norma che interessa, poiché non apportava innovazioni sostanziali alla legislazione preesistente (cfr. sent. 18 febbraio 1970, n. 19) non doveva, anche per il suo specifico contenuto, essere previamente impugnata.

La stessa situazione ricorre nei riguardi delle tasse di concessione in materia di fiere, già regolate dalla l. regionale 29 aprile 1980, n. 45, rispetto alle quali l'art. 2 della legge impugnata poneva un precetto sostanziale nuovo, che non poteva considerarsi, quindi, di mero carattere attuativo.

4. - Il ricorso è fondato. Questa Corte con la sentenza 19 dicembre 1986, n. 271 ha avuto occasione di precisare taluni principi in materia di tassa sulle concessioni regionali, relative a fattispecie impositive che coinvolgevano, con la Regione Lombardia, altre regioni a statuto ordinario e che sono applicabili anche alla materia del presente giudizio.

Il potere normativo tributario delle anzidette Regioni, regolato dall'art. 119, primo comma Cost., è sottoposto "a forme" e "limiti" demandati al legislatore statale. Tali condizionamenti non operano sulla esplicazione della potestà normativa delle Regioni nelle materie indicate nel primo comma dell'art. 117, data la loro autonoma sfera di incidenza e la sottoposizione agli specifici limiti posti da questa norma. La potestà normativa tributaria ha, inoltre, contenuto proprio e non assume funzione strumentale rispetto alla competenza normativa regionale, essendo regolata con la specifica disciplina prevista dall'art. 119 cit. È questa disposizione che dà piena giustificazione e funzionalità all'art. 3 della l. 16 maggio 1970, n. 281, il cui nucleo essenziale non è stato toccato dall'evoluzione normativa anche recente (cfr., da ultimo, d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella l. 26 aprile 1983, n. 131). I momenti fondamentali di tale disciplina si riassumono nella sottoposizione alle tasse sulle concessioni regionali degli atti e dei provvedimenti adottati dalle regioni nell'esercizio delle loro funzioni e corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato assoggettati alle tasse sulle concessioni governative.

In mancanza di disposizioni specifiche della citata l. n. 281 del 1970, alle tasse sulle concessioni regionali è applicabile la normativa dello Stato che regola le corrispondenti tasse sulle concessioni governative.

5. - In un siffatto contesto normativo appare chiara la devoluzione alla legislazione statale della scelta tipologica del tributo e della determinazione del relativo ammontare. Né giova osservare che una siffatta impostazione costituirebbe un ostacolo all'esplicazione della potestà normativa delle regioni nelle materie ad esse devolute, tra le quali rientrano quelle che hanno dato occasione al presente giudizio.

Ha osservato in proposito la Corte nella ricordata sentenza n. 271 del 1986 che la potestà normativa sostanziale delle Regioni si esplica alla stregua del primo comma dell'art. 117 Cost. e nei limiti da esso previsti; la potestà normativa tributaria opera entro diversi particolari confini, che le leggi della Repubblica sono legittimate a fissare (art. 119, primo comma).

Ne consegue che le Regioni ben possono, nelle materie ad esse devolute ex art. 117,

modificare, secondo visioni moderne ed aggiornate, la normativa esistente; come è avvenuto ad opera del legislatore lombardo proprio in materia turistica, rispetto alla quale la legge quadro 17 maggio 1983, n. 217 ha recepito dalla legislazione regionale utili indicazioni. Non possono, invece, le Regioni, nel sistema normativo vigente, incidere sulla configurazione del tributo e fissarne l'entità in limiti diversi da quelli previsti dalla legislazione statale.

Ha osservato la Regione che, stante la possibile non coincidenza tra l'evoluzione normativa sostanziale a livello regionale con quella tributaria, a livello nazionale, dovrebbe riconoscersi alla regione un potere normativo di raccordo, anche in relazione alla salvaguardia delle diversità delle situazioni regionali. Senonché, trattandosi di convogliare in un quadro omogeneo, anche se articolato, i diversi impulsi della normativa regionale, non pare che possa profilarsi, ai fini del raccordo, sede diversa da quella della normativa statale, tanto più che una precisa indicazione in tal senso è data, per la disciplina delle tasse sulle concessioni regionali, dall'art. 3, primo comma, della l. n. 281 del 1970, in piena osservanza dell'art. 119 Cost.

Né la potestà normativa regionale potrebbe giustificarsi in base alla priorità cronologica del suo esercizio, che consiglierebbe, quanto meno, l'opportunità di una armonizzazione con essa della normativa statale, poiché questa Corte ha affermato che la sussistenza di una precedente disciplina regionale non impedisce allo Stato di esercitare la potestà istituzionalmente spettantegli, di ridisciplinare la materia, tenendo conto dei mutamenti della situazione e delle nuove esigenze richiedenti una diversa normativa più aderente alla realtà socio-economica (sent. 22 luglio 1985, n. 214).

Tale potestà di intervento è ancora più pregnante in materia tributaria per le considerazioni poste a premessa delle presenti valutazioni, sulle quali non incide la circostanza che nella specie si tratta di un tributo regionale "proprio". Anche un tale tributo rientra infatti nella categoria delle tasse sulle concessioni regionali e deve, ai sensi del più volte ricordato art. 3, primo comma, della l. n. 281 del 1970 (in conformità dell'art. 119 primo comma, Cost.) "corrispondere" ai tipi delle tasse sulle concessioni governative, già di competenza dello Stato.

6. - Ne consegue che è costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della l. regionale lombarda impugnata (in riferimento all'art. 119 Cost. e ai nn. 89 e 119 della tariffa annessa al d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121), in quanto struttura la tassa sull'autorizzazione per l'apertura e l'esercizio dei campeggi e dei villaggi turistici secondo il criterio della classificazione sulla base dei servizi offerti, operata dalla l. reg. n. 71 del 1981, mentre la legislazione dello Stato la commisura alla superficie del campeggio o la stabilisce in misura fissa per i villaggi turistici (cfr. d.P.R. 1 marzo 1961, n. 121, voce n. 89 della tariffa).

Del pari illegittimo è l'art. 2 della legge impugnata, che introduce alla voce della tariffa regionale n. 24, riguardante fiere e mercati, una sottovoce (n. 2: deliberazione relativa a manifestazioni fieristiche, adeguandosi alla l. reg. lombarda 29 aprile 1980, n. 45, che ha qualificato le manifestazioni fieristiche in relazione agli ambiti territoriali di influenza), non prevista dalla voce n. 119 della tariffa nazionale (d.P.R. nn. 121 del 1961 e 641 del 1972).

I rigidi vincoli posti alla normativa tributaria regionale, nella fattispecie e in linea generale, dalla legislazione statale - anche per la priorità che ad essa attribuisce l'art. 119 Cost. - reclamano, però, in questa legislazione una capacità di prevenzione e di adeguamento alle esigenze della realtà regionale, indispensabili per fondare sistemi regolatori aperti e coerenti con l'evoluzione della società.

Va dichiarata assorbita ogni altra censura o richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, n. 2, della l. reg. Lombardia approvata il 25 novembre 1982 e riapprovata il 24 febbraio 1983, recante "Modifiche e integrazioni alla tariffa annessa alla l. reg. 10 marzo 1980, n. 25, concernente la disciplina delle tasse sulle concessioni regionali".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1986.

F.to: ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA - ANTONIO BALDASSARRE - VINCENZO CAIANIELLO.

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.