CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **84/2010** (ECLI:IT:COST:2010:84)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **FINOCCHIARO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/02/2010**
Deposito del **05/03/2010**; Pubblicazione in G. U. **10/03/2010**
Norme impugnate: Art. 1, c. 986°, della legge 27/12/2006, n. 296.
Massime: **34409 34410 34411**
Atti decisi: **ord. 284/2008**

ORDINANZA N. 84

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 986, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, nel procedimento vertente tra la Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a. e l'Agenzia delle dogane – Direzione Regionale per la Sicilia ed altro, con ordinanza del 10 marzo 2008, iscritta al n. 284

del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti l'atto di costituzione della Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Lorenzo Acquarone e Daniela Anselmi per la Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Siracusa – nel corso di un giudizio promosso, con ricorso notificato l'11 maggio 2007, dalla Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a. per l'annullamento, previa sospensione, delle note dell'Agenzia delle dogane, Ufficio delle dogane di Siracusa, prot. n. 81676 dell'8 marzo 2007 e prot. n. 13213 del 2 maggio 2007, relative al recupero della tassa sulle operazioni di imbarco e sbarco di merci effettuate attraverso il pontile della baia di Santa Panagia di Siracusa – ha sollevato, su istanza della ricorrente, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 986, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), per violazione degli artt. 3, 101, 102 e 104 della Costituzione;

che la Commissione espone la tesi della società ricorrente, di non essere tenuta al pagamento della tassa portuale, per avere sempre effettuato le operazioni di imbarco e sbarco di prodotti petroliferi attraverso il terminale della baia di Santa Panagia, al di fuori dell'ambito territoriale del porto di Siracusa, senza utilizzare alcuna infrastruttura o servizio portuale e servendosi esclusivamente di personale proprio e di proprie infrastrutture ed attrezzature oltre che sotto la propria responsabilità;

che lo stesso giudice a quo riferisce che in precedenza, a favore della ISAB, oggi Erg, il Tribunale di Catania, con sentenza n. 386 del 27 marzo 2001, aveva riconosciuto il diritto all'esenzione dal pagamento della tassa in questione per avere effettuato le operazioni di imbarco e sbarco delle merci fuori dall'ambito del porto di Siracusa; e che tale sentenza era stata confermata dalla Corte di appello di Catania con sentenza n. 787 del 9 settembre 2004, gravata con ricorso per cassazione ancora pendente;

che con sentenza del 5 luglio 2004, passata in giudicato, la stessa Commissione tributaria aveva disposto il rimborso della tassa in precedenza pagata e che l'Agenzia delle dogane aveva provveduto al relativo rimborso;

che l'Agenzia delle dogane, Ufficio delle dogane di Siracusa, aveva notificato alla Erg sette ulteriori avvisi di accertamento, con contestuale invito al pagamento, per le operazioni di imbarco-sbarco compiute dal 18 settembre 2001 al 30 aprile 2007 e che tali avvisi erano stati impugnati con separati ricorsi;

che contro la domanda della ricorrente di annullamento, previa sospensione, dei suddetti avvisi per difetto del presupposto legittimante e violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) e per violazione degli artt. 1 e 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), l'Agenzia delle dogane, costituita in giudizio, riconduceva la propria pretesa al carattere interpretativo del comma 986 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, secondo cui sono soggette alla tassa le operazioni in qualsiasi modo compiute presso porti, rade, spiagge, zone di attracco, e al fatto che nella circostanza, comunque, la baia di Santa Panagia è ricompresa nell'ambito territoriale del porto di Siracusa;

che i ricorsi venivano riuniti dal giudice tributario, il quale, su istanza della ricorrente, ha sollevato la questione di costituzionalità all'inizio indicata;

che la Commissione rimettente ha osservato che la controversia riguarda il pagamento della tassa per le merci sbarcate ed imbarcate dalla società Erg Raffinerie mediterranee s.p.a. attraverso il proprio pontile ubicato nella rada aperta di Santa Panagia di Siracusa, per il periodo dal 18 settembre 2001 al 30 aprile 2007;

che il giudice a quo riferisce che, secondo la ricorrente, tale tassa, definita tassa portuale, a differenza della cosiddetta tassa erariale – dovuta per le operazioni di sbarco ed imbarco effettuate in qualsiasi porto, rada o spiaggia dello Stato italiano – avrebbe dovuto essere pagata soltanto per le operazioni effettuate nell'ambito di un porto individuato in forza di un decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione (adottato sulla base del procedimento regolato dall'art. 4 della legge n. 84 del 1994 e seguito dall'approvazione di un piano regolatore portuale ex art. 5 dello stesso atto normativo); e che solo in virtù dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 986, della citata legge n. 296 del 2006, avente carattere innovativo e con effetti retroattivi, la tassa sarebbe dovuta anche per le operazioni effettuate al di fuori dell'ambito portuale;

che alla pretesa della contribuente di non essere tenuta al pagamento, per l'ammontare complessivo di € 32.782.493,95, in quanto il terminale della baia di Santa Panagia, oltre ad essere ubicato al di fuori dell'ambito territoriale del porto di Siracusa, è gestito con proprio personale e con proprie infrastrutture ed attrezzature, si contrappone la tesi dell'Agenzia delle dogane, secondo cui il comma 986 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, interpretando estensivamente i concetti di porti, rade, strutture d'ormeggio, eccetera, eliminerebbe qualsiasi ambiguità e preverrebbe qualsiasi questione relativa alla tipologia della zona in cui sono ubicati gli attracchi;

che, in punto di rilevanza, la Commissione provinciale osserva che la norma citata, disponendo che «sono soggette alla tassa di ancoraggio e alle tasse sulle merci (…) le merci imbarcate e sbarcate nell'ambito di porti, rade o spiagge dello Stato, in zone o presso strutture di ormeggio, quali banchine, moli, pontili, piattaforme, boe, torri e punti di attracco, in qualsiasi modi realizzati», imporrebbe alla Erg di corrispondere all'Erario tasse di rilevante importo, che non sarebbero dovute in caso di integrale accoglimento della pretesa della ricorrente sulla base della normativa come applicata dalle sentenze di merito finora emesse nei propri confronti;

che, quanto al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice a quo ritiene che il comma in questione non abbia natura interpretativa, ma innovativa;

che la norma, definita dal legislatore di «interpretazione», amplierebbe, ad avviso del rimettente, il presupposto impositivo della tassa portuale estendendone il pagamento alle operazioni svolte su qualsiasi struttura di ormeggio realizzata al di fuori dell'ambito portuale, laddove, invece, la legge 9 febbraio 1963, n. 82 (Revisione delle tasse e dei diritti marittimi), e la legge 5 maggio 1976, n. 355 (Estensione alle aziende dei mezzi meccanici e magazzini portuali di Ancona, Cagliari, La Spezia, Livorno e Messina di alcuni benefici previsti per gli enti portuali), circoscrivono il pagamento della tassa alle operazioni di imbarco e sbarco di merci svolte nell'ambito di porti debitamente classificati;

che, in contrapposizione ai principi esplicitati dalla Corte costituzionale – secondo cui si deve riconoscere il carattere interpretativo a quelle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo – il legislatore, con la disposizione in oggetto, non avrebbe inteso chiarire la normativa vigente, ma

avrebbe esteso la tassa portuale anche alle operazioni di imbarco e sbarco di merci in zone prive di interventi dell'autorità portuale beneficiaria del gettito della tassa erariale;

che la diversità tra la vecchia disciplina e quella sopravvenuta evidenzierebbe chiaramente il carattere della novità della disposizione censurata e quindi l'illegittimità costituzionale della stessa per avere oltrepassato i limiti della ragionevolezza in contrasto con l'art. 3 Cost.;

che il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma sarebbe avvalorato con riferimento al suo carattere retroattivo (in virtù del quale l'Agenzia delle dogane ha richiesto il pagamento della tassa portuale a decorrere dal 18 settembre 2001 e fino al 30 aprile 2007);

che ulteriore violazione dei parametri della ragionevolezza e dell'uguaglianza ex art. 3 Cost. sarebbe rilevabile a causa dell'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione sul piano del legittimo affidamento sorto in capo agli interessati, dal momento che il legislatore potrebbe emanare norme (non penali) con efficacia retroattiva a prescindere dal carattere interpretativo delle stesse, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali la tutela dell'affidamento eventualmente sorto in capo agli interessati e la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico;

che, nella fattispecie soggetta al proprio esame, tali condizioni non sarebbero rispettate, secondo la Commissione rimettente, atteso che anche una società di rilevanti dimensioni come la Erg ha necessità di potere confidare su oneri tributari certi e non già su tasse non previste o imprevedibili, introdotte, peraltro, con disposizioni surrettiziamente definite interpretative, ma sostanzialmente dirette a modificare in modo sfavorevole e retroattivo la legislazione vigente;

che, quale norma diretta ad incidere su fattispecie sub iudice (è ancora pendente il ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte di appello di Catania del 9 settembre 2004), il censurato comma 986 interferirebbe pure nella sfera riservata al potere giudiziario e la non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità sarebbe, quindi, da riconoscere anche per il contrasto con gli artt. 101, 102 e 104 Cost., perché il legislatore vulnera la funzione giurisdizionale quando risulti l'intenzione della legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie;

che, a parere della Commissione tributaria, il legislatore, emanando il comma 986, avrebbe vanificato il decisum di tre sentenze favorevoli alla Erg (l'ultima è quella della Commissione tributaria provinciale di Siracusa già passata in cosa giudicata), arrogandosi la sua prerogativa di «interprete d'autorità del diritto»;

che nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a., concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 986, della legge n. 296 del 2006, perché le operazioni di imbarco e sbarco dei prodotti petroliferi sono state sempre eseguite fuori dell'ambito portuale di Siracusa, trovandosi il terminale nella rada aperta di Panagia, senza alcun utilizzo di infrastrutture portuali e senza fruizione di alcun servizio portuale, a mezzo di un pontile che non è un porto, né costituisce impianto sito in un porto o in un'area portuale;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Erg Raffinerie Mediterranee s.p.a. e l'Avvocatura generale dello Stato hanno depositato memorie, ribadendo e ulteriormente illustrando quanto già sostenuto negli atti di costituzione e d'intervento;

che la parte privata ha inoltre eccepito l'incostituzionalità della norma anche per violazione

degli articoli 11, 41, 53 e 111 Cost.;

che la difesa erariale replica alle difese della Erg che il pontile di Santa Panagia sul quale opera la società, fa parte, fisicamente e giuridicamente, dell'ambito portuale di Siracusa, come risulterebbe da una serie di documenti prodotti in sede di merito e non esaminati dal giudice rimettente;

che i profili di contrasto della norma con gli artt. 11, 41, 53 e 111 Cost., sollevati dalla Erg, non sarebbero esaminabili in quanto non contemplati dall'ordinanza di rimessione.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Siracusa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 986, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), laddove, interpretando il comma 982, lettere a) e b), e il comma 985 dell'art. 1 della stessa legge, amplierebbe il presupposto impositivo della tassa portuale estendendone l'applicazione alle operazioni svolte su qualsiasi struttura di ormeggio realizzata al di fuori dell'ambito portuale, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per avere in realtà innovato la disciplina con effetto retroattivo, così assoggettando al tributo ipotesi prima escluse, e per aver violato l'affidamento sorto in capo agli interessati in ordine a oneri tributari certi e prevedibili, nonché degli artt. 101, 102 e 104 Cost., essendo diretto ad incidere su fattispecie sub iudice, con l'effetto di invadere la sfera riservata al potere giudiziario;

che l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla difesa erariale, per non avere il giudice rimettente esplorato la possibilità di pervenire, in via interpretativa, ad una soluzione costituzionalmente corretta, non è fondata, giacché la Commissione rimettente ha espressamente argomentato il carattere, a suo avviso, non interpretativo della norma, attribuendole, viceversa, effetto innovativo, con incidenza sulle controversie pendenti;

che sono manifestamente inammissibili e non esaminabili le censure relative alla violazione degli artt. 11, 41, 53 e 111, Cost. sollevate dalla Erg. s.p.a. con la memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, trattandosi di questioni non sollevate dall'ordinanza di rimessione;

che in via preliminare deve ravvisarsi sia una insufficiente motivazione sulla rilevanza, sia una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza;

che il giudice a quo motiva la rilevanza, nel senso che il comma 986 «imporrebbe alla Erg di corrispondere all'erario tasse di rilevante importo, che non sarebbero dovute in caso di integrale accoglimento della pretesa della ricorrente sulla base della normativa come applicata dai suddetti giudici di merito», senza tenere presente la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la mera enunciazione della fondatezza della questione non è sufficiente a dimostrare la rilevanza della stessa;

che il rimettente non ricostruisce la fattispecie, con quegli elementi di fatto (estraneità ad ambiti portuali), in virtù dei quali la rada di Santa Panagia sarebbe sottratta alla tassa portuale secondo la vecchia disciplina, e rientrerebbe invece nell'ambito di applicazione della norma censurata;

che, infatti, sul punto, il giudice si limita a riferire che, da un lato, secondo la Erg, il terminale attraverso il quale vengono compiute operazioni di sbarco/imbarco di prodotti petroliferi, è al di fuori dell'ambito territoriale del porto di Siracusa, e che non utilizza infrastrutture o servizi portuali, e dall'altro che, secondo l'Agenzia delle dogane, la baia di Santa Panagia rientra nell'ambito territoriale del porto di Siracusa;

che su tale questione controversa il giudice rimettente non prende posizione, ma si limita ad affermare che, secondo le sentenze rese con riguardo ad analoghe pretese dell'Agenzia

delle dogane (ma non ancora passate in giudicato, per la pendenza del ricorso per cassazione), le operazioni si sarebbero svolte fuori dell'ambito del porto di Siracusa, e per questo difetterebbero i presupposti di applicabilità della tassa portuale, senza compiere dunque quell'accertamento reso necessario dalle contestazioni in giudizio, richiamate nella memoria dell'Avvocatura generale dello Stato, dalle quali si desumerebbe incontrovertibilmente l'appartenenza dell'approdo di Santa Panagia al porto di Siracusa;

che la Commissione tributaria, inoltre, esclude il carattere interpretativo del comma 986, semplicemente perché le vicende giudiziarie relative a precedenti pretese, allo stesso titolo, dell'amministrazione finanziaria, si sarebbero concluse nel senso della non debenza del tributo, ma non si dà cura di approfondire le questioni connesse a natura e presupposti di applicabilità del tributo, alla ricerca di un significato rientrante nelle possibili letture della disciplina complessiva sulla tassa portuale, che la norma censurata potrebbe essere intervenuta a confermare, e conclude che, secondo la legislazione previgente (leggi n. 82 del 1963 e n. 355 del 1976), il pagamento della tassa è dovuto per operazioni di sbarco/imbarco «svolte nell'ambito di porti debitamente classificati», ma non tiene conto della ulteriore previsione generalizzante, di cui all'art. 28, comma 6, della legge n. 84 del 1994, che adotta quale presupposto dell'imposizione l'appartenenza ad un ambito portuale;

che sulla base delle esposte considerazioni la questione è manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 986, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 101, 102 e 104 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2010.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.