

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **281/2016** (ECLI:IT:COST:2016:281)

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

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **06/12/2016**; Decisione del **06/12/2016**

Deposito del **16/12/2016**; Pubblicazione in G. U. **21/12/2016**

Norme impugnate: Art. 4, c. 3° bis, del decreto legislativo 14/03/2011, n. 23.

Massime: **39282 39283**

Atti decisi: **ordd. 275 e 276/2015**

SENTENZA N. 281

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promossi dal Consiglio di Stato, nei procedimenti vertenti tra i Comuni di Capri e Anacapri e Ministero dell'Economia e delle Finanze, con due ordinanze del 16 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 275 e 276 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Capri e di Anacapri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Riccardo Marone per i Comuni di Capri e Anacapri e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze del medesimo tenore, indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La disposizione, introdotta nel corpo del d.lgs. n. 23 del 2011 dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, prevedeva - nella versione precedente alla sostituzione operata dall'art. 33, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) - che «I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del presente articolo, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. La compagnia di navigazione è responsabile del pagamento dell'imposta, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione e degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale. Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile d'imposta si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni. Per tutto quanto non previsto dalle disposizioni del presente articolo si applica l'articolo 1, commi da 158 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. L'imposta non è dovuta dai soggetti residenti nel comune, dai lavoratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'imposta municipale propria e che sono parificati ai residenti. I comuni possono prevedere nel regolamento modalità applicative del tributo, nonché eventuali esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo. Il gettito del tributo è destinato a finanziare interventi in materia di turismo e interventi di fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali».

Il rimettente riferisce di essere stato adito in sede di appello avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania di accoglimento dell'impugnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle deliberazioni con cui, rispettivamente, i Comuni di Capri ed Anacapri avevano approvato il regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco, non limitandola al solo approdo con mezzi di trasporto pubblico di linea, bensì estendendola a quello con qualsiasi vettore, al di là del dettato legislativo.

Ad avviso del rimettente il differente trattamento che la norma censurata riserva a chi adoperi vettori di linea per recarsi sull'isola rispetto a chi viceversa impieghi mezzi diversi non troverebbe ragionevole giustificazione e si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 3 e 53

Cost. Infatti, l'arrivo sull'isola attraverso una compagnia di navigazione di linea non esprimerebbe una capacità contributiva maggiore di quella correlata ad un accesso diverso ed anche lo scopo del tributo - ossia, alleviare i Comuni dagli oneri prodotti da coloro che vi sbarchino - non giustificerebbe la discriminazione operata dalla norma, aggravata dalla misura fissa del prelievo, che dunque risulterebbe arbitraria, eccedendo i margini di discrezionalità riconosciuti in materia tributaria al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale.

La disposizione sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui, riguardo alle isole minori, prevede la possibilità che i Comuni deliberino di assoggettare all'imposta di sbarco, in alternativa all'imposta di soggiorno, i soli passeggeri che raggiungono l'isola con una delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea, escludendo coloro che si avvalgono di un diverso vettore.

Dopo aver negato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, il rimettente sostiene che le questioni siano evidentemente rilevanti, posto che esse investono «direttamente la norma statale che attribuisce al Comune di imporre il tributo di cui si discute».

2.- Con due atti di identico tenore è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

Dopo aver ricostruito i connotati distintivi dell'imposta e le ragioni di fondo che ne avrebbero determinato l'introduzione, vale a dire il sovradimensionamento dei servizi resi dai Comuni interessati da consistenti flussi turistici giornalieri rispetto alla necessità della sola popolazione residente, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta l'asserita arbitrarietà della previsione normativa. La limitazione dell'imposizione ai soli sbarchi realizzati attraverso compagnie di navigazione marittima di linea - responsabili del pagamento dell'imposta e chiamate alla rivalsa preventiva nei confronti del soggetto passivo, a riscuotere il tributo unitamente al pagamento del prezzo del biglietto, a presentare apposita dichiarazione ai Comuni, ad assolvere agli ulteriori adempimenti ed a rispondere delle eventuali violazioni - soddisferebbe l'esigenza di garantire certezza dell'obbligazione tributaria ed al contempo rapidità di riscossione e facilità di controllo, individuando un centro d'imputazione agevolmente identificabile in ragione delle caratteristiche di sistematicità, frequenza e consistenza dei collegamenti operati da tali operatori. L'estensione del tributo anche allo sbarco realizzato tramite ogni altro vettore sarebbe inidonea a soddisfare in maniera adeguata le medesime esigenze e rischierebbe di rendere antieconomica l'imposizione, d'importo piuttosto esiguo, rispetto alla necessità ed ai costi di riscossione e controllo che il Comune dovrebbe altrimenti sostenere. Di qui la ragionevolezza della norma denunciata, la quale sfuggirebbe alla censura anche sotto il profilo del difetto di progressività, atteso che quest'ultima, da un lato, non sarebbe esclusa dalla previsione del prelievo solo nel limite massimo e, dall'altro, andrebbe valutata in riferimento all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta.

3.- Depositando due atti di identico tenore si sono costituiti i Comuni di Capri ed Anacapri, appellanti nei giudizi a quibus, propugnando la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del d.lgs. n. 23 del 2011 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

A sostegno della richiesta le parti costituite sottolineano l'irragionevolezza della discriminazione disposta dalla norma in merito ai mezzi di trasporto attraverso cui realizzare lo sbarco rilevante a fini impositivi, che manderebbe esenti dal tributo quasi un terzo dei passeggeri che raggiungono l'isola di Capri. Ciò non in base al presupposto impositivo indice di capacità contributiva, che sarebbe identica se non maggiore in capo ai soggetti che non si avvalgono di vettori di linea, ma in base alla natura del responsabile che ha l'obbligo di

riscuotere il tributo. Inoltre, poiché la ragione del tributo andrebbe identificata nel maggior onere che deriva alle piccole isole dallo sbarco dei turisti sul loro territorio, sarebbe irrilevante il tipo di trasporto che l'ha permesso.

4.- Con due memorie di identico contenuto, depositate in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sollecita la restituzione degli atti al Consiglio di Stato affinché rivaluti la rilevanza delle questioni alla stregua dello ius superveniens rappresentato dall'art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015, che ha sostituito l'originaria imposta di sbarco con il «contributo di sbarco», il cui presupposto è stato esteso all'approdo a mezzo di «veicoli aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola», restringendo significativamente i casi esclusi da imposizione in preteso contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze del medesimo tenore, indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La disposizione - nella versione precedente alla sostituzione operata dall'art. 33, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), applicabile *ratione temporis* - prevedeva che i Comuni con sede nelle isole minori o nel cui territorio insistono isole minori potessero istituire con regolamento, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al medesimo articolo, un'imposta di sbarco, fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere unitamente al prezzo del biglietto da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea, responsabili del pagamento dell'imposta con diritto di rivalsa sui soggetti passivi.

Il rimettente - adito in appello avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania di accoglimento dell'impugnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle deliberazioni con cui i Comuni di Capri ed Anacapri avevano approvato il regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco, estendendola all'approdo con qualsiasi vettore, al di là del dettato legislativo - sostiene che il differente trattamento riservato a chi adoperi vettori di linea rispetto a chi viceversa impieghi mezzi diversi non troverebbe ragionevole giustificazione, in quanto nel primo caso l'arrivo sull'isola non esprimerebbe una capacità contributiva maggiore di quella correlata ad un accesso differente. Anche lo scopo del tributo - ossia, alleviare i Comuni dagli oneri prodotti da coloro che vi sbarchino - non giustificerebbe la discriminazione operata dalla norma, che dunque risulterebbe arbitraria, eccedendo i margini di discrezionalità riconosciuti in materia al legislatore.

La disposizione sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui, riguardo alle isole minori, prevede la possibilità che i Comuni deliberino di assoggettare all'imposta di sbarco i soli passeggeri che raggiungono l'isola con una delle compagnie di navigazione di linea, escludendo coloro che si avvalgano di un altro vettore.

2.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento a parametri e per motivi interamente coincidenti.

3.- Preliminarmente deve essere disattesa l'istanza avanzata dal Presidente del Consiglio

dei ministri di restituzione degli atti al Consiglio di Stato affinché rivaluti la rilevanza delle questioni sollevate alla stregua dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015, che ha sostituito l'originaria imposta di sbarco con il «contributo di sbarco», il cui presupposto è stato esteso all'approdo a mezzo di «vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola», con conseguente riduzione dei casi esclusi da imposizione in asserito contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Al riguardo si rammenta che «lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta "con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione"» (sentenza n. 49 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 30 del 2016 e n. 151 del 2014).

Pertanto, la sopravvenuta sostituzione normativa non incide sulla rilevanza delle questioni da scrutinare.

4.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del d.lgs. n. 23 del 2011 sono inammissibili.

Il rimettente auspica un'addizione che estenda il presupposto d'imposta allo sbarco sulle isole minori realizzato con qualsivoglia vettore, con conseguente ampliamento della platea dei soggetti passivi del tributo al di là dei soli passeggeri che allo scopo si avvalgano delle compagnie di navigazione di linea.

In un ambito - quello tributario - ampiamente permeato dalla discrezionalità del legislatore, l'intervento additivo invocato non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata (*ex plurimis*, ordinanza n. 119 del 2009), anche in considerazione della concomitante esigenza di assicurare l'effettività dell'imposizione attraverso strumenti funzionali al controllo ed alla certezza della riscossione.

Al riguardo giova evidenziare come, successivamente all'introduzione della norma censurata, il legislatore abbia dapprima inteso estendere il presupposto d'imposta allo sbarco con «imbarcazioni che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti marittimi verso l'isola» (art. 2, comma 19, del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante «Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio», non convertito in legge) e successivamente abbia introdotto, in sostituzione dell'imposta di sbarco, un «contributo di sbarco» da applicare anche all'approdo sul territorio dell'isola minore mediante vettori «aeronavali» che svolgono «servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola» (art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015). In entrambe le occasioni, peraltro, il legislatore ha accompagnato la progressiva estensione del presupposto d'imposta con la prescrizione della riscossione unitamente al pagamento del prezzo del biglietto e la previsione di una fattispecie di solidarietà tributaria, opzioni che viceversa sarebbero estranee all'addizione invocata.

La descritta evoluzione normativa dimostra di per sé la varietà delle soluzioni astrattamente praticabili, rispetto alle quali quella invocata dal rimettente si connota di un'ulteriore *vis expansiva* sotto il profilo dell'imposizione non temperata da concomitanti accorgimenti funzionali alla sua effettività. Tale scelta comporterebbe un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri di questa Corte, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.