



REPUBBLICA ITALIANA
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 983 del 2015, proposto da:

Comune di Capri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Marone, con domicilio eletto presso Luigi Napolitano in Roma, via Sicilia, 50;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Campania - Napoli, Sezione I n. 5679/2014, resa tra le parti, concernente regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2015 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti l'Avv. Marone e l'Avvocato dello Stato Varrone;

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 46 del 31 ottobre 2012, il Comune di Capri ha approvato il regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, cui il regolamento è stato comunicato, lo ha impugnato *in parte qua* per violazione di legge sotto un duplice profilo, proponendo un ricorso che il T.A.R. per la Campania, sez. I, ha accolto con sentenza 5 novembre 2014, n. 5679, ritenendo fondate le censure mosse dall'Amministrazione statale (al di là della legge, il regolamento imporrebbe l'imposta allo sbarco con qualsiasi mezzo di trasporto e non solo con mezzi di trasporto pubblico di linea; delineerebbe poi una forma di mediazione obbligatoria come condizione di procedibilità dell'azione giudiziale di fronte alle Commissioni tributarie).

Il Comune ha interposto appello contro la sentenza e ne ha anche chiesto la sospensione dell'efficacia esecutiva, formulando una domanda cautelare che la Sezione V ha respinto con ordinanza 10 marzo 2015, n. 1058.

Nel merito, il Comune ha rinnovato le difese svolte senza successo in primo grado:

1. e 2. l'Amministrazione finanziaria, prima, e il Tribunale regionale, poi, avrebbero confuso tra presupposto dell'imposta (lo sbarco) con i soggetti incaricati della riscossione (i vettori);

3. la procedura di mediazione obbligatoria sarebbe legittima;

4. in via subordinata, l'art. 4, comma 3 *bis* del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto – a stare all'interpretazione ministeriale – introdurrebbe un'irragionevole discriminazione dell'individuazione dei soggetti passivi del tributo, escludendone i soggetti che sbarchino nell'isola attraverso vettori diversi dai traghetti di linea pubblici.

L'Amministrazione finanziaria si è costituita in giudizio per resistere all'appello, aderendo alle prospettazioni del Tribunale territoriale.

Con decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 9 aprile 2015, il ricorso è stato trasferito alla Sezione IV per analogia di oggetto con il ricorso n. 2014/10185, ivi pendente.

Con sentenza non definitiva 8 settembre 2015, n. 4161, la Sezione ha rigettato i primi tre motivi dell'appello.

Resta allora da valutare la questione di legittimità costituzionale, formulata in via subordinata dal Comune appellante.

La rilevanza della questione è di per sé evidente, posto che essa investe direttamente la norma statale che attribuisce al Comune di imporre il tributo di cui si discute.

Il Collegio ritiene la questione non manifestamente infondata.

L'art. 4 del decreto legislativo n. 23 del 2011 stabilisce che “i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno” (comma 1, primo periodo).

In alternativa, “i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire ... 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” (comma 3 *bis*, primo periodo).

Mentre l'imposta di soggiorno è dovuta da tutti coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate nel territorio comunale, l'imposta di sbarco grava solo su chi utilizzi i vettori di linea.

Né è possibile interpretare in modo diverso (e per avventura conforme a Costituzione) le disposizioni riportate. Una piana lettura di tutto il comma 3 *bis* esclude che le compagnie di navigazione di linea siano soltanto sostituiti per l'esazione di un'imposta comunque dovuta da chiunque sbarchi nell'isola, non potendo ragionevolmente esse venire gravate di quella funzione riguardo a trasporti eseguiti da altri vettori.

Appare fondato il dubbio che il differente trattamento tra chi adoperi vettori di linea per recarsi nell'isola e chi faccia uso di altri mezzi non abbia giustificazione razionale, né in termini generali, né in chiave di capacità contributiva.

L'art. 53, primo comma, Cost., in virtù del quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, deve essere interpretato come specificazione del principio di uguaglianza, sia nel senso che a situazioni uguali devono

necessariamente corrispondere uguali regimi impositivi e, viceversa, sia nel senso che ogni prelievo deve trovare la propria causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza, secondo un criterio di collegamento tra soggetto detentore e ricchezza detenuta spettante alla discrezionalità del legislatore ordinario (cfr. Cons. Stato, sez. V, 30 dicembre 1997, n. 1207).

Quanto a tale collegamento, è indiscusso il principio che rientra nell'ambito della discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione degli indici di capacità contributiva e della conseguente entità dell'onere tributario, essendo riservato alla Corte costituzionale di verificare solo la palese arbitrarietà e irrazionalità delle scelte legislative (cfr. Corte cost., ord. 21 luglio 1995, n. 352; Id., ord. 19 gennaio 2005, n. 23; Id., 6 ottobre 2014, n. 228; Cass. civ., sez. VI, 17 settembre 2014, n. 19632).

Nel caso di specie, non è infondato il dubbio che la disposizione tributaria contestata presenti indici di arbitrarietà tali da sollecitarne una valutazione in termini di legittimità costituzionale.

Al metro di giudizio della comune esperienza, sembra davvero difficile sostenere che l'arrivo nell'isola con una compagnia di navigazione di linea esprima una capacità contributiva maggiore di quella correlata, ad esempio, all'arrivo con un'imbarcazione privata che pure, secondo la norma della cui costituzionalità si dubita, va esente dal tributo. L'irragionevolezza pare addirittura più evidente quando si consideri che - diversamente dall'imposta di sbarco, che a essa si pone come alternativa - l'imposta di soggiorno mostra un carattere tendenzialmente progressivo ("... da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo ...").

Se lo scopo del tributo è alleviare i Comuni dagli oneri prodotti da coloro che, provenendo da altri luoghi e salve le specifiche eccezioni di legge, vi pernottino o (nel caso delle isole minori) vi sbarchino, la disparità di trattamento in funzione del mezzo adoperato per raggiungere l'isola potrebbe essere priva di una razionale giustificazione.

Alla stregua dei rilievi che precedono la Sezione, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale - rispetto agli artt. 3 e 53 Cost. - dell'art. 4, comma 3 *bis*, del decreto legislativo n. 23 del 2011, 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 raggiungano l'isola con una "delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea", con esclusione di coloro che si avvalgano di un diverso vettore.

Il presente giudizio è di conseguenza sospeso.

A cura della Segreteria della Sezione, sarà trasmessa alla Corte costituzionale la presente ordinanza unitamente al ricorso di primo grado, alla sentenza del T.A.R. e all'atto di appello.

La medesima ordinanza sarà notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi esposti in motivazione, la

questione di legittimità costituzionale - rispetto agli artt. 3 e 53 Cost. - dell'art. 4, comma 3 *bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, 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 raggiungano l'isola con una "delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea", con esclusione di coloro che si avvalgano di un diverso vettore;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)