



27074/16

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. RENATO RORDORF - Primo Pres.te f.f. -
- Dott. GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -
- Dott. ANTONIO DIDONE - Presidente Sezione - R.G.N. 8622/2012
- Dott. CAMILLA DI IASI - Presidente Sezione - Cron. 27074
- Dott. STEFANO PETITTI - Presidente Sezione - Rep.
- Dott. PIETRO CAMPANILE - Consigliere - Ud. 15/11/2016
- Dott. ULIANA ARMANO - Consigliere - PU
- Dott. ANTONIO MANNA - Consigliere - C.I.
- Dott. ANGELINA MARIA PERRINO - Rel. Consigliere -

|                |
|----------------|
| Art. 1 478°    |
| comma I.       |
| 28/12/2015     |
| n. 208.        |
| Questione di   |
| legittimità    |
| costituzionale |

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 8622-2012 proposto da:

SAGAT S.P.A. - SOCIETA' AZIONARIA GESTIONE AEROPORTO  
TORINO, S.A.C.B.O. S.P.A. - SOCIETA' PER L'AEROPORTO  
CIVILE DI BERGAMO ORIO AL SERIO, AEROPORTI DI PUGLIA  
S.P.A., SAC S.P.A. - SOCIETA' AEROPORTO DI CATANIA,  
S.A.C.A.L. S.P.A. - SOCIETA' AEROPORTUALE CALABRESE,  
SO.GE.A.AL. S.P.A. - SOCIETA' DI GESTIONE AEROPORTO DI  
ALGHERO -, AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA S.P.A.,  
AEROPORTO DI GENOVA S.P.A., ADF S.P.A. - AEROPORTO DI

2016

704

FIRENZE -, GEASAR S.P.A. - SOCIETA' AEROPORTO OLBIA  
COSTA SMERALDA -, SOCIETA' AEROPORTO VALERIO CATULLO DI  
VERONA VILLAFRANCA S.P.A., AIRGEST S.P.A. -, SOCIETA' DI  
GESTIONE AEROPORTO CIVILE TRAPANI-BIRGI, SOCIETA' SEAF  
S.P.A. -, SOCIETA' AEROPORTO DI FORLI', in persona dei  
rispettivi legali rappresentanti pro tempore,  
elettivamente domiciliate in ROMA, VIA DEL CORSO 101,  
presso lo STUDIO LEGALE MORMINO, rappresentate e difese  
dagli avvocati ENRICO MORMINO e FRANCESCO MORMINO, per  
deleghe in calce al ricorso;

- **ricorrenti** -

**contro**

ENAC - ENTE NAZIONALE DELL'AVIAZIONE CIVILE, in persona  
del legale rappresentante pro tempore, MINISTERO  
DELL'INTERNO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE,  
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in  
persona dei rispettivi Ministri pro tempore,  
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI  
12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li  
rappresenta e difende ope legis;

- **controricorrenti** -

avverso la sentenza n. 252/10/2011 della COMMISSIONE  
TRIBUNARIA REGIONALE del Lazio, depositata il  
29/09/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 15/11/2016 dal Consigliere Dott. ANGELINA  
MARIA PERRINO;



uditi gli avvocati Enrico MORMINO e Paolo GRASSO per  
l'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.  
RICCARDO FUZIO, che ha concluso in via principale per  
l'accoglimento del ricorso, in subordine chiede di  
sollevare la questione di costituzionalità.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page. The signature is cursive and appears to be the name 'G. G.' or similar.

### **Considerazioni in fatto.**

Le tredici società di gestione di aeroporti indicate in epigrafe impugnarono la nota n. 0050644/DIRIGEN/CEC del 31 luglio 2009, con la quale l'ENAC aveva ad esse richiesto il versamento delle somme, dovute dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, chiamate ad alimentare, in base al comma 1328° dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo da tale norma istituito per finanziare il servizio antincendi negli aeroporti nazionali. La nota, peraltro, era stata emessa in attuazione del comma 3-*bis* dell'art. 4 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 - comma introdotto in sede di conversione dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2- col quale il legislatore, a partire dal 2009, ha disposto che le risorse del fondo fossero impiegate per il 40% al fine dell'attuazione dei patti per il soccorso pubblico e per il 60% al fine di finanziare emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La Commissione tributaria provinciale di Roma affermò la giurisdizione del giudice tributario ed accolse il ricorso, dichiarando le società non obbligate a corrispondere il contributo a far data dal 1 gennaio 2009, in base alla considerazione che le risorse confluite nel fondo antincendi sarebbero state destinate a finalità estranee a quelle previste dalla legge che quel fondo aveva istituito. Di contro, la Commissione tributaria regionale del Lazio, adita con appello dalle amministrazioni coinvolte, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario, affermando che dalle innovazioni introdotte dall'art. 39-*bis* del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, aggiunto, in sede di conversione, dalla l. 29 novembre 2007, n. 222, scaturisce l'attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie riguardanti il pagamento delle tasse e dei diritti aeroportuali.

Avverso questa sentenza le società hanno proposto ricorso per ottenerne la cassazione, che hanno affidato a tre motivi, sollecitando preliminarmente la declaratoria della giurisdizione del giudice tributario, essendosi al cospetto, nella



prospettazione delle ricorrenti, di una prestazione patrimoniale rispondente alle caratteristiche del tributo.

Le amministrazioni coinvolte hanno reagito con controricorso.

Assegnato il ricorso alla cognizione delle sezioni unite, dodici delle tredici società hanno depositato memoria, con la quale hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'ulteriore modifica normativa nel frattempo intervenuta, ossia dell'art. 1, 478° comma, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale ha novellato il 1° comma del citato art. 39-*bis* del d.l. n. 159/07, come convertito.

In vista della pubblica udienza le parti hanno depositato ulteriori memorie.

### **Ragioni della decisione.**

#### ***A.- Individuazione dell'oggetto della controversia.***

1.-La controversia ha ad oggetto, come emerge anche dalla narrativa della sentenza impugnata, il pagamento, posto a carico delle società di gestione degli aeroporti, dei contributi destinati ad alimentare il fondo antincendi istituito dal comma 1328° dell'art. 1 l. 296/06; non già, come invece si legge nella motivazione della sentenza della Commissione tributaria regionale, il pagamento dei diritti d'imbarco di passeggeri, sul regime dei quali il comma 1328° si è limitato ad incidere prevedendo l'incremento della relativa addizionale comunale.

La norma dispone difatti che *<<al fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreti del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di*

*base del centro di responsabilità "Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile" dello stato di previsione del Ministero dell'interno>>.*

Il legislatore ha quindi previsto due canali di finanziamento della riduzione della spesa pubblica da sostenere per garantire il servizio antincendi negli aeroporti: l'addizionale sui diritti d'imbarco di passeggeri ed il fondo alimentato dalle società aeroportuali.

All'epoca della decisione, l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159/07, come convertito, intitolato ai "*diritti aeroportuali di imbarco*", concerneva soltanto uno dei due canali, ossia quello dell'addizionale sui diritti d'imbarco di passeggeri, che contemplava insieme con gli altri diritti aeroportuali d'imbarco: la norma difatti stabiliva che *<<le disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e diritti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria>>.*

Erroneamente dunque i giudici d'appello hanno invocato questa norma, che all'epoca in cui hanno deciso non si occupava dei contributi al fondo antincendi, estranei alla nozione di diritti d'imbarco di passeggeri, i quali sono pagati non già dalle società di gestione aeroportuali, bensì dal vettore aereo, il quale ne trasla il costo sul passeggero, mediante integrazione del prezzo del biglietto (Cass., n. 5362/14) e conseguentemente a quella dell'addizionale comunale su tali diritti, che è sempre riferita a ciascun passeggero (art. 2, 11° co., l. n. 350/03).

L'interpretazione che di questa norma ha dato la Commissione tributaria regionale, facendo per di più leva su un testo dell'art. 2 del d.lgs. n. 546/92 diverso da quello vigente all'epoca della decisione, non è, come prospetta l'avvocatura in



controricorso, sintomo d'incertezza sul contenuto del dato normativo, tale da richiedere il chiarimento del legislatore: con la successiva l. n. 208/15, di cui *infra*, infatti, il legislatore non ha assegnato il significato voluto all'art. 39-*bis* del d.l. n. 159/07 come convertito, bensì alla norma istitutiva del fondo antincendi, provvedendo ad ampliare la portata applicativa dell'art. 39-*bis*.

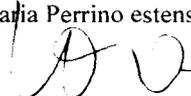
Né l'interpretazione in questione è segno d'incertezza nell'applicazione della norma (secondo le precisazioni, tra varie, di Corte cost., n. 291 del 2003 e n. 374 del 2002), in quanto essa, in base al chiaro tenore della disposizione che ne è oggetto, non è plausibile, derivando dalla confusione tra diritti d'imbarco e contributi al fondo antincendi.

2.-In questo contesto, l'errore del giudice d'appello di per sé non giova alle ragioni delle ricorrenti, giacché il giudizio di questa Corte non è sull'operato del giudice, bensì sulla conformità all'ordinamento giuridico della decisione impugnata, anche in base al diritto sopravvenuto (Cass., sez. un., n. 21691 e n. 23226/16).

Col 478° comma dell'art. 1 l. 28 dicembre 2015, n. 208, come si è anticipato, il legislatore ha interpolato il 1° comma dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159/07 come convertito, inserendovi il periodo "*e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*". Pertanto la disposizione, la natura interpretativa della quale è stata affermata da queste sezioni unite (con le ordinanze n. 379/08 e n. 3044/13) con riguardo ai diritti aeroportuali, si estende anche ai contributi dei quali si discute.

3.- Le società mostrano di non dubitare della illegittimità costituzionale della novella del 2015 e insistono affinché queste sezioni unite sollevino la relativa questione.

Sostengono al riguardo che non di norma interpretativa si tratti, bensì di norma innovativa, la quale non precisa il significato del comma 1328° dell'art. 1 l. n. 296/06, né impone una delle possibili varianti di senso del testo originario, ma detta una disposizione nuova, in tal modo incidendo sull'attività giurisdizionale in corso.



La contestazione assorbe il profilo concernente la dedotta manifesta irragionevolezza insita nella qualificazione come “corrispettivo” della contribuzione al fondo antincendi: l’esclusione della configurabilità dei contributi come corrispettivi postula pur sempre che tale qualificazione fosse estranea al testo originario e che, per conseguenza, questo non potesse essere così inteso e quindi, in definitiva, che la novella non abbia natura interpretativa.

### ***B.- La rilevanza della questione proposta***

4.- La questione proposta è immediatamente rilevante nel presente giudizio, in quanto la norma sopravvenuta incide sull’individuazione del giudice giurisdizionalmente competente: l’esclusione, in relazione al versamento dei contributi in questione, dell’insorgenza di <<*obbligazioni di natura tributaria*>> non consente di assegnare alle commissioni tributarie la cognizione delle relative controversie, poiché attribuire alla giurisdizione tributaria la cognizione di controversie relative a prestazioni patrimoniali non tributarie si risolverebbe nella creazione di un giudice speciale vietata dall’art. 102, 2° co., Cost. (tra varie, Corte cost., n. 64 del 2008).

4.1.- E che la norma sopravvenuta incida anche sulle controversie pendenti alla data della sua entrata in vigore, stabilendo che sin dall’origine il giudice munito di giurisdizione sia quello ordinario, scaturisce dalla sua autoqualificazione come norma interpretativa.

La qualificazione di una disposizione di legge come norma di interpretazione autentica -di là dal carattere effettivamente interpretativo della previsione- esprime difatti l’intento del legislatore d’imporre un determinato significato a precedenti disposizioni di pari grado, così da far regolare dalla nuova norma fattispecie sorte anteriormente alla sua entrata in vigore. Si deve escludere, in applicazione del canone ermeneutico che impone all’interprete di attribuire un senso a tutti gli enunciati del precetto legislativo, che la disposizione possa essere intesa come diretta ad imporre una determinata disciplina solo per il futuro (Cass., sez. un., n. 9941/09), poiché il giudice, chiamato ad applicarla, finirebbe per non farlo, valicando il confine oltre il



quale l'operazione ermeneutica deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Cass., sez. un. pen., ord. 19 aprile 2012, Ercolano).

Queste considerazioni evidenziano l'infondatezza della tesi esposta in via principale dal pubblico ministero in udienza, il quale ha prospettato l'applicabilità della novella solo alle situazioni insorte dopo la sua entrata in vigore e, per conseguenza, la sua inapplicabilità all'odierna controversia.

4.2.- L'efficacia retroattiva della disposizione impedisce inoltre l'applicabilità della regola fissata dall'art. 5 c.p.c., espressione di quella generale di cui all'art. 11 preleggi, secondo cui la nuova norma disciplina i processi iniziati successivamente alla sua entrata in vigore ed i singoli atti, ad essa successivamente compiuti, di processi iniziati prima della sua entrata in vigore (Cass. n. 3688/11; sulla deroga all'art. 5 c.p.c. derivante da norma retroattiva, cfr., tra varie, sez. un., n. 3888/04, ord. n. 14911/02 e ord. n. 12199/02). Sarebbe difatti neutralizzata la retroattività della norma qualora se ne circoscrivesse l'applicabilità alle sole controversie insorte o anche ai soli singoli atti compiuti dopo la sua entrata in vigore, proprio perché in tali casi la nuova disciplina si dovrebbe comunque considerare applicabile in forza dell'art. 5 c.p.c., secondo il quale la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente ed allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda.

4.3.- Inoltre, con riguardo all'odierno giudizio, l'applicabilità della norma non è inibita da alcun giudicato esterno, che funge da limite all'efficacia retroattiva della legge (tra varie, Corte cost., n. 234 del 2007).

Ciò in quanto:

-non è utile a tal fine la produzione della sentenza n. 10137/51/14 della Commissione tributaria provinciale di Roma, concernente, in relazione ad altro anno d'imposta, la medesima questione oggetto della presente controversia e relativa alle medesime parti in causa, che, previa affermazione della giurisdizione tributaria, ha accolto nel merito il ricorso in base agli stessi argomenti sunteggiati in narrativa con riguardo alla pronuncia della Commissione di primo grado intervenuta nel giudizio odierno.

La sentenza n. 10137/51/14 non è munita di certificato di cancelleria che ne attesti la definitività; laddove questa Corte ha stabilito (tra varie, v. Cass. n. 21469/13) che, affinché il giudicato esterno possa fare stato nel processo, è necessaria la certezza della sua formazione, che va appunto dimostrata, anche in assenza di contestazioni, attraverso la produzione della sentenza munita della suddetta attestazione. Irrilevanti sono gli elementi dai quali le ricorrenti intendono trarre la prova della formazione del giudicato; d'altronde, nel corso dell'udienza di discussione, l'avvocato dello Stato non è stato in grado di confermare che la sentenza in questione sia effettivamente divenuta definitiva;

-neppure è utile la produzione della sentenza n. 4588/13 del Tar Lazio, sebbene corredata dell'attestato di cancelleria concernente la mancanza di impugnazioni.

Il Tar ha declinato la propria giurisdizione, senza alcuna statuizione di merito in relazione alla debenza del contributo, ininfluenti essendo a tal fine le determinazioni relative alla pretesa risarcitoria esaminata. Ne deriva l'applicabilità del principio reiteratamente affermato da queste sezioni unite (vedi n. 15208/15 e n. 16779/05), secondo cui le sentenze dei giudici di merito che statuiscano sulla sola giurisdizione non sono idonee ad acquistare autorità di cosa giudicata in senso sostanziale, poiché le pronunce di questi giudici sono suscettibili di acquistare autorità di giudicato (esterno) anche in tema di giurisdizione, e di spiegare, conseguentemente, i propri effetti anche al di fuori del processo nel quale siano state adottate, solo quando la decisione -sia pure implicita- sulla giurisdizione si rapporti, ad essa collegandosi, con una statuizione di merito.

***C.- e la sua non manifesta infondatezza.***

5.-Le società sostengono che la norma sopravvenuta non abbia i caratteri che avrebbe dovuto presentare per essere definita d'interpretazione autentica, in base alla giurisprudenza e costituzionale, e di legittimità (si vedano, tra molte, Corte cost. n. 132/16 e n. 71/10, nonché Cass., sez. un., n. 12644/14 e n. 9560/14), secondo cui la qualificazione di norma interpretativa spetta a quelle norme che, saldandosi con altra disposizione, intervengono esclusivamente sul significato normativo di questa,

chiarendone o esplicitandone il senso, oppure escludendone o enunciandone uno dei sensi possibili.

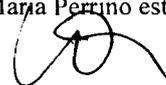
In realtà, le ricorrenti escludono la natura interpretativa del 478° comma dell'art. 1 l. n. 208/15 al fine di contestare la retroattività di tale disposizione: la legge definita o formulata come interpretativa ha *eo ipso* efficacia retroattiva, anche se sia priva di natura interpretativa.

Il problema da affrontare riguarda difatti non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (tra varie, vedi Corte cost., n. 291 del 2003).

6.- Così inquadrata la censura, non è manifestamente infondato il dubbio che la retroattività in tal maniera disposta violi i limiti in materia stabiliti dalla Costituzione, specificamente dagli art. 3, 24, 25, 102, 1° co., 111 e 117.

6.1.- Il divieto di retroattività della legge posto dall'art. 11 delle preleggi, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (tra varie, Corte cost., n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006).

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (tra varie, Corte cost., n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009), al fine di chiarire <<*situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo*>> o di <<*ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore*>> (Corte cost., n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, della coerenza dell'ordinamento giuridico e del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.



Nel caso in esame, di contro, il legislatore pare avere impiegato la norma d'interpretazione autentica per attribuire alla disposizione interpretata una lettura incompatibile col testo originario.

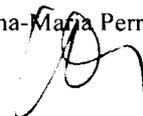
6.2.- Il contributo al fondo antincendi del quale si discute, difatti, presenta tutti gli elementi di identificazione dei tributi, come enucleati e dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di questa Corte.

Anzitutto, conviene chiarire, è irrilevante il *nomen iuris*, segnatamente l'impiego del termine "corrispettivi" utilizzato dal legislatore, occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia in presenza di un tributo (tra varie, Corte cost., n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005): lo stesso art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce espressamente che i tributi vanno individuati indipendentemente dal *nomen iuris* («*comunque denominati*»).

Ricorrono, invece, nel contributo i tratti identificativi del tributo, ossia:

- *la matrice legislativa della prestazione imposta*, in quanto il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (Corte cost., n. 58 del 2015);
- *la doverosità della prestazione* (Corte cost., n. 141 del 2009, n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982): i soggetti tenuti al pagamento del contributo non possono sottrarsi a tale obbligo e la legge non dà alcun sostanziale rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti (Corte cost., n. 238 del 2009, punto 7.2.3.2, nonché, in relazione al contributo al Servizio sanitario nazionale, Cass., sez. un., n. 123/07, che ne ha affermato la natura tributaria);
- *il nesso con la spesa pubblica*, nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982, nonché, tra varie, Cass., sez. un., n. 21950/15 e n. 13431/14).

Difatti:



-l'obbligo del pagamento del contributo trova la propria fonte esclusiva nel richiamato 1328° comma dell'art. 1 l. n. 296/06 e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti, considerata anche la natura pubblica essenziale con carattere di preminente interesse generale e non surrogabile del servizio antincendi (così, tra varie, Corte cost., ord. n. 405 del 1998; n. 97 del 1996 e n. 90 del 1994), è ancorato ad una soglia stabilita in misura fissa per anno (di euro trenta milioni annui) ed è ragguagliato ad un parametro, quello del <<traffico generato>>, che ne fissa la base imponibile, predeterminato in via astratta;

-la prestazione è doverosa, in quanto le società aeroportuali non hanno alcun mezzo per sottrarsi;

-quanto al collegamento alla pubblica spesa, la disposizione ha istituito il contributo, come si è visto, è volta a <<ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti>>.

6.3.1.- Risultano dunque non manifestamente infondati i dubbi di violazione degli art. 3 e 25 Cost.

Anzitutto la norma, intervenendo in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo e della sua applicazione, sembra ledere il canone generale della ragionevolezza delle norme stabilito dall'art. 3 Cost. (Corte cost., n. 78 del 2012).

6.3.2.- Non è poi manifestamente infondato il dubbio che la norma in questione, sopravvenuta quando la regiudicanda non era soltanto già insorta, ma finanche definita dai giudici di merito, abbia snaturato la materia, sottraendola al giudice precostituito per legge, in violazione dell'art. 25 Cost.

Giova rilevare al riguardo che l'art. 25 Cost., là dove prescrive che <<nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge>>, ha lo scopo di dare al cittadino la certezza circa il giudice che lo deve giudicare (Corte cost., n. 22 del 1959); il principio esige che il giudice sia istituito in base a criteri generali fissati in anticipo (Corte cost., n. 29 del 1958, n. 1 del 1965; n. 146 del 1969) e non in vista di determinate controversie, con riferimento cioè a fattispecie astratte e non già a

*posteriori*, in relazione, appunto, ad una regiudicanda già insorta (Corte cost., n. 88 del 1962, n. 130 del 1963, n. 156 del 1963, n. 146 del 1969).

Nel caso in esame, di contro, non sembrano prospettabili ragionevoli dubbi, in base alle considerazioni svolte *sub* 6.2, che potessero indurre a ritenere che il giudice ordinario fosse, prima della norma interpretativa, il giudice naturale precostituito per legge.

6.4.- Non è manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale della norma, altresì *sub* artt. 102, 1° co., 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 della Cedu, sussistendo piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali relativi all'equo processo (così Corte cost., n. 191 del 2014).

Allorquando ha verificato la compatibilità costituzionale dell'effetto retroattivo della legge in relazione all'art. 6 della Cedu, inteso come prodotto dell'interpretazione che di esso ha dato la Corte europea (si vedano, tra varie, Corte cost., n. 69 del 2014 e n. 150 del 2015), la giurisprudenza costituzionale ha incentrato il controllo sul rispetto del principio di affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico come specchio della ragionevolezza della legge.

Al riguardo, è innegabile che sussiste uno spazio, sia pur limitato, per interventi del legislatore con efficacia retroattiva; ma altrettanto indubbio è che questo spazio è circoscritto, sia in positivo, sia in negativo.

In positivo, occorre che l'intervento legislativo con effetti retroattivi sia sorretto da motivi imperativi d'interesse generale.

Sul punto, come la stessa Corte costituzionale ha esposto (tra varie, Corte cost. n. 303 del 2011), spetta ai singoli Stati il compito e l'onere d'identificare i motivi imperativi in questione, poiché sono gli Stati a trovarsi nella posizione migliore per identificare gli interessi posti a fondamento dell'esercizio del potere legislativo (Corte Edu 23 ottobre 1997, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno unito*, che impiega la formula del margine di apprezzamento, salva la ragionevolezza delle



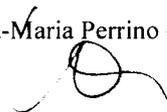
soluzioni normative adottate). Un dato, peraltro, si può ritenere acquisito: non basta il perseguimento, dichiarato o occultato dietro l'enunciazione di altre finalità, di un interesse economico dello Stato.

In negativo, inoltre, occorre escludere che la legge retroattiva segni l'«*ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia*» (Corte Edu 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia). In particolare, ha rimarcato quella Corte, le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere «*trattate con la massima circospezione possibile*» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), di guisa che lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo, nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgou contro Grecia; 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri contro Francia) sono elementi utili ad orientare il giudizio di violazione dell'art. 6 della Cedu da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso.

6.4.1.- Non emergono nell'ipotesi in questione motivi imperativi d'interesse generale.

In particolare, non è ravvisabile il motivo imperativo, proprio delle leggi interpretative, di sciogliere incertezze, nel caso in esame concernenti la competenza giurisdizionale relativa alla cognizione delle controversie relative ai contributi in questione, per le ragioni esposte sopra, *sub* 6.2.

Inoltre non è configurabile il motivo imperativo di garantire la coerente attribuzione al giudice ordinario, al quale già sono state, tra le altre, assegnate le controversie concernenti i diritti d'imbarco di passeggeri e le relative addizionali comunali, anche delle controversie riguardanti i contributi al fondo antincendi, che condividono con quelle inerenti alle addizionali la funzione di finanziamento della



spesa pubblica necessaria a garantire i servizi antincendi negli aeroporti.

Non sembra comunque giustificata l'efficacia retroattiva, in quanto anche la norma autodefinitasi interpretativa che ha escluso l'insorgenza di obbligazioni di natura tributaria in relazione alla corresponsione dei diritti d'imbarco pare avere natura innovativa. Poco meno di un anno prima del d.l. n. 159/07, difatti, queste sezioni unite (n. 22245/06) avevano chiarito che spettava alla cognizione delle commissioni tributarie la domanda proposta dal concessionario della gestione di un aeroporto nei confronti di un vettore aereo per il pagamento dei diritti dovuti a norma della l. n. 324/76 (di struttura analoga peraltro, si precisa in motivazione, alla tassa sulle merci imbarcate e sbarcate di cui al d.l. n. 47/74, come convertito), giacché il pagamento di tali diritti, originariamente spettanti all'amministrazione concedente, è dovuto soltanto in virtù del verificarsi dei presupposti di legge, non rappresentando essi il corrispettivo dei servizi aeroportuali di cui gli utenti beneficiano, ma una prestazione obbligatoria connessa a tali servizi da un rapporto di mera correlatività.

6.4.2.- Non si può, invece, escludere l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, anche in violazione dell'art. 102, 1° co., Cost., in quanto, pure in mancanza di dubbi in ordine alla configurabilità della prestazione come tributo, il legislatore ha sottratto al giudice tributario la cognizione delle controversie già instaurate concernenti i contributi in questione, finendo per interferire nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Il giudice tributario al quale la controversia è stata sottratta aveva difatti già in primo grado, non soltanto nel giudizio in esame, ma anche negli altri giudizi dei quali hanno dato conto le contribuenti, ritenuto illegittima la pretesa impositiva dell'ENAC. E giova sottolineare al riguardo che la dichiarazione, da parte del giudice d'appello, della giurisdizione ordinaria è causa di rimessione al giudice ordinario di primo grado, benché non sia esplicitato dalla sentenza impugnata: si tratta di un'ipotesi in cui al giudice d'appello spetta il solo giudizio rescindente, di modo che le parti, malgrado la mancanza di un provvedimento formale di rimessione, per fare valere i propri diritti devono iniziare un nuovo giudizio innanzi al giudice di primo



grado munito di giurisdizione (arg. ex Cass., sez.un., n. 12641/98; conf., n. 24612/15).

Almeno allo stato, dunque, la norma del 2015 sembra avere concretamente influenzato l'esito della controversia, travolgendo la sentenza di primo grado che aveva accolto le ragioni delle contribuenti.

6.5.- Per conseguenza, non si può escludere che l'inevitabile dilazione dei tempi processuali possa vulnerare il principio della ragionevole durata del processo, ora assunto a rango di precetto costituzionale alla luce dell'art. 111, 2° co., Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2/99 (tra varie, Corte cost., ord. n. 149 del 2013).

Neanche si può escludere la violazione del <<principio della parità delle parti>>, presidiato dal medesimo art. 111 Cost., giacché con la norma retroattiva in questione il legislatore statale sembra avere immesso nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* con effetti favorevoli per lo Stato, che ha determinato lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (*ex plurimis*, Corte cost., n. 186 del 2013).

6.6.- E, ancora, l'intervento retroattivo con norma innovativa pare destinato a riverberarsi sull'affidamento della parte nell'agire e difendersi, minando la garanzia presidiata dall'art. 24 Cost., il quale logicamente presuppone la possibilità per la parte di operare una ragionevole previsione sull'esito della sua iniziativa giudiziaria, fondata sull'aspettativa che quell'esito dipenderà dall'applicazione delle regole di diritto esistenti e conosciute nel momento in cui l'iniziativa giudiziaria è stata assunta, tra le quali rilevano anche quelle processuali (tra varie, Corte cost., n. 525 del 2000), comprese quelle che disciplinano l'attribuzione delle controversie ad un giudice, anziché ad un altro.

7.- In conclusione, sottopone alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 478° co., della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 102, 111 e 117 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del consiglio dei ministri e alle parti e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

### **PQM**

#### **la Corte:**

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, 478° co., della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 102, 111 e 117 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del consiglio dei ministri e alle parti e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il 15 novembre 2016.

Il presidente

**IL CANCELLIERE**  
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
oggi 28 DIC 2016  
IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

