

# Il Presidente della Repubblica

VISTO il ricorso straordinario presentato in data 26 febbraio 2015 da TOTALERG S.p.A. e da RAFFINERIA DI ROMA S.p.A. per l'annullamento del decreto del Presidente dell'Autorità portuale di Civitavecchia n. 209/2014 del 21 ottobre 2014 con il quale è stata aumentata, con decorrenza 1° gennaio 2015, la tariffa unitaria della sovrattassa per ogni tonnellata di merce imbarcata e sbarcata nei porti della circoscrizione dell'Autorità portuale di Civitavecchia;

VISTO il Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni;

VISTO il R.D. 21 aprile 1942, n.444, recante il "Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato";

VISTO il D.P.R. 24 novembre 1971, n.1199, recante norme per la semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi;

VISTI gli atti di istruttoria;

UDITO il Consiglio di Stato il cui parere di merito n. 01534/2015, emesso dalla Sezione prima nell'adunanza del 23 marzo 2016, forma parte integrante del presente decreto e le cui considerazioni si intendono qui integralmente riportate;

SULLA PROPOSTA del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in conformità al citato parere del Consiglio di Stato;

#### DECRETA

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da TOTALERG S.p.A. e da RAFFINERIA DI ROMA S.p.A., di cui alle premesse, è accolto per i motivi indicati nel parere del Consiglio di Stato.

Roma

ROMA Addi \_7 FEB. 201Z

Sergio Mattarella ML

4 FEB, 2017,

Mod. UTL015-CON

**ROMA** 





## Consiglio di Stato

Segretariato Generale

M\_INF-GABINETTO
Uffici Diretta Collaborazione Ministro
UFFLEGISL
REGISTRO UFFICIALE
Prot: 0037650-10/10/2016-INGRESSO

N. 7043/16	Roma, addi 04 /10/16
Risposta a nota del	
N. Div.	D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero
OGGETTO:	1534/2015, emesso dalla SEZIONE PRIMA di questo
RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA Proposto da Totalerg Spa ed altri (1) AUMENTO TARIFFA UNITARIA	Consiglio sull'affare a fianco indicato.
DELLA SOVRATTASSA PER MERCE SBARCATA E IMBARCATA NEI PORTI DELLA CIRCOSCRIZIONE DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI CIVITAVECCHIA	Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205. Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.
Allegati N.	Segretario Generale
	TORSELLO MARIO LUIGI Date 03.10.2016 15:55:06 CE
MINISTERO DELLE	<u></u>
INFRASTRUTTURE E DEI	
TRASPORTI DIPARTIMENTO PER I	
TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE	
()	

.

Numero 243/16 e data ch/10/16



## REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 23 marzo 2016

## **NUMERO AFFARE 01534/2015**

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza di sospensiva, proposto dalle società Totalerg S.p.A con sede in Roma, in persona dell'amministratore delegato Ingegnere Claudio Spinaci, e Raffineria di Roma S.p.A. con sede in Roma, in persona del direttore generale ingegnere Francesco Sommariva, per l'annullamento del decreto dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta 21 ottobre 2014 n. 209/2014, pubblicato all'albo pretorio il 30 ottobre 2014, e del parere, reso dalla Direzione generale per la

vigilanza sulle autorità portuali con nota prot. M\_INF/PORTI/6609 del 23 giugno 2014 e richiamato nel suddetto decreto.

### LA SEZIONE

Vista la relazione 2 settembre 2015 n. M\_INF/PORTI/16 448. con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso in oggetto;

visto il ricorso straordinario il 26 febbraio 2015 notificato all'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, nonché al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'Agenzia delle dogane, all'Agenzia delle dogane - Direzione interregionale per il Lazio e l'Abruzzo;

viste la memoria, in data 31 agosto 2015, con cui le ricorrenti hanno replicato alla relazione ministeriale;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano;

## Premesso.

1. La società Totalerg S.p.A. (Totalerg) e la sua partecipata Raffineria di Roma S.p.A. (di seguito Raffineria), in qualità di operatori attivi nella movimentazione di prodotti petroliferi

attraverso due terminali siti nella rada di Fiumicino a circa 6 dalla costa, hanno impugnato, con istanza chilometri incidentale di sospensione: a) il decreto n. 209/2014 del Presidente dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta (di seguito Autorità), con il quale è stato disposto a decorrere dal 1° gennaio 2015 "un netto aumento della tariffa unitaria della sovrattassa", nella misura di € 1,0 per il porto di Civitavecchia e di € 0,70 per i porti di Fiumicino e di Gaeta, per ogni tonnellata di merce sbarcata o imbarcata; b) il parere della Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, richiamato nello stesso decreto, in ordine all'imputabilità agli utilizzatori finali dei costi del servizio di gestione, manutenzione e depurazione degli impianti della rete fognaria asserviti alla banchine portuali.

L'incremento della sovrattassa portuale, come emerge dal preambolo del decreto, è stato deciso "anche al fine di sostenere i costi di gestione degli impianti di depurazione in ambito portuale, sottesi a garantire il rispetto delle vigenti disposizioni in materia di tutela ambientale dettate dal combinato disposto del D. Lgs. 1.04.2006, n. 152 e ss. mm. e ii. e dalla Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 13.05. 2011, n. 219".

2. Le ricorrenti, dopo aver evidenziato che la soprattassa è stata quadruplicata rispetto a quella vigente, pari a € 0,15 per ogni

tonnellata di merce sbarcata o imbarcata nel porto di Fiumicino, con il primo motivo deducono violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 8, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e dell'art. 3 della legge 8 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e sviamento. Al riguardo sostengono che, ai sensi del menzionato art. 8, comma 5, della legge n. 84/1994, le autorità portuali possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate per la copertura dei costi sostenuti per le opere dalle stesse realizzate. Nella fattispecie uno strumento d'imposizione straordinario, dal legislatore per l'autofinanziamento introdotto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, è stato utilizzato senza alcuna giustificazione per imporre una tassa ulteriore relativamente a spese di gestione relative ai servizi di interesse generale per le quali gli operatori che fruiscono del porto già corrispondono la tassa portuale e la tassa di ancoraggio.

Con un secondo gruppo di censure, per il quale lamentano sotto diverso profilo i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sopra esposti con l'aggiunta della violazione dell'art. 1, comma 982, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, deducono che il decreto dell'Autorità non fornisce alcuna adeguata e puntuale motivazione in ordine all'an del potere impositivo

concretamente esercitato, né in relazione al *quantum* dell'aumento. In particolare, nel provvedimento si richiama genericamente la necessità di coprire costi di gestione non quantificati, ma non si fa alcun riferimento né ai costi sostenuti dall'Autorità per opere già effettuare, né a specifici progetti da realizzare e per i quali non v'è capienza nel bilancio.

Con il terzo motivo le società ricorrenti, quali destinatarie del provvedimento, lamentano di non essere state coinvolte nel procedimento, né direttamente, né attraverso le associazioni di categoria, in violazione del tassativo principio fissato dagli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990.

Con il quarto e ultimo motivo di censura deducono che i provvedimenti impugnati sono illegittimi per violazione della normativa nazionale e comunitaria in materia di abuso di posizione dominante, vietato dall'art. 3 della legge n. 287 del 1990 e dagli artt. 102 e 106 T.F.U.E. A supporto specificano che il porto di Fiumicino rappresenta per le ricorrenti un'infrastruttura l'esercizio dell'attività essenziale per d'impresa, come definita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto é attraversato dall'oleodotto che collega il terminale in mare con la raffineria e costituisce quindi una via obbligata per la movimentazione dei prodotti petroliferi.

NT 01504/0015 ADDADE

Ne consegue che da un lato le ricorrenti non possono variare il flusso del greggio in rapporto all'incidenza della tassazione imposta dall'Autorità, dall'altro quest'ultima, benché strutturata come ente pubblico, non esercita esclusivamente le prerogative dei pubblici poteri, ma svolge anche attività economiche alle quali si applicano le disposizioni comunitarie a tutela della libera concorrenza.

3. Il Ministero riferente, premesso che ai sensi della legislazione vigente compete alle autorità portuali la gestione, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni, nonché l'affidamento e il controllo delle attività dirette alla fornitura, a titolo oneroso, di servizi di interesse generale, osserva in primis che sia il decreto dell'Autorità, sia il parere ministeriale richiamato nel decreto hanno il loro fondamento nell'art. 5, comma 8 della legge n. 84/1994, che attribuisce alle autorità portuali la potestà di imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate. Ne consegue che anche i costi derivanti dalla gestione e dalla manutenzione degli impianti di depurazione in ambito portuale, sottesi a garantire il rispetto delle vigenti disposizioni in materia ambientale dettate dal combinato disposto del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio 13 maggio 2011

- n. 219, devono gravare sugli utilizzatori finali dei servizi che le imprese portuali espletano.
- 3.1. Relativamente al di primo motivo ricorso, l'Amministrazione sostiene, richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato e, in particolare, la sentenza della Sez. IV, n. 5012 del 15 ottobre 2013, che l'espressione "opere realizzate", presupposto normativo per ricorrere alla contestata modalità di finanziamento, possa comprendere anche le opere che l'Autorità intende realizzare e che a tal fine sono inserite nei piani operativi triennali. Nella fattispecie l'Autorità provveduto, con il bilancio di previsione 2015 e con gli elenchi annuali e triennali delle opere allo stesso allegate, a programmare gli interventi in questione (compresi quelli di gestione e manutenzione degli impianti di depurazione), i cui costi trovano copertura con l'imposizione della soprattassa.
- 3.2. Quanto al secondo motivo e al terzo motivo, l'Amministrazione ritiene soddisfatto per relationem l'obbligo di motivazione del decreto, in quanto è stato pubblicato il 30 ottobre 2014, contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione per il 2015 da parte del Comitato portuale. Inoltre, il decreto si caratterizza come atto amministrativo generale, sicché non soltanto non v'è necessità di una motivazione rafforzata, ma non trovano neppure applicazione le

disposizioni che prevedono la partecipazione al procedimento dei potenziali destinatari dell'atto generale.

- 3.3. Infine, l'Amministrazione confuta il quarto motivo di censura con il quale si imputa all'Autorità un abuso di posizione dominante, in quanto le autorità portuali non svolgono attività d'impresa, ma rientrano tra gli enti pubblici che, pur fornendo beni o servizi, svolgono attività che si ricollegano all'esercizio di pubblici poteri e, pertanto, non soggiacciono alle regole in materia di concorrenza previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (a sostegno è richiamata la sentenza della Corte di Giustizia Europea 12 luglio 2013, Compass Datenbank, C 138/11, punto 36).
- 4. Nella replica alla relazione ministeriale parte ricorrente sostiene che le argomentazioni difensive dell'Amministrazione, oltre ad apparire come inammissibili giustificazioni postume del decreto, rendono palese che l'atto è stato adottato senza un'adeguata istruttoria e senza alcun riferimento alla pianificazione triennale e al bilancio di previsione per il 2015, che è stato approvato il 30 ottobre 2014 e quindi successivamente al decreto de quo adottato il 21 agosto 2014. Considerato.
- 5. La questione posta all'esame della Sezione attiene alla legittimità degli atti con cui l'Autorità portuale di Civitavecchia

ha previsto l'imposizione di una sovrattassa sulle merci sbarcate ed imbarcate.

6. Con il primo motivo parte ricorrente assume che l'Autorità ha deliberato il contestato aumento in assenza dei presupposti previsti dall'art. 5, comma 8, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

Il motivo è fondato e assorbente ai fini dell'accoglimento del ricorso.

La legge n.84 del 1994 prevede all'art. 5, comma 8, le modalità di finanziamento delle opere portuali, stabilendo che: i) spetta allo Stato l'onere «per la realizzazione delle opere» nei porti finalizzati alla difesa e alla sicurezza dello Stato (categoria I) nonché «per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione» nei porti di rilevanza economica internazionale (categoria II, classi I e II); ii) le Regioni, il Comune interessato o l'Autorità portuale possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti da ultimo indicati; iii) spetta alla Regione o alle Regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di rilevanza economica nazionale (categoria II, classe III); iv) «le autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse

stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione» (corsivi aggiunti).

I successivi commi 9 e 10 dell'art. 5 prevedono, rispettivamente, che:

- «sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali (...)»;
- «il Ministro dei trasporti e della navigazione, sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle autorità portuali (...) individua annualmente le opere di cui al comma 9 del presente articolo, da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II».

La giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., 15 ottobre 2013, n. 5012) ha chiarito che le disposizioni sopra riportate devono essere così interpretate:

- l'Autorità portuale, nell'ambito delle proprie competenze, per "tutte" le opere «realizzate» può ricorrere alle modalità di finanziamento sopra indicate;
- l'espressione «realizzate» deve essere intesa, in linea con la ratio della norma che è quella di consentire il reperimento di risorse finanziarie per attuare gli interventi dalla stessa previsti,

.

nel senso che deve trattarsi di opere che l'Autorità ha intenzione di realizzare mediante l'adozione dello specifico atto programmatorio rappresentato dai piani operativi triennali.

Nella fattispecie non risulta che l'Autorità abbia osservato le regole poste dalle disposizioni di legge sopra riportate. Infatti, nel decreto impugnato da un lato non si fa alcun riferimento all'atto programmatorio che avrebbe dovuto prevedere la realizzazione delle opere per le quali l'Autorità intende provvedere con risorse finanziarie da reperire con la soprattassa, dall'altro si finalizza l'aumento di quest'ultima alla copertura delle "spese di gestione degli impianti di depurazione in ambito portuale", che non hanno carattere straordinario e non rientrano comunque tra le opere per le quali la legge n. 84/94 ha attribuito alle autorità portuali la potestà impositiva della soprattassa.

La valutazione della legittimità dell'atto amministrativo che la prevede postula altresì la verifica che l'atto istitutivo, a cui la legge ha rimesso la determinazione quantitativa della prestazione patrimoniale imposta, faccia riferimento ad oneri obiettivamente verificabili, che nella fattispecie non sono indicati, né in termini previsionali, né con riferimento a consuntivi di spese precedentemente sostenute.

L'omesso riferimento agli oneri da coprire non può essere sanato dall'inserimento nel bilancio di previsione del 2015, approvato il 30 ottobre 2014, dei costi di gestione della rete fognaria dei porti di Civitavecchia e d Fiumicino e degli impianti di depurazione del porto di Gaeta: a parte la non piena corrispondenza con le voci indicate nel decreto in questione, l'imposizione della soprattassa avrebbe dovuto far riferimento ad atti ex ante e non essere giustificata ex post.

Il decreto non può fondare neppure la sua legittimazione sull'avviso espresso dalla Direzione generale per la vigilanza delle autorità portuali, la quale, richiesta dall'Autorità di esprimere un parere sull'emissione di fatture a carico delle imprese portuali con cadenza mensile da parte delle aziende concessionarie dei servizi di depurazione, ha risposto che le relative attività, ancorché affidate a soggetti esterni, rientrano nei servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 1, lett. c) - (recte, comma 4, lettera c) - della legge n. 84/1994, i cui costi devono essere sostenuti dagli utilizzatori finali; con ciò escludendo implicitamente il ricorso all'imposizione della strumento straordinario che in quanto sovrattassa, finanziamento non può avere carattere permanente perché correlato alla realizzazione di un progetto specifico.

7. In conclusione, il ricorso è fondato e dev'essere pertanto accolto con conseguente annullamento della deliberazione dell'Autorità n. 209/2014.

La domanda di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato resta assorbita.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere accolto.

L'ESTENSORE Elio Foscano IL PRESIDENTE
Mario Luigi Torsello

Woodel

IL SEGRETARIO

M. Cristina Manupelli

.