

Pubblicato il 20/11/2024

N. 09336/2024REG.PROV.COLL.  
N. 07067/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7067 del 2020, proposto da  
Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro  
tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,  
domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss  
International Air Lines Ltd e Lufthansa Cargo, in persona dei rispettivi legali  
rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Luigi  
Arrigoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte,  
Sezione Seconda, n. 381 del 15 giugno 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Lufthansa Linee Aeree Germaniche Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd e Lufthansa Cargo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024, il Cons. Roberto Caponigro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. I vettori aerei Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd e Lufthansa Cargo hanno impugnato dinanzi al Tar per il Piemonte i seguenti atti:

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito ART) n. 141 del 19 dicembre 2018, recante "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2019";

- la determinazione del Segretario generale dell'ART n. 21/2019 del 26 febbraio 2019 recante "Definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2019".

Il Tar per il Piemonte, Sezione Seconda, con la sentenza 15 giugno 2020, n. 381, ha accolto il ricorso e, conseguentemente, ha annullato gli atti impugnati. In particolare, il Tar ha annullato la delibera ART n. 141 del 2018 nella parte in cui prevede l'imposizione di un contributo a carico dei soggetti che esercitano "servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o di merci" (art. 1 comma 1 lett. g).

2. Di talché, l'ART ha proposto il presente appello, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

*Preliminarmente, premessa sul quadro normativo di riferimento.*

L'ART, che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, annovera tra i suoi compiti la promozione della concorrenza, la

rimozione degli ostacoli all'accesso nel mercato di riferimento, la tutela dei consumatori “nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

A seguito di modifiche normative intervenute nel corso del tempo, “l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione”, per cui ha competenza trasversale sull'intero settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture.

La disposizione di riferimento in tema di finanziamento dell'Autorità è contenuta nell'art. 37, comma 6, lettere a) e b) del decreto legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011.

Con riferimento al settore del trasporto aereo, l'art. 37, comma 2, lettera h), del decreto legge n. 201 del 2011 ha espressamente previsto che l'Autorità provvede “... a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernenti i diritti aeroportuali”.

*Nel merito. Violazione e falsa applicazione dell'art. 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

La posizione dell'appellante Autorità può essere sintetizzata come di seguito. Secondo l'erroneo assunto del giudice di primo grado, l'unica attività concretamente regolata da ART, concernente la determinazione dei diritti aeroportuali, sarebbe quella del gestore dell'infrastruttura aeroportuale e non dei vettori aerei.

Il tema dell'appartenenza dei vettori aerei alla categoria dei "gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati", però, sarebbe stato ormai travolto dalla novella legislativa introdotta dall'art. 16, comma 1, lettere a-bis) e a-ter) del decreto legge n. 109 del 2018, che ha chiarito l'estensione del perimetro dei soggetti tenuti al pagamento del contributo.

La nuova formulazione dell'art. 37, comma 6, del decreto istitutivo non lascerebbe dubbi sul fatto che i vettori aerei sarebbero certamente degli "operatori economici", anche rilevanti, attivi nel "settore del trasporto" e tali circostanze sarebbero entrambe pacifiche e non contestabili, sicché rientrerebbero a pieno titolo nel perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo per lo svolgimento delle attività e delle competenze che la legge assegna all'Autorità.

L'argomentazione del Tar sarebbe frutto dell'errata rigida distinzione tra mercato in cui operano i gestori di infrastrutture aeroportuali (che l'Autorità avrebbe regolato) e mercato in cui operano i vettori aerei (che l'Autorità non avrebbe regolato),

La novella legislativa del 2018 avrebbe superato la distinzione operata dal giudice di primo grado tra soggetto regolato e mero fruitore o beneficiario, atteso che ciò che rileverebbe è se un operatore economico operi, o meno, in un mercato dove l'Autorità abbia esercitato la sua azione.

I mercati aereo ed infrastrutturale sarebbero correlati tra loro perché condizioni economiche più o meno vantaggiose per i vettori per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali porterebbero ad un aumento, o riduzione, del traffico passeggeri su quell'aeroporto che, a sua volta, genererebbe un maggiore, o minore, introito per il gestore per le attività commerciali utilizzate dal maggior flusso di passeggeri.

Un segmento di mercato, quello aereo, genererebbe un effetto su quello infrastrutturale (i gestori) e la variabile cruciale in questa interazione sarebbero proprio le condizioni economiche dei diritti aeroportuali regolati da ART con i suoi modelli.

Sussisterebbe non solo il presupposto soggettivo, ma anche il presupposto oggettivo per la riconduzione delle ricorrenti nell'ambito dei soggetti regolati. L'Autorità avrebbe esercitato in concreto, in svariate circostanze, i poteri regolatori, di settore, ai sensi dell'art. 37, comma 6, come novellato dal decreto legge n. 109 del 2018.

Nel settore aereo, disciplinato dalla direttiva 2009/12/CE e dalle norme nazionali di recepimento, in definitiva, l'attività dell'Autorità si rivolgerebbe in via diretta ed immediata nei confronti di entrambe le parti, gestori ed utenti, per garantire che il procedimento di definizione dei diritti, di cui attori sono le parti, si svolga conformemente alle prescrizioni europee.

3. La Lufthansa Linee Aeree Germaniche, l'Austrian Airlines, la Brussels Airlines, la Swiss International Air Lines Ltd e la Lufthansa Cargo hanno contestato la fondatezza delle argomentazioni proposte, concludendo per il rigetto dell'appello.

3.1. Le parti appellate, peraltro, hanno sollevato una questione di disapplicazione della norma impositiva e, se del caso, di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea per violazione ed errata applicazione di legge comunitaria, in relazione alla Direttiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali (recepita dal d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27).

3.2. I vettori aerei appellati, inoltre, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2011, in relazione agli articoli 3, 23, 53 e 77 Cost.

4. Con l'ordinanza n. 3028 del 24 marzo 2023, ai sensi dell'art. **267**, comma 3, **TFUE**, la Sezione ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le questioni pregiudiziali di cui in motivazione relative all'inconfigurabilità dell'assoggettamento al contributo per il funzionamento dell'Autorità a vettori aerei in conseguenza dell'esistenza di diritti aeroportuali, disponendo, in attesa della Corte di Giustizia, la sospensione del processo.

Nello specifico, la Sezione ha rimesso le seguenti questioni pregiudiziali:

“Se l’art. 11, comma 5 della Direttiva 2009/12/CE – norma relativa al settore aeroportuale - debba interpretarsi nel senso che il finanziamento dell’Autorità debba avvenire solo attraverso l’imposizione di diritti aeroportuali o non possa avvenire anche attraverso altre forme di finanziamento come l’imposizione di un contributo (il Collegio ritiene che sia una mera facoltà dello Stato membro la riscossione delle somme destinate a finanziare l’Autorità mediante diritti aeroportuali)”;

“Se i diritti o il contributo che possono essere imposti per il finanziamento della autorità di vigilanza ai sensi dell’art- 11, comma 5 della Direttiva 2009/12/ CE debbono essere relativi solo a prestazioni e costi specifici - comunque non indicati nella direttiva - o se non sia sufficiente la loro correlazione ai costi di funzionamento della Autorità quali risultanti dai bilanci trasmessi e controllati da autorità di Governo”;

“Se l’art. 11, comma 5 della Direttiva 2009/12/CE debba interpretarsi nel senso che i diritti possano essere imposti solo a carico dei soggetti residenti o costituiti secondo la legge dello Stato che ha istituito la Autorità; e se ciò possa valere anche nel caso di contributi imposti per il funzionamento della Autorità”.

5. Con sentenza del 25 aprile 2024 (causa C-204/23), la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sezione Ottava, ha definito la questione pregiudiziale, sicché l’ART ha chiesto la fissazione dell’udienza ex art. 80, comma 1, c.p.a. ai fini della prosecuzione del giudizio sospeso ai sensi dell’articolo 79, comma 1, c.p.a.

6. Le parti hanno prodotto altre memorie a sostegno delle rispettive difese.

7. All’udienza pubblica del 7 novembre 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

8. La Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Ottava Sezione, con la sentenza 25 aprile 2024, ha dichiarato:

*“1) L’articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, deve essere interpretato nel senso che:*

*esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell’autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l’imposizione, a carico degli utenti degli aeroporti, di un contributo il cui ammontare non è correlato al costo dei servizi forniti da tale autorità, purché tale normativa sia conforme ai principi generali del diritto dell’Unione, in particolare ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.*

*2) L’articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12 deve essere interpretato nel senso che: esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell’autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l’imposizione di un contributo a carico degli utenti degli aeroporti, anche se questi ultimi non sono stabiliti nello Stato membro cui appartiene tale autorità o non sono costituiti secondo la legge di tale Stato membro”.*

9, L’appello, pertanto, anche alla luce di quanto statuito dal giudice europeo, è fondato e va accolto.

10. Con l’ordinanza di sospensione del processo n. 3028 del 24 marzo 2023, la Sezione ha già evidenziato le ragioni della fondatezza delle censure proposte dall’ART.

Infatti, la detta ordinanza ha così statuito:

*“6.1. Le censure proposte dall’ART avverso i capi della sentenza che hanno accolto il ricorso di primo grado si presentano fondate alla luce della più recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr., tra le tante, Cons. Stato, VI, 4 gennaio 2021, n. 9).*

*La questione oggetto del giudizio attiene alla disciplina del finanziamento dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti e all’individuazione dei presupposti oggettivi che ne regolano il detto profilo in un arco temporale che ha visto il susseguirsi di più interventi normativi, giurisprudenziali e regolamentari.*

*In particolare, l’oggetto della controversia è costituito dal sindacato di legittimità sulla delibera n. 141/2018 dell’ART, recante misura e modalità di versamento del contributo dovuto dall’Autorità di regolazione dei trasporti per l’anno 2019.*

6.2. Sul tema della contribuzione dovuta dagli operatori economici per il funzionamento delle Autorità indipendenti, la Corte Costituzionale è intervenuta con plurime pronunce.

Il giudice delle leggi, con la sentenza n. 269 del 14 dicembre 2017, nel dichiarare l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, norme relative al finanziamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (c.d. Autorità Antitrust), in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., ha rilevato che "l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto".

Con la sentenza 7 aprile 2017 n. 69, nel dichiarare non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011, sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., la Corte, con specifico riferimento alla norma di finanziamento dell'ART, aveva già richiamato il proprio orientamento sull'inquadramento del contributo quale prestazione patrimoniale imposta e come tale soggetto alla riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost.

Pertanto, considerata la natura tributaria del contributo in discorso, occorre innanzitutto evidenziare che, nella fattispecie, la giurisdizione amministrativa deve comunque continuare a spiegarsi, essendosi formato il giudicato implicito sulla stessa.

La Corte, con la sentenza n. 69 del 2017, si è sostanzialmente soffermata sulla compatibilità costituzionale delle disposizioni con l'articolo 23, per verificare il rispetto della riserva di legge e della sufficiente definizione degli elementi della contribuzione da parte della normativa primaria, e con l'art. 3, per verificare l'eguaglianza della contribuzione.

Sul tema dell'individuazione dei soggetti obbligati, la Corte costituzionale ha affermato (punto 7.3) che "la stessa disposizione fa riferimento ai 'gestori delle infrastrutture e dei

*servizi regolati', ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo). Dunque, la platea degli obbligati non è individuata, come ritiene il rimettente, dal mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di 'mercato dei trasporti' (e dei 'servizi accessori'); al contrario - come può ben essere per scelta insindacabile del legislatore tributario al quale, ovviamente, va notato in consonanza a quanto statuito dal giudice delle leggi, solo spetta l'individuazione astratta dei soggetti passivi del tributo in ossequio al principio cardine del diritto costituzionale no taxation without representation - deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali".*

*In merito poi ai risvolti procedurali della quantificazione del contributo, sempre la Corte ha evidenziato l'assenza di profili critici, in quanto la dialettica tra le istituzioni interessate (ART, Presidenza del Consiglio, MEF) consente una valutazione ponderata delle delibere sul contributo in quanto "L'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse" e ha anche sottolineato il momento partecipativo, dato dal coinvolgimento delle associazioni di categoria.*

*In relazione all'entità del contributo e al suo perimetro, la Corte ha poi notato come questi siano stati determinati in modo sufficiente dalla norma primaria in senso proporzionato e ragionevole. Infatti, "Quanto alla misura delle risorse per il cui approvvigionamento l'Autorità si avvale del contributo oggetto del giudizio, essa non può ritenersi illimitata ovvero rimessa alla determinazione unilaterale dell'Autorità. La loro entità è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima, risultante dai bilanci preventivi e dai rendiconti della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (...) Limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge, anch'essi soggetti a controllo".*

*Venendo poi al presupposto della tassazione, si è infine affermato che "Per quanto, poi, riguarda l'identificazione del 'fatturato' come base imponibile per la determinazione del*

*contributo da parte dei soggetti obbligati (...) si può osservare che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile”.*

*6.3. Il d.l. 28 settembre 2018 n.109, convertito con modificazioni dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130 “Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”, all’art. 16 “Competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti e disposizioni in materia di tariffe e di sicurezza autostradale”, ha modificato il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 il cui art. 37, comma 6, lettera b), primo periodo, nel seguente modo:*

*All’esercizio delle competenze di cui al comma 2 e alle attività di cui al comma 3, nonché all’esercizio delle altre competenze e alle altre attività attribuite dalla legge, si provvede come segue:*

*"mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l’Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l’esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all’1 per mille del fatturato derivante dall’esercizio delle attività svolte percepito nell’ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato. Il computo del fatturato è effettuato in modo da evitare duplicazioni di contribuzione".*

*A seguito di tale modifica, l’ART ha adottato la richiamata delibera n. 141 del 19 dicembre 2018, adeguandosi alla disciplina sopravvenuta.*

*In merito all’inquadramento delle categorie imprenditoriali nei due diversi schemi normativi dei ‘gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati’ e degli ‘operatori economici operanti nel settore del trasporto’, va notato come l’intervento normativo del 2018 abbia dato vita ad un oggettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione; infatti, mentre, fino al d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (e quindi fino all’esercizio finanziario 2018) la contribuzione era in carico unicamente a soggetti gestori, successivamente l’onere viene a ricadere anche sui meri operatori economici.*

*La richiamata sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale n. 69 del 2017, evidenziando la portata applicativa delle disposizioni censurate dall'ordinanza di rimessione e valorizzando la lettera della disposizione e la sua collocazione sistematica, ha escluso l'incostituzionalità della norma, evidenziando come il numero degli obbligati possa giungere a comprendere "coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali", di fatto legittimando il successivo intervento ampliativo del legislatore (già seguito per altre autorità) ed affidando alla legalità procedurale il compito di etero-integrare il precetto con l'unico limite di non poter ritenere aprioristicamente esclusi soggetti ulteriori come gli operatori del mercato ma a condizione di essere destinatari (e non meri indiretti beneficiari) dell'atto di regolazione.*

*La Corte non vincola l'interprete nella individuazione del criterio discrezionale da utilizzare per individuare i soggetti nei confronti dei quali l'Autorità abbia esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali.*

*Resta peraltro evidente come la norma attributiva, pur potendo estendersi, come poi effettivamente avvenuto nel 2018, fino a comprendere le altre categorie imprenditoriali, fino al d.l. 109 si limitava a richiedere la contribuzione solo ai gestori, ossia a soggetti che, in possesso di un titolo abilitativo di tipo concessorio, esercitassero effettivamente queste funzioni in relazione a infrastrutture o servizi direttamente regolati.*

*Il contenuto vincolante, nel senso negativo sopra vagliato, della sentenza n. 69 del 2017 sta quindi nell'impedire che, anche portata ai suoi massimi confini applicativi, la disposizione contrasti con i dettami costituzionali.*

*Tale contrasto non si verifica quando il soggetto passivo ulteriore sia individuato con riferimento alla legalità procedurale ma non intesa come regolazione di un ambito di mercato (ossia presenza di una regolazione di cui si sia meri beneficiari) ma come concreto e diretto indirizzamento di un atto di regolazione ad un operatore o ad una categoria di operatori del vasto mercato dei trasporti.*

*Tale approccio, secondo la recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, costituisce il delicato punto di equilibrio raggiunto dal giudice delle leggi.*

*6.4. L'indirizzo interpretativo del giudice di primo grado, quindi, se può essere confermato per ragioni di certezza del diritto in ossequio ai canoni relativi al rispetto del principio di*

*legalità in materia tributaria e parafiscale sino al contributo previsto per l'anno 2018, non può essere condiviso a partire dall'anno 2019, avendo la modifica legislativa elaborato un concetto unitario, comprendente gli "operatori economici operanti nel settore del trasporto", facendo così risaltare la ratio centrale della disciplina stessa, che si fonda sul beneficio che le categorie imprenditoriali ricevono dalla regolazione stessa, dove quindi la preminenza del fattore di utilità rende superflua la frammentazione nelle due categorie, fermi restando gli ulteriori presupposti per l'effettiva assoggettabilità a tributo.*

*Pertanto, dopo la riforma del 2018, ciò che appare necessario appurare, stante la onnicomprensività della nozione soggettiva, è solo la circostanza dell'effettivo avvio nel mercato di riferimento de "l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge", senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari.*

*L'attività di trasporto svolta dai vettori aerei deve intendersi ricompresa nell'ambito regolatorio attribuito ad ART.*

*Infatti, come evidenziato dalla richiamata sentenza di questa Sezione n. 9 del 2021:*

*"Sin dalla norma istitutiva, si è esplicitamente previsto che l'ART provveda "con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 16 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali" (articolo 37, comma 2, lettera b), d.l. n. 201/2011), dove tale compito (come precisato da CGUE, 12 maggio 2011, causa C- 176-09) "consiste nel disciplinare la relazione tra i gestori di aeroporti e gli utenti di questi ultimi per quanto riguarda la fissazione dei diritti aeroportuali. Il legislatore dell'Unione, nell'adottare un quadro comune, ha inteso migliorare la relazione tra i gestori di aeroporti e gli utenti di questi ultimi ed evitare la violazione di taluni requisiti di base riguardanti tale relazione, quali la trasparenza dei diritti aeroportuali, la consultazione degli utenti aeroportuali e la non discriminazione tra questi ultimi, come emerge dal secondo, dal quarto e dal quindicesimo 'considerando' della direttiva 2009/12" (punti 39 e 40).*

*Pertanto, assodata la riconduzione dell'ambito regolatorio, occorre evidenziare in quale momento si sia avuta l'effettiva esplicazione dell'attività data (vicenda peraltro già*

*scrutinata da questa Sezione con più decisioni, da ultimo Cons. Stato, VI, 23 dicembre 2019, n.8699).*

*In questo senso, va ricordata la delibera n. 64/2014, che ha individuato i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali che riguardano gli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno, quelli con volumi di traffico compresi tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno ed infine gli aeroporti con volumi di traffico annuo inferiore ai tre milioni di passeggeri per anno. Successivamente, con delibera 106/2016 si è dato avvio alla revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, con un procedimento concluso con la delibera 92/2017, di approvazione dei nuovi modelli tariffari.*

*Peraltro, con delibera n. 84/2018 si è dato avvio ad un ulteriore procedimento di revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali vigenti.*

*Senza quindi proseguire oltre, appare provato come la concreta attività di regolazione sia stata avviata anche antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria”.*

*6.5. Le doglianze proposte dall’ART, quindi, essendo la controversia relativa alla contribuzione prevista per l’anno 2019, sono fondate e ciò determina la rilevanza della questione di pregiudizialità eurounitaria sollevata dalle parti appellate.*

*7. La direttiva 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali ha l’obiettivo di garantire una uniformità di trattamento tra i gestori aeroportuali dell’Unione e gli utenti delle infrastrutture, al fine non solo di favorire i meccanismi concorrenziali tra aeroporti, ma anche di proteggere le compagnie aeree da possibili comportamenti abusivi degli aeroporti che vantano una particolare posizione di forza.*

*L’art. 2, punto 2, Direttiva 2009/12/CE fa rientrare nella categoria degli utenti aeroportuali “qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l’aeroporto considerato”, per cui sono esclusi i passeggeri che utilizzano gli impianti ed i servizi aeroportuali, sui quali piuttosto i vettori aerei ripercuotono successivamente l’importo dei diritti.*

*In sostanza, dinanzi alla duplice possibilità, da un lato, di lasciare ai singoli Stati membri la competenza a disciplinare la materia, dall’altro, di adottare un regime da applicarsi*

*uniformemente in tutta l'Unione europea, sulla base del quale i diritti aeroportuali fossero fissati e riscossi secondo un unico modello di calcolo, la Commissione ha optato per una soluzione mediana, fornendo una cornice generale dotata di determinati principi comuni, tale da consentire ai singoli regolatori statali di modellare più agilmente la direttiva alle circostanze nazionali.*

*L'art. 3 della direttiva 2009/12 sancisce il principio di non discriminazione, attraverso il divieto di fissare tasse aeroportuali idonee a determinare qualsivoglia discriminazione tra gli utenti dell'aeroporto, sicché la norma è finalizzata a garantire condizioni concorrenziali eque tra i vettori aerei ivi operanti, al fine di escludere la pattuizione di condizioni di favore che consentano ad uno o più utenti di superare la concorrenza grazie all'offerta di servizi più attraenti sul mercato.*

*Il ruolo cruciale conferito dalla direttiva alle Autorità di vigilanza nazionali, in sintesi, è volto alla realizzazione di un "quadro comune" in materia di diritti aeroportuali.*

*L'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2021, come modificato dall'art. 16, comma 1, lett. a-bis), del d.l. n. 109 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130 del 2018, come già evidenziato, prevede che:*

*"All'esercizio delle competenze di cui al comma 2 e alle attività di cui al comma 3, nonché all'esercizio delle altre competenze e alle altre attività attribuite dalla legge, si provvede come segue ... mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato ...".*

*Di talché, secondo la ricostruzione in precedenza effettuata, i vettori aerei rientrano nel perimetro di applicazione del contributo destinato all'autofinanziamento dell'Autorità di vigilanza.*

*L'art. 11 della direttiva 2009/12/CE del parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, che costituisce la disposizione eurounitaria di cui le appellanti invocano la violazione, stabilisce, al comma 3, che "Gli stati membri garantiscono l'autonomia*

*dell'autorità di vigilanza indipendente, provvedendo affinché questa sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi gestore aeroportuale e vettore aereo ...” e, soprattutto, al quinto comma dispone che “Gli Stati membri possono istituire un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente, che può comprendere l'imposizione di diritti a carico degli utenti dell'aeroporto e dei gestori aeroportuali”.*

*Pertanto, che lo Stato nazionale sia legittimato a prevedere il finanziamento dell'Autorità di vigilanza anche attraverso l'imposizione di oneri di funzionamento del sistema a carico dei vettori aerei è indiscutibile.*

*Il Collegio ritiene che le argomentazioni delle parti appellate non consentano la disapplicazione della norma interna, in quanto le ragioni dell'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione non sono immediate, né sufficientemente chiare, precise ed incondizionate. In primo luogo, come detto, è la stessa direttiva europea che consente l'imposizione di oneri di sistema a carico dei vettori aerei.*

*Inoltre, se è vero, come evidenziato dalle compagnie aeree appellate che il concetto di diritto aeroportuale, in quanto corrispettivo di una controprestazione ( in particolare diritto di approdo e di partenza degli aeromobili, dal diritto per il ricovero o la sosta allo scoperto di aeromobili e dal diritto per l'imbarco passeggeri ossia diritti correlati all'uso dell'infrastruttura ), è ontologicamente diverso da quello di un contributo non connesso ad uno specifico servizio dovuto per finanziare l'Autorità che vigila sulla trasparenza e l'accessibilità dell'infrastruttura che riscuote i diritti, è altrettanto vero che la norma europea prevede l'istituzione di un meccanismo di finanziamento “che può comprendere l'imposizione di diritti” ( ossia che può assumere i diritti come strumento del finanziamento ), ma con ciò non esclude sic et simpliciter che il meccanismo di finanziamento preveda una forma di contribuzione che prescindenda da una specifica controprestazione.*

*In altri termini, la formulazione della disposizione comunitaria induce a ritenere che gli Stati membri abbiano la facoltà non solo di istituire il meccanismo di finanziamento, ma anche di individuare le modalità di composizione del sistema, che potrebbe comprendere l'imposizione di diritti a carico dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali specificamente diretti a finanziare l'Autorità , senza però che sia possibile prima facie escludere altre forme*

*di finanziamento, che risultino anch'esse ragionevoli ed eque ( ed è questa seconda opzione quella seguita dalla legge italiana ).*

*Il Collegio, parimenti, ritiene non vi sia un contrasto con la norma europea quanto ai criteri di quantificazione poiché anche se la disposizione interna non prevede espressamente che il contributo debba essere correlato ai costi certi delle spese di funzionamento dell'Autorità da indicare analiticamente per la determinazione del contributo, la prassi nazionale non è disancorata dalla correlazione a tali costi atteso anche che la norma nazionale prevede, nello stesso art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2011 convertito dalla legge n. 214 del 2011, un procedimento composito per la determinazione del contributo, vale a dire che l'atto dell'Autorità debba essere approvato da parte del presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con la possibilità di formulazione di rilievi in merito senz'altro correlato ai costi di bilancio dell'Autorità poi distribuiti secondo il fatturato conseguito dalle imprese.*

*D'altra parte, in proposito, la richiamata sentenza della Corte Costituzione n. 69 del 2017 ha avuto modo di chiarire "Quanto alla misura delle risorse per il cui approvvigionamento l'Autorità si avvale del contributo oggetto del giudizio, essa non può ritenersi illimitata ovvero rimessa alla determinazione unilaterale dell'Autorità. La loro entità è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima, risultante dai bilanci preventivi e dai rendiconti della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (...) Limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge, anch'essi soggetti a controllo".*

*In ultimo, occorre evidenziare che se l'introduzione di una disciplina comune in materia di diritti aeroportuali ha la sua ratio nel garantire una uniformità di trattamento non solo tra i gestori aeroportuali dell'Unione, ma anche tra gli utenti aeroportuali, quali i vettori aerei, appare evidente che circoscrivere la contribuzione in capo ai solo vettori aerei che abbiano sede in ambito nazionale, possa creare un meccanismo distorsivo della concorrenza, per cui non sembra potersi condividere l'assunto di parte appellante, secondo cui dovrebbero essere esenti dal contributo i vettori aventi sede in altro Stato dell'Unione ( non potendosi negare che la regolazione delle infrastrutture aeroportuali realizzata attraverso le singole Autorità nazionali avvantaggi tutte le imprese unionali nell'ambito di ciascun territorio nazionale)".*

11. Peraltro, successivamente al deposito della sentenza del giudice europeo, la Sezione ha ancora avuto modo di affrontare la questione dell'assoggettamento a contribuzione ART dei vettori aerei, pervenendo a conclusioni analoghe, da cui il Collegio non ha alcun motivo per discostarsi (cfr. Cons. Stato, VI, n. 5365 e n. 5372 del 14 giugno 2024) e che si richiamano anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

In particolare, è stato evidenziato che la tesi dell'assoggettamento dei vettori aerei al contributo A.R.T. sulla scorta del nuovo art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201/2011 è stata avallata dalla giurisprudenza di questo Consiglio a partire dalla sentenza n. 5 del 2021, in cui è stato abbandonato il tradizionale criterio discrezionale fondato sulla distinzione fra "destinatari" e "beneficiari" della regolazione sulla scorta della considerazione che la modifica legislativa apportata al testo dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 ha riportato "entrambe le categorie in un unico concetto unitario, comprendente gli «operatori economici operanti nel settore del trasporto», facendo così risaltare la ratio centrale della disciplina stessa, che si fonda sul beneficio che le categorie imprenditoriali ricevono dalla regolazione stessa, dove quindi la preminenza del fattore di utilità rende superflua la frammentazione nelle due categorie, fermi restando gli ulteriori presupposti per l'effettiva assoggettabilità a tributo".

Nel solco degli insegnamenti espressi dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 2017, si è ritenuto che condizione di legittimità per l'imposizione del contributo di che trattasi, "stante la onnicomprensività della nozione soggettiva", sia "solo la circostanza dell'effettivo avvio nel mercato di riferimento de «l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge»" (così Cons. Stato, sez. VI, del 4 gennaio 2021 n. 5 nonché ma anche Cons. Stato, sez. VI, sentenze nr. 1140/2021, 1139/2021, 926/2021, 237/2021, 27/2021).

A conferma di tale ricostruzione è stato rilevato che:

- se avesse voluto conservare il rilievo della distinzione tra beneficiari e destinatari delle regolazioni, il legislatore avrebbe certamente recepito tale terminologia in sede di novella e non avrebbe compiuto la diversa scelta lessicale di fare riferimento alla più ampia nozione di “operatori economici operanti nel settore del trasporto”;
- a giustificare l'imposizione del contributo è l'utilità di cui godono tutti gli operatori del settore regolato per effetto della regolazione a prescindere dal fatto che siano o meno destinatari diretti di tale attività;
- non ha, in questo senso, pregio la distinzione tra destinatari diretti ed indiretti della regolazione perché in quanto i soggetti operanti sul medesimo mercato regolato sono tutti inevitabilmente investiti, nei loro rapporti, dalla regolazione dell'Autorità.

La giurisprudenza di questa Sezione (sin da Cons. Stato, VI, 23 dicembre 2019, n. 8699) ha, peraltro, ricompreso i vettori aerei nella platea dei soggetti tenuti alla corresponsione del contributo per il funzionamento dell'Autorità, avendo l'A.R.T. esercitato le proprie competenze regolatorie nel settore del trasporto aereo a far data dall'adozione della delibera n. 64/2014.

Nel dettaglio è stato condivisibilmente osservato che detta delibera, nel disciplinare il procedimento di determinazione dei diritti aeroportuali (ossia degli oneri economici dovuti dalle compagnie aeree alla società di gestione degli aeroporti) incide inevitabilmente anche sui vettori aerei. Non può, del resto, obliterarsi che la definizione dei modelli tariffari per la negoziazione delle parti ai fini della determinazione dei diritti aeroportuali passa per un processo multilaterale che vede coinvolti pariteticamente tanto i gestori aeroportuali quanto, per ciò qui più interessa, gli stessi vettori aerei.

L'attività regolatoria di A.R.T. è proseguita fino ad epoca più recente con:

- la delibera n. 106/2016 con cui si è dato avvio alla revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (procedimento concluso con la delibera n. 92/2017, di approvazione dei nuovi modelli tariffari);

- la delibera n. 38/2023 del 9 marzo 2023 di adozione dei nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

12. Le società appellate, quindi, in quanto vettori aerei, certamente rientravano, alla data di adozione degli atti gravati in primo grado, tra gli operatori economici di un settore oggetto di concreta regolazione da parte di A.R.T. e come tali assoggettate al pagamento del relativo contributo.

13 Nè può essere condivisa la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti appellate nella memoria di costituzione per quanto già espresso nella richiamata ordinanza di questa Sezione n. 3028 del 24 marzo 2023 di sospensione del processo, che ha operato ampi richiami alla sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 2017.

Plurime questioni di costituzionalità, in definitiva, sono state disattese da questa Sezione, con riguardo anche all'attuale versione dell'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201/2011 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).

Le questioni di costituzionalità sollevate dalle appellanti nella memoria di costituzione sono le seguenti:

*Evidenziato che il contributo risulta avere natura tributaria e che: "Tutti sono tenuti a concorrere alla spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva", con criteri di progressività (art. 53 Cost.); comunque, "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge" (art. 24 rectius 23 Cost.); rimane inviolabile il principio di eguaglianza, le disposizioni citate risultano incorrere nelle seguenti violazioni:*

*- illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 53 in relazione all'art. 3 della Carta, per avere la norma (art. 37 citato) individuato i soli operatori economici (operanti nel settore trasporti) tenuti al pagamento del contributo di funzionamento della Autorità, in quanto – se non strettamente correlati alle competenze specificate, come pretende ART, destinati in senso lato alla generalità dei cittadini - talché la limitazione dei soggetti tenuti alla contribuzione non risulta giustificata in relazione al principio di eguaglianza;*

*- illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 53 della Carta in relazione alla esenzione di soggetti con contributo inferiore ad euro 3.000,00 – come prevista dal D.P.C.M. 17.1.2019 - per violazione del principio di proporzionalità della imposizione,*

*senza adeguata giustificazione, con effetti distorsivi del mercato e della libera concorrenza, che determinano irragionevolezza;*

*- illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 23 della Carta, in relazione all'art. 37 come modificato e in relazione al D.P.C.M. 17.1.2019, che, approvando la delibera 141/2018 della A.R.T. ne recepisce i contenuti nella normativa, se si ritenesse possibile la ricomprensione, fra i soggetti tenuti al pagamento della contribuzione, delle imprese operanti nel settore aereo (vettori), per mancanza del precetto normativo su cui fondare la pretesa di prestazione patrimoniale, in quanto soggetti non regolati per assenza di relative competenze, dalla A.R.T.;*

*- illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 53 della Carta, in relazione al D.P.C.M. 17.1.2019, che, approvando la delibera 141/2018 della A.R.T. ne recepisce i contenuti nella normativa, laddove prevede per il trasporto merci su strada, tenuti al contributo solo i trasporti "connessi" con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti che abbiano in disponibilità veicoli, dotati di capacità di carico, con massa oltre 26000 chilogrammi, nonché trattori con peso rimorchiabile oltre 26000 chilogrammi, senza giustificazione e in violazione del principio di proporzionalità e progressività cui si dovrebbe informare il sistema tributario, con effetti distorsivi del mercato e della libera concorrenza, che determinano irragionevolezza, avvantaggiando alcuni soggetti (autotrasportatori) rispetto ad altri (trasporto merci via aerea).*

*- illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Carta, dell'art. 37 come introdotto in sede di conversione del d.l. 109/2018, (lettera a-ter dell'art. 16 comma 1 della legge 130/2018) non essendo consentita l'introduzione di previsioni estranee all'oggetto del decreto, anche in quanto non connotate da eccezionalità ed urgenza, conseguendo l'alterazione del procedimento speciale previsto dall'art. 77 della carta Costituzionale, posto che la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., per difetto di omogeneità, si determina quando le disposizioni aggiunte sono totalmente "estrane" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere la correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione. Ciò risulta evidente dal tenore del preambolo del d.l. 109/2018 che recita:*

*“Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; Considerata la necessita' di garantire misure urgenti a sostegno della popolazione colpita dall'evento del crollo di un tratto del*

*viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018, nonché per le attività di demolizione del viadotto e di realizzazione di infrastrutture necessarie ad assicurare la viabilità nel Comune di Genova e nelle relative aree portuali, in termini di continuità rispetto alle iniziative intraprese dal Commissario delegato nominato con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 539 del 20 agosto 2018; Considerato che l'evento del crollo del tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10 ha provocato, tra l'altro, l'evacuazione di nuclei familiari dalle proprie abitazioni, gravi danneggiamenti alle infrastrutture stradali e ferroviarie tali da prefigurare il collasso del sistema trasportistico della città di Genova e della Regione Liguria e conseguentemente dei traffici portuali, la forzata interruzione delle attività economiche e produttive che avevano sede nelle zone colpite dall'evento; Considerata la straordinaria necessità ed urgenza di intraprendere ogni occorrente iniziativa volta al ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione colpita dall'evento, assicurando idonei interventi di natura fiscale, anche finalizzati alla concessione di contributi per la ricostruzione degli immobili distrutti o danneggiati a seguito dell'evento, nonché il ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete, accelerando e semplificando le procedure per l'affidamento di lavori, forniture e servizi in relazione alle esigenze del contesto emergenziale che impongono il ricorso a poteri straordinari in deroga alla normativa vigente; Considerata la necessità di disporre interventi urgenti per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori dei Comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017; Considerata la necessità di disporre misure urgenti per garantire la continuità ed efficacia dell'attività mirata alla ricostruzione nelle zone dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici verificatisi negli anni 2016 e 2017; Considerata l'urgenza di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione; Ritenuto necessario costituire anche uno specifico archivio informatico per monitorare, tra l'altro, lo stato di conservazione e manutenzione delle opere pubbliche nazionali e dei beni culturali immobili; Ritenuto necessario ed urgente operare il monitoraggio dinamico di quelle infrastrutture stradali e autostradali che presentano condizioni di criticità, mediante l'utilizzo di apparati per il*

*controllo strumentale costante delle condizioni di sicurezza nonché' dettare specifiche disposizioni riguardanti la sicurezza delle infrastrutture stradali e le competenze dell'Autorita' di regolazione dei trasporti; Ritenuta l'urgenza di promuovere la realizzazione di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici; Ritenuto necessario stabilire misure urgenti per il trattamento straordinario di integrazione salariale per le imprese in crisi e per la continuità aziendale di imprese in difficoltà';””.*

*L'unico riferimento ad A.R.T. è in tema di competenze, connesse all'oggetto del decreto in quanto relative solo alle infrastrutture autostradali. Evidente l'estraneità del tema del contributo e così della orma aggiunta.*

*In conseguenza, trattandosi di questioni rilevanti ai fini della determinazione dei soggetti tenuti alla imposizione, in relazione ai principi di equità, imparzialità e ragionevolezza che presidono il sistema della fiscalità, si chiede di dichiarare non manifestamente infondate le questioni di illegittimità costituzionale dedotte come sopra e conseguentemente rimettere con ordinanza la pronuncia sulle questioni di illegittimità costituzionale alla Corte Costituzionale.*

Quanto alle violazioni degli articoli 23 e 53 della Carta fondamentale esse sono state già scrutinate dal giudice delle leggi e la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è mossa – come rilevato – sulle coordinate fissate dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto non violato il principio di legalità mentre sotto il profilo delle censure sostanziali – relative alla capacità contributiva, al rispetto del principio di uguaglianza e di progressività dell'imposizione - va rilevato che le censure sono generiche e che in ogni caso si tratta di una speciale disciplina di settore, di derivazione unionale, volta a garantire l'efficienza del mercato imponendo meccanismi di finanziamento dell'amministrazione indipendente gravanti sui soggetti beneficiari della regolazione, incidente su soggetti imprenditoriali aventi notevoli dimensioni.

Quanto alla violazione dell'art. 77 Cost. per essere la riforma dell'art. 37 di cui al decreto c.d. Morandi una norma intrusa essa manifestamente non sussiste; in proposito va rilevato che detta norma è stata inserita in un decreto legge che regolava la sicurezza dei trasporti ed anche le competenze dell'Autorità (

ed il finanziamento è strumentale all'esercizio delle competenze ), che i decreti legge non sono certo inemendabili ma illegittimi sono solo gli emendamenti evidentemente estranei all'oggetto o allo scopo del decreto legge ( Corte Cost. n. 22 del 2012 e Corte Cost.n. 245 del 2022 ); che la legge è stata convertita dal Parlamento in aderenza al suo scopo ritenendo gli emendamenti ammissibili; che la giurisprudenza costituzionale vieta al legislatore di introdurre modifiche che siano del tutto estranee all'oggetto e alle finalità del testo originario, ciò non solo al fine di perseguire «esigenze di buona tecnica normativa», ma, soprattutto, perché imposto dall'art. 77, secondo comma, Cost. «che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formulato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» ma non vieta al Parlamento di integrarne il contenuto ove ritenga che l'urgenza lo imponga ( e la sicurezza dei trasporti non può essere convenientemente assicurata se l'Autorità vigilante vive di fonti di finanziamento incerte ) . Sui restanti profili (proporzionalità ed uguaglianza ) sui quali insistono gli appellati nella memoria conclusiva essi vengono esaminati qui di seguito.

14. Va rilevato nel merito dei residui profili di censura che non può essere condivisa la prospettata violazione dei principi di proporzionalità e non discriminazione evidenziati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella richiamata sentenza 25 aprile 2024, in cui, come già riportato, è stato sancito quanto segue:

“1) L'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale in virtù della quale il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente è garantito mediante l'imposizione, a carico degli utenti degli aeroporti, di un contributo il cui ammontare non è correlato al costo dei servizi forniti da tale autorità, purché tale normativa sia

conforme ai principi generali del diritto dell'Unione, *in particolare ai principi di proporzionalità e di non discriminazione*".

Le parti appellate, in particolare, hanno sostenuto la lesione dei detti principi, in quanto la normativa nazionale, nella sua concreta applicazione, prevede sia l'esclusione di soggetti potenzialmente tenuti alla contribuzione (per importi contributivi inferiori o pari ad € 3.000,00), sia soglie di esenzione (ad es. gli spedizionieri, indirettamente incisi dalla regolazione e non citati tra i soggetti debitori). Il prelievo, in tal modo, graverebbe maggiormente su coloro che sono tenuti al pagamento, senza alcuna previsione di proporzionalità.

Il sindacato di ragionevolezza, nella giurisprudenza italiana, nasce nell'ambito del sindacato costituzionale sul rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., quest'ultimo necessariamente e strutturalmente triadico, siccome fondato sul *tertium comparationis*, ovvero sul confronto tra la disciplina di una fattispecie simile e quella scrutinata. Tale confronto ha il fine di verificare la ragionevolezza delle differenze di disciplina tra le fattispecie.

In sostanza, prendendo a paragone una norma simile a quella scrutinata, in quanto avente medesima ratio, si verifica se le differenziazioni di disciplina o le analogie siano giustificate.

Nel caso di specie, si tratta di considerare la presenza di una norma impositiva di un obbligo contributivo per talune categorie di imprese, da un lato, con una norma di esenzione a favore imprese che abbiano importi contributivi ritenuti bassi (pari o inferiore a € 3.000,00), con conseguente maggior onere per i soggetti il cui onere contributivo sia superiore ad € 3.000,00, dall'altro, con la mancata presenza di una norma che potrebbe in teoria assoggettare alla contribuzione altri soggetti ritenuti versare in condizione analoga.

Il Collegio ritiene che, in ambedue le fattispecie, non sussista alcuna irragionevolezza nella norma di legge impositiva della contribuzione e, quindi, nessun *vulnus* ai principi di proporzionalità e non discriminazione, tenuto conto sia dell'esiguità dell'importo dovuto dai soggetti esclusi, il che rende del tutto inconsistente il *tertium comparationis*, sia della ipoteticità del possibile

coinvolgimento di altri soggetti quali contribuenti, i quali svolgono attività comunque non coincidenti, laddove spetta al legislatore l'individuazione astratta dei soggetti passivi del tributo.

15. Per quanto concerne l'incremento della contribuzione, dallo 0.4 per mille allo 0.6 per mille, intervenuta negli ultimi anni, occorre rilevare che la delibera n. 141/2018 con cui è stata determinata l'aliquota del contributo per l'anno 2019, appare strettamente correlata alla delibera della stessa Autorità n. 140/2018 approvata in pari data, concernente l'approvazione del bilancio di previsione pluriennale dell'Autorità per il periodo 2019-2021, nella quale sono state espone in via previsionale le poste di entrata e di uscita previste per l'esercizio 2019; in particolare, nella Relazione illustrativa allegata a tale provvedimento l'Autorità ha diffusamente illustrato gli incrementi dei costi di funzionamento attesi nel 2019 in connessione con l'immissione in ruolo di ulteriore personale e con l'individuazione di esperti e collaboratori esterni e di ulteriore personale a tempo determinato, da cui l'esigenza di un incremento del gettito rispetto all'importo determinato per il 2018, e il conseguente aumento della relativa aliquota dallo 0,4 allo 0,6 per mille del fatturato, in misura comunque inferiore a quella stabilita come massima dalla legge (1 per mille).

La quantificazione della misura del contributo in un importo percentuale rispetto al fatturato delle imprese regolate, in definitiva, non è arbitraria, ma è imposta direttamente dalla norma di riferimento (art. 37 comma 6 d.l. 201/2011), né alcuna manifesta irragionevolezza è stata dimostrata nella sua determinazione.

16. In conclusione, l'appello proposto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado dalle parti appellate.

17. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, sono

poste a favore dell'ART ed a carico, in parti uguali e con vincolo di solidarietà, delle società appellate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe (R.G. n. 7067 del 2020) e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Condanna, in parti uguali e con vincolo di solidarietà, le società appellate al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate complessivamente in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, in favore dell'ART.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Caponigro**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO