

Pubblicato il 19/04/2022

N. 00378/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00294/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 294 del 2021, proposto da Easyjet Airline Company, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Giordano, Fabrizio Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo, in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 187;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità di Regolazione dei Trasporti, rispettivamente in persona del Presidente *pro tempore*, del Ministro *pro tempore* e del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, n. 21;

*per l'annullamento*

- delibera n.172/2019 del 5 dicembre 2019 che ha determinato, tra l'altro, le aliquote del contributo per il funzionamento dell'Autorità richiesto, per l'anno 2020;

- il D.P.C.M 29 gennaio 2020 di approvazione, ai fini dell'esecutività, della citata delibera dell'Autorità n. 172/2019;
- la Determina del Segretariato generale n. 77/2020 datata 19 febbraio 2020 che detta la "Definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2020";
- la delibera n. 20/2021 del 11 febbraio 2021 con la quale l'ART ha disposto la "cessazione degli effetti delle clausole sospensive riferite al contributo per il funzionamento dell'Autorità relativo agli anni 2020 ... e la rimessione in termini per gli adempimenti relativi all'anno 2020".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2022 la dott.ssa Flavia Risso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con delibera n. 172 del 5 dicembre 2019 l'Autorità di Regolazione dei trasporti (di seguito: ART) ha stabilito per l'anno 2020 le aliquote e i soggetti tenuti al versamento del contributo annuale per il funzionamento dell'Autorità, includendovi fra questi gli operatori che esercitano il servizio di trasporto aereo di passeggeri e merci.

La delibera è stata successivamente approvata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2020 e posta in esecuzione mediante la determina n. 77/2020 del Segretario generale dell'Autorità che ha dettato la definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità per l'anno

2020. La stessa è stata successivamente integrata dalla delibera n. 20/2021 dell'11 febbraio 2021 recante “Cessazione degli effetti delle clausole sospensive riferite al contributo per il funzionamento dell’Autorità relativo agli anni 2020 e 2021. Rimessione in termini per gli adempimenti relativi all’anno 2020 ed efficacia dei termini di adempimento previsti per l’anno 2021”.

Avverso la prefata delibera e i conseguenti atti è insorta la ricorrente, impresa di navigazione aerea internazionale, affidando il gravame ai seguenti profili di censura:

1) *“Violazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, conv. con l. 214/2011, come modificato dal d.l. 109/2018, convertito con l. 130/2018. Errore di diritto. Richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte Costituzionale”.*

La ricorrente denuncia l’illegittima applicazione del contributo previsto ai sensi dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. con l. 214/2011, modificato dal d.l. 109/2018, conv. con l. 130/2018, rilevando che EasyJet Airline è un vettore aereo, che non gestisce infrastrutture aeroportuali e che opera nel mercato del trasporto aereo in cui l’ART non ha posto in essere interventi regolatori. Nello specifico, la ricorrente contesta l’assoggettamento a contribuzione, previsto ai sensi dell’art. 1 della Delibera impugnata, di operatori e servizi, e segnatamente delle imprese di navigazione aerea, non ricomprese nella previsione normativa di cui al citato art. 37.

La ricorrente ritiene, altresì, che l’orientamento del Consiglio di Stato affermatosi sul punto, in base al quale vengono individuati quali soggetti tenuti alla contribuzione gli operatori che operano a monte o a valle del mercato regolato – e quindi anche i meri beneficiari della regolazione – estenderebbe indebitamente la contribuzione a tutti gli operatori economici operanti nel settore del trasporto, individuando, in tal modo, la platea dei soggetti obbligati in maniera generica ed indefinita. Tale impostazione contrasterebbe con l’interpretazione costituzionalmente orientata posta in essere dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 69/2017, la quale ha

delimitato l'ambito di applicazione del contributo ai soggetti nei confronti dei quali l'ART abbia concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali.

L'interpretazione della novella legislativa fornita dal Consiglio di Stato si porrebbe, altresì, in contrasto con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost. e con il principio di uguaglianza. La ricorrente, alla luce di quanto ricostruito, chiede, pertanto, a questo Tar di sollevare la questione pregiudiziale di costituzionalità.

2) *“Violazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. con l. 214/2011, modificato dal d.l. 109/2018, conv. con l. 130/2018, sotto un diverso profilo. Violazione degli art. 72 e ss. del d.l. 1/2012 conv. con legge n. 27/2012. Violazione dell’art. 23 Cost”.*

Parte ricorrente lamenta l'illegittimità della delibera atteso che l'art. 72 del d.l. 1/2012 individua puntualmente i soggetti qualificabili in termini di *“operatore economico che opera nel settore del trasporto”*. Invero, secondo la ricostruzione prospettata, non esisterebbe alcuna disposizione del d.l. 1/2012 o del novellato art. 37 del d.l. 201/2011 che attribuisca all'ART la regolazione dei servizi di trasporto per via aerea. Pertanto, gli unici soggetti regolati, e quindi tenuti alla contribuzione, sarebbero le imprese di gestione delle infrastrutture e non anche i vettori aerei che operano nel mercato *“a valle”* del trasporto aereo.

3) *“Violazione dei commi 2, 3, e 6 (come di recente modificato) dell’art. 37 del d.l. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, come modificato dall’art. 36 del d.l. 1/2012, convertito con legge 27/2012. Violazione del d.lgs 250/1997 che istituisce l’ENAC e ne stabilisce le competenze”.*

La ricorrente denuncia altresì l'illegittimità della delibera in considerazione della mancata corrispondenza tra le attività regolatorie di ART di cui al comma 3 dell'art. 37 del d.l. 201/2011 ed il contributo richiesto.

Invero, la ricorrente rileva come l'ENAC sia l'ente titolare della competenza esclusiva in materia di trasporto aereo ai sensi del d.lgs. n. 250/1997, mentre

all’Autorità risultano trasferite *ex lege* solo le competenze relative alla vigilanza sulla determinazione dei corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali. Viene, inoltre, evidenziato che per quanto concerne i sistemi aeroportuali di Roma, Milano e Venezia, scali in cui opera in prevalenza EasyJet, continuano ad essere vigenti i contratti di programma sottoscritti da ENAC, considerato che nessuna regolazione dei diritti aeroportuali è stata posta in essere dall’ART.

4) *“Violazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. con legge n. 27/2012. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria. Difetto di motivazione. Errore manifesto di fatto, Difetto di valutazione congrua”*.

Parte ricorrente, lamenta l’illegittimità della delibera impugnata per eccesso di potere sotto il profilo del grave difetto di istruttoria ritenendo che né la Presidenza del Consiglio dei Ministri né il Ministro dell’Economia e delle Finanze — organi deputati all’autorizzazione del contributo richiesto dall’ART — abbiano effettuato le verifiche necessarie sui dati contabili dell’ART.

5) *“Violazione della Convenzione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Regno Unito della Gran Bretagna per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito. Violazione degli artt. 11 e 117 Cost”*.

La contribuzione richiesta, secondo la prospettazione della ricorrente, è altresì illegittima in considerazione del fatto che la stessa viola la Convenzione stipulata tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Regno Unito della Gran Bretagna per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sui redditi, ratificata con l. 329/1990, la quale all’art. 8 prevede l’esenzione in ciascuno Stato, per le imprese di navigazione marittima ed aerea dell’altro Stato contraente.

6) *“Violazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. con legge n. 27/2012. Violazione del principio di corrispondenza della contribuzione alle spese correnti della gestione. Difetto di istruttoria. Errore di fatto. Eccesso di potere”*.

L’illegittimità della delibera per violazione dell’art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, si paleserebbe secondo la ricorrente, anche sotto il profilo della

determinazione dell'aliquota contributiva per il 2020 fissata allo 0,6 per mille. La ricorrente sostiene che quest'ultima sia manifestamente disallineata rispetto all'avanzo previsto per il 2019, nonché incompatibile con i fabbisogni e i maggiori costi amministrativi stimati per il 2020.

L'Autorità si è ritualmente costituita in giudizio e con articolata memoria depositata in data 9 febbraio 2022 ha contestato la fondatezza delle censure *ex adverso* sollevate, ribadendo che la ricorrente opera in un settore regolato dall'ART e che, pertanto, la stessa rientra nella platea dei soggetti tenuti alla contribuzione alla luce, peraltro, della giurisprudenza consolidata sul punto con le pronunce del Consiglio di Stato del 4 gennaio 2021 (nn. 5-9/2021, n. 11/2021, nn. 15-19/2021, nn. 20-23/2021, n.25/2021, nn. 27-28/2021, nn. 72-73/2021) e del 5 gennaio 2021 (nn. 122-123/2021 e n. 132/2021), nonché delle pronunce di questo TAR nn. 222/2021, 292/2021 e 348/2021. A riprova della legittimità dell'imposizione contributiva in capo alla ricorrente la difesa erariale soggiunge che la stessa oltre ad aderire all'associazione di vettori aerei IBAR (*Italian Board Airline Representatives*) - intervenuta nella maggior parte delle procedure di negoziazione dei diritti aeroportuali - è intervenuta direttamente in molteplici audizioni, esercitando il diritto di voto all'uopo assegnato ai fini del raggiungimento delle maggioranze necessarie per la conclusione degli accordi con i gestori, così come previsto dalla richiamata normativa di settore.

Con riguardo a quanto dedotto con la terza censura la difesa ribadisce la distinzione tra le funzioni dell'Autorità e dell'ENAC, la quale è tenuta a svolgere attività complementari ma diverse. Peraltro, in merito all'attività svolta sugli scali di Malpensa, Venezia e Roma Fiumicino regolati da contratti di programma in deroga, la difesa richiama l'art. 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37 (c.d. "*Legge Europea*") che ha esteso le competenze dell'ART anche agli aeroporti con siffatti contratti di programma c.d. "in deroga".

Sarebbe, altresì, priva di fondamento la censura con cui la ricorrente lamenta l'asserita doppia imposizione determinata dalla violazione della Convenzione

sottoscritta tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Regno Unito e d'Irlanda del Nord. Sul punto la difesa chiarisce che la Convenzione non è applicabile nei confronti del contributo per il funzionamento dell'Autorità, non venendo lo stesso menzionato nel novero delle imposte ivi espressamente indicate e non potendosi certo assimilare alle imposte sul reddito delle persone fisiche o giuridiche.

Parimenti infondato, secondo la difesa erariale, è il sesto motivo di ricorso con cui la ricorrente denuncia l'asserita mancata correlazione tra gettito della contribuzione e costi di funzionamento. Sul punto, richiamando le citate sentenze di questo T.A.R., ribadisce, in ordine alla determinazione della misura del contributo, che anche la Corte costituzionale, nella sentenza 69/2017, ha escluso il rischio di arbitrio nell'esercizio della potestà impositiva, essendo la discrezionalità riconosciuta dal legislatore all'Autorità comunque limitata: a) dall'esistenza di un limite massimo del contributo in misura non superiore all'uno per mille del fatturato; b) dal fatto che l'entità del prelievo correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima e, inoltre, dalla circostanza che limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge; c) dall'esistenza di idonee garanzie procedurali che presiedono alla corretta quantificazione del contributo, rappresentate sia dalla prevista approvazione da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze, sia dalla prevista e praticata procedura partecipativa che precede la fissazione del prelievo, la quale può considerarsi il portato, giuridicamente doveroso di quella declinazione procedurale del principio di legalità, che ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti. Infine, in merito a quanto esposto sull'avanzo di amministrazione dell'Autorità, viene rappresentato come la formazione di un avanzo di amministrazione, principalmente nella fase di costituzione dell'Autorità, costituisce un fenomeno fisiologico derivante da una prudente e corretta gestione dei flussi di cassa, necessaria soprattutto per limitare l'impatto sull'Amministrazione di

eventuali minori flussi di risorse finanziarie in entrata provocati dal mancato versamento del contributo o da eventuali maggiori spese non previste.

Espletato lo scambio di memorie difensive ex art. 73 c.p.a., la causa è venuta in discussione all'udienza pubblica del 9 marzo 2022 ed è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. - La controversia che viene all'esame del Collegio verte sulla corretta individuazione della platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo annuale per il funzionamento dell'Autorità (anno 2020).

In via preliminare, si osserva che l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha disposto, in materia di “*Liberalizzazione del settore dei trasporti*”, l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (comma 1), le cui competenze sono precisate al comma 2 e sono esercitate mediante le attività previste dal comma 3.

Per garantire il funzionamento dell'Autorità il comma 6 ha previsto che: “*Alle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue:...b) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato...*”.

Nel vigore dell'originaria versione dell'art. 37 si era consolidata un'univoca giurisprudenza di questo Tribunale, confermata dal Consiglio di Stato, nel senso di escludere dal novero delle imprese assoggettate alla contribuzione i vettori aerei.

L'originaria versione dell'art. 37 è stata oggetto di un intervento della Corte Costituzionale che, nella sentenza 7 aprile 2017, n. 69, ha dichiarato infondate

le questioni di legittimità costituzionale all'epoca prospettate, precisando: a) quanto alla individuazione dei soggetti obbligati al versamento del contributo, che l'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. n. 201/2011 *“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, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, come del resto ha ritenuto anche il Consiglio di Stato in fase cautelare (Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 29 gennaio 2016, n. 312)”*; b) quanto alla misura delle risorse acquisite attraverso il contributo, che 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”*; c) per quanto riguarda la nozione del *“fatturato”* come base imponibile per la determinazione del contributo, che la stessa è *“utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento”* e *“ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile”*; d) che *“la platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo, il quale, pertanto, non può non essere determinato attraverso un atto generale (si veda, mutatis mutandis, la sentenza n. 34 del 1986). È poi compito del giudice comune verificare se, nella determinazione della misura dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata (sentenza n. 507 del 1988)”*.

Il testo dell'art. 37 è stato modificato in misura significativa dall'art. 16 del d.l. 28 settembre 2018 n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018 n. 130.

In particolare, per quanto interessa il presente giudizio, il comma 6 è stato sostituito dal seguente. *“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...”* e il contenuto della lett. b), è stato sostituito da quanto 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. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato...”*.

Le modifiche apportate dal d.l. n. 109/2018, convertito in l. n. 130/2018, all'art. 37 del d.l. 201/2011 vanno in buona parte nel senso di positivizzare le indicazioni dettate dal giudice delle leggi; infatti il nuovo art. 37 indica quali destinatari del contributo gli operatori economici, appartenenti al più vasto settore del trasporto, *“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”*.

La disciplina novellistica chiarisce, dunque, l'insorgenza dell'obbligo contributivo in connessione con il concreto esercizio delle attività dell'ART, le quali possono spaziare dall'attività regolatoria in senso proprio ad altre attività previste dalla legge (es. funzioni di valutazione di reclami, funzioni di organismo responsabile dell'applicazione del regolamento UE n. 181/2011 che ha disciplinato i diritti dei passeggeri del trasporto autobus di linea, ecc.).

Di recente, il Consiglio di Stato ha evidenziato come questo intervento normativo 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 ai soggetti gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, successivamente l'onere è venuto a ricadere anche sui meri 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”* (tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).

Il Consiglio di Stato ha altresì chiarito la portata della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 69 del 2017 sottolineando quanto segue: *“la pronuncia di rigetto della Corte, 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...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. E 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. Questo il delicato punto di equilibrio raggiunto dal giudice delle leggi” (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).*

Alla luce delle considerazioni sopra sintetizzate, il Consiglio di Stato giunge a ritenere che gli “operatori economici operanti nel settore del trasporto” diversi dai “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” siano soggetti al contributo solamente dopo la riforma del 2018, momento a partire dal quale il contributo in favore di ART è divenuto esigibile anche nei loro confronti.

In altre parole, oggi, secondo il Consiglio di Stato, il criterio discretivo da adottare ai fini della delibazione delle controversie sorte in tema di corretta delimitazione della sfera soggettiva dei contributori, stante la onnicomprensività della nuova nozione di “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, consiste nell’individuazione 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” (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132 e nn. 1140/2021, 1139/2021, 926/2021, 237/2021, 27/2021).

Ciò premesso, per quanto riguarda la questione della riconduzione dei vettori aerei nel contesto degli ambiti regolati, il Consiglio di Stato ha evidenziato che: “Anche in tema di trasporto aereo, occorre notare come l’attività di trasporto svolta dai vettori aerei sia ricompresa nell’ambito regolatorio attribuito a ART. 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 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 h), 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)” (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).*

Il delineato quadro normativo nazionale e unionale è stato interpretato dal Supremo consesso come chiaramente comprovante la riconduzione del settore dei vettori aerei, nel novero delle attività regolate dall’Autorità.

All’evoluzione dell’interpretazione giurisprudenziale relativa all’art. 37 del d.l. n. 201/2011 offerta dal giudice d’appello (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, 4 gennaio 2021, nn. 5-9, 11, 15-19, 20-23, 25, 27-28, 72-73 e, 5 gennaio 2021, nn.122-123, 132), alla luce della parallela evoluzione normativa che ha interessato il suddetto art. 37, il Collegio, *re melius perpensa*, anche per ragioni di certezza giuridica, ha già ritenuto di conformarsi (tra le tante T.A.R Piemonte, sez. I, nn. 222/2021, 292/2021, 348/2021, 407/2021, 494/2021, 509/2021, 512/2021 e 513/2021).

Come ha correttamente evidenziato il Consiglio di Stato, è intervenuta una significativa modifica normativa che ha introdotto la nuova nozione di “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, con il conseguente superamento della distinzione tra la posizione dei soggetti regolati e dei soggetti beneficiari, abbracciata anche da questo Tribunale in precedenti orientamenti (sentenze nn. 863 e 867 del 17 dicembre 2020, relative alla questione dell’assoggettabilità al contributo dei vettori aerei, 832 dell’11 dicembre 2020, 865 del 17 dicembre 2020 e 888 del 21 dicembre 2020, in tema di assoggettabilità al contributo degli operatori del settore del trasporto merci su strada e della logistica integrata).

Orbene, applicando siffatte coordinate ermeneutiche al caso di specie, appare evidente che la ricorrente, impresa di navigazione aerea internazionale, rientri nell’ampia categoria degli “operatori economici” indicata dalla legge.

Per quanto riguarda l'osservazione secondo la quale le imprese di navigazione aerea operano in regime di libera concorrenza, ci si limita ad evidenziare che il Consiglio di Stato, in diverse sentenze, ha riconosciuto espressamente la legittimità della sottoposizione al pagamento del contributo anche di imprese che operano nel mercato liberalizzato (tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 72; più di recente, per quanto riguarda il trasporto marittimo, sez. VI, 12 luglio 2021, n. 5250).

Anche questo Tribunale ha evidenziato che *“con la sentenza n. 69 del 2017, la Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate da questa Sezione nei confronti dell'art. 37, comma 6 - lett. b), del d.l. n. 201 del 2011, riguardante il sistema di finanziamento dell'Autorità. In tale occasione, la Corte ha escluso che siano soggetti al pagamento del contributo soltanto gli operatori che svolgono attività gravate da oneri di servizio pubblico, ovvero riferite a mercati non ancora liberalizzati e concorrenziali, con ciò indirettamente confermando l'assunto per il quale un'impresa che operi in un mercato liberalizzato, nel quale applica corrispettivi contrattuali che non sono regolamentati in via amministrativa, non è per ciò solo estranea all'ambito soggettivo dell'intervento regolatorio dell'Autorità”* (T.A.R. Piemonte, sez. II, 9 novembre 2017, n. 1181).

Pertanto, ciò che appare necessario appurare, stante la onnicomprensività della nozione soggettiva, è solo la circostanza dell'effettivo avvio nel mercato di riferimento dell'*“esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”*, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari (tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, sentenze nn. 1140/2021, 1139/2021, 926/2021, 237/2021, 27/2021).

Il Collegio può pertanto passare alla concreta verifica dell'esercizio dei poteri regolatori incidenti sui vettori aerei.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha condivisibilmente evidenziato quanto segue: *“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” (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).

Di recente, questo Tribunale, in giudizi aventi ad oggetto il contributo da pagarsi da parte dei vettori aerei, si è espresso in questi termini “Dalla disamina che precede, in ossequio al criterio applicativo delineato dall’indirizzo pretorio recentemente inaugurato dal Consiglio di Stato, può dunque ritenersi provato come la concreta attività di regolazione sia stata avviata antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018 e sia proseguita incessantemente con cospicua produzione regolatoria da parte di ART sicché non può revocarsi in dubbio che il contributo sia diventato concretamente esigibile dalle imprese operanti nel settore del trasporto aereo di passeggeri e merci” (T.A.R. Piemonte, sez. I, 1° marzo 2021, n. 222).

Sempre questo Tribunale si è espresso in questi termini: “Alla luce di tutto quanto sopra esposto, prive di pregio risultano essere pertanto le censure delle ricorrenti, secondo le quali non sussisterebbe alcun fondamento normativo per richiedere il contributo, i vettori aerei non sarebbero compresi nell’ambito di operatività dell’Autorità e il mercato del trasporto aereo non sarebbe stato destinatario di attività dell’ART. Dalla disamina svolta dal Consiglio di Stato e condivisa da questo Collegio emerge che, anche in relazione ai vettori aerei, sia stata avviata, antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di

*categoria, la concreta attività di regolazione”* (T.A.R. Piemonte, sez. I, 29 marzo 2021, n. 348).

Anche in relazione ai vettori aerei, pertanto, è stata avviata, antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria, la concreta attività di regolazione.

Sul punto, inoltre, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che la compagnia aerea ricorrente aderisce all'associazione di vettori aerei IBAR (*Italian Board Airline Representatives*), la quale sarebbe intervenuta nella maggior parte delle procedure di negoziazione dei diritti aeroportuali; in particolare la controparte sarebbe intervenuta direttamente in molteplici audizioni, esercitando il diritto di voto assegnato ai fini del raggiungimento delle maggioranze necessarie per la conclusione degli accordi con i gestori.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, prive di pregio risultano essere pertanto la prima e seconda censura formulata dalla ricorrente.

1.2. - Quanto ai dubbi con cui viene prospettata l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 comma 6 del d.l. n. 201/2011, gli stessi sono già stati superati dal giudice di appello nelle decisioni che hanno fissato gli indirizzi interpretativi qui applicati.

Il Consiglio di Stato infatti, con le sentenze già richiamate - dopo avere rilevato come *“l'intervento normativo del 2018 abbia dato vita ad un oggettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione”* - ha delineato la portata della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 69 del 2017, già resa in materia, ritenendone la compatibilità con l'indirizzo ermeneutico espresso. La sentenza, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, 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”*.

Il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte è, dunque, secondo il giudice di appello, legittimamente individuabile in un primo momento nel *“concreto e diretto indirizzamento di un atto di regolazione ad un operatore o ad una categoria di operatori del vasto mercato dei trasporti?”*; tuttavia, dopo la riforma del 2018, con *“effetto espansivo, preconizzato dalla sentenza n. 69 (ma nei limiti derivanti dal dettato legislativo e dal principio di legalità) e poi fatto proprio dal d.l. 109 (con certezza del diritto in ordine ai soggetti passivi), si è eliminato il discrimine, riportando 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. 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”*.

Peraltro, questo Tribunale, già nella sentenza n. 348 del 29 marzo 2021, ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per sollevare le questioni di incostituzionalità dell’art. 37 del d.l. n. 201/2011, nella versione risultante dalla novella normativa.

2. - Quanto al terzo motivo di impugnazione, con cui la ricorrente sostiene che le funzioni dell’Autorità nel settore aereo sono svolte dall’ENAC, essendo state trasferite ad ART solo le funzioni relative alla vigilanza sulla determinazione dei corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali, si richiama quanto condivisibilmente evidenziato dal Consiglio di Stato: *“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 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)” (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132).*

È dunque transitata dall’ENAC all’Autorità la principale competenza in materia di regolazione economica, ossia quella connessa alla determinazione dei diritti aeroportuali ex direttiva 2009/12/CE.

Sul punto, si evidenzia altresì che ai fini di risolvere la procedura d’infrazione (n. 2014\_4187) nei confronti dell’Italia per il mancato (pieno) recepimento della direttiva, con legge 3 maggio 2019, n. 37 recante “*Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2018*”, il legislatore nazionale ha chiarito (articolo 10) che “*L’Autorità di regolazione dei trasporti, istituita ai sensi dell’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, svolge le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza di cui al presente decreto anche con riferimento ai contratti di programma previsti dall’articolo 17, comma 34 -bis , del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102*”.

Inoltre, con riferimento alla censura della ricorrente, fondata sul fatto che la propria attività sarebbe svolta “in prevalenza” sugli scali (di Malpensa, Roma Fiumicino e Venezia) regolati dai citati contratti di programma in deroga, ci si limita ad evidenziare che l’art. 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37 (c.d. “*Legge Europea*”) ha esteso le competenze dell’ART anche agli aeroporti con contratti di programma c.d. “in deroga”. Resta poi evidente che la valutazione in sé

relativa alla sottoposizione al contributo non può certo essere frutto di una analisi casistica della posizione del singolo operatore, dovendo appunto ricondursi alla sua appartenenza in quanto tale ad un determinato settore di mercato.

Per tali ragioni, anche il terzo motivo del ricorso non coglie nel segno.

3. - Venendo alla quarta censura, dirette a denunciare il difetto di istruttoria svolta dalla Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, in quanto avrebbero omesso di verificare i dati contabili dell'Autorità, nonché alla sesta censura, volta a denunciare il difetto di correlazione fra il gettito della contribuzione (e della relativa aliquota contributiva dello 0,6 per mille) ed i costi amministrativi di funzionamento, che si ritiene opportuno esaminare congiuntamente poiché strettamente connesse, si evidenzia che la Corte costituzionale ha espresso un canone valutativo inequivoco 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. L'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 (ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»)»*. Inoltre, il giudice delle leggi ha rimarcato che *“dal punto di vista procedimentale, l'art. 37, comma 6, lettera b), non attribuisce in via esclusiva all'ART il potere e la responsabilità di fissare la misura del contributo, ma, al contrario, prevede che l'atto annuale dell'autorità sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la possibilità che essi esprimano rilievi, ai quali la stessa autorità deve conformarsi. In questo modo, la legge organizza un iter idoneo a sviluppare, attraverso la dialettica tra le autorità coinvolte, un confronto tra i vari interessi generali e settoriali, anche di ambito economico. 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*" (Corte Cost. n. 69/2017).

In sintesi, la legge ha tracciato gli argini sostanziali e procedimentali, poi puntualizzati dal giudice delle leggi, lasciando alla discrezionalità dell'Autorità, nel rispetto di tali limiti, la determinazione in concreto del contributo.

L'iter procedurale contempla dunque il passaggio approvativo del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze quali argini procedimentali con la facoltà di formulare rilievi con effetto vincolante per l'Autorità. Tale facoltà però è del tutto eventuale e nel caso di specie non risulta esser stata esercitata, senza che tale circostanza esiga peculiari requisiti motivazionali, potendosi ritenere riassorbita nella piena adesione alla ricostruzione giuridico-fattuale prospettata dall'Autorità deliberante.

Ebbene, sotto il profilo istruttorio e motivazionale, seguendo le coordinate indicate dal Giudice delle leggi, nella delibera si fa espresso riferimento al bilancio di previsione per l'anno 2020 approvato dal Consiglio dell'Autorità il 5 dicembre 2019, previo parere favorevole del Collegio dei Revisori, evidenziando che da esso emergeva il fabbisogno stimato per le spese di funzionamento dell'Autorità.

Il riferimento ai documenti contabili, è da ritenersi sufficiente ai fini di una compiuta cornice istruttorio per le determinazioni discrezionali di ART circa i fabbisogni futuri da finanziarsi mediante il contributo.

Questo Tribunale, sul punto, ha già avuto modo di pronunciarsi, sebbene con riferimento alla determinazione del contributo per l'anno 2019, evidenziando che *"Il contributo è stato fissato in misura inferiore a quella massima prevista dalla legge, pari all'1 per mille del fatturato, ed è stato correlato all'analisi del fabbisogno per l'esercizio ...contenuta nella delibera avente ad oggetto "Bilancio di previsione ...- Approvazione"*(T.A.R. Piemonte, sez. II, 26 febbraio 2020, n. 138), ritenendo sufficiente, come cornice istruttorio, il bilancio di previsione pluriennale.

I bilanci dell’Autorità sono pubblici ed agevolmente reperibili, né si richiede alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una nuova verifica di tipo strettamente contabile o di revisione contabile che compete ad altri soggetti, trattandosi, per contro, semplicemente di una ampia verifica di ragionevolezza-congruità delle scelte adottate.

Pertanto, non si ritiene di accogliere l’istanza istruttoria presentata dalla ricorrente.

Priva di pregio risulta dunque la censura sollevata dalla ricorrente con il quarto motivo di ricorso.

Da ultimo l’avanzo di amministrazione, come evidenziato dalla difesa dell’ART, risponde a criteri prudenziali e tiene conto della circostanza che la configurazione e le competenze dell’ART sono tutt’ora in fase di sviluppo e sistematizzazione, considerata la progressiva attribuzione nel tempo di nuove competenze all’Autorità, con necessità di ampliamento di organico e individuazione di specifico supporto tecnico, nonché la persistenza di un notevole contenzioso, di cui il presente giudizio è espressione, che ha avuto ad oggetto proprio il perimetro delle risorse economiche, inducendo un inevitabile margine di rischio sulle stesse.

Più nello specifico, nella memoria difensiva, la difesa erariale ha evidenziato che la delibera impugnata è strettamente correlata alla delibera n. 171/2019 della stessa data avente ad oggetto *“Bilancio di previsione 2020 Pluriennale 2020-2022 - Approvazione”* nella quale vengono esposte - in via previsionale - le poste di entrata e di spesa che interesseranno l’esercizio 2020 (*consultabile su [https://www.autorita-trasporti.it/wpcontent/uploads/2020/02/Delibera-n.-171\\_2019\\_signed.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wpcontent/uploads/2020/02/Delibera-n.-171_2019_signed.pdf)*). L’Avvocatura dello Stato sottolinea ulteriormente che la *“Relazione illustrativa per il bilancio di previsione 2020 e programmatica per il triennio 2020-2022”* (cfr. pag. 3, consultabile su [https://www.autorita-trasporti.it/wpcontent/uploads/2020/02/ALL\\_B\\_delibera-n.-171\\_2019-Relazionebilancio-previsione-2020\\_Pluriennale-2020-2022.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wpcontent/uploads/2020/02/ALL_B_delibera-n.-171_2019-Relazionebilancio-previsione-2020_Pluriennale-2020-2022.pdf))” evidenzia che *“Nell’esercizio 2020 è prevista l’immissione in ruolo di ulteriori 19 unità di personale e*

*pertanto alla fine dell'esercizio il personale di ruolo dell'Autorità è previsto in 119 unità giungendo alla pressoché totale copertura della pianta organica, rideterminata con delibera 27/2019 del 28 marzo 2019, in 120 unità a seguito dell'approvazione del citato d.l. 28 settembre 2018 n. 109. Inoltre, in un'ottica di minima strutturazione dell'Ente al fine della realizzazione dei compiti istituzionali ad esso affidati, nel corso del 2020 è prevista l'individuazione di esperti e collaboratori esterni e di personale a tempo determinato. Alla luce delle considerazioni sovraesposte il bilancio di previsione 2020, settimo esercizio di piena e non completa operatività dell'Autorità, non risulterà ancora la prima annualità nella quale viene effettivamente delineata la strutturazione minima della spesa a regime, in considerazione del completamento della pianta organica e dell'assunzione di un contingente minimo di personale a tempo determinato, che avverrà soltanto in corso di esercizio";* evidenziando altresì che "Nella citata relazione illustrativa al bilancio di previsione 2020 (pagg. 10 e 11) si legge: "Al fine di garantire il mantenimento dell'equilibrio finanziario, all'atto della predisposizione del bilancio di previsione 2020 non è stato iscritto alcun importo a titolo di avanzo presunto di amministrazione non vincolato, il quale, nell'entità accertata in sede di rendiconto finanziario per l'esercizio 2019, potrà essere utilizzato al fine di fronteggiare esigenze straordinarie o impreviste che dovessero insorgere nel corso dell'esercizio. Tuttavia, in considerazione del persistere del rischio derivante dal contenzioso in materia di contributo per il funzionamento dell'Autorità di fronte agli Organi giurisdizionali, a fronte del quale l'avanzo di amministrazione accertato per un ammontare di € 21.933.617,56 in sede di approvazione del Rendiconto finanziario 2018 (delibera del Consiglio n. 49/2019 del 18 aprile 2019), è stato vincolato per € 17.305.000,00, viene prevista l'applicazione di quota parte del suddetto avanzo vincolato per € 6.900.000,00 al fine di finanziare eventuali rimborsi agli operatori economici nel corso dell'esercizio 2020" e che "Come indicato nella citata relazione a pag. 10, "In considerazione dell'analisi del fabbisogno per l'esercizio 2020, il contributo per il funzionamento dell'Autorità a carico dei soggetti operanti nel settore dei trasporti è stimato in € 22.950.000,00, con una previsione in aumento di € 4.430.000,00 rispetto al bilancio assestato per l'esercizio 2019".

Preme sottolineare che tra i principi cardine della disciplina giuscontabilistica vi sono i principi di congruità e prudenza, per cui nella commisurazione degli appostamenti si deve verificare l'adeguatezza delle risorse disponibili rispetto alle finalità perseguite. Il principio di congruità si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. In conformità a quanto enunciato dai principi contabili generali allegati alla legge di contabilità pubblica, la congruità va assicurata attraverso la comparazione tra il bilancio di previsione e i risultati della gestione riportati nel rendiconto. La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata, altresì, in relazione agli obiettivi programmati, ai risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso, nonché della coerenza tra la previsione del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione. Analogamente, nei documenti contabili del rendiconto, il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le entrate e i valori economici positivi non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutte le spese e i valori economici negativi devono essere contabilizzati e, quindi, rendicontati, anche se non definitivamente realizzati (in termini, T.A.R. Piemonte, sez. I, 1° marzo 2021, n. 222).

Dalla combinata applicazione di tali principi può ben legittimarsi la scelta discrezionale dell'Autorità di assicurare costanza contributiva in questi primi anni di attività a dispetto dell'accumulo di avanzi di gestione, ancorché consistenti e comunque non destinabili a spese di parte corrente di natura continuativa, come quelle inerenti al fabbisogno di funzionamento.

Per completezza, si osserva che, in ogni caso, alla luce della norma concretamente applicabile, la Corte Costituzionale ha ricordato, nella sentenza n. 69/2017, che, in materia di prestazioni patrimoniali imposte, pur non essendo ammessi interventi dell'amministrazione del tutto liberi e quindi arbitrari (non rinvenibili nel caso di specie), l'intervento complementare

dell'amministrazione può attingere *“la specificazione quantitativa (e, qualche volta, anche qualitativa) della prestazione”* e che *“l'eventuale indeterminazione dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali aperte alla partecipazione di soggetti interessati ed organi tecnici”*, nonché dalla superiore approvazione dell'atto censurato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, circostanze puntualmente verificatasi nel caso di specie.

Le censure sopra esaminate, pertanto, non colgono nel segno.

4. - Anche la quinta censura, con cui la ricorrente denuncia la violazione della Convenzione stipulata tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della compagnia aerea ricorrente, Regno Unito, per evitare le doppie imposizioni e prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito, ratificata con legge del 5 novembre 1990, n. 329, è priva di pregio.

Come correttamente evidenziato dalla difesa erariale, dall'art. 2 della Convenzione, rubricato *“Imposte considerate”*, che circoscrive in modo puntuale l'ambito di applicazione della stessa, si evince che la Convenzione non è applicabile nei confronti del contributo per il funzionamento dell'Autorità, non venendo lo stesso menzionato nel novero delle imposte ivi espressamente indicate e non potendosi certo assimilare alle imposte sul reddito delle persone fisiche o giuridiche.

Inoltre, questo Tribunale ha già avuto modo di evidenziare che *“...il principio della doppia imposizione non attiene alla possibilità di utilizzare il medesimo fatto economico quale presupposto di diverse imposte ma alla doppia imposizione in senso giuridico ed opera nell'ambito delle imposte dirette sui redditi, sicché la sua applicazione non appare pertinente nel caso di specie”* (T.A.R. Piemonte, sez. II, 10 febbraio 2020, n. 115).

5. - Tutto ciò considerato, il gravame deve ritenersi infondato nel merito e va conclusivamente respinto.

6. - La complessità delle questioni e la faticosa evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prospero, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Flavia Riso, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Flavia Riso**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Prospero**

IL SEGRETARIO