

## INTERVENTI

### I VETTORI AEREI ED IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

DONATELLA BOCCHESI

*The paper, after analysing both the transitional and definitive financing system of the Italian Transport Regulation Authority, focuses on the latter in order to determine its legal nature and identify the economic operators obliged to pay it in the airport sector. In doing so, it reviews the most recent case law favourable to the inclusion of air carriers among those obliged to contribute to the funding mechanism for the independent supervisory Authority and clarifies the substantial difference between the «airport charge» and the «charge» referred to in Article 11.5 of Directive 2009/12/EC, in the light of a recent decision of the Court of Justice of the European Union.*



**SOMMARIO:** 1. Il duplice meccanismo di finanziamento dell'ART – 2. Il sistema di finanziamento a regime dell'ART: notazioni di carattere preliminare – 3. La platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo per il funzionamento dell'ART alla luce della sentenza costituzionale 2017 n. 69 – 4. La ricognizione delle competenze dell'ART ed i dubbi interpretativi sulle categorie di soggetti obbligati alla contribuzione – 5. L'esclusione dei vettori aerei dall'obbligo di contribuzione secondo gli approdi della giurisprudenza amministrativa – 6. Il «decreto Morandi» al vaglio della giurisprudenza amministrativa di primo grado – 7. Il «decreto Morandi» secondo il Consiglio di Stato – 8. La natura dei diritti menzionati nell'art. 11.5 della direttiva 2009/12/CE secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea – 9. Considerazioni conclusive.

1. *Il duplice meccanismo di finanziamento dell'ART* – L'Italia è stata l'ultimo degli Stati dell'Unione europea ad aver designato l'autorità di vigilanza indipendente <sup>(1)</sup>, preconizzata nell'art. 11.1 della direttiva sui diritti aeroportuali <sup>(2)</sup> per assicurare la corretta applicazione delle misure nazionali relative al suo

---

<sup>(1)</sup> Sul punto: Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui diritti aeroportuali» del 19 maggio 2014 [COM (2014) 278 final, p. 9].

<sup>(2)</sup> Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo

recepimento e svolgere, come minimo, le funzioni correlate all'esame delle modifiche del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali, decise dal gestore aeroportuale e ad essa deferite.

Nel 2012 tali attribuzioni sono state affidate all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, la cui istituzione è stata possibile grazie alla sostituzione integrale del contenuto precettivo dell'art. 36 del cosiddetto «decreto liberalizzazioni»<sup>(3)</sup>, operata dalla legge 2012 n. 27<sup>(4)</sup>.

Il d.l. 2012 n. 1, infatti, si era semplicemente limitato a porre a carico del governo l'obbligo di presentare, entro tre mesi dalla data della sua conversione, un disegno di legge finalizzato all'istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti, di cui aveva ridefinito le competenze, attraverso la rimodulazione del contenuto precettivo dei primi due commi dell'art. 37, del cosiddetto decreto «salva Italia» del 2011 (art. 36, comma 1, d.l. 2012 n. 1)<sup>(5)</sup>.

Esso, inoltre, aveva disposto che nelle more di tale istituzione, le funzioni di autorità nazionale di vigilanza, ai sensi della previsione unionale sopra menzionata, sarebbero state svolte dall'ENAC (art. 73, comma 1, d.l. 2012 n. 1) e, più precisamente dalla «Direzione diritti aeroportuali» all'uopo appositamente

---

2009, concernente i diritti aeroportuali, alla quale è stata data attuazione con il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» (art. da 71 a 82), convertito, con modificazioni, in l. 24 marzo 2012 n. n. 27. La direttiva è stata recentemente modificata dalla decisione (UE) 2024/1254 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 che ha soppresso il terzo paragrafo dell'art. 1.

(3) D.l. 24 gennaio 2012 n. 1, cit.

(4) L. 24 marzo 2012 n. 27, cit.

(5) D.l. 6 dicembre 2011 n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» convertito, con modificazioni, in l. 22 dicembre 2011 n. 214. L'art. 37, comma 2, lett. h, del d.l. 2011 n. 201, come modificato dalla l. 2012 n. 27, con riferimento al settore aeroportuale, ha previsto che l'ART svolge «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». In dottrina sul d.l. 2011 n. 201: A TONETTI, *Il decreto "salva Italia". D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c.1, l. 22 dicembre 2011, n. 214. Il rilancio delle infrastrutture: il ritorno alle misure ordinamentali*, in *Giorn. dir. amm.* 3/2012, 248 ss. L'art. 73 del d.l. 2012 n. 1 è stato modificato in modo sostanziale dall'art. 10, comma 1, della l. 3 maggio 2019 n. 37, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018», che ha attribuito all'ART anche le funzione di Autorità nazionale di vigilanza con riferimento ai «contratti di programma previsti dall'art. 17, comma 34-bis, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009 n. 102».

creata e chiamata ad operare con indipendenza di valutazione e di giudizio (art. 73, comma 2, d.l. 2012 n. 1) <sup>(6)</sup>.

L'Autorità di regolazione dei trasporti <sup>(7)</sup>, dopo la nomina dei suoi componenti, avvenuta con d.P.R. 9 agosto 2013 <sup>(8)</sup> ha iniziato ad operare concretamente il 15 gennaio 2014.

Per far fronte agli ingenti oneri connessi alla sua istituzione ed al suo funzionamento, l'art. 36, comma 1, lett. e, del decreto liberalizzazioni, così come emendato dalla legge di conversione, ha provveduto ad individuare le coperture finanziarie per l'anno 2012, modificando l'art. 37, comma 6, lett. a, del decreto

---

<sup>(6)</sup> Per garantire l'autonomia, l'imparzialità e l'indipendenza dell'autorità di vigilanza, l'attività della nuova articolazione dell'ENAC sarebbe stata separata rispetto alle altre attività dallo stesso ente esercitate, grazie ad «apposite regole amministrative e contabili» ed all'imposizione «di efficaci barriere allo scambio di informazioni sensibili che» avrebbero potuto spiegare «significativi effetti tra i responsabili del trattamenti di dati privilegiati» (art. 73, comma 3, d.l. 2012 n. 1)

<sup>(7)</sup> In dottrina sull'ART: A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'industria* 4/2000, 821 ss.; A. MASUTTI, *La nuova Autorità di regolazione dei trasporti e la determinazione dei diritti aeroportuali*, in *Marine Insurance & Transport Insurance Review* 2/2012, 22 ss.; A. MARINO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.* 2012, 809 ss.; G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.* 3/2012, 229 ss.; A. ROMAGNOLI, *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti in ambito portuale*, in *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime* (a cura di S. ZUNARELLI), Bologna, 2012, 1 ss.; A. TONETTI, *Il decreto "cresci Italia". L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.* 6/2012, 589 ss.; L. VECERE - A. PALUMBO, *Autorità dei trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 2/2012, 1 ss.; F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Dir. trasp.* 2013, 81 ss.; C. DI SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giorn. dir. amm.* 8-9/2013, 835 ss.; A. MARINO, *Agenzie e autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli, 2013; AA.Vv., *Atti del seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: L'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, con introduzione di Vito Riggio, *Quaderno* 1/2014 ENAC; A. FRIGNANI, *L'Autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione. Una partenza in salita*, in *Nuovo notiziario giuridico* 1/2014, 1 ss.; C. GOLINO, *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, in *Giust. amm.* 5/2014, 4 ss.; AA.Vv., *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati* (a cura di F. BASSAN), Torino, 2015; G. MATTIOLI, *L'autorità di regolazione dei trasporti e le funzioni di regolazione*, Modena, 2022; G. PISANTI, *Le competenze a "geometria variabile" dell'Autorità dei trasporti*, in *Dir. amm.* 2022, 249 ss.; M.A. STEFANELLI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti. Evoluzione organizzativa e ADR*, in *Dir. mar.* 2023, 914 ss.; I. MALAGUTI, *La risoluzione alternativa delle controversie nel settore dei trasporti: le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.* XXII/2024, 27 ss.

<sup>(8)</sup> Cfr., sul punto, il Comunicato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avente ad oggetto «Nomina dei componenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti» (in G.U. 16 settembre 2013 n. 217).

«salva Italia»<sup>(9)</sup>.

Tale previsione è stata successivamente emendata dall'art. 6, comma 4, del d.l. 2013 n. 101<sup>(10)</sup>, per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dell'ente, per i due anni successivi, stimato in 1,5 milioni di euro, per il 2013, e 2,5 milioni di euro, per il 2014. In questa stessa circostanza, per favorire l'avvio dell'attività dell'ART è stato imposto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'onere di anticipare, nei limiti di stanziamento del proprio bilancio, i predetti importi<sup>(11)</sup> che sarebbero stati a quest'ultima restituiti attraverso le risorse erariali pervenute alla nuova *Authority* «dalla riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013», utilizzando, parzialmente allo scopo, «l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri» (art. 6, comma 4, d.l. 2013 n. 101).

Oltre alle misure di cui si è dato sin qui conto, il legislatore ha anche introdotto un sistema di autofinanziamento, che avrebbe dovuto sopperire al fabbisogno a regime dell'ART<sup>(12)</sup> già, invero, sperimentato per la copertura dei costi di esercizio delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità<sup>(13)</sup>, vale

---

<sup>(9)</sup> L'art. 37, comma 6, lett. a, del d.l. 2011 n. 201, in seguito alla modifica cui si è fatto sopra riferimento è risultato del seguente tenore letterale: «a) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento per l'anno 2012, nel limite massimo di 5 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica».

<sup>(10)</sup> D.l. 31 agosto 2013 n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, in l. 30 ottobre 2013 n. 125.

<sup>(11)</sup> L'AGCM, inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 4, del d.l. 2013 n. 101, nel testo come modificato dalla legge di conversione, fino all'attivazione del contributo a regime avrebbe anche dovuto assicurare all'ART «tramite apposita convenzione (stipulata il 23 settembre 2013, n.d.r.), il necessario supporto operativo-logistico, economico e finanziario per lo svolgimento delle attività strumentali all'implementazione della struttura organizzativa dell'Autorità di regolazione dei trasporti».

<sup>(12)</sup> In dottrina sul finanziamento delle autorità indipendenti: G. NAVA - V. MOSCA, *Caratteristiche, criticità ed evoluzione dei modelli di finanziamento delle Autorità amministrative, indipendenti*, in *Federalismi.it* 24/ 2016, 30 ss.

<sup>(13)</sup> L. 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». Secondo l'art. 2, comma 38, di tale provvedimento «All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento delle Autorità, determinato in lire 3 miliardi per il 1995 e in lire 20 miliardi, per ciascuna autorità, a decorrere dal 1996, si provvede: a) per il

a dire dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (dal 2017 Autorità di regolazione per energia, reti ed ambienti - ARERA) <sup>(14)</sup>, dell'Autorità di regolazione per le telecomunicazioni (dal 1997, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) <sup>(15)</sup>, che è stato, poi, esteso anche alla Consob <sup>(16)</sup>, all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora ANAC) <sup>(17)</sup>, alla Commissione per la vigilanza dei fondi pensione <sup>(18)</sup> ed all'Autorità garante della concorrenza e del mercato <sup>(19)</sup>.

---

1995, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; / b) a decorrere dal 1996, mediante contributo di importo uno superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

<sup>(14)</sup> Art. 1, comma 528, della l. 27 dicembre 2017 n. 205, recante il «Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020».

<sup>(15)</sup> L. 31 luglio 1997 n. 249, recante «Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo». Su cui recentemente: C. giust. UE 7 settembre 2023, causa C- 226/22.

<sup>(16)</sup> Cfr. sul punto l'art. 40 della l. 23 dicembre 1994 n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

<sup>(17)</sup> L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici fu istituita dall'art. 4 della l. 11 febbraio 1994 n. 109, recante «Legge quadro in materia di lavori pubblici». Essa in forza dell'art. 6 del d.lg. 12 aprile 2006 n. 163, recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» fu, poi, denominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Tale autorità fu soppressa dall'art. 19, comma 1, del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito con modificazioni in l. 11 agosto 2014 n. 114 e le sue funzioni furono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza, denominata Autorità nazionale anticorruzione (*ex art. 19, comma 2, d.l. 2014 n. 90*).

<sup>(18)</sup> Ad opera dell'art. 1, comma 65, della l. 23 dicembre 2005 n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)».

<sup>(19)</sup> L'art. 5-*bis* del d.l. 2012 n. 1, cit., introdotto dalla legge di conversione, rubricato «Finanziamento e risorse dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato» ha inserito, nell'art. 10 della l. 10 ottobre 1990 n. 287 (recante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato») il comma 7-*ter*, a norma del quale «All'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'articolo 16 della presente legge. La soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima».

2. *Il sistema di finanziamento a regime dell'ART: notazioni di carattere preliminare* – Per una più agevole comprensione delle problematiche sollevate dal sistema di autofinanziamento dell'ART occorre sin da ora tener presente che questo è stato interessato da una significativa riforma, operata dall'art. 16, comma 1, lett. *a-ter* del d.l. 2018 n. 109, nella versione come emendata dalla legge di conversione (nel prosieguo della trattazione denominato «decreto Morandi») (20), alla quale è conseguita una nuova riformulazione dell'art. 37, comma 6, lett. *b*, del d.l. 2011 n. 201.

Secondo la versione originaria di quest'ultima disposizione, il finanziamento delle autorità indipendenti (allora esistenti ed alle quali sarebbero state demandate le competenze dalla stessa enunciate per realizzare una compiuta liberalizzazione del settore ferroviario, aereo e marittimo) sarebbe stato assicurato «mediante un contributo versato dai *gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati*, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio» (21).

Essa, quindi, aveva recepito il metodo di selezione dei soggetti obbligati al sostentamento delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità adottato nel 1995, in base al quale questi sarebbero stati identificati con i soggetti «esercenti il servizio stesso» (art. 2, comma 38, lett. *b*, l. 1995 n. 481) sostituiti, poi, dalla legge finanziaria per il 2006 (22), con i «mercati di competenza» (23).

Appare rilevante, ai fini dell'indagine, precisare che il sistema di autofinanziamento delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità è stato interessato da due importanti interventi interpretativi della Corte costituzionale.

---

(20) D.l. 28 dicembre 2018 n. 109, recante «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», convertito, con modificazioni, in l. 16 novembre 2018 n. 130.

(21) Ai sensi della disposizione sopra richiamata, tale contributo sarebbe stato «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» che nel «termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto» avrebbero potuto formulare rilievi ai quali l'Autorità si sarebbe dovuta conformare. In assenza di rilievi, nel termine precisato, l'atto si sarebbe considerato approvato.

(22) L. 23 dicembre 2005 n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)».

(23) Secondo l'art. 1, comma 65, della l. 2005 n. 266, cit., «A decorrere dall'anno 2007 le spese di funzionamento della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione sono finanziate dal *mercato di competenza*, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione da ciascuna Autorità, nel rispetto dei limiti massimi previsti per legge, versate direttamente alle medesime Autorità [...]».

Nel 2007 i giudici della Consulta, con riferimento al sistema applicabile all'allora Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, hanno ricondotto i contributi di cui si discorre, nell'ambito della categoria delle entrate tributarie statali (24).

Questi, infatti, oltre ad essere imposti dalla legge e connessi alla particolare situazione dei soggetti obbligati nei confronti dell'attività svolta dall'ente, rappresentavano, per quest'ultimo, il mezzo attraverso il quale poter garantire l'adempimento della propria missione istituzionale, caratterizzata dalla doverosità della prestazione, dal collegamento con una pubblica spesa e dal riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (25).

Il contributo gravava, infatti, sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo soggetto obbligato. Esso, inoltre, era connesso alla spesa relativa al servizio prestato dall'autorità ed era determinato in una misura percentuale e predefinita dei ricavi annui delle imprese regolate.

A dieci anni di distanza i giudici costituzionali sono intervenuti anche sul sistema di finanziamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (26) e in

---

(24) C. cost. 6 luglio 2007 n. 256, in *Giorn. dir. amm.* 2/2018, con nota di G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti al vaglio (parziale) della Corte costituzionale*. In tale decisione la Corte ha rilevato come le norme censurate (*id est* art. 1, commi 65 e 67, della l. 2005 n. 206, cit.) perseguivano l'obiettivo «nel quadro dei crescenti vincoli posti alla finanza pubblica, di riduzione della spesa, mediante il trasferimento sui soggetti, privati e pubblici, sottoposti al controllo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dei costi di funzionamento della stessa», sino ad allora «interamente a carico del bilancio statale». Si evidenzia, altresì, che C. giust. UE 28 luglio 2016, causa C-240/15, con riferimento ai diritti amministrativi che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) può imporre, ai sensi dell'art. 12, della cosiddetta direttiva autorizzazioni (*id est* dir. 2002/20/CE, del 7 marzo 2002) per finanziare una parte delle sue attività, ha affermato che tale disposizione non conferisce all'«Autorità un diritto assoluto di fissare l'importo di tali diritti senza tenere conto delle disposizioni nazionali applicabili in materia di finanza pubblica e dirette a contenere e limitare la spesa pubblica. Detti diritti presentano, infatti, [...] carattere tributario e rientrano nella generale potestà impositiva dello Stato italiano. La fissazione del loro importo da parte dell'Autorità non può dunque sottrarsi all'applicazione di tali disposizioni» (punto 47). In senso contrario, tuttavia, C. cass, sez. un., ord. 3 ottobre 2016 n. 19678, la quale, in ordine alle controversie in tema di contribuzione delle imprese in favore dell'AGCOM, ha sostenuto «l'impossibilità di identificare il contributo in questione (destinato, come s'è visto, al funzionamento dell'autorità) come un tributo». Per la natura tributaria dei contributi per il funzionamento dell'AGCOM, però: Cass., sez. un., ord. 30 luglio 2021 n. 21961. Per la natura tributaria dei contributi per il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: Cass., sez. un., ord. 4 giugno 2020 n. 10577.

(25) In questi termini: C. cost. 11 febbraio 2005 n. 73.

(26) C. cost. 14 dicembre 2017 n. 269, in *Giur. comm.* 3/2019, II, 486 ss., con nota di G. FONDERICO, *L'indipendenza ha un costo: il finanziamento delle Autorità indipendenti dinanzi alla Corte costituzionale*.

tale occasione, nel dichiarare inammissibile ed infondata la questione di legittimità costituzionale di alcune previsioni della legge *antitrust* (27), hanno ricondotto tale forma di imposizione tributaria ad «una forma atipica di contribuzione».

Questa, infatti, non avrebbe potuto essere sussunta, né nella «categoria delle tasse», perché dovuta «indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente» avesse riguardato «specificatamente il singolo soggetto obbligato» e potesse, quindi, essere configurata come corrispettivo di un «servizio divisibile», né, tantomeno, in quella delle «imposte in senso stretto», giacché «correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente» (28).

3. *La platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo per il funzionamento dell'ART alla luce della sentenza costituzionale 2017 n. 69* – Il modello di autofinanziamento adottato per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, gravante sui mercati di competenza, è stato applicato all'ART, soltanto a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto «decreto Morandi» del 2018.

Ed, infatti, le prime delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti, volte alla determinazione della misura del contributo per gli anni 2014 (29) e 2015 (30) hanno sancito a carico dei soli «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» l'obbligo di corrispondere lo 0,4 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato alla data della delibera e, dunque, inferiore a quella massima legalmente determinata (*ex art. 37, comma 6, lett. b, del d.l. 2011 n. 201, nel testo come modificato dalla l. 2011 n. 214, e non emendato, sotto tale profilo, dalla legge di conversione del decreto liberalizzazioni*) e pari all'uno per mille del fatturato dell'impresa, registrato nell'ultimo esercizio.

Queste determinazioni, per individuare la platea dei contribuenti, si sono avvalse della metodologia dei codici Ateco, elaborati dall'Istat per la classificazione delle attività economiche, riferiti, ovviamente, alle imprese, operanti nel settore dei trasporti (31).

---

(27) E segnatamente dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della l. 10 ottobre 1990 n. 287, cit., con riferimento agli art. 2, 23 e 53 cost.

(28) C. cost. 14 dicembre 2017 n. 269, cit.

(29) Delibera n. 10/2014 del 23 gennaio 2014, approvata, ai fini dell'esecutività, con d.P.C. 12 febbraio 2014.

(30) Delibera n. 78/2014 del 27 novembre 2014, approvata, ai fini dell'esecutività, con d.P.C. 2 aprile 2015.

(31) Nella premessa della delibera n. 78/2014, cit., si affermava che l'individuazione della platea dei soggetti tenuti al contributo oltre all'utilizzo dei codici Ateco avrebbe dovuto essere accompagnata anche da «un'attenta verifica – tramite visure camerali e banche dati – delle attività effettivamente svolte dalle imprese ed integrando tale criterio, in relazione al lavoro effettuato dall'Autorità nel primo anno di attività, con le informazioni ricevute durante gli incontri effettuati con le associazioni di categoria».

Siffatta modalità di selezione degli operatori assoggettabili al contributo è stata, poi, sostituita, nelle due successive deliberazioni concernenti, rispettivamente, gli anni 2016 <sup>(32)</sup> e 2017 <sup>(33)</sup>, da una specifica elencazione, parzialmente sovrapponibile, delle differenti categorie di imprese onerate, soluzione che è stata adottata anche nelle successive deliberazioni.

Questa scelta è stata oggetto di serrate critiche da parte di numerosi operatori del settore, che hanno fortemente contestato il loro assoggettamento al contributo, originando un consistente contenzioso amministrativo <sup>(34)</sup>, nel corso del quale è stata posta in discussione la compatibilità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lett. b, del decreto «salva Italia», così come modificato dalla l. 2011 n. 214 <sup>(35)</sup>.

Tali questioni sono state risolte, nel 2017, da un'importante e complessa sentenza interpretativa di rigetto dalla Corte costituzionale <sup>(36)</sup>.

In tale vicenda giudiziaria, il giudice *a quo* aveva ipotizzato una possibile incompatibilità della richiamata previsione, con gli art. 23 e 3 cost., poiché avrebbe imposto una prestazione patrimoniale non sufficientemente determinata quanto a soglia di prelievo, base imponibile e platea dei destinatari.

---

<sup>(32)</sup> Delibera n. 94/2015 del 5 novembre 2015, approvata, ai fini dell'esecutività, con d.P.C. 23 dicembre 2015, che ha mantenuto inalterata l'aliquota del contributo per gli oneri di funzionamenti dell'Autorità allo 0,4 per mille del fatturato delle imprese ad esso tenute, come risultante dall'ultimo bilancio approvato alla data di pubblicazione della medesima deliberazione.

<sup>(33)</sup> Delibera n. 139/2016 del 24 novembre 2016, approvata, ai fini dell'esecutività, con d.P.C. 28 dicembre 2016, che ha elevato l'aliquota del contributo allo 0,6 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio, approvato alla data di pubblicazione della stessa deliberazione.

<sup>(34)</sup> Tra le altre: TAR Piemonte, sez. II, 21 aprile 2017 n. 539 (relativa alla delibera ART n. 139/2016); TAR Piemonte, sez. II, 8 marzo 2018 n. 287 e 288 (entrambe relative alla delibera ART n. 78/2014).

<sup>(35)</sup> Sollevata da TAR Piemonte, sez. II, ord. 17 dicembre 2015 (iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2016) (in G.U. 1ª Serie Speciale - Corte costituzionale 24 febbraio 2016 n. 8).

<sup>(36)</sup> C. cost. 7 aprile 2017 n. 69, in *Giorn. dir. amm.* 1/2018, 55 ss., con nota di B. CAROTTI, *La Corte costituzionale torna sul finanziamento delle Autorità indipendenti*; in *Riv. dir. nav.* 2018, 785 ss., con nota di A. CLARONI, *Sul contributo dovuto dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b), d.l. n. 201 n. 2011*; in *Giur. comm.* 3/2019, II, 486 ss., con nota di G. FONDERICO, *L'indipendenza*, cit. Sul punto, altresì: M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Quaderni costituzionali* 4/2017, 913 ss. In tale decisione i giudici in via preliminare hanno rimarcato come «nell'esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame», la Corte sia «tenuta a verificare l'esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla costituzione», confermando, così, un orientamento, oramai, ampiamente consolidato: C. cost. 22 ottobre 1996 n. 356; C. cost. 5 novembre 2015 n. 221; C. cost. 11 dicembre 2015 n. 262; C. cost. 21 luglio 2016 n. 204; C. cost. 12 ottobre 2016 n. 219; C. cost. 24 febbraio 2017 n. 42.

I giudici costituzionali, dopo aver ricondotto il contributo nell'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 cost. <sup>(37)</sup>, hanno riconosciuto che la riserva relativa di legge presente in tale previsione, avrebbe comunque consentito all'«autorità amministrativa» di poter fruire di «consistenti margini di regolazione delle fattispecie».

Il legislatore, pertanto, non si sarebbe dovuto limitare ad adottare «una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore», ma avrebbe dovuto spingersi sino ad operare «una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera di libertà dei cittadini» <sup>(38)</sup>.

Esso, quindi, avrebbe dovuto definire preventivamente le «linee generali» o i «criteri direttivi di base» necessari «per delimitare la discrezionalità nella produzione di fonti secondarie della disciplina <sup>(39)</sup>, in modo che l'«entità della prestazione imposta» dall'Autorità amministrativa fosse chiaramente desumibile «dai pertinenti precetti legislativi», riguardanti «l'attività dell'amministrazione» <sup>(40)</sup>.

Nel tracciato perimetro di azione, pertanto, la definizione del «soggetto» e dell'«oggetto della prestazione imposta» sarebbero state riservate al legislatore, mentre quella della sua «specificazione quantitativa» all'amministrazione.

Soltanto la previsione, nel dato positivo, di «razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale» avrebbe, quindi, potuto precludere all'Autorità di operare «scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie» <sup>(41)</sup>, mentre le eventuali carenze nella definizione degli elementi essenziali dell'imposizione, avrebbero potuto essere

---

<sup>(37)</sup> Secondo C. cost. 26 gennaio 1957 n. 4, l'art. 23 cost. prescrivendo «che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia “base” in una legge», non «esige che la legge, che conferisce il potere di imporre una prestazione, debba necessariamente contenere l'indicazione del limite massimo della prestazione imponibile», ma piuttosto che essa nell'attribuire «ad un ente il potere di imporre una prestazione, non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione», essendo, quindi, necessario che essa «indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli». In senso conforme: C. cost. 26 gennaio 1957 n. 30; C. cost. 18 marzo 1957 n. 47; C. cost. 27 giugno 1959 n. 36.

<sup>(38)</sup> Negli stessi termini anche: C. cost. 7 aprile 2011 n. 115; C. cost. 15 maggio 2015 n. 83.

<sup>(39)</sup> In questi stessi termini anche: C. cost. 11 luglio 1969 n. 129. In senso conforme, oltre alla giurisprudenza citata nella nota precedente, anche: C. cost. 26 gennaio 1957 n. 30; C. cost. 20 maggio 1996 n. 157; C. cost. 22 aprile 1997 n. 111; C. cost. 19 giugno 1998 n. 215; C. cost., ord., 4 gennaio 2001 n. 7; C. cost., ord., 27 luglio 2001 n. 323; C. cost. 1° aprile 2003 n. 105; C. cost. 26 ottobre 2007 n. 350.

<sup>(40)</sup> Sul punto, altresì: C. cost. 14 giugno 2007 n. 190; C. cost. 7 aprile 2011 n. 115, cit.; C. cost. 15 maggio 2015 n. 83 cit.

<sup>(41)</sup> In tal senso anche: C. cost. 5 febbraio 1986 n. 34.

agevolmente colmate attraverso un'interpretazione sistematica dell'intero tessuto normativo di riferimento (42).

Per i giudici costituzionali, inoltre, l'indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge non sarebbe comunque riuscita a pregiudicare il contenimento della discrezionalità dell'amministrazione «a garanzia della libertà e della proprietà individuale» (43), laddove quest'ultima avesse adottato adeguati moduli procedurali, anche di carattere partecipativo, nell'*iter* finalizzato all'emana-zione del provvedimento (44).

Sulla scorta di tali premesse, la Corte costituzionale è pervenuta ad escludere l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lett. *b*, d.l. 2011 n. 201, così come modificato dalla l. 2011 n. 214.

E ciò, in quanto, la norma del decreto «salva Italia» aveva determinato l'aliquota massima del contributo, demandando solo la definizione della sua misura all'ART, la quale, nel far ciò, avrebbe dovuto determinare il suo reale fabbisogno annuale dai bilanci preventivi, dai rendiconti di gestione e da tutti gli altri documenti contabili previsti dalla normativa vigente (45).

In ordine, poi, ai soggetti obbligati, la previsione riferendosi esclusivamente ai destinatari dell'attività concretamente svolta dall'ART, vale a dire i «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» non avrebbe avuto come referente soggettivo una platea indeterminata di operatori, a differenza di quanto sarebbe, invece, accaduto laddove essa avesse richiamato il più generico «mercato dei

---

(42) In questa stessa direzione anche: C. cost. 29 marzo 1972 n. 56, secondo la quale l'art. 39, comma 1, del testo unico per la finanza locale, approvato con r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, non doveva considerarsi in contrasto con l'art. 23 cost., ancorché non avesse indicato il soggetto passivo dell'imposta di consumo sui materiali per costruzioni edilizie. Secondo i giudici della Consulta l'«individuazione, sia pure implicita del soggetto passivo» sarebbe risultata «evidente dal sistema delle norme» regolatrici del tributo ed, in particolare dalla stessa previsione sopra menzionata, dalla quale era possibile evincere chiaramente l'atto generatore dell'imposta e, conseguentemente, anche il soggetto debitore della stessa.

(43) In questi termini: C. cost. 16 dicembre 1960 n. 70; C. cost. 15 maggio 2015 n. 83.

(44) C. cost. 5 febbraio 1986 n. 34; C. cost. 5 maggio 1988 n. 507; C. cost. 15 marzo 1994 n. 90; C. cost. 16 maggio 1994 n. 182; C. cost. 20 maggio 1996 n. 157; C. cost. 31 maggio 1996 n. 180, in *Giur. cost* 1996, 1664 ss., con nota di L. ANTONINI, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabola dell'antico istituto*; C. cost. 19 giugno 1998 n. 215; C. cost. 28 dicembre 2001 n. 435; C. cost. 15 maggio 2015 n. 83.

(45) Si fa presente che l'art. 2, comma 27, della l. 1995 n. 481, cit., dispone che «Ciascuna Autorità ha autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale» ed, inoltre, che l'art. 28, comma 9, l. 28 dicembre n. 2001 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)» ha previsto che «I bilanci consuntivi delle Autorità indipendenti» siano «annualmente pubblicati in allegato allo Stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze».

trasporti e dei servizi accessori» (46).

Essa, quindi, non avrebbe, violato il principio di uguaglianza, come prefigurato dal giudice *a quo*, per una presunta ed «illegittima parificazione di un novero disomogeneo di obbligati, in posizione differenziata tra di loro» (47).

Quel che è certo è che il contributo, gravando su tutti gli operatori assoggettati alla concreta ed effettiva attività *lato sensu* regolatoria dell'Autorità, non avrebbe potuto non formare oggetto di un atto generale dell'amministrazione interessata (48).

Anche dal punto di vista procedimentale la previsione, ad avviso dei giudici, avrebbe instaurato un'adeguata dialettica tra le autorità coinvolte nella determinazione annua del contributo, marginando, così, ulteriormente la discrezionalità dell'autorità amministrativa, essendo la delibera ART sottoposta ad approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, legittimati, in tale sede a formulare rilievi vincolanti per l'*Authority*.

Non bisogna, poi, trascurare di considerare che nell'*iter* procedurale finalizzato alla determinazione del contributo, l'ART ha favorito un diretto coinvolgimento degli imprenditori interessati, dapprima mediante una «procedura di informazione alle Associazioni di categoria» (49) e, poi, attraverso delle consultazioni pubbliche (50), oggetto di apposita menzione nelle premesse delle delibere relative ai contributi finanziari per gli anni 2016 e 2017 (51), prassi, quest'ultima, ancora oggi seguita (52).

---

(46) Sul punto, altresì: C. Stato, sez. IV, ord. 29 gennaio 2016 n. 312, in fase cautelare.

(47) In questi termini: C. cost. 7 aprile 2017 n. 69, cit.

(48) In tale senso anche C. cost. 5 febbraio 1986 n. 34, nonché C. cost. 5 maggio 1988 n. 507, secondo la quale laddove non siano rispettati «i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia» potranno trarsi «le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata».

(49) In questi termini si esprime la premessa della delibera ART n. 10/2014 del 23 gennaio 2014, cit.

(50) Cfr.: delibera ART n. 73/2015 del 10 settembre 2015, recante «Avvio della consultazione pubblica per la determinazione del contributo per il finanziamento dell'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2016»; delibera ART n. 118/2016 del 12 ottobre 2016, recante «Avvio della consultazione pubblica per la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2017».

(51) Cfr., *supra*, nt. 32 e 33.

(52) Consultazioni pubbliche sono state indette anche dalle seguenti delibere ART: delibera n. 120/2017 del 5 ottobre 2017; delibera n. 92/2018 del 27 settembre 2018 e delibera n. 116/2018 del 22 novembre 2018; delibera n. 131/2019 del 10 ottobre 2019; delibera n. 180/2020 del 5 novembre 2020; delibera n. 135/2021 del 12 ottobre 2021; delibera n. 183/2022 del 6 ottobre 2022; delibera n. 153/2023 del 12 ottobre 2023.

L'illustrato metodo partecipativo secondo i giudici della Consulta avrebbe, quindi, contribuito al rafforzamento dell'imparzialità, dell'obiettività e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Va, altresì, rilevato che i tratti autoritativi della procedura, connessi all'intervento governativo nell'*iter* finalizzato alla determinazione del contributo, hanno non poco attenuato il pericolo collaterale della «cattura del regolatore da parte degli operatori di settore».

È, infatti, di tutta evidenza che l'imposizione di un prelievo coattivo a carico dei soggetti regolati, può generare il rischio che le risorse dell'autorità indipendente provenendo «dai medesimi soggetti che dovrebbero essere vigilati» possano creare «una possibile comunanza d'interessi per una regolazione meno rigida», con conseguenti effetti «distorsivi sull'azione amministrativa»<sup>(53)</sup>.

La descritta modalità partecipata dell'azione amministrativa dell'ART si è, quindi, inserita a pieno titolo in quel processo di «dequotazione del principio di legalità in senso sostanziale»<sup>(54)</sup>, giustificato proprio dalla necessità di operare la valorizzazione massima dei fini pubblici, da questa perseguiti.

Come, infatti, già da tempo evidenziato nella giurisprudenza amministrativa<sup>(55)</sup> in particolari settori connotati da un «elevato tecnicismo», tale fenomeno trova un'adeguata compensazione nel rafforzamento «del principio di legalità in senso procedimentale», che si sostanzia, tra l'altro, «nella previsione di rafforzate forme di partecipazione degli operatori di settore nell'ambito del procedimento»<sup>(56)</sup>.

#### 4. La ricognizione delle competenze dell'ART ed i dubbi interpretativi sulle categorie di soggetti obbligati alla contribuzione – Per conformarsi alla decisione

---

<sup>(53)</sup> G. FONDERICO, *L'indipendenza ha un costo*, cit., 505.

<sup>(54)</sup> In questi termini: C. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016 n. 2182.

<sup>(55)</sup> C. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006 n. 2007, cit., secondo cui «la caduta del valore della legalità sostanziale deve essere compensata, almeno in parte, con un rafforzamento della legalità procedurale, sotto forma di garanzia del contraddittorio (la dottrina ha sottolineato che si instaura una correlazione inversa tra legalità sostanziale e legalità procedurale; quanto meno è garantita la prima, per effetto dell'attribuzione alle Autorità indipendenti di poteri normativi e amministrativi non compiutamente definiti, tanto maggiore è l'esigenza di potenziare le forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nel procedimento finalizzato all'assunzione di decisioni che hanno un impatto così rilevante sull'assetto del mercato e degli operatori». In senso conforme: C. Stato, sez. VI, 20 aprile 2006 n. 2201, cit. Sul punto, altresì: C. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006 n. 7972; C. Stato 2 maggio 2012 n. 2521; C. Stato, sez. VI, 2015 n. 1532. In merito anche: C. Stato, sez. cons. atti normativi, 6 febbraio 2006, parere n. 355/2006, reso sullo Schema di decreto legislativo recante il «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture», ai sensi dell'art. 25 della legge 18 aprile 2005 n. 62.

<sup>(56)</sup> C. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016 n. 2182, cit.

della Corte costituzionale del 2017, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha provveduto ad una ricognizione delle proprie competenze e degli ambiti interessati dalla sua attività, con la delibera n. 75/2017<sup>(57)</sup> nella quale ha, altresì, cercato di chiarire la portata dell'attività regolatoria da essa esercitata, rilevante ai fini dell'assoggettamento a contribuzione.

Questa, invero, si sarebbe dovuta identificare non soltanto con le attività propriamente «regolatorie o propedeutiche alla regolazione» ma, altresì, con quelle finalizzate, a titolo esemplificativo, all'adozione di pareri, alla formulazione di proposte e diffide, alla richiesta d'informazioni, all'effettuazione d'ispezioni, alla comminazione di sanzioni o anche alla valutazione di reclami<sup>(58)</sup>.

Attraverso la richiamata deliberazione sono stati, poi, censiti nei due allegati di corredo, da un lato, i poteri e le funzioni dell'ART (Tabella A) e, dall'altro, gli ambiti di interesse dell'attività in concreto da questa esercitata (Tabella B), negli anni dal 2014 al 2017, per pervenire ad una puntuale «perimetrazione soggettiva a valere anche per il pregresso»<sup>(59)</sup>.

Per quanto concerne il settore aeronautico, al quale è dedicata la presente trattazione, l'espressione «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» ha sollevato un problema interpretativo di non poco momento, ponendosi in dubbio se, tra i soggetti obbligati al versamento del contributo per il sostentamento dell'ART, dovessero essere inclusi anche i vettori aerei.

Tale questione è stata risolta, come anticipato, nel 2018, dall'art. 16 cosiddetto «decreto Morandi», nella versione come emendata in sede di conversione in legge, che ha positivizzato «le indicazioni dettate dal giudice delle leggi»<sup>(60)</sup>, consacrate nella sentenza 2017 n. 69.

Questa norma ha, infatti, riformulato completamente l'art. 37, comma 6, lett. *b*, del d.l. 2011 n. 201, prevedendo che il finanziamento a regime dell'ART avrebbe dovuto aver luogo «mediante un contributo versato dagli *operatori economici operanti nel settore del trasporto* e per i quali l'Autorità» avesse «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

---

<sup>(57)</sup> Delibera n. 75/2017, del 31 maggio 2017.

<sup>(58)</sup> Come ben sintetizzato da TAR Piemonte, sez. II, 15 giugno 2020 n. 381 nonostante l'attività principale dell'ART sia quella «di regolatore nei mercati del trasporto», occorre considerare che essa è anche «intestataria *ex lege* di una serie di ulteriori funzioni [...] di per sé estranee alla regolazione» e, ciononostante, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto l'applicazione del contributo giustificata «non solo per l'esercizio di poteri regolatori in senso stretto ma anche» per quello «di altre facoltà *ex lege* intestate all'Autorità» stessa.

<sup>(59)</sup> In questi termini la delibera n. 75/2017, cit.

<sup>(60)</sup> TAR Piemonte, sez. II, 15 giugno 2020 n. 381.

nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione», capaci di tener «conto della dimensione del fatturato», computato «in modo da evitare duplicazioni di contribuzione».

Il decreto si è, quindi, posto come spartiacque per l'enucleazione delle categorie imprenditoriali obbligate al contributo.

Se, infatti, sino all'esercizio finanziario 2018, la platea degli obbligati era rappresentata dai soli «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», a partire dall'esercizio 2019, come specificato nella delibera ART n. 141/2018 <sup>(61)</sup>, questa sarebbe stata composta indistintamente da tutti gli «operatori economici operanti nel settore del trasporto sia gestori delle infrastrutture che erogatori dei servizi», estendendo, così, il novero dei soggetti obbligati.

Il provvedimento ha, quindi, segnato il superamento dell'equilibrio interpretativo raggiunto dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2017. Questa, infatti, operando una lettura conservativa della normativa allora vigente aveva ritenuto obbligati non solo i gestori, ossia i «soggetti in possesso di un titolo abilitativo di tipo concessorio», che avessero esercitato «effettivamente queste funzioni in relazioni a infrastrutture o servizi direttamente regolati» <sup>(62)</sup> ma, altresì, tutti quegli operatori del settore del trasporto, che fossero stati destinatari effettivi di concreti atti di regolazione dell'ATR e non soltanto meri beneficiari di essa.

E proprio sul *discrimen* tra soggetti regolati e beneficiari dell'attività di regolazione che è stata tracciata, nella giurisprudenza amministrativa, quella sottile linea di demarcazione che ha portato ad escludere dal novero degli obbligati al contributo, prima dell'entrata in vigore del cosiddetto «decreto Morandi», i vettori marittimi ed aerei, gli autotrasportatori <sup>(63)</sup>, gli operatori della logistica ed i terminalisti portuali <sup>(64)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> Delibera n. 141/2018, del 19 dicembre 2018, approvata ai fini dell'esecutività con d.P.C. 17 gennaio 2019.

<sup>(62)</sup> In questi termini: C. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021 n. 9.

<sup>(63)</sup> In tal senso: C. Stato, sez. VI, 19 dicembre 2019 n. 8582, in *Dir. mar.* 2/2020, 467 ss., con nota di A. CLARONI, *La posizione del Consiglio di Stato in tema di contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti e di imprese esercenti attività di autotrasporto*. Si evidenzia che l'art. 20, comma 2, del d.l. 10 agosto 2023 n. 104, recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici» nella versione come emendata dalla legge di conversione (l. 9 ottobre 2023 n. 136) ha recentemente modificato l'art. 37, comma 6, lett. b, del d.l. 2011 n. 201, cit., specificando che il contributo da tale norma previsto «non è dovuto dagli operatori economici operanti nel settore dell'autotrasporto merci». Cfr., altresì, M. COLOMBO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti. L'ART non si paga*, in *Vie&Trasporti* n. 837, 2020, 51.

<sup>(64)</sup> Sul punto: C. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021 n. 9, cit.

5. *L'esclusione dei vettori aerei dall'obbligo di contribuzione secondo gli approdi della giurisprudenza amministrativa* – Prima della riforma del 2018, l'esclusione dei vettori aerei dall'ambito dei soggetti obbligati a corrispondere il contributo per gli oneri di funzionamento dell'ART è stata sancita da una copiosa giurisprudenza amministrativa, chiamata ad analizzare le delibere ART n. 10/2014 e n. 78/2014 (relative, rispettivamente, alla misura del contributo per gli anni 2014 e 2015) <sup>(65)</sup>, nonché le successive n. 94/2015 (concernente il contributo per l'anno 2016) <sup>(66)</sup>, n. 139/2016 (relativa al contributo per l'anno 2017) <sup>(67)</sup> e n. 145/2017 (riferibile al contributo per l'anno 2018) <sup>(68)</sup>.

Adottando un *iter* argomentativo pressoché standardizzato, i giudici sono pervenuti alla conclusione che i destinatari effettivi dell'attività regolatoria, sino ad allora svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti, fossero soltanto i gestori delle infrastrutture aeroportuali, pur riconoscendo che – in linea di principio ed in attuazione della sentenza costituzionale 2017 n. 69 – questa avrebbe potuto esplicarsi anche nei confronti dei vettori aerei, laddove in concreto esercitata dall'Autorità, nell'adempimento delle proprie funzioni istituzionali.

Così facendo, i giudici hanno, quindi, completamente disatteso quanto sostenuto dall'ART, e cioè che questa avrebbe esercitato le proprie funzioni regolatorie anche nei confronti dei vettori aerei, in particolar modo nel processo di determinazione dei diritti aeroportuali.

Di tale potere regolatorio, secondo l'Autorità, sarebbero, infatti, state espresse le delibere n. 64/2014 <sup>(69)</sup>, n. 92/2017 <sup>(70)</sup>, nonché la posizione da

---

<sup>(65)</sup> C. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2019 n. 7371, in *Riv. dir. nav.* II/2019, 808 ss., con nota di G. PISANTI, *I vettori aerei destinatari o meri beneficiari della regolazione dell'Autorità dei trasporti?*; C. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2019 n. 7374. Hanno avuto ad oggetto la sola delibera n. 78/2014: C. Stato, sez. VI, 23 dicembre 2019 n. 8697; C. Stato, sez. VI, 23 dicembre 2019 n. 8699.

<sup>(66)</sup> C. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2019 n. 7372, n. 7373, n. 7375, n. 7376; C. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021 n. 9.

<sup>(67)</sup> C. Stato, sez. VI, 11 novembre 2019 n. 7697 e n. 7698; C. Stato, sez. VI, 13 novembre 2019 n. 7778, n. 7779, n. 7781, e da n. 7784 a n. 7787; C. Stato, sez. VI, 19 dicembre 2019 n. 8582.

<sup>(68)</sup> C. Stato, sez. VI, 13 novembre 2019 n. 7777, n. 7780, n. 7782, n. 7783; C. Stato, sez. VI, 20 novembre 2019 n. 7914.

<sup>(69)</sup> Delibera n. 64/2014, del 17 settembre 2014, recante «Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali». Con tale delibera sono stati adottati tre modelli di regolazione: 1) Modello di regolazione dei diritti aeroportuali per aeroporti con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri/anno; 2) Modello di regolazione dei diritti aeroportuali per aeroporti con traffico compreso tra 3 e 5 milioni di passeggeri/anno; 3) Modello di regolazione dei diritti aeroportuali per aeroporti con traffico inferiore ai 3 milioni di passeggeri/anno.

<sup>(70)</sup> Delibera n. 92/2017, del 6 luglio 2017, recante «Conclusione del procedimento

essa espressa nel settembre del 2016 sulle linee guida adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti MIT sulle incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori <sup>(71)</sup>.

Nelle decisioni in esame, i giudici hanno ragionevolmente escluso la natura regolatoria dell'atto da ultimo richiamato, in considerazione del suo contenuto ed hanno, invece, sviluppato un ben più complesso percorso argomentativo culminato nel disconoscimento della natura regolatoria delle deliberazioni da ultimo menzionate, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. *h*, del d.l. 2011 n. 201, (nella versione come modificata dalla l. 2012 n. 27) con riferimento alle funzioni delineate dagli articoli da 71 a 81 del d.l. 2012 n. 1.

Come noto, attraverso tali atti, l'ART ha provveduto ad approvare i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, ossia dei corrispettivi introitati dai gestori delle infrastrutture del trasporto aereo per permettere agli utenti degli aeroporti di fruire di questi ultimi e dei servizi in essi resi.

Essi, quindi, secondo i giudici, avrebbero avuto come destinatari, diretti ed immediati, i gestori delle infrastrutture del trasporto aereo e non anche i vettori, chiamati, invece, ad intervenire nell'*iter* procedimentale, in qualità di meri *stakeholder*, e, quindi, di semplici beneficiari dell'attività regolatoria e non anche di destinatari della stessa.

Per avvalorare la soluzione esegetica prospettata, i giudici hanno fatto leva anche sulla duplice rilevanza dell'intervento dell'ART nel suddetto ambito materiale.

Questo, infatti, avrebbe contribuito a definire il quadro regolatorio della complessa attività esercitata, in regime di monopolio, dal gestore aeroportuale che, come noto, ha ad oggetto l'utilizzo di una risorsa pubblica limitata (l'aeroporto), per consentire a tutti gli operatori del settore (vettori aerei e operatori/gestori di servizi connessi) di fruire dell'infrastruttura in condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, ed agevolare, così, la concorrenza e la libertà di iniziativa economica.

Oltre a ciò, l'intervento regolatorio avrebbe anche assicurato l'esplicitarsi di

---

avviato con delibera n. 106/2016 - Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali». Anche questa delibera ha individuato tre modelli di regolazione applicabili agli aeroporti in base alle stesse dimensioni di traffico menzionate nella nota precedente.

<sup>(71)</sup> In data 8 settembre 2016, l'ART ha espresso la propria Posizione sulle «Linee guida del MIT inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori, ai sensi dell'art. 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9», che le erano state trasmesse l'8 agosto 2016, in vista della sostituzione con le precedenti, emanate con d.m. 2 ottobre 2014 n. 397. Su queste ultime l'ART si era espressa, nel marzo del 2014, con parere n. 1/2014 del 20 marzo 2014.

una corretta concorrenza tra aeroporti collocati in zone geografiche differenti, contribuendo, così, a contenere lo sviluppo di offerte tariffarie eccessivamente flessibili o disomogenee, capaci di alterare le corrette dinamiche concorrenziali tra i gestori aeroportuali, a detrimento della qualità del servizio da questi offerto e della sua uniforme distribuzione sul territorio nazionale.

6. Il «decreto Morandi» al vaglio della giurisprudenza amministrativa di primo grado – Per adeguarsi alle previsioni del «decreto Morandi», l'ART ha adottato la delibera n. 141/2018 mediante la quale ha fissato, per l'anno 2019, la misura del contributo per il suo sostentamento, ricomprendendo espressamente, come sua consuetudine, tra i soggetti ad esso tenuti, non soltanto i gestori aeroportuali (art. 1.1, lett. a), ma anche le imprese di trasporto aereo di passeggeri e/o merci (art. 1.1, lett. g).

La delibera è stata più volte oggetto di attenzione da parte della magistratura amministrativa, che nonostante il *restyling* dell'art. 37, comma 6, lett. b, del d.l. 2011 n. 201, operato nel 2018, ha ritenuto di non doversi discostare dal consolidato orientamento, al quale si è fatto riferimento nel precedente paragrafo <sup>(72)</sup>.

Da tale impostazione logico-giuridica si è, però, in parte discostata la sentenza della seconda sezione del TAR Piemonte 2020 n. 381, che ha dato origine ad una complessa ed interessante vicenda giudiziaria, culminata, nell'aprile del 2024, con una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea <sup>(73)</sup>.

Nella richiamata decisione i giudici amministrativi hanno annullato la delibera di cui si discorre nella parte in cui poneva l'imposizione del contributo a carico degli esercenti dei «servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci».

Il collegio piemontese si è, in primo luogo, soffermato con particolare attenzione sulle modifiche introdotte, nel 2018, nell'art. 37, comma 6, d.l. 2011 n. 201 ed in particolare sull'espressione «operatori economici, appartenenti al 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», per giustificare la soluzione conservativa adottata.

Muovendosi in tale direzione, i giudici hanno ritenuto necessario pervenire ad una corretta perimetrazione dei poteri dell'ART, al fine di delimitare esattamente la platea dei soggetti obbligati. E, così, facendo hanno posto in rilievo come, alla luce del nuovo quadro regolatorio, l'applicazione del contributo dovesse essere correlata non soltanto all'esercizio, da parte dell'ART, di poteri rego-

---

<sup>(72)</sup> Si pongono in tale direzione: TAR Piemonte, sez. II, 11 novembre 2019 n. 1125 e n. 1142; TAR Piemonte, sez. II, 27 gennaio 2020 n. 77.

<sup>(73)</sup> C. giust. UE 25 aprile 2024, causa C-204/23.

latori *stricto sensu*, ma altresì delle «altre facoltà *ex lege*»<sup>(74)</sup> a quella riferibili<sup>(75)</sup>.

Essi, inoltre, con riferimento ai soggetti obbligati al contributo hanno chiarito che questi non avrebbero dovuto essere identificati con tutti gli operatori del settore dei trasporti, ma soltanto con quelli attivi nei mercati regolati o, quantomeno, interessati dalle altre attività, previste dalla legge ed esercitate dall'Autorità.

Sulla base di tali premesse, i giudici sono pervenuti alla conclusione che il «settore dei trasporti è un ambito generico segmentato in tanti mercati e non può certo definirsi un unitario mercato», giacché in tale ultima eventualità, l'art. 37, comma 6, d.l. 2011 n. 201 finirebbe «per scontare una obiettiva genericità nella identificazione dei soggetti incisi dal contributo» sollevando, così, seri dubbi di costituzionalità.

Sulla base di siffatti rilievi il TAR ha, infine, fatto leva sulla distinzione tra destinatari e beneficiari dell'attività regolatoria, uniformandosi alle argomentazioni in precedenza sviluppate nella giurisprudenza amministrativa<sup>(76)</sup>, per circoscrivere la portata applicativa della delibera impugnata, ai soli gestori aeroportuali.

Questa soluzione, secondo il collegio, sarebbe stata avvalorata anche dall'esame dell'evoluzione intervenuta nel quadro normativo di riferimento e negli approdi della giurisprudenza costituzionale.

L'art. 11.5 della direttiva sui diritti aeroportuali del 2009 riconosce, invero, agli Stati membri la facoltà «di 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*».

In attuazione di tale previsione, la versione originaria dell'art. 73, comma 5, del d.l. 2012 n. 1, aveva demandato ad un decreto ministeriale la fissazione della «misura dei diritti a *carico degli utenti degli aeroporti e dei gestori aeroportuali*», per garantire le risorse necessarie alla costituzione ed al funzionamento dell'Autorità nazionale di vigilanza.

Successivamente, però, l'art. 10 della legge europea del 2018<sup>(77)</sup>, nel riformulare complessivamente tale disposizione, si è limitato ad attribuire le funzioni di autorità nazionale di vigilanza all'Autorità di regolazione dei tra-

---

(74) TAR-Piemonte, sez. II, 15 giugno 2020 n. 381.

(75) TAR-Piemonte, sez. II, 28 novembre 2018 n. 1282; TAR-Piemonte, sez. II, 24 luglio 2019 n. 831.

(76) TAR-Piemonte, sez. II, 8 marzo 2018 n. 287 (relativa ad imprese operanti nel settore della logistica e del trasporto su strada), n. 288 (relativa ai terminalisti portuali) e n. 289 (relativa alle imprese di trasporto di merci su strada), decisioni, tutte, aventi ad oggetto la delibera ART n. 78/2014; TAR-Piemonte, sez. II, 21 aprile 2017 n. 539 (sulla delibera ART n. 139/2016, relativa alle imprese operanti nel settore dell'autotrasporto).

(77) Su cui, *supra*, nt. 5.

sporti, omettendo ogni riferimento al sostentamento di siffatta Autorità, e cioè all'imposizione di «*diritti a carico degli utenti* e dei gestori aeroportuali».

Secondo i giudici del Tar-Piemonte, la modificazione testuale intervenuta nella previsione in esame non avrebbe potuto essere giustificata, sotto il profilo tecnico-giuridico, ritenendo i diritti, a cui faceva originariamente riferimento l'art. 73, comma 5, del d.l. 2012 n. 1, confluiti nel contributo di cui all'art. 37, comma 6, lett. *b*, del decreto «salva Italia» del 2011, a causa della differenza ontologica tra questi esistente.

Secondo la via tracciata dalla Corte costituzionale, infatti, il contributo rappresenta una generica imposizione tributaria avulsa da qualsiasi specifica prestazione e, pertanto, non è assimilabile ai diritti contemplati dalla direttiva del 2009, ai quali, secondo il TAR, si sarebbe, invece, riferito l'art. 73, comma 5, del decreto liberalizzazioni.

Contro tale decisione che, come anticipato, ha disposto l'annullamento della deliberazione ART n. 141/2018 nella parte in cui aveva previsto l'imposizione di un contributo a carico degli esercenti «servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci», l'Autorità di regolazione dei trasporti ha proposto appello davanti al Consiglio di Stato.

7. *Il «decreto Morandi» secondo il Consiglio di Stato* – Tale collegio, sulla base di argomentazioni già sviluppate in una precedente decisione del 2021 <sup>(78)</sup> è pervenuto ad una soluzione interpretativa differente, ritenendo che dopo la riforma del 2018, l'obbligo di contribuzione avrebbe interessato anche i vettori aerei, poiché «operatori economici operanti nel settore del trasporto» <sup>(79)</sup>.

L'adozione di una visione onnicomprensiva dei soggetti obbligati, conseguente all'entrata in vigore del cosiddetto «decreto Morandi», avrebbe, invero, segnato il definitivo superamento della distinzione tra beneficiari e destinatari dell'attività di regolazione, in precedenza tracciata dalla Corte costituzionale, facendo, così, ricadere su tutte le «categorie imprenditoriali», beneficiarie dall'attività di regolazione, l'onere del suo finanziamento <sup>(80)</sup>.

---

<sup>(78)</sup> C. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021 n. 9, cit.

<sup>(79)</sup> C. Stato, sez. VI, ord., 24 marzo 2023 n. 3028.

<sup>(80)</sup> C. Stato, sez. VI, ord., 24 marzo 2023 n. 3028, cit., ha posto in evidenza la stretta correlazione esistente tra il mercato del trasporto aereo e quello delle infrastrutture a quello servente, rilevando che «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

Sulla base di tali premesse il Consiglio di Stato ha ricondotto l'attività di trasporto esercitata dai vettori aerei «nell'ambito regolatorio attribuito all'ART»<sup>(81)</sup>, per essere, questa, l'autorità nazionale di vigilanza indipendente preconizzata nella direttiva sui diritti aeroportuali del 2009.

Tale organismo, come ben chiarito nel 2011 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>(82)</sup>, è, infatti, chiamato a disciplinare «la relazione tra i gestori [...] e gli utenti»<sup>(83)</sup> degli aeroporti «per quanto riguarda la fissazione dei diritti aeroportuali» (art. 1 n. 1, direttiva 2009/12/CE)<sup>(84)</sup>, al fine di migliorare le relazioni tra tali soggetti ed evitare, così, «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»<sup>(85)</sup>.

I giudici amministrativi hanno, altresì, rimarcato che tra le soluzioni estreme praticabili per disciplinare i diritti aeroportuali, ossia lasciare agli Stati membri la competenza in materia o adottare una regolamentazione stringente a livello eurounionale, il legislatore europeo ha optato per una soluzione intermedia, riservandosi la determinazione dei principi comuni e demandando ai regolatori degli Stati dell'Unione il compito di adeguare le previsioni della direttiva alle peculiari esigenze nazionali.

Facendo, poi, leva sul principio di non discriminazione, consacrato nell'art. 3 della direttiva del 2009<sup>(86)</sup>, i giudici di Palazzo Spada hanno osservato come questo sia preordinato 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», per rimarcare il ruolo regolatorio svolto

---

condizioni economiche dei diritti aeroportuali regolati dall'ART con i suoi modelli».

<sup>(81)</sup> C. Stato, sez. VI, 24 marzo 2023 n. 3028, cit.

<sup>(82)</sup> C. giust. UE 12 maggio 2011, causa C-176/09 (punto 39), in *Dir. trasp.* I/2012, 151 ss., con nota di E. NURCHI, *L'ambito di applicazione della dir. 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: compatibilità con il principio comunitario di parità di trattamento*.

<sup>(83)</sup> L'art. 2 n. 3 della direttiva 2009/12/CE definisce l'utente dell'aeroporto, come «qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l'aeroporto considerato».

<sup>(84)</sup> C. giust. UE 12 maggio 2011, causa C-176/09 (punto 39).

<sup>(85)</sup> C. giust. UE 12 maggio 2011, causa C-176/09, cit. (punto 40).

<sup>(86)</sup> Tale norma dispone che: «Gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario. Ciò non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione sono pertinenti, obiettivi e trasparenti».

dalle Autorità di vigilanza nazionali anche nei confronti dei vettori aerei e consistente nella pratica «realizzazione di un quadro comune in materia di diritti aeroportuali».

E così, per tale via, sono pervenuti a riconoscere la natura propriamente regolatoria dell'attività dell'ART con riferimento all'individuazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali e, sulla scorta di quanto già in precedenza affermato <sup>(87)</sup>, a rilevare come questa, sotto il profilo diacronico, abbia avuto inizio ben prima dell'adozione del cosiddetto «decreto Morandi» <sup>(88)</sup>.

Riferendosi, poi, all'autonomia dell'autorità di vigilanza, il collegio, dopo aver richiamato il disposto dell'art. 11.3 della direttiva del 2009 che impone agli Stati di garantire «l'autonomia dell'autorità di vigilanza indipendente [...] affinché questa sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi gestore aeroportuale e vettore aereo [...]», si è soffermato sul quinto paragrafo della medesima disposizione, che concerne il meccanismo di finanziamento della predetta autorità.

Secondo la previsione da ultimo richiamata 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*».

La norma consentirebbe, quindi, agli Stati dell'Unione di imporre gli oneri di finanziamento dell'autorità di vigilanza anche a carico dei vettori aerei, ragione per la quale, nel caso di specie, non si sarebbe dovuto procedere alla disapplicazione dell'art. 37, comma 6, d.l. 2011 n. 201, nella versione riformata nel 2018, come, invece, sostenuto dalla difesa dei vettori aerei, perché in perfetta sintonia con la normativa europea.

La disposizione unionale, inoltre, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di istituire il meccanismo di finanziamento da essa descritto, non avrebbe precluso loro di istituire altre modalità di approvvigionamento finanziario, purché ragionevoli ed eque. Conseguentemente non sarebbe stato neanche configurabile alcun contrasto tra la previsione europea e la norma nazionale, laddove

---

<sup>(87)</sup> Cons. Stato, sez. VI, 23 dicembre 2019 n. 8699, cit.

<sup>(88)</sup> Nell'ordinanza del Consiglio di Stato 24 marzo 2023 n. 3028 si richiamano le seguenti delibere ART: n. 64/2014, cit.; n. 92/2017, cit.; n. 106/2016 cit.; n. 84/2018, del 13 settembre 2018, recante «Revisione Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con delibera n. 92/2017. Avvio del procedimento». Sul tema sono state successivamente adottate le seguenti delibere ART: n. 136/2020, del 16 luglio 2020, recante «Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 84/2018. Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali»; n. 42/2022, del 23 marzo 2022, recante «Revisione modelli di regolazione dei diritti aeroportuale. Avvio del procedimento»; n. 38/2023, del 9 marzo 2023, recante «Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 42/2022. Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali».

quest'ultima non avesse correlato espressamente il contributo ai costi dei servizi forniti dall'Autorità, come, invece, sostenuto dai vettori aerei.

Alla luce di tali osservazioni, il Consiglio di Stato pur riconoscendo la piena compatibilità della normativa nazionale con quella eurounionale, in quanto giudice di ultima istanza (*ex art. 267.3 TFUE*) <sup>(89)</sup> ha sospeso il processo rimettendo alla Corte di Giustizia dell'Unione tre questioni pregiudiziali, che erano state rappresentate, nel corso del giudizio, dalla difesa dei vettori aerei <sup>(90)</sup>.

8. *La natura dei diritti menzionati nell'art. 11.5 della direttiva 2009/12/CE secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea* – La Corte di giustizia, nell'esprimersi su tali questioni pregiudiziali, ha chiarito la valenza che il termine «diritti» presenta nell'art. 11.5 della direttiva 2009/12/CE <sup>(91)</sup>.

Secondo quanto da questa sostenuto tali prestazioni patrimoniali devono essere tenute ben distinte dai diritti aeroportuali. Questi ultimi, infatti, s'identificano con i «prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci» (art. 2 n. 4 direttiva 2009/12/CE).

Dal confronto della disposizione cui si è fatto ora riferimento con l'art. 11.5 della direttiva del 2009 si ricavano gli elementi discretivi tra le due tipologie di «diritti» qui in considerazione, che attengono, da un lato, ai soggetti beneficiari ed a quelli onerati delle prestazioni patrimoniali e, dall'altro, al profilo funzio-

---

<sup>(89)</sup> Sulle eccezioni, enucleate in via interpretativa, alla regola posta dall'art. 267.3 TFUE: C. giust. CEE 6 ottobre 1982, causa C-283/81 (cosiddetta sentenza *Cilfit*); C. giust. UE 6 ottobre 2021, causa C- 561/19; C. giust. UE 15 dicembre 2022, causa C- 597/21.

<sup>(90)</sup> Di seguito le tre questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato: 1) se l'articolo 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); 2) se i diritti o il contributo che possono essere imposti per il finanziamento della autorità di vigilanza ai sensi dell'articolo 11, comma 5, della Direttiva 2009/12 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; 3) se l'articolo 11, comma 5, della Direttiva 2009/12 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.

<sup>(91)</sup> C. giust. UE 25 aprile 2024, causa C-204/23.

nale delle stesse.

Se, invero, i diritti aeroportuali sono riscossi «a favore dal gestore» dell'infrastruttura aeronautica, i «diritti» menzionati nell'art. 11.5 sono, invece, introitati dall'autorità di vigilanza indipendente e possono essere imposti dagli Stati membri sia a carico dei gestori aeroportuali <sup>(92)</sup> che degli «utenti dell'aeroporto» <sup>(93)</sup> differenziandosi, così, dai diritti aeroportuali che gravano esclusivamente su quest'ultima categoria di operatori.

Dal punto di vista finalistico, poi, i diritti aeroportuali rappresentano il corrispettivo per l'utilizzo dell'infrastruttura di trasporto e per i servizi in quella resi a differenza del «diritti» menzionati nell'art. 11.5 della direttiva 2009/12/CE che possono essere imposti, dagli Stati dell'Unione, agli utenti ed ai gestori aeroportuali per rendere possibile il finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente e garantirne, così, l'autonomia.

Ciò spiega la ragione per la quale la Corte ha voluto rimarcare che la prestazione dei servizi cui è fatto riferimento nell'art. 2 n. 4 della direttiva 2009/12/CE non rientra tra le competenze dell'autorità di vigilanza indipendente (*ex art.* 11), in quanto compito riservato, dalla stessa previsione, ai gestori aeroportuali.

Nell'arresto del 2024, la Corte europea ha, poi, mostrato di condividere la soluzione interpretativa proposta dal rimettente italiano, in merito all'istituzione del meccanismo di finanziamento dell'ART che, anche secondo i giudici europei, non rappresenterebbe un obbligo per gli Stati membri, ma soltanto una facoltà.

Gli Stati dell'Unione sono, pertanto, liberi di decidere se istituire o meno il sistema di approvvigionamento divisato dalla norma, e laddove optino per quest'ultima soluzione non sono comunque «tenuti a stabilire una correlazione tra [...] l'ammontare del contributo che essi impongono agli utenti degli aeroporti e ai gestori aeroportuali e [...] il costo dei servizi forniti» dall'autorità indipendente.

Pertanto il rapporto di corrispettività tra il contributo di funzionamento e i costi dei servizi resi dall'ente regolatorio non costituisce un elemento imprescindibile dei «diritti» di cui all'art. 11.5 della direttiva, giacché questi permettono la redistribuzione, tra gestori ed utenti degli aeroporti, degli oneri di funzionamento del sistema, che fa capo all'autorità di vigilanza.

La linea di demarcazione, così tracciata, tra il diritto aeroportuale e quello

---

<sup>(92)</sup> L'art. 2 n. 2 della direttiva 2009/12/CE definisce il gestore aeroportuale come «il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati».

<sup>(93)</sup> Cfr., *supra*, nt. 83.

di cui all'art. 11.5 della direttiva del 2009 prescinde, quindi, dalla natura tributaria o meno della prestazione patrimoniale <sup>(94)</sup> per la varietà dei modelli di finanziamento applicabili alle autorità indipendenti, tra i quali gli Stati membri potrebbero optare, sempre ovviamente nel rispetto della cornice disciplinare posta dalla direttiva del 2009 <sup>(95)</sup>.

Alla luce di tali rilievi si spiega anche la ragione per la quale i giudici lussemburghesi hanno affermato che in assenza di una correlazione tra i diritti ed i costi dei servizi resi dall'Autorità indipendente, il sistema di finanziamento apprestato dal legislatore nazionale deve tener conto dei principi generali di proporzionalità <sup>(96)</sup> e di non discriminazione, il cui solo rispetto può garantire la congruità del sacrificio richiesto agli operatori economici ad esso tenuti.

Conseguentemente il contributo imposto dalla normativa nazionale non

---

<sup>(94)</sup> Se il contributo per il funzionamento dell'ART presenta carattere tributario, secondo quanto sancito dalla Corte costituzionale nelle sentenze che sono state esaminate nel corso della presente indagine, i diritti aeroportuali non presentano la medesima natura. L'orientamento giurisprudenziale favorevole a riconoscere la natura tributaria dei diritti aeroportuali (in tal senso: Cass., sez. un., 17 ottobre 2006 n. 22245, in *Dir. trasp.* I/2008, 171 ss., con nota di E. ATILI, *Sulla potestà giurisdizionale in materia di diritti aeroportuali per imbarco e sbarco di passeggeri*) è stato superato da una norma di interpretazione autentica, l'art. 39-bis del d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, recante «Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale», introdotto dalla legge di conversione (l. 29 novembre 2007 n. 222). Secondo tale previsione rubricata «Diritti aeroportuali di imbarco»: «1. Le disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e di diritti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria». Si è conformata a questa previsione: Cass., sez. un., 11 gennaio 2008 n. 379, in *Dir. trasp.* 2008, 191 ss. In dottrina sul punto: V. GUIDO, *La natura giuridica dei diritti aeroportuali tra giurisprudenza e legislazione*, in *Dir. tur.* 3/2008, 245 ss. ed in *Riv. dir. trib.* 6/2008, 535 ss.; D. BOCCHESI, *I diritti aeroportuali. Dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, 2015, 235 ss.

<sup>(95)</sup> Particolarmente utile, al riguardo, la schematizzazione delle forme di finanziamento delle Autorità indipendenti operata da G. FONDERICO, *L'indipendenza ha un costo*, cit., 504. Secondo tale autore una prima modalità di finanziamento è quella che grava sul «bilancio dello Stato, in genere con capitoli o fondi appositi». In base ad un differente modello, invece, il finanziamento può essere sopportato «dai soggetti che beneficiano dell'attività, in una logica quasi corrispettiva», mentre, infine, gli oneri di funzionamento potrebbero consistere in «un prelievo coattivo, in genere calcolato sul fatturato, a carico dei soggetti regolati o di soggetti che abbiano una qualche attinenza più specifica con i poteri dell'Autorità», modello, quest'ultimo, adottato dal legislatore italiano per l'ART.

<sup>(96)</sup> C. giust. UE 25 aprile 2024, causa C-204/23 (punto 21). Per analogia cfr. i principi espressi da: C. giust. UE 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07 (punti 83 e 85) e C. giust. UE 5 maggio 2011, cause riunite C-201/10 e C-202/10 (punto 37).

potrebbe eccedere quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva del 2009 <sup>(97)</sup>, desumibile da una lettura congiunta dell'art. 11.3 <sup>(98)</sup> e del suo dodicesimo considerando <sup>(99)</sup>.

Da tali previsioni si evince la precisa volontà del legislatore europeo di garantire all'autorità di vigilanza indipendente la possibilità di disporre di tutte le risorse necessarie, non solo in termini di personale e di competenze tecniche, ma anche dei mezzi finanziari necessari per l'espletamento delle proprie funzioni.

Un'ultima riflessione è stata, infine, dedicata alla platea dei soggetti chiamati a contribuire al finanziamento dell'autorità di vigilanza. A tale proposito i giudici europei hanno chiarito che l'operatività del sistema di approvvigionamento prefigurato nell'art. 11.5 della direttiva del 2009, non possa essere circoscritto soltanto a carico di talune categorie di utenti e, segnatamente, dei vettori aerei stabiliti nello Stato membro, al quale appartiene l'autorità o costituiti conformemente alla legge di tale Stato.

Una siffatta interpretazione restrittiva finirebbe, come anche rilevato anche dal giudice *a quo*, per produrre una rischiosa alterazione delle regole della concorrenza, tra costoro e gli altri utenti che, pur fruendo della medesima infrastruttura, sarebbero esentati dal contributo, perché aventi sede in un differente Stato dell'Unione.

Dopo l'emanazione della sentenza della Corte di giustizia di cui si è sin qui

---

<sup>(97)</sup> Sul principio di proporzionalità: C. giust. UE 8 febbraio 2018, causa C-144/17 (punto 32); C. giust. UE 22 ottobre 2015, C-425/14 (punto 29); C. giust. UE 23 dicembre 2009, causa C-376/08 (punto 33); C. giust. UE 19 maggio 2009, causa C-538/07 (punti da 21 a 24); C. giust. UE 14 dicembre 2004, causa C-210/03 (punto 47); C. giust. CEE 11 luglio 2002, causa C-210/00 (punto 59); C. giust. CEE 7 dicembre 1993, causa C-339/92 (punto 15); C. giust. CEE 18 novembre 1987, causa C-137/85 (punto 15).

<sup>(98)</sup> L'art. 11.3 della direttiva 2009/12/CE dispone 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. Gli Stati membri che mantengono la proprietà di aeroporti, di gestori aeroportuali o di vettori aerei o che mantengono la vigilanza di gestori aeroportuali o di vettori aerei garantiscono che le funzioni inerenti alla proprietà o alla vigilanza suddetti non siano conferite all'autorità di vigilanza indipendente. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità di vigilanza indipendente eserciti i propri poteri in modo imparziale e trasparente».

<sup>(99)</sup> Secondo il dodicesimo considerando della direttiva 2009/12/CE «Per garantire l'imparzialità delle sue decisioni e la corretta ed efficace applicazione della presente direttiva, in ciascuno Stato membro dovrebbe essere istituita un'autorità di vigilanza indipendente. Detta autorità dovrebbe disporre di tutte le risorse necessarie in termini di personale, competenze tecniche e mezzi finanziari per l'esercizio delle proprie funzioni».

dato conto, l'ART ha adottato il 10 ottobre 2024 la delibera n. 137/2024<sup>(100)</sup>, mediante la quale ha dato avvio alla consultazione pubblica per la determinazione del contributo per il 2025, che terrà ovviamente conto del proprio fabbisogno, così come individuato dal bilancio di previsione, una volta che questo sarà approvato ed avrà ottenuto il parere favorevole del Collegio dei revisori.

9. *Considerazioni conclusive* – La decisione del Consiglio di Stato del 2023, avvalorata dalla pronuncia dei giudici europei di cui si è dato da ultimo conto, dovrebbe finalmente contribuire alla riduzione del contenzioso, da tempo in atto, tra l'ART ed i vettori aerei, in ordine alla puntuale definizione della platea dei soggetti obbligati alla corresponsione del contributo per il funzionamento dell'Autorità nel settore aeroportuale.

Le innumerevoli ordinanze di sospensione impropria dei giudizi (*ex art. 79 c.p.a. e 295 c.p.c.*) adottate dal Consiglio di Stato<sup>(101)</sup>, in ossequio ai principi di economicità dei mezzi processuali e di ragionevole durata del processo, lasciano infatti presagire che a breve nella giurisprudenza amministrativa potrebbe consolidarsi un orientamento favorevole ad includere anche i vettori aerei tra i soggetti obbligati al sostentamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Tale soluzione risulta condivisibile per più di una ragione. Essa, infatti, oltre a conformarsi all'evoluzione intervenuta, nel 2018, nel quadro normativo di riferimento, appare congrua laddove la si correli all'esercizio delle funzioni regolatorie affidate all'ART nel «settore aeroportuale».

Nel nostro sistema giuridico le autorità indipendenti sono state istituite per sovrintendere ad interi comparti economici, connotati non soltanto da un elevato grado di tecnicismo, ma anche da una struttura articolare estremamente complessa e variegata per far fronte alle esigenze poste dal radicale mutamento di prospettiva delle modalità dell'intervento pubblico nell'economia, conseguenti ai processi di privatizzazione delle imprese pubbliche ed a quelli di libe-

---

<sup>(100)</sup> Nel documento di consultazione allegato alla delibera, sub "A", particolare rilievo presenta il riferimento ad una peculiare regola di carattere generale adottata dall'*Authority*, al fine di evitare duplicazioni di contribuzione. In base ad essa sarà consentito, nella sola ipotesi di un unico contratto di trasporto, escludere dal totale dei ricavi, quelli derivanti dall'addebito di prestazioni della medesima tipologia rese ad altro operatore soggetto al contributo, cosicché quest'ultimo graverà esclusivamente sul vettore principale, ossia sull'operatore che ha avuto un ruolo centrale nell'organizzazione del servizio e/o nella titolarità del contratto di trasporto.

<sup>(101)</sup> C. Stato, sez. VI, 23 marzo 2023 da n. 2937 a n. 2946, n. 2949, n. 2955 e n. 2956; C. Stato, sez. VI, 24 marzo 2023 n. 3027, n. 3029, n. 3031, n. 3034, da n. 3036 a n. 3038, da n. 3046 a n. 3049, da n. 3052 a n. 3054, n. 3058; C. Stato, sez. VI, 28 marzo 2023 n. 3132 e 3133.

ralizzazione degli omologhi servizi.

In tale contesto, l'istituzione dell'ART si è resa necessaria per superare la particolare resistenza, particolarmente presente nel comparto dei trasporti, «all'ingresso di operatori privati» nel «passaggio a un sistema liberalizzato», per garantire «pari opportunità a tutti gli operatori del settore» ed evitare, così, il rischio della creazione o della consolidazione di «posizioni dominanti», nel mercato di riferimento <sup>(102)</sup>.

Ad essa è stata, però, attribuita una competenza generale non soltanto nel comparto dei trasporti ma anche in quello dell'accesso alle relative infrastrutture, in considerazione del rapporto di stretta complementarità esistente tra tali mercati, che oggi giorno s'intersecano sempre più frequentemente attraverso l'adozione di strategie di crescita sinergica, necessarie per fronteggiare gli effetti ed i rischi di un'economia ormai da tempo globalizzata.

Con riferimento specifico al «settore aeroportuale», ciò emerge chiaramente dalla formulazione dell'art. 36, comma 2, lett. *h* del d.l. 2012 n. 1, nella versione attualmente vigente, secondo la quale l'ART è chiamata ad espletare le funzioni di Autorità di vigilanza, ai sensi della direttiva 2009/12/CEE.

In tale veste essa svolge compiti di regolazione economica e di vigilanza attraverso l'approvazione dei modelli di tariffazione e dell'ammontare dei diritti aeroportuali negli aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale, attività che è accompagnata, per espressa previsione di legge, da procedure di consultazione tra gestori ed utenti degli aeroporti, anche di carattere periodico, nelle quali i vettori aerei svolgono un ruolo fondamentale.

Questa complessa attività, se è vero che produce i propri effetti direttamente nei confronti dei gestori dell'infrastruttura aeronautica, come sostenuto per lungo tempo dalla giurisprudenza amministrativa, è però funzionalmente preordinata a garantire che i diritti aeroportuali applicati agli utenti degli scali rispondano ad una serie di principi legalmente fissati (*id est* correlazione ai costi, pertinenza, trasparenza, ragionevolezza, consultazione con gli utenti, non discriminazione), il cui mancato rispetto, potrebbe alterare significativamente il libero esplicarsi delle regole della concorrenza e compromettere, così, il processo di liberalizzazione del trasporto aereo, inducendo la stessa Autorità a disporre la sospensione del regime tariffario.

Alla luce di tali osservazioni appare, quindi, davvero difficilmente sostenibile che nel comparto economico oggetto di queste riflessioni, l'attività svolta

---

<sup>(102)</sup> C. cost. 15 marzo 2013 n. 41. In tale decisione, il giudice delle leggi ha, altresì, posto in evidenza come il comparto dei trasporti sia connotato dagli elevati costi, dalla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e dalla consolidata presenza di soggetti pubblici sia nella gestione delle reti che nell'offerta di servizi.

---

dall'Autorità di regolazione dei trasporti abbia come unici destinatari i gestori aeroportuali e che questi, conseguentemente, siano i soli soggetti chiamati a sopportare gli oneri legati al suo funzionamento.

