

Publicato il 16/03/2022

N. 00219/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00713/2021 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 713 del 2021, proposto da Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss Intenational Air Lines Ltd, Lufthansa Cargo, in persona **dei** rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Luigi Arrigoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

“Previa remissione alla Corte Costituzionale per la pronuncia sulle questioni **di** illegittimità costituzionale sollevate in atti **dei** provvedimenti impugnati ed in specie della deliberazione della **Autorità di Regolazione dei Trasporti** n. 225/2020 del 22.12.2020, recante “Misura e modalità **di** versamento del contributo dovuto alla **Autorità di Regolazione dei Trasporti** per l'anno

2021” , approvata con d.p.c.m. in data 21.1.2020, vistato in data 1.2.2020, comunicato ad ART in data 2.2.2020, integrata con Determina del Segretario Generale n. 30/2021 del 4.3.2020 e per illegittimità del richiamato d.p.c.m. in data 21.1.2020, nonché della deliberazione della **Autorità di Regolazione dei Trasporti** n. 20/2021 del 11.2.2021, 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 e efficacia **dei** termini **di** adempimento previsti per l'anno 2021”, e ancora **di** tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali, con vittoria **di** spese.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti **di** costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio **dei** Ministri 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 Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con delibera n. 225 del 22 dicembre 2020 l'**Autorità di regolazione dei trasporti** (**di** seguito: ART) ha stabilito per l'anno 2021 le aliquote e i soggetti tenuti al versamento del contributo annuale per il suo funzionamento, includendo tra 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 del 21 gennaio 2021.

La delibera è stata, inoltre, 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” e posta in esecuzione mediante la determina n. 30/2021 del Segretario Generale dell'ART in data 4 marzo 2021, che ha dettato la definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento dell'**Autorità** per l'anno 2021.

Avverso la prefata delibera e i conseguenti atti approvativi ed operativi insorgono le odierne ricorrenti, imprese internazionali **di** navigazione aerea, articolando due motivi **di** ricorso.

Al capo A) del gravame, le ricorrenti lamentano l'eccesso **di** potere ed erroneità **dei** presupposti **di** fatto. Travisamento. Disparità **di** trattamento. Carezza **di** motivazione. Violazione **di** legge in relazione all'art. 37 co. 6, lett. b) del d. l. 6.12.2011, n. 201, come modificato dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

La difesa deduce innanzitutto l'illegittimità procedimentale in relazione alla comunicazione con cui il Segretario Generale **di** ART ha sottoposto alla Presidenza del Consiglio **dei** Ministri la cessazione della clausola **di** sospensione, in quanto solo l'**Autorità** poteva disporre in tal senso, come poi fatto con la delibera n. 20/2021, a sua volta inefficace in quanto non sottoposta alla Presidenza del Consiglio **dei** Ministri. Inoltre detta delibera assume che il contenzioso coi **vettori aerei** non sia più pendente e tuttavia non sussisterebbe alcuna sentenza passata in giudicato che attenga espressamente alla posizione **dei** servizi **di** trasporto aereo **di** passeggeri e/o merci.

In ogni caso, secondo la difesa, la nuova formulazione dell'art. 37, co. 6, lett. b) del d. l. 6.12.2011, n. 201, adottata per adeguare la norma alla sentenza della Corte Costituzionale, sebbene tenda ad una più generale individuazione **di** soggetti, non inciderebbe sul perimetro **di** coloro che sono tenuti al contributo, in quanto delimita i soggetti a coloro per cui “l'**Autorità** abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”. Il mercato del

trasporto aereo in particolare non risulta, allo stato, destinatario **di** attività dell'ART tali da giustificare l'imposizione **di** un contributo in percentuale sul fatturato e, comunque, mancherebbe una disposizione **di** legge che preveda l'imposizione **di** diritti in relazione a specifiche prestazioni rese nell'ambito della **regolazione dei** diritti aeroportuali.

Anche in relazione ai diritti aeroportuali l'esercizio delle competenze è rivolto al mercato delle infrastrutture aeroportuali, cosa distinta dal mercato del trasporto via aerea.

L'attività regolatoria dell'**Autorità** – esercitata ai sensi dell'art. 6, co. 2, lettera h), d. l. n. 201/2011, con riferimento alle funzioni delineate dagli artt. da 71 a 81 d. l. n. 1/2012 – interessa, in via diretta e immediata, esclusivamente i gestori dell'infrastruttura aeroportuale, e non già i **vettori aerei**, i quali semmai beneficiano **di** tale **regolazione**, in quanto utenti delle infrastrutture. Né la partecipazione a consultazioni pubbliche preliminari alla **regolazione** in qualità **di stakeholders** trasforma i **vettori aerei** in soggetti regolati.

Diversamente opinando si violerebbero i principi affermati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2017.

La difesa evidenzia inoltre che molti **vettori aerei** internazionali beneficiano dell'esenzione da qualsiasi tributo sui ricavi derivanti dalla attività **di** navigazione aerea nel territorio nazionale in virtù dalle convenzioni per evitare la doppia imposizione stipulate dallo Stato Italiano con i rispettivi Stati **di** appartenenza. La delibera impugnata incorre pertanto in ulteriore violazione **di** legge fermo che la presupposta normativa dispone che devono essere evitate duplicazioni **di** imposizione.

Inoltre, la difesa deduce l'illegittimità della delibera per carenza **di** istruttoria e **di** motivazione, poiché non avrebbe quantificato né dettagliato l'ammontare delle spese **di** funzionamento dell'**Autorità**, e perché l'entità dell'imposizione - 0,6 per mille del fatturato- sarebbe stata definita senza motivazione congrua e senza istruttoria. Per determinare l'aliquota l'**Autorità** si limita a citare il proprio "fabbisogno" richiamando il bilancio preventivo, senza chiarire se,

sulla base dell'entità **di** contributo definita, si andrebbero a “coprire le spese” o si determinerebbe un avanzo **di** gestione.

La delibera prevede inoltre un'unica aliquota non proporzionata alla effettiva attività regolatoria.

Infine, la difesa sostiene che la previsione della soglia **di** esenzione dal contributo pari ad euro 1.800,00 sia illegittima, in quanto determinerebbe la violazione del criterio **di** proporzionalità, non essendo previsto che le imprese che superino la soglia **di** esenzione versino solo la quota **di** contributo superiore ad euro 1.800,00. Inoltre la scelta non risulterebbe in alcun modo motivata se non facendo riferimento a finalità **di** semplificazione e **di** economicità circa la verifica e la riscossione, finendo per configurare una distorsione nel sistema impositivo: riducendo – senza specifica motivazione – la platea **dei** contribuenti, il prelievo grava maggiormente su coloro che sono tenuti al pagamento, senza alcuna previsione **di** proporzionalità.

Al capo B) del gravame, le ricorrenti chiedono **di** sollevare questioni **di** legittimità costituzionale dell'art. 37, co. 6, lett. b) del d. l. 6.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22.12.2011, n. 214 e s.m.i., come modificato dalla legge 16 novembre 2018, in sede **di** conversione del d. l. 109/108 e del d.p.c.m. 21.1.2021, che, approvando la delibera n. 225/2020 della ART ne recepisce i contenuti, in relazione agli articoli 23, 3, 53 della Costituzione.

La difesa, in particolare, sostiene che l'art. 37, come modificato dalla novella del 2018, violerebbe l'art. 37 della Costituzione, in quanto imporrebbe una prestazione patrimoniale sulla base **di** una previsione legislativa insufficientemente determinata quanto ai criteri utilizzati per delimitare la platea **dei** destinatari. Inoltre la norma si pone in contrasto anche con l'art. 3, in quanto il preteso ampliamento **dei** soggetti tenuti alla contribuzione non terrebbe in alcun conto la differenziazione fra i soggetti stessi, sia per loro tipologia, sia per effettiva incisione delle disposizioni regolatorie, che ART esercita in termini vasti in taluni comparti e in termini residuali in altri.

Per resistere all'impugnazione si è costituita in giudizio l'ART, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato e richiamando, sul punto, le recenti sentenze **di** questo Tribunale nn. 222, 229 e 348 del 2021, che riconoscono la legittimità della previsione del contributo per l'anno 2021 in capo ai **vettori aerei** e contestando in fatto e diritto gli assunti **di** cui al ricorso introduttivo. All'udienza del 9 marzo 2022 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Le ricorrenti sono noti **vettori aerei** e contestano il loro assoggettamento al contributo dovuto all'**Autorità di regolazione trasporti** per l'anno 2021. A tal fine hanno depositato atto **di** costituzione a seguito **di** istanza **di** trasposizione **di** ricorso straordinario proposta dall'**Autorità**.

In via preliminare le ricorrenti pongono una questione per lo più formalistica. La delibera ART n. 225/2020, come approvata con d.p.c.m. del 21.1.2021, ha certamente individuato tra i destinatari dell'obbligo contributivo i **vettori aerei**; d'altro canto l'ART ha sempre ed in ogni sede, anche contenziosa, sostenuto che siffatti operatori economici fossero assoggettati al contributo.

Contestualmente alla citata delibera l'ART ha ritenuto **di** sospendere l'immediata esigibilità del contributo per alcune categorie (tra cui appunto i **vettori aerei**) per i quali pendeva, e pende in parte tuttora, un significativo contenzioso che rendeva incerta la definitività della riscossione; in sostanza l'ART ha evitato **di** porre in essere talvolta onerose operazioni **di** riscossione per eventualmente avvedersi, all'esito del contenzioso, **di** essere gravata da un obbligo restitutorio; l'ART non ha, tuttavia e come detto, mai accettato **di** escludere i **vettori aerei** dal perimetro contributivo, avendo anzi ribadito il loro obbligo nella già citata delibera.

A inizio 2021 il Consiglio **di** Stato ha pronunciato una serie **di** decisioni in tema **di** obblighi contributivi degli operatori economici per gli anni a partire dal 2019 in avanti, decisioni in cui sono state delineate, a prescindere dall'identità **dei** ricorrenti, l'insieme delle categorie obbligate e la complessiva interpretazione da fornire alla normativa.

A fronte **di** siffatta sopravvenuta giurisprudenza **di** appello, l'ART ha ritenuto venuta meno la condizione sospensiva apposta alla riscossione a carico **di** determinati soggetti ed ha riattivato i recuperi nei confronti **di** quelle categorie che il Consiglio **di** Stato ha affermato essere tutte assoggettabili a contribuzione.

In tale contesto l'ART, con le contestate comunicazioni del segretario generale e con la delibera n. 20/2021, ha semplicemente preso atto del venir meno della condizione sospensiva precedentemente apposta alla delibera n. 225/2020; trattasi all'evidenza **di** accertamento **di** un mero fatto già previsto *ab origine* nella delibera n. 225/2020, come già anche approvata con d.p.c.m., che nulla aggiunge all'impostazione **di** fondo circa l'individuazione degli obbligati.

Ne consegue che appare speciosa l'analisi dell'ordine con cui la nota del segretariato **di** accertamento del venir meno della condizione sospensiva è stata trasmessa alla Presidenza del consiglio e/o recepita in un'ulteriore formale delibera ART, non fosse altro perché, come detto, essa prende atto **di** "fatti" ma non innova sostanzialmente l'impianto dell'originaria **regolazione** in materia **di** contributo.

Ancora sostengono le ricorrenti che la sospensione era letteralmente prevista "fino alla definizione **dei** giudizi pendenti innanzi al giudice amministrativo" e che la circostanza non si sarebbe in effetti verificata nei loro confronti poiché il Consiglio **di** Stato, pur avendo come detto disegnato un quadro generale della platea degli obbligati espressamente menzionando anche i **vettori aerei**, non si sarebbe in specifico pronunciato in vertenze promosse da **vettori aerei** e comunque dalle ricorrenti.

Anche questa contestazione appare frutto **di** una lettura ingiustificatamente formalistica della previsione.

L'**Autorità**, preso atto del fatto oggettivo che per determinati settori **di** attività sussisteva ampio contenzioso promosso dagli operatori e che, a dicembre 2020, tale contenzioso non era ancora stato scrutinato in appello, ha

disposto una sostanziale sospensione della riscossione a beneficio **di** interi settori (e quindi, in ipotesi, anche **di** singoli operatori che non avessero proprio proposto alcun tipo **di** ricorso, rispettando corrette esigenze **di** omogeneità **di** trattamento).

Preso poi atto delle plurime decisioni del giudice **di** appello (aventi fisiologica attitudine a stabilizzare il contenzioso) con le quali sono state definite linee generali **di** perimetrazione della platea degli obbligati anche con riferimenti ai **vettori aerei**, l'**Autorità** ha ragionevolmente ritenuto venuta meno la causa **di** sospensione per l'intera categoria; come infatti la sospensione era stata disposta in termini generali, ed a prescindere dalla pendenza **di** un contenzioso individuale, la sua cessazione **di** efficacia ugualmente è stata ancorata ad una stabilizzazione **di** carattere generale e non individuale del contenzioso.

La prima parte della censura è quindi da respingere.

Quanto alla platea degli obbligati la difesa erariale ha richiamato le recenti plurime pronunce adottate dal Consiglio **di** Stato in data 4 e 5 gennaio 2021 (Cons. Stato, 4 gennaio 2021, nn. 5-9, 11, 15-19, 20-23, 25, 27-28, 72-73; Cons. Stato, 5 gennaio 2021, nn. 122-123, 132), che hanno dettato indirizzi innovativi rispetto a quanto precedentemente ritenuto da questo TAR con riferimento agli obblighi contributivi vigenti a partire dalla novella introdotta con il d. l. 28 settembre 2018 n.109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 dove, con l'art. 16, rubricato "Competenze dell'**Autorità di regolazione dei trasporti** e disposizioni in materia **di** tariffe e **di** sicurezza autostradale", si modifica il d. l. 6 dicembre 2011, n. 201 art. 37, co. 6, lettera b), prevedendo che l'**Autorità** è finanziata:

*"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".

L'**Autorità** deduce l'infondatezza della prima doglianza rimarcando che la formulazione novellistica dell'art. 37, co. 6, lett. b) importa che i **vettori** del trasporto merci in generale, e in particolare i **vettori aerei**, rientrino nel novero degli operatori economici che operano nel settore del trasporto, ricadendo nel perimetro **dei** soggetti astrattamente contributori **di** ART alla luce del più recente indirizzo giurisprudenziale del Consiglio **di** Stato.

Con la decisione n. 132/2021 il Consiglio **di** Stato ha in effetti espressamente affrontato la tematica dell'assoggettabilità a contribuzione degli operatori del trasporto generalmente inteso, tra cui i **vettori aerei**, ed ha chiarito innanzitutto che: "...col già ricordato effetto espansivo, preconizzato dalla sentenza n. 69 (*ndr* sentenza n. 69/2017 della Corte costituzionale) (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 (*ndr* tra soggetti regolati e soggetti beneficiari della **regolazione**), 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 omnicomprensività 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", là dove il mercato **di** riferimento viene inteso secondo i parametri della teoria economica del "mercato a due versanti".

Con specifico riferimento proprio al trasporto aereo, cui certamente si ascrivono le attività delle ricorrenti, il giudice **di** appello nella già citata sentenza n. 132/2021 ha ulteriormente precisato: *“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 16 2012, n. 1, tutte le funzioni **di** **Autorità di** vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali” (articolo 37, comma 2, lettera 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).*

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.”

In definitiva, secondo l'indirizzo interpretativo da ultimo inaugurato dal giudice di appello alla luce della novella del 2018, i **vettori aerei** sono assoggettati al pagamento del contributo.

Di fatto le ricorrenti contestano l'illustrato indirizzo interpretativo che, in virtù della modifica normativa, ha superato il distinguo in precedenza seguito tra soggetti destinatari e soggetti beneficiari della **regolazione**; tale nuovo indirizzo è stato espressamente ribadito nelle più recenti pronunce Cons. St. nn. 5248, 5249 e 5250/2021, ivi escludendo anche profili di possibile illegittimità costituzionale della nuova normativa così interpretata.

Preso atto del *revirement* questo Tribunale ha inteso uniformarvisi, anche per ragioni di certezza del diritto.

Sostengono ulteriormente le ricorrenti in questa sede che tale interpretazione si esporrebbe a rinnovati dubbi di legittimità costituzionale e tuttavia, come visto, il giudice di appello ha già anche escluso siffatto tipo di problematica come conseguenza dell'ampliamento dei soggetti obbligati evidenziando, ad esempio nella sentenza n. 132/2021, come: “l'intervento normativo del 2018 abbia dato vita ad un oggettivo ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione; infatti, mentre, fino al d. l. 28 settembre 2018, n. 109 (e quindi fino all'esercizio finanziario 2018) la contribuzione era in carico unicamente a soggetti gestori, successivamente l'onere viene a ricadere anche sui meri operatori economici”; il giudice d'appello ha tuttavia chiarito, al contempo, la portata della pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 69 del 2017 la quale, valorizzando la lettera della disposizione

e la sua collocazione sistematica, avrebbe “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”.

Da ultimo non hanno pregio gli argomenti che paventano problematiche **di** possibile doppia imposizione **di vettori** esteri, essendo le convenzioni **di** doppia imposizione fisiologicamente deputate alla disciplina delle imposte dirette e non **di** quelle indirette, o argomentazioni che descrivono rischi **di** potenziale traslazione (puramente economica e non giudica) del contributo versato anche dai gestori aeroportuali sui **vettori**, soluzione che rappresenta una facoltà e non certo un obbligo del gestore, che dipende dall'andamento del mercato e che d'altro canto, come per ogni imposizione indiretta, non esclude che gli stessi **vettori** traslino a loro volta l'imposta sui consumatori. Ancora la normativa prevede in effetti che l'**Autorità** vigili affinché il medesimo fatturato non sia assoggettato ad una doppia contribuzione, aspetto che tuttavia, in quanto “**di** fatto”, non potrà che essere risolte in sede **di** concreta applicazione del contributo e in contraddittorio con gli operatori interessati.

Sempre nel corpo dell'unico articolato motivo **di** ricorso le ricorrenti procedono a contestare la scelta dell'aliquota contributiva fissata dall'**Autorità** nello 0.6 per mille del fatturato, senza, si sostiene, correttamente motivare l'entità del prelievo, il suo raccordo con le spese dell'**Autorità**, le ragioni **di** una identità **di** aliquota a fronte **di** diverse attività regolatorie e la disposta esenzione per importi contributivi inferiori a 1800,00 €.

Deve premettersi che l'impugnata delibera è e resta atto generale, ancorchè motivato, il cui dettaglio **di** motivazione non può non confrontarsi con la natura dell'atto stesso; ai fini della determinazione del contributo essa rinvia ai

dati previsionali **di** bilancio, che a loro volta perimetrano il fabbisogno economico dell'**Autorità**. La circostanza che l'aliquota, mantenuta al **di** sotto della soglia **di** legge, e fissata nello 0.6 per mille del fatturato, sia stata determinata in modo omogeneo per i vari operatori pare al Collegio scelta ampiamente discrezionale in questa sede difficilmente sindacabile; l'unico limite dettato dal legislatore in materia è infatti quello della soglia percentuale massima, mentre la struttura stessa del contributo non è **di** tipo "corrispettivo", in relazione a puntuali attività svolte, quanto piuttosto tributario, ancorata quindi alla complessiva capacità contributiva del soggetto inciso, che resta rispettata dall'applicazione **di** aliquote proporzionali al fatturato.

L'ART ha, come detto, giustificato le proprie scelte con riferimento ai dati **di** bilancio programmatico per le annualità in discussione dai quali emerge, tra l'altro, che permangono per l'anno 2021 una serie **di** fattori che giustificano la scelta (quali il completamento dell'organico e il trascinarsi **di** un certo volume **di** contenzioso circa i contributi già riscossi, aspetti che rendono non del tutto certe le risorse ART e le prospettive **di** spesa, e quindi avallano la scelta prudenziale **di** vincolare gli avanzi **di** bilancio alla gestione **di** tali potenziali incertezze).

Siffatta giustificazione è allo stato stata ritenuta valida da questo TAR per diverse annualità contributive e deve essere confermata con riferimento al contributo 2021.

Il Collegio ritiene tuttavia opportuno evidenziare come, in prospettiva, quanto al perimetro **di** spesa e quindi **di** prelievo cui l'**Autorità** è per legge legittimata, potrebbero essere invece favorevolmente apprezzate le considerazioni relative all'esigenza **di** una più puntuale motivazione delle delibere che determinano l'imposizione del contributo, da corredarsi **di** dati analitici relativi al perimetro **di** bilancio e spese, da giustificarsi secondo una logica **di** pareggio ed efficienza **di** spesa e non **di** cronico avanzo.

Se infatti le ragioni ancora addotte dall'ART con riferimento al presente giudizio, e sin qui condivise da questo TAR, si possono giustificare in una fase **di** sostanziale “*start up*” del funzionamento dell'**Autorità**, non può non prendersi atto che tali ragioni vanno in fisiologico esaurimento.

In particolare: l'istituzione dell'ART data ormai dal 2014; l'**Autorità** presenta quindi oggi una struttura e una gestione per un lasso **di** tempo sufficiente a determinare il proprio fabbisogno **di** spesa e individuare il gettito contributivo ragionevolmente atteso e recuperabile, anche secondo dati storici. D'altro canto, si evince proprio dalla nota al bilancio **di** previsione 2021-2023 agevolmente reperibile sul sito dell'**Autorità**, che, con l'anno 2021, si prevede che il personale **di** ruolo arrivi a 105 unità a fronte **di** una pianta organica **di** 120 unità, quindi con un tasso **di** copertura ben superiore a quello che ordinariamente caratterizza il pubblico impiego; ancora, e con riferimento alle voci **di** contributo soggette all'incertezza propria del contenzioso, non può non osservarsi come, per le annualità comprese tra il 2014 e il 2018, si sia consolidata una giurisprudenza sostanzialmente univoca, tanto **di** questo TAR che del Consiglio **di** Stato, che ha perimetrato la platea degli obbligati; anche per quanto concerne le annualità successive, soggette ad una novellata disciplina, il giudice **di** appello si è già pronunciato ed appare in via **di** consolidamento una interpretazione che amplia notevolmente il numero degli obbligati e conseguentemente le fonti **di** finanziamento.

Che la definizione della platea degli obbligati sia in via **di** definizione in termini estensivi è confermato dal fatto che la stessa ART, con la delibera n. 20/2021, qui contestata ha fatto cessare gli effetti delle clausole sospensive **di** pagamento in precedenza disposte proprio in connessione con il contenzioso pendente e l'incertezza con il medesimo connessa.

Si aggiunga che, con l'art. 37 bis del d. l. n. 41/2021, introdotto in sede **di** conversione dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, è stato previsto quanto segue:

*“1. In considerazione **dei** gravi effetti derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine **di** sostenere il settore del trasporto, alle imprese **di** autotrasporto merci in conto*

*terzi, iscritte all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto **di** cose per conto **di** terzi, non si applica per l'anno 2021, nel limite **di** spesa massima **di** cui al comma 2, l'obbligo **di** contribuzione nei confronti dell'**Autorità di regolazione dei trasporti**, **di** cui all'articolo 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

*2. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 1,4 milioni **di** euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo **di** cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'articolo 41 del presente decreto.”*

Nell'esentare una categoria **di** obbligati dal contributo per ragioni emergenziali COVID per l'anno 2021 il legislatore ha così contestualmente previsto, in termini eccentrici per una **Autorità** che dovrebbe trarre dal mercato **di** riferimento i suoi sistemi **di** finanziamento, uno stanziamento a carico diretto della finanza pubblica e quindi della fiscalità generale pari a 1,4 milioni **di** euro, finendo per garantire all'**Autorità** stessa la massima certezza delle proprie risorse proprio in un obiettivo contesto **di** forte incertezza generale.

Così contestualizzata l'evoluzione del funzionamento dell'**Autorità** e delle sue fonti **di** finanziamento, e tenuto conto anche del monito contenuto nel d.p.c.m. 21 gennaio 2021 **di** approvazione dell'impugnata delibera relativamente al necessario perseguimento **di** politiche **di** pareggio (e non **di** avanzo) **di** bilancio secondo efficienti piani **di** spesa, con contenimento della pressione fiscale nel minimo necessario, osserva in definitiva il Collegio che ragionevolmente, a partire dal 2022, ed a fronte **di** una attività in funzione a quel punto da oltre sei anni, occorre che l'**Autorità** definisca l'entità delle proprie fonti **di** finanziamento tenendo conto **di** uno storico ormai assestato, **di** una disciplina la cui interpretazione appare in via **di** consolidamento e dell'obiettivo **di** non gravare le imprese **di** una contribuzione eccessiva là dove il pareggio **di** bilancio sia garantito.

D'altro canto l'ottimizzazione del livello **di** contribuzione è funzionale anche al buon andamento della pubblica amministrazione, come ricordato nella pronuncia Consiglio **di** Stato, 26 gennaio 2017, n. 430 secondo cui: *“una scelta **di** minor impatto per [le] imprese costituisce il massimo interesse dell'**autorità** pubblica, sia perché meno onerosa per il sistema economico nel suo complesso, sia perché più agevolmente accettabile per i suoi destinatari.”*

Quanto infine all'individuazione **di** una contestata soglia **di** esenzione dal contributo la delibera ha espressamente argomentato con riferimento al principio **di** economicità e sostenibilità dell'azione amministrativa con riferimento all'applicazione del prelievo; il Collegio ricorda come questo Tribunale abbia già più volte già ritenuto legittima la soluzione nel vigore della precedente argomentando come segue:

*“Tale scelta, da un lato, non ha caratteristiche discriminatorie né distingue situazioni identiche; essa infatti è trasversale a tutti i soggetti regolati ed instaura una distinzione non ancorata a profili soggettivi bensì oggettivi, il dato **di** fatturato la cui diversa entità è sintomatica **di** diversa condizione oggettiva **di** mercato; dall'altro essa è accompagnata da una esplicita e coerente giustificazione tecnica propria della discrezionalità dell'**Autorità**.*

*L'imposizione del contributo, seppure in linea **di** principio obbligatoria e certamente non discriminatoria né arbitraria, può ragionevolmente perseguire esigenze **di** efficienza; si intende dire che il contributo, per quanto svincolato da vincoli **di** corrispettività con singoli interventi **di** regolazione ed assimilabile ad un tributo, è comunque sempre perimetrato - in termini assoluti - dalle necessità **di** finanziamento dell'ART e della sua concreta attività, cui peraltro la Corte costituzionale lo ha ancorato.*

*Qualora tuttavia gli oneri **di** verifica e riscossione indotti in capo all'**Autorità**, a fronte **di** importi **di** contribuzione minima, possano risultare superiori al gettito del contributo, pare al Collegio che, nel quadro complessivamente delineato, rientri nei poteri discrezionali dell'ART - esercitati coerentemente alla funzione del contributo stesso - quello **di** individuare una soglia “de minimis”; altrimenti opinando ne discenderebbe che l'**Autorità** dovrebbe imporre al mercato un onere inefficiente, e quindi finalizzato solo a se stesso, più che all'oggettivo sostegno dell'attività **di** regolazione.*

D'altro canto, molti sistemi di regolazione prevedono la individuazione di soglie "de minimis", così come lo stesso sistema tributario conosce le cosiddette "no tax area" (ex pluribus Tar Piemonte n. 341/2019).

Se la soluzione è stata ritenuta valida nel vigore della precedente versione dell'art. 37 del d. l. n. 201/2011, che nulla esplicitamente statuiva con riferimento a soglie di esenzione, essa lo è tanto più dopo le modifiche del 2018, che hanno espressamente previsto la possibilità per l'ART di fissare "soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato"

Il ricorso deve quindi essere complessivamente respinto mentre, come visto, sono già stati esclusi dal giudice di appello i dubbi di legittimità costituzionale che le ricorrenti prospettano con riferimento all'interpretazione qui avallata.

La complessità delle questioni e la convulsa 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, respinge il ricorso;

compensa le spese di lite.

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, Estensore

Flavia Risso, Consigliere

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Raffaele Prospero

IL SEGRETARIO