

bblicato il 07/01/2021

N. 00246/2021REG.PROV.COLL.

N. 03979/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3979 del 2019, proposto da Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus - SITAF S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni, Umberto Giardini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Annoni in Roma, via Udine 6;

contro

Autorità di regolazione dei trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte 1 febbraio 2019 n. 118, resa secondo le forme dell'art. 119 c.p.a.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2020 il Cons. Diego Sabatino e rilevato che l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, co.2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 3979 del 2019, Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus - SITAF S.p.A. propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte 1 febbraio 2019 n. 118, resa secondo le forme dell'art. 119 c.p.a., con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro Autorità di regolazione dei trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'annullamento

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23.12.2015 con il quale, ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b) del D.L. 6.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni nella Legge 22.12.2011, n. 214, così come modificata dall'art. 36, comma 1, lett. e), n. 2 del D.L. 24.1.2012, n. 1, convertito con modificazioni nella Legge 24.3.2012, n. 27 è stata approvata, ai fini dell'esecutività, la deliberazione n. 94 del 5.11.2015 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti concernente la "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2016";

- della suddetta deliberazione n. 94 del 5.11.2015 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

- di ogni ulteriore atto a questi presupposto, connesso e/o consequenziale adottati nell'ambito del procedimento di approvazione della delibera n. 94/2015 menzionati nelle premesse del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.12.2015 e di contenuto ignoto ivi compresi: (i) i pareri formulati sulla delibera ART dal Dipartimento del tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. 23910 del 14.12.2015; (ii) la nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 8204 del 17.12.2015 recante risposta alle osservazioni formulate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; (iii) la nota dello stesso Ministero n. 1022 del 23.12.2015 recante la presa d'atto delle integrazioni fornite dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti;

nonché, con i motivi aggiunti depositati in data 20.05.2016, per l'annullamento

- della determina n. 19 del 9 marzo 2016 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti avente ad oggetto "Definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2016";

- della nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti prot. n. 2181/2016 del 31 marzo 2016 con la quale la suddetta Autorità ha comunicato alla Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. l'approvazione delle suddette delibere n. 94/2015 e 19/2016 ed ha richiesto il pagamento del contributo di funzionamento per l'anno 2016 indicandone le modalità di quantificazione e di versamento nonché le maggiorazioni previste per l'ipotesi di inadempimento o di tardivo adempimento. Il giudice di primo grado ha così riassunto i fatti di causa:

‘La società ricorrente gestisce in regime di concessione la autostrada A32 Torino Bardonecchia, sulla base di una convenzione sottoscritta con ANAS s.p.a. in data 22 dicembre 2009.

Con il ricorso in epigrafe ha impugnato la delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n.94/2015 recante ‘Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di

Regolazione dei trasporti per l'anno 2016", unitamente al D.P.C.M. 23 dicembre 2015 con cui tale delibera è stata approvata, ai fini della esecutività.

Con motivi aggiunti depositati il 20 maggio 2016 ha poi esteso l'impugnazione ai successivi atti con cui l'ART ha dettato modalità operative relative al versamento del contributo in questione (determina del Segretario generale n. 19/2016) richiedendo il pagamento dello stesso.

Per resistere all'impugnazione si sono costituiti in giudizio l'Autorità di regolazione dei trasporti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze, a difesa dei quali l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino ha depositato una articolata memoria corredata da ampia documentazione.

La società ricorrente, a sua volta, ha depositato una memoria e una replica in vista dell'udienza del 10 gennaio 2019, in cui la causa è passata in decisione."

Il ricorso veniva così deciso con la sentenza appellata, redatta nelle forme dell'art. 109 c.p.a..

In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione alla esigibilità del contributo richiesto in capo all'impresa ricorrente.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia evidenziano l'errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo come motivi di appello le proprie originarie censure, come meglio descritte in parte motiva.

Nel giudizio di appello, si è costituita l'Avvocatura dello Stato per le parti appellate, Autorità di regolazione dei trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del 12 novembre 2020, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - La questione in scrutinio attiene alla disciplina del finanziamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito ART) e all'individuazione dei presupposti oggettivi che ne regolano il detto profilo e, come si vedrà, si dipana in un arco temporale che vede il susseguirsi di più interventi normativi, giurisprudenziali e regolamentari.

Appare allora utile, se non necessario, procedere ad sintetica ricostruzione del quadro ordinamentale in cui si colloca ART, tenendo presente non l'inezienza delle vicende dell'Autorità, ma ponendo a fuoco le due questioni qui rilevanti, ossia l'individuazione delle sue funzioni e delle modalità di finanziamento.

2.1. - Già in sede di istituzione dell'ART, avvenuta con l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214, il legislatore ha provveduto a collocare il nuovo soggetto nell'ambito delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 e a dare una definizione delle funzioni svolte.

Nella sua versione originaria, il comma 1 dell'articolo 37 del decreto legge n. 201 del 2011 attribuiva al Governo il compito di adottare uno o più regolamenti ex art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di emanare "le disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione nel settore ferroviario, aereo e marittimo".

Il successivo comma poneva tra i criteri e i principi direttivi dei predetti regolamenti l'individuazione, tra le Autorità indipendenti esistenti, dell'Autorità svolgente competenze assimilabili a quelle contemplate dalla medesima norma, cui attribuire puntuali funzioni in materia di: accesso alle infrastrutture e alle reti ferroviarie, aeroportuali e portuali; criteri tariffari, "se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati"; condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico; gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva.

In sede di conversione del d.l. n. 201 del 2011, il primo comma della norma in esame è stato modificato, spostandosi l'attenzione dei predetti regolamenti governativi dall'emanazione di "disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione nel settore ferroviario, aereo e marittimo" alla produzione di "disposizioni volte a realizzare una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture", con un allargamento del perimetro di operatività delle medesime, oltre i richiamati settori.

Successivamente, la disposizione citata è stata modificata dall'art. 36, comma 1, lettera a), del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1. Si è ivi previsto, dapprima, la devoluzione delle competenze in materia di trasporti all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con una previsione poi modificata con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27. L'attuale versione della norma comporta un ulteriore ampliamento delle attribuzioni, in quanto, ai sensi del vigente quarto periodo del primo comma, "L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Conclusivamente, le funzioni dell'ART, che opera "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione", concernono la promozione della concorrenza, la rimozione degli ostacoli all'accesso nel mercato di riferimento, la tutela dei consumatori "nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione". Il che significa che le attribuzioni della ART comprendono, in ampiezza, l'intero "settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture"; mentre in profondità, l'esplicito riferimento alla disciplina europea e quindi al Titolo VI del TFUE, evidenzia la direttrice

d'azione, sintetizzata nell'ordinanza del TAR Piemonte n. 30 del 17 dicembre 2015 di rimessione di questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, nel senso che “oltre a contemplare tutte le tipologie di trasporto (ferroviario, stradale, per via aerea e marittima), individua nei trasporti non solo un mercato in cui promuovere la concorrenza ma anche uno strumento di complessiva coesione dell'Unione e degli ulteriori mercati, evocando, ad esempio, aspetti di sicurezza e mobilità di carattere generale”.

2.2. - Venendo al tema del finanziamento, va notato come disposizione di riferimento in tema sia contenuta nel comma 6, lettere a) e b), della norma istitutiva. Mentre la lettera a) prevedeva un regime transitorio di finanziamento, limitato alla sola fase di avvio dell'ART e caratterizzato dal trasferimento una tantum di risorse erariali, il finanziamento a regime è stato regolato dalla successiva lettera b).

La disposizione, nella sua formulazione originaria, prevedeva che l'ART facesse fronte alle proprie spese “mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato”.

In questo senso, il legislatore ha tendenzialmente uniformato l'ART alle altre autorità indipendenti, che parimenti vedono l'autofinanziamento come modalità esclusiva di copertura dei costi, previsto per quelle di regolazione dei servizi di pubblica utilità (ARERA e AGCOM) già dall'articolo 2, comma 38, lettera b), della legge n. 481 del 1995, poi esteso a CONSOB, ANAC e COVIP dall'articolo 1, comma 65, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, da ultimo, all'AGCM (articolo 5-bis del decreto legge n.

1/2012). Inoltre, per le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ivi espressamente nominate la legge n. 266 del 2005 ha previsto un sistema di contribuzione applicato ai “mercati di competenza” (art. 1, commi 65 e 68-bis), in quanto ambiti interessati dai poteri di intervento delle Autorità, così superando la disposizione della legge n. 481 del 1995, riferita ai soli “soggetti esercenti i servizi” (disposizione invece rimasta a regolare fino al decreto c.d. decreto legge Morandi d.l. 28 settembre 2018 n.109, convertito con modificazioni dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130 il contributo dell’ART).

In merito poi alla qualificazione giuridica del contributo, è da tener presente la posizione della Corte costituzionale, espressa con sentenza 6 luglio 2007, n. 256 con riferimento alla stessa spettanza dall’ANAC (già AVCP), che ne ha individuato la natura di entrata tributaria in quanto caratterizzato dalla doverosità della prestazione, in assenza di un rapporto sinallagmatico rispetto ai servizi resi; dal collegamento con una spesa pubblica; e dal riferimento a un presupposto economicamente rilevante.

2.3. - Sulla scorta di questo inquadramento, le prime delibere dell’ART in tema di autofinanziamento sono state definitivamente approvate nel 2014 e 2015 (delibere nn. 10 e 78 del 2014) mediante i DPCM 12 febbraio 2014 e 2 aprile 2015, seguendo lo schema procedurale di approvazione ed esecutività che impone il coinvolgimento del MEF e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con fissazione dell’aliquota, da applicare ai “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”, nella misura dello 0,4 per mille (inferiore, quindi, alla misura massima dell’uno per mille del fatturato dell’ultimo esercizio, di cui all’art. 37, comma 6, lett. b, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201).

Il contenzioso amministrativo scaturito dall’emanazione delle citate delibere proprio in tema di quantificazione e di compatibilità costituzionale della disposizione legislativa in materia di autofinanziamento ha portato ad una ulteriore pronuncia

della Corte costituzionale che, rigettando le questioni, ha fornito ulteriori elementi chiarificatori in materia.

Con sentenza 7 aprile 2017 n. 69, la Corte ha richiamato il proprio orientamento sull'inquadramento del contributo quale prestazione patrimoniale imposta e come tale soggetto alla riserva di legge prevista dalla detta disposizione. Esaminando i temi sottoposti al suo sindacato, la Corte si è sostanzialmente soffermata sulla compatibilità costituzionale delle disposizioni rispetto, da un lato, all'articolo 23, per verificare il rispetto della riserva di legge e della sufficiente definizione degli elementi della contribuzione da parte della normativa primaria; e dall'altro, all'art. 3, per verificare l'eguaglianza della contribuzione.

Sul tema dell'individuazione dei soggetti obbligati, la Corte costituzionale ha affermato (punto 7.3) che "la stessa disposizione fa riferimento ai 'gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati', ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo). Dunque, la platea degli obbligati non è individuata, come ritiene il rimettente, dal mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di 'mercato dei trasporti' (e dei 'servizi accessori'); al contrario - come può ben essere per scelta insindacabile del legislatore tributario al quale, ovviamente, va notato in consonanza a quanto statuito dal giudice delle leggi, solo spetta l'individuazione astratta dei soggetti passivi del tributo in ossequio al principio cardine del diritto costituzionale no taxation without representation - deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali".

In merito poi ai risvolti procedurali della quantificazione del contributo, sempre la Corte ha evidenziato l'assenza di profili critici, in quanto la dialettica tra le istituzioni interessate (ART, Presidenza del Consiglio, MEF) consente una valutazione

ponderata delle delibere sul contributo in quanto “L’intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell’economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell’ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse” e si è anche sottolineato il momento partecipativo, dato dal coinvolgimento delle associazioni di categoria.

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

Venendo poi al presupposto della tassazione, si è infine affermato che “Per quanto, poi, riguarda l’identificazione del ‘fatturato’ come base imponibile per la determinazione del contributo da parte dei soggetti obbligati (...) si può osservare che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell’ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile”.

2.4. - In applicazione dei principi derivanti dalla sentenza 69 del 2017 della Corte costituzionale, l’ART ha approvato la delibera n. 75/2017 al fine di riparametrare le proprie competenze e le attività concretamente alla lettura fattane dal giudice delle leggi.

La delibera de qua determinava anch'essa un contenzioso amministrativo, complesso e articolato in relazione alle diverse posizioni delle singole categorie imprenditoriali incise dal prelievo.

Nelle more dei detti giudizi, interveniva peraltro una ulteriore riforma, data dal d.l. 28 settembre 2018 n.109, convertito con modificazioni dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130 "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" dove, con l'art. 16 "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 il cui art. 37, comma 6, lettera b), il primo periodo è così sostituito:

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

A seguito di tale modifica, l'ART adottava una nuova delibera, la n. 141 del 19 dicembre 2018 (la "Delibera"), recante "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti per l'anno 2019", adeguandosi alla disciplina sopravvenuta.

2.5. - Conclusivamente e nei limiti di rilevanza per il presente giudizio, la questione della quantificazione del contributo per il funzionamento dell'ART deve fare riferimento all'art. 37 "Liberalizzazione del settore dei trasporti" del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, nelle due diverse formulazioni del comma 6 lett. b), derivanti, la prima, dalla formulazione assunta a seguito della modifica di cui all'articolo 36, comma 1,

lettera e), num. 2) del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (“mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato.”) e, la seconda, dopo l'intervento dell'articolo 16, comma 1, lettera a-ter) del d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (“mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato. Il computo del fatturato è effettuato in modo da evitare duplicazioni di contribuzione. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato.”)

3. - La ricostruzione appena svolta consente di concentrarsi sugli elementi fondanti le doglianze qui in scrutinio, dove il presente giudizio è un segmento di un contenzioso seriale dal quale possono trarsi alcune indicazioni generali sulle tematiche da esaminare.

In prima approssimazione, e salve ovviamente le questioni particolari derivanti dalla singole vicende, sono individuabili alcune costanti nelle impugnative, che

permettono di raggruppare i problemi per due diversi ambiti, così da affrontare unitariamente i singoli plessi problematici. Si tratta dei temi riguardanti:

a) l'inquadramento delle plurime categorie imprenditoriali nei due diversi schemi normativi dei 'gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati' e degli 'operatori economici operanti nel settore del trasporto';

b) i criteri per individuare il momento in cui l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge in capo a ART possa ritenersi 'concretamente avviato'.

Aderendo quindi alla detta impostazione di valutazione cumulativa, le singole categorie di doglianze saranno qui di seguito partitamente esaminate.

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

In questo senso, deve essere meglio vagliato il significato della citata sentenza n. 69 del 2017 della Corte costituzionale ai fini del presente giudizio. La pronuncia in esame è inseribile nel novero delle sentenze interpretative di rigetto, quelle in cui il giudice delle leggi utilizza una modalità della tecnica del sindacato di costituzionalità che consente di reinterpretare la norma impugnata, plasmandone il contenuto in termini compatibili con la Carta costituzionale ed evitando, così, che una dichiarazione di incostituzionalità produca una lacuna nell'ordinamento.

In questi casi, il vincolo che deriva, sia per il giudice a quo sia per tutti gli altri giudici comuni, da una sentenza interpretativa di rigetto, resa dalla Corte costituzionale, è

soltanto negativo, consistente cioè nell'imperativo di non applicare la norma ritenuta non conforme al parametro costituzionale evocato e scrutinato dalla Corte costituzionale, così da non ledere la libertà dei giudici di interpretare ed applicare la legge, ai sensi dell'art. 101 Cost., comma 2, non essendo preclusa la possibilità di seguire, nel processo a quo o in altri processi, terze interpretazioni ritenute compatibili con la Costituzione, oppure di sollevare nuovamente, in gradi diversi dello stesso processo a quo o in un diverso processo, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sulla base della interpretazione rifiutata dalla Corte costituzionale - eventualmente evocando anche parametri costituzionali diversi da quello precedentemente indicato e scrutinato (da ultimo, Cass. civ., IV, 9 luglio 2020, n.14632).

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

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

Resta peraltro evidente come la norma attributiva, pur potendo estendersi, come poi effettivamente avvenuto nel 2018, fino a comprendere le altre categorie

imprenditoriali, fino al d.l. 109 si limitava a richiedere la contribuzione solo ai gestori, ossia a soggetti che, in possesso di un titolo abilitativo di tipo concessorio, esercitassero effettivamente queste funzioni in relazione a infrastrutture o servizi direttamente regolati.

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

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

Questo il delicato punto di equilibrio raggiunto dal giudice delle leggi.

Nell'ambito di tale recinto, tuttavia, resta del tutto possibile, e dovuta, l'interpretazione del testo quale derivante dal suo contenuto conformativo che, come si è detto, fa riferimento unicamente a soggetti gestori di servizi regolati, restando fermo che tale recinto (in fondo connotato da una certa innominatività) possa estendersi solo a fronte di una concreta prova di imposizione di obblighi a specifiche categorie di operatori di un mercato peraltro molto differenziato, vasto ed eterogeneo (il resto fisiologicamente spettando al legislatore poi puntualmente intervenuto a conferma della imperfezione – non dell'incostituzionalità - della disciplina pregressa).

Conclusivamente, deve ritenersi che, fino all'ampliamento categoriale determinato dal d.l. 109 del 2018, pur rientrando concettualmente nelle tipologie imprenditoriali astrattamente assoggettabili (a certe condizioni ossia essere destinatari di atti di regolazione non meri beneficiari della stessa) a contribuzione in favore di ART, gli 'operatori economici operanti nel settore del trasporto' diversi dai 'gestori delle

infrastrutture e dei servizi regolati' non fossero soggetti al contributo de qua e che solamente dopo la riforma del 2018 il contributo in favore di ART sia divenuto esigibile anche nei loro confronti.

Le osservazioni appena svolte implicano un approfondimento in merito all'applicabilità delle osservazioni appena svolte alle categorie che hanno dato vita al contenzioso seriale di cui la presente decisione rappresenta un segmento.

4.1. - Vanno sicuramente inseriti nella nozione di gestori i concessionari autostradali, il cui regime pubblicistico impone oneri riconducibili al concetto di gestione.

In primo luogo, tenuto conto del dato positivo, deve ritenersi che, ai sensi del combinato disposto, dell'art. 37, comma 2, lett. a) e g), cit., l'Autorità appellata fosse titolare del potere di regolamentare l'attività dei gestori dell'infrastruttura autostradale, a prescindere dalla data di affidamento dei relativi atti concessori, potendo, dunque, influire, altresì, sulle concessioni già assentite alla data della sua istituzione.

In particolare, l'art. 37, comma 2, cit, nella formulazione *ratione temporis* applicabile alla specie, prevedeva:

- alla lett. a), il potere dell'Autorità di “garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti”;

- alla lett. g), “con particolare riferimento al settore autostradale”, il potere di “stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del

price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”.

Al riguardo, emerge che le disposizioni dettate dalla lett. g) risultavano esemplificative, in relazione al settore autostradale, di taluni dei poteri già esercitabili dall'ART sulla base della lett. a), riguardante la regolamentazione dell'accesso a tutte le infrastrutture di trasporto, ivi comprese, dunque, le reti autostradali (salve rimanendo le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali).

Una diversa interpretazione, volta ad intendere la locuzione “particolare” di cui alla lett. g), anziché in termini esemplificativi, come una limitazione degli obiettivi generali dell'attività di regolamentazione -con l'effetto di limitare le competenze regolatorie in materia di infrastrutture autostradali ai soli poteri declinati dalla lett. g)- non parrebbe compatibile con la lettera della disposizione, il contesto in cui è inserita e la finalità di protezione sottesa alla sua previsione.

Sotto un profilo letterale, la locuzione “particolare” pone un rapporto di specialità tra due proposizioni, individuando una species del genus degli obiettivi di tutela all'uopo perseguibili, in tale modo chiarendo che rientrano nel genus degli obiettivi assegnati alla cura dell'Autorità anche (e non solo) le finalità espressamente indicate con particolare riguardo al settore autostradale.

Sotto il profilo sistematico, si osserva che la competenza in materia autostradale risulta espressamente prevista anche nella lett. a) del medesimo comma, che attribuisce all'Autorità il potere di garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli

utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie (altresì) alle reti autostradali; non potendo, pertanto, limitarsi la competenza in materia di infrastrutture autostradali ai soli poteri elencati alla lett. g), cit.

Tenuto conto dell'elemento teleologico, l'accoglimento dell'interpretazione estensiva, volta a consentire l'esercizio di competenze non limitate a quelle delineate dalla lett. g) del comma 2 risponde all'esigenza di tutela sottesa all'istituzione dell'ART, ente chiamato ad operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione nell'intero settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, come espressamente previsto dall'art. 37, comma 1, D.L. n. 201/11 cit.; il che permette di configurare un'Autorità amministrativa indipendente titolare di un'ampia competenza regolatoria in relazione a tutte le tipologie di infrastrutture, ivi comprese quelle autostradali.

Ne deriva che, non esauendo l'art. 37, comma 2, lett. g), cit. le competenze dell'Autorità in materia autostradale, il riferimento ivi recato alle "nuove concessioni" non potrebbe comunque operare come limite all'esercizio delle funzioni regolatorie esercitabili sulla base di distinte previsioni normative.

In particolare, potendo siffatte funzioni essere ricondotte anche alla lett. a) cit., considerato che detta disposizione declina una serie di poteri regolatori senza operare alcun rinvio alle "nuove concessioni", l'Autorità deve ritenersi titolare del potere di regolare l'accesso alle infrastrutture autostradali influenzando su tutte le concessioni autostradali, anche se già esistenti al momento della sua istituzione.

In ogni caso, si osserva che, anche avendo riguardo alla sola disciplina dettata dall'art. 37, comma 2, lett. g), si è in presenza di una disposizione con più norme, volte ad attribuire quattro distinti poteri di regolamentazione in capo all'Autorità appellata.

Difatti, come reso palese anche dai segni di punteggiatura impiegati dal legislatore, volti a separare quattro proposizioni nell'ambito dell'alinea contraddistinto dalla lett. g), vengono in rilievo:

- il potere di stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione;
- il potere di definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione;
- il potere di definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni;
- il potere di definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

La limitazione precettiva riferita alle “nuove concessioni” è contenuta soltanto nel primo e nel terzo periodo dell’alinea, riguardanti la definizione dei sistemi tariffari dei pedaggi e la definizione degli schemi dei bandi relative alle gare indicibili dai concessionari.

Il che consente di evidenziare come analoga limitazione non sia riferibile agli ulteriori due periodi di cui si compone l’alinea, separati da un punto e virgola, a dimostrazione della loro autonomia precettiva.

Pertanto, la limitazione del potere regolatorio alle nuove concessioni assume diversa portata applicativa a seconda che si faccia riferimento alla definizione dei sistemi tariffari dei pedaggi ovvero alla definizione degli schemi dei bandi relative alle gare indicibili dai concessionari.

Nel primo caso il limite posto dalla norma attributiva del potere è destinato ad operare, effettivamente, nei confronti dei concessionari autostradali, potendo intervenire l’Autorità sui soli rapporti concessori ancora da instaurare; il che trova la sua giustificazione nei particolari effetti riconducibili all’esercizio della relativa competenza regolatoria, incidente sull’elemento economico della tariffa e, quindi,

sul sinallagma del relativo rapporto concessorio, come tale suscettibile di operare soltanto per le nuove concessioni, ancora da affidare.

Nel secondo caso, invece, il limite riguarda le sub concessioni, operando esclusivamente per le “gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni”: trattasi, dunque, di una competenza che ben potrebbe incidere sui concessionari titolari di atti di affidamento già assentiti alla data di istituzione dell’Autorità, i quali, al pari dei nuovi concessionari, sono comunque tenuti ad indire gare pubbliche per l’affidamento di nuove subconcessioni.

Ne deriva che, anche avendo riguardo alla sola disciplina dettata dalla lett. g), cit., la competenza regolamentare dell’Autorità, salva la materia dei sistemi tariffari dei pedaggi, potrebbe essere esercitata anche in relazione alle concessioni già esistenti alla data di sua istituzione, con conseguente infondatezza delle censure svolte dall’appellante, incentrate sulla sussistenza di un potere regolamentare limitato alle “nuove concessioni”.

4.2. - Le osservazioni appena svolte consentono invece di escludere le altre categorie qui interessate (ossia, i vettori marittimi; i vettori aerei; gli autotrasportatori e operatori della logistica; e i terminalisti portuali), dove questi aspetti fondanti non possono essere riscontrati configurandosi gli stessi – a tenore della stessa prospettazione giuridica dell’Autorità - come meri beneficiari di una regolazione e non come destinatari diretti di obblighi conformativi derivanti dalla medesima. Gli atti di regolazione invocati dalla parte pubblica appellante lo sono proprio sul presupposto – infondato per quanto si è detto - che con la definizione di un ambito di mercato regolato sia conseguentemente consentito estendere l’imposizione oltre il perimetro letterale dei gestori ed esercenti dei servizi regolati, mentre il punto dirimente è proprio l’esistenza di atto di regolazione rivolto direttamente al prestatore di servizi, presupposto da ritenersi inesistente quelle volte che rilevi la condizione di mero beneficiario della regolazione (in tal senso e secondo tale logica

si è già sviluppata la giurisprudenza della Sezione, Cons. Stato, VI n. 8582 del 2019 nonché le sentenze di questo Consiglio n. 7374/2019 del 28 ottobre 2019, in merito all'annualità 2014; nn. 7371/2019 e 7374/2019 del 28 ottobre 2019 nonché nn. 8697/2019 e 8699/2019 del 23 dicembre 2019 in merito all'annualità 2015; nn. 7371/2019, 7372/2019, 7373/2019, 7375/2019 e 7376/2019 del 28 ottobre 2019 in merito all'annualità 2016; n. 7371/2019 del 28 ottobre 2019 nonché nn. 7697/2019 e 7698/2019 dell'11 novembre 2019 e nn. 7778/2019, 7779/2019, 7781/2019, 7784/2019, 7785/2019, 7786/2019 e 7787/2019 del 13 novembre 2019 in merito all'annualità 2017; nn. 7777/2019, 7780/2019, 7782/2019, 7783/2019, 7787/2019 del 13 novembre 2019 e n. 7914/2019 del 20 novembre 2019 in merito all'annualità 2018, nel settore dei vettori aerei).

5. - Per altro verso, sempre sulla base delle osservazioni ivi dedotte e dell'interpretazione della norma di riferimento nelle sue successive formulazioni, deve escludersi che si debba ricercare, per i soggetti gestori, un momento di inizio dell'attività concreta di regolazione, salvo che la stessa non fosse mai stata esercitata né prima né dopo della modifica del 2018. Infatti, prima di quella data, i gestori erano inclusi per definizione nell'obbligo di contribuire mentre solo successivamente, ampliato soggettivamente l'ambito di applicazione ma richiesto oggettivamente il concreto esercizio della regolazione, deve essere scrutinato l'effettivo avvio dell'attività.

Pertanto, i soggetti gestori potranno dolersi del concreto mancato avvio della regolazione solo a far data dal contributo richiesto per l'anno finanziario 2019.

6. - Tutto ciò premesso, possono essere agevolmente esaminati i motivi di ricorso concretamente dedotti nella vicenda qui in esame che, in sintesi, si riferisce alla pretesa di assoggettare al contributo per il funzionamento dell'ART per l'anno 2016 un'impresa concessionaria della gestione di un tratto autostradale.

7. - Con una prima ragione di doglianza, espressa nel motivo rubricato “I. Erroneità della Sentenza Impugnata per violazione e falsa applicazione dell’art. 37, comma 2, lett. g) e comma 6, lett. b) del D.L. n. 201/2011. Eccesso di potere per contraddittorietà, falso presupposto, disparità di trattamento, illogicità manifesta, difetto di motivazione” viene lamentata l’erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto assoggettata a contributo anche l’impresa titolare di concessione in data antecedente all’entrata in funzione dell’Autorità stessa.

7.1. - La censura non ha pregio.

Si può rinviare pienamente agli argomenti appena svolti, per evidenziare come la competenza regolamentare dell’Autorità, salva la materia dei sistemi tariffari dei pedaggi, poteva ben essere esercitata anche in relazione alle concessioni già esistenti alla data di sua istituzione.

Tale osservazione consente altresì di superare anche un’ulteriore doglianza contenuta nello stesso motivo, con cui la ricorrente ha denunciato l’illegittima applicazione della medesima misura di contribuzione a soggetti pienamente sottoposti alle funzioni regolatorie dell’Autorità (quali i concessionari autostradali titolari di concessioni assentite successivamente all’entrata in esercizio dell’Autorità) ed a soggetti (come l’appellante) non sottoposti ad alcuna attività regolatoria per essere titolari di concessioni rilasciate in data antecedente, in quanto la detta separazione tra i destinatari appare del tutto artificiosa e non sostenibile sulla base della legislazione vigente.

Pertanto, la pretesa disparità non sussiste, non essendovi, dal punto di vista dell’anzianità di esercizio, alcuna differenziazione categoriale all’interno della platea dei soggetti concessionari.

8. - Del pari, va respinto il motivo rubricato “II. Erroneità della Sentenza Impugnata per violazione e falsa applicazione dell’artt. 34 c.p.a. nonché del combinato disposto degli artt. 39 c.p.a. e 112 c.p.c.. Difetto di istruttoria e di motivazione”, anch’esso

fondato sulla pretesa differenziazione delle imprese anche l'impresa titolare di concessione in data antecedente all'entrata in funzione dell'Autorità stessa.

Premesso che l'omessa pronuncia su taluna delle censure svolte in prime cure non configura un vizio di nullità idoneo a determinare la rimessione della causa al primo giudice, occorrendo – in ragione dell'effetto devolutivo proprio dell'atto di appello – esaminare le relative doglianze in sede impugnatoria, si rileva che la contestazione svolta dall'appellante non è meritevole di accoglimento.

Nel presente giudizio si fa questione di un'obbligazione pecuniaria ex lege, in relazione alla quale il presupposto contributivo e il soggetto passivo sono delineati direttamente dal legislatore, non sussistendo al riguardo alcun potere di intervento esercitabile in sede amministrativa.

Difatti, il legislatore discorrendo di “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” individua direttamente, senza l'intermediazione del potere amministrativo: a) il presupposto del rapporto contributivo nello svolgimento di “funzioni regolatorie” da parte dell'Autorità; nonché b) il soggetto passivo nell'operatore esercente attività concretamente regolata dall'Autorità

Pertanto, l'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, operata nella delibera censurata in prime cure, non configura una decisione provvedimento innovativa, implicante una manifestazione di volontà dispositiva all'uopo da motivare, bensì configura un atto giuridico in senso stretto, ricognitivo di un obbligo ex lege.

Ne deriva che, da un lato, la contestazione opposta dall'operatore economico che ritenga di essere escluso dall'obbligo contributivo, in quanto non rivolta in parte qua contro un atto provvedimento, non deve essere svolta in giudizio entro un termine decadenziale; dall'altro, l'individuazione dei soggetti passivi del contributo ad opera dell'Amministrazione, avendo un mero effetto ricognitivo di un obbligo ex lege, non doveva essere motivata, mancando una scelta dell'Amministrazione o comunque

una sua decisione assunta in sede amministrativa, in relazione alla quale predicare l'obbligo motivazionale ex art. 3 L. n. 241 del 1990.

La riconducibilità dell'odierno appellante tra i soggetti passivi del contributo deve essere, dunque, vagliata tenendo conto di quanto dettato dal legislatore, come avvenuto nella disamina del primo motivo di appello, e non di ragioni eventualmente svolte dall'Autorità in sede amministrativa.

9. - Con un terzo profilo di doglianza, recante "III. Erroneità della Sentenza Impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 37 del D.L. 201/2011 e dell'art. 23 Cost., nonché dei principi di imparzialità, parità di trattamento e non discriminazione degli operatori economici. Illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà, difetto di motivazione", è censurata l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui ha escluso che fosse illegittima la previsione di una fascia di esenzione riferita ai contributi di importo pari o inferiore a € 3.000,00, sebbene tale previsione non fosse giustificata dalla norma attributiva del potere, risultando in contrasto, inoltre, con i principi di economicità, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché di parità di trattamento e non discriminazione degli operatori economici, oltre che di generale sottoposizione all'obbligo contributivo; con conseguente maggior onere contributivo a carico dei restanti soggetti incisi.

Secondo la prospettazione dell'appellante, le modifiche introdotte dal D.L. 109/2018 convertito nella L. 130/2018, prevedendo la possibilità per l'Autorità di prevedere soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato, confermerebbero l'assenza di un analogo potere sotto la vigenza della precedente disciplina, applicabile nella specie; in ogni caso, la discrezionalità esercitata in subjecta materia dall'Autorità, sindacabile in sede giurisdizionale, dovrebbe ritenersi viziata in quanto carente di adeguata motivazione; anche il riferimento, operato in sentenza, alla soglia de minimis richiederebbe comunque una base normativa,

dovendo essere previsto dalla relativa disposizione attributiva del potere in concreto esercitato.

9.1. - Il motivo di appello è infondato.

Ai sensi dell'art. 37 comma 6 cit., nella formulazione *ratione temporis* applicabile nella specie, il finanziamento delle attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) avviene, altresì, attraverso "un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato".

La norma primaria, mentre regola direttamente il presupposto e il soggetto passivo destinatario del contributo, attribuisce all'Autorità il potere di determinare il quantum dell'obbligazione contributiva- attraverso la specificazione della base imponibile e l'individuazione dell'aliquota all'uopo applicabile.

In tale maniera, l'Autorità è abilitata ad intervenire sulla determinazione del quantum *debeatur*, definendo non solo la percentuale (comunque non superiore all'un per mille del fatturato) da applicare annualmente per la liquidazione del contributo, ma anche, attraverso appositi criteri tecnici di carattere economico e contabile, la nozione di "fatturato" da prendere in esame con riguardo allo specifico settore di riferimento, al fine di individuare la grandezza economica suscettibile di essere incisa dalla contribuzione.

Anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 69 del 2017 cit. ha riconosciuto l'esistenza di un potere impositivo discrezionale dell'Amministrazione, ritenendo, con particolare riguardo all'identificazione del fatturato come base imponibile per la

determinazione del contributo, che “che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell’ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile”.

La previsione di una soglia di rilevanza economica, al di sotto della quale il prelievo contributivo non è dovuto, deve, dunque, ritenersi compresa nel limitato potere discrezionale impositivo dell’Autorità e, in particolare, nel potere di specificare la base imponibile da computare ai fini della liquidazione del contributo.

L’Autorità deve, infatti, ritenersi legittimata a specificare il fatturato inciso dal contributo non soltanto qualitativamente, selezionando la tipologia delle poste patrimoniali da prendere in esame, ma anche quantitativamente, definendo una soglia di rilevanza economica, al di sotto della quale il fatturato così determinato non è idoneo a generare un contributo dovuto dal soggetto passivo.

In altri termini, l’Autorità, così come ha il potere di escludere che taluni elementi patrimoniali concorrano a delineare il fatturato inciso dalla contribuzione, parimenti, deve ritenersi titolare del potere di regolare le dimensioni del fatturato, escludendo dalla base imponibile e, dunque, dalla contribuzione, gli elementi patrimoniali che, nel loro complesso, non siano idonei a generare un contributo superiore ad una soglia predeterminata.

Né potrebbe diversamente argomentarsi, avendo riguardo:

- al principio di indisponibilità della contribuzione, in quanto l’Autorità non rinuncia ad un contributo esigibile, bensì richiede, ai fini della costituzione del rapporto di contribuzione, che il fatturato sia connotato da dimensioni tali da generare un contributo di importo superiore ad una soglia di rilevanza economica predeterminata, altrimenti non sorgendo alcun credito pecuniario esigibile; difettando un credito contributivo, non può, dunque, discorrersi di rinuncia ad una posta patrimoniale indisponibile, neanche sorta;

- al principio di non discriminazione, in quanto l’Autorità non interviene sulla soggettività contributiva, bensì soltanto sulla base imponibile, rimanendo ferma la necessità di considerare gli operatori sottoposti alle funzioni regolatorie quali soggetti passivi del rapporto di contribuzione, nei cui confronti occorre soltanto verificare l’idoneità ad esprimere una base imponibile tale da generare un credito pecuniario esigibile.

Non può neanche ritenersi che il potere di definire soglie di rilevanza economiche del fatturato, ai fini della costituzione del rapporto contributivo, comporti l’applicazione retroattiva dell’art. 16 D.L. 28/09/2018, n. 109 conv. in L. 16/11/2018, n. 130 – con cui è stata ammessa espressamente la “previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato” – a fattispecie anteriori alla sua entrata in vigore.

Invero, lo jus superveniens, nel riformare la materia della contribuzione dovuta all’Autorità, pure influenzando sul presupposto contributivo e sulla soggettività passiva, ha comunque tenuto conto dei precetti già ritraibili dalla pregressa disciplina, da un lato, valorizzando la rilevanza della sottoposizione degli operatori alle concrete competenze ed attività dell’Autorità (seppure estendendone il perimetro applicativo), come già statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 69 del 2017 in relazione al previgente regime, dall’altro, precisando che l’intervento sulla specificazione del fatturato può estrinsecarsi anche nella previsione di soglie di esenzione.

In parte qua, la normativa sopravvenuta non può ritenersi innovativa, limitandosi a riproporre un precetto già rinveniente dalla previgente disciplina che, attribuendo all’Autorità il potere di definire tecnicamente il fatturato rilevante ai fini della contribuzione, ne consentiva una specificazione anche sotto un profilo quantitativo, mediante la definizione di soglie di rilevanza economica della base imponibile, il cui mancato raggiungimento avrebbe escluso la nascita dell’obbligazione contributiva.

Acclarata la sussistenza, in astratto, del potere de quo, occorre verificare se, in concreto, la scelta discrezionale dell'Autorità sia censurabile in giudizio.

Al riguardo, si osserva che il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative, ancorché pieno ed effettivo, estendendosi anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili (al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico; v. sul punto, ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645), e implicando la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico (e, nell'ambito di tali confini, anche del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità), attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.), non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'Amministrazione (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 febbraio 2020, n. 1257).

Avuto riguardo al caso di specie, il Collegio non ritiene che la delibera impugnata in prime cure sia inficiata dai vizi di legittimità censurati dal ricorrente.

In particolare, si osserva che la ratio sottesa all'istituzione di un contributo de quo è quella di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'Autorità appellata, anche assicurando le risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere i compiti alla stessa assegnati: a tali fini, similmente a quanto avvenuto in altri settori soggetti all'attività di regolazione o vigilanza di Autorità amministrative indipendenti, il legislatore ha ritenuto di imputare i costi di funzionamento dell'ART in capo agli stessi operatori economici che, risultando destinatari delle funzioni regolatorie concretamente svolte dall'Autorità, abbiano concorso con la propria condotta a delineare un assetto di mercato suscettibile di regolazione, in tale modo determinando la spendita di risorse organizzative e strumentali (suscettibili di valutazione economica), impiegate nell'attività regolatoria, da finanziare con il contributo de quo.

A fronte di un tale contesto giuridico di riferimento, non è irragionevole tenere conto delle dimensioni del fatturato individuale ascrivibile in capo a ciascun operatore economico, facendosi questione di un indice idoneo a misurare il volume di affari realizzato dall'impresa nel mercato sottoposto a regolamentazione, in tale modo evitando che imprese di ridotte dimensioni, caratterizzate da un fatturato non elevato – anche in rapporto a quello medio proprio degli operatori del settore – come tali non in grado di incidere significativamente sul mercato regolato, siano chiamate a contribuire ai costi di funzionamento sostenuti dall'Autorità.

Peraltro, come pure rilevato nella delibera impugnata in prime cure, l'emersione di un contributo esigibile, in applicazione del principio di indisponibilità del relativo credito pecuniario, imporrebbe un'azione di recupero a cura dell'Autorità procedente, suscettibile di generare, altresì, dei costi amministrativi che sarebbero antieconomici se raffrontati a ridotti importi da riscuotere; sicché, anche sotto tale profilo, non è irragionevole una regolazione della base imponibile che escluda poste patrimoniali di importo tale da generare, in applicazione dell'aliquota di riferimento, un credito de minimis, di importo trascurabile, se raffrontato al costo di funzionamento complessivo da finanziare con l'imposizione contributiva e ai costi di recupero eventualmente da sostenere.

Nel caso di specie, con la delibera impugnata in prime cure, l'Autorità ha fissato tale soglia nell'importo di € 3.000,00, con valutazione non manifestamente irragionevole, facendosi questione effettivamente di importi de minimis tali da non influire significativamente sui costi di funzionamento di una Pubblica Amministrazione (e da comportare, in assenza di tale previsione, rilevanti costi di riscossione).

Né l'appellante ha provato il contrario, non emergendo dagli atti di causa elementi idonei a permettere una quantificazione dell'importo complessivo dei contributi risultati non dovuti, in quanto pari o inferiori alla soglia di rilevanza economica di € 3.000,00 e, per l'effetto, non essendo stato dimostrato che un tale importo

complessivo fosse idoneo ad assorbire un'apprezzabile quota del fabbisogno finanziario manifestato dall'Autorità per l'anno di riferimento; il che avrebbe, in ipotesi, potuto asseverare l'irragionevolezza della soglia de minimis all'uopo determinata.

Alla stregua delle considerazioni svolte, la decisione dell'Autorità di escludere dalla determinazione della base imponibile un fatturato di dimensioni tali da non generare un contributo superiore a € 3.000,00, non può ritenersi illegittima, traducendosi nell'esercizio di un potere attribuito dalla norma primaria, non inficiato da macroscopici errori di fatto, da illogicità o da irragionevolezza manifesta.

10. - L'appello va quindi respinto. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa (così da ultimo, Cassazione civile, sez. un., 30 luglio 2008 n. 20598) e dalla sua complessità, che ha richiesto addirittura un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 3979 del 2019;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE
Diego Sabatino

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO