Pubblicato il 02/07/2024

N. 05824/2024REG.PROV.COLL.
N. 04912/2022 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 4912 del 2022, proposto da

Autorita' di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, non costituiti in giudizio;

Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. in Amministrazione Straordinaria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Chirulli, Stefano Vinti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 00463/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. in Amministrazione Straordinaria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2024 il Cons. Roberta Ravasio e udito per le parti l'avvocato Paola Chirulli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo di primo grado Alitatalia – Società Aerea Italiana s.p.a., in Amministrazione Straordinaria, ha impugnato la deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (in prosieguo solo "ART"), n. 225 del 22 dicembre 2020, di approvazione del contributo dovuto ad essa Autorità per l'anno 2021, pubblicata sul sito web dell'Autorità l'11 febbraio 2021 e nella G.U.R.I. il 27 febbraio 2021. Ha inoltre impugnato: il D.P.C.M. 21 gennaio 2021, di approvazione della medesima deliberazione; la deliberazione 11 febbraio 2021 n. 20 dell'ART, 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*", pubblicata in pari data sul sito web dell'ART e nella G.U.R.I. IL 27 febbraio 2021; la determina 4 marzo 2021 n. 30 del Segretario generale dell'ART, recante "*Definizione delle modalità operative relative alla dichiarazione e al versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2021"*; la nota n. 4667 del 16 aprile 2021, con cui l'ART ha chiesto alla società ALITALIA il versamento del primo acconto della contribuzione relativa all'anno 2021.

2. Il TAR, con la sentenza in epigrafe indicata, dopo aver respinto l'eccezione di tardività sollevata dalla difesa erariale con riferimento alla deliberazione n. 225 del 22 dicembre 2020, e, conseguentemente, l'eccezione di inammissibilità riferita alla impugnazione degli atti conseguenti, ha accolto il ricorso sul

motivo assorbente che ALITALIA versa in una situazione che determinava l'applicazione, nei confronti della medesima, della clausola di esonero dal contributo prevista all'art. 1, comma 6, della stessa deliberazione dell'ART n. 225 del 22 dicembre 2020, clausola secondo cui "*non sono tenuti alla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative alla data del 31 dicembre 2020. Per le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1° gennaio 2021, il contributo è dovuto per il periodo che decorre da tale data fino a quella di messa in liquidazione e/o assoggettamento alla procedura concorsuale con finalità liquidativa*".

2.1. Il TAR, dopo aver esaminato la normativa che disciplina l'amministrazione straordinaria, e dato atto che l'appellante in data 2 maggio 2017 è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria ex art. 2, comma 1, d. l. 347/2003, convertito con modificazioni dalla L. 39/2004, dichiarata insolvente con sentenza del Tribunale di Civitavecchia in data 11 maggio 2017, e ammessa una a procedura articolata mediante l'attuazione di un programma di cessione dei complessi aziendali di Alitalia, autorizzata dal M.I.S.E. ai sensi di quanto previsto dall'art. 27, comma 2, lett. a) d. lgs 270/1999; tutto ciò premesso ha ritenuto di riconoscere finalità liquidatoria alla procedura di amministrazione straordinaria alla quale è stata ammessa ALITALIA: ciò in particolare per il fatto che è prevista la costituzione di una nuova Newco, la liquidazione della *Bad company*, con cessione diretta alla prima del ramo "aviation" e dell'omonimo marchio, e cessione della **Italia** Loyalty s.p.a. e dei complessi aziendali relativo allo svolgimento dei servizi in aeroporto di "*handling*" tramite procedura a evidenza pubblica. In senso opposto non rileverebbe, ad avviso del TAR, la circostanza che nelle more sia stata data continuità alla attività di impresa, trattandosi di manovra utile anche alla miglior cessione degli *assets* aziendali. Il TAR ha anche rilevato che la procedura cui è stata ammessa ALITALIA è anche caratterizzata dal fatto che la massa dei creditori viene tutelata anche mediante l'esercizio di azioni revocatorie, che sono tipiche delle procedure liquidatorie.

2.2. Per l'effetto il TAR ha ritenuto fondata, e assorbente, la prima censura, con conseguente annullamento della nota n. 4667 del 16 aprile 2021 e della successiva richiesta di pagamento con la quale l'amministrazione ha concretamente rivendicato la sua pretesa nei confronti della ricorrente e ciò, come detto, a prescindere dalla categoria imprenditoriale di appartenenza e per l'assorbente ragione che la ricorrente versa in una condizione individuata come esentata dal pagamento dalla stessa Autorità.

2.3. La sentenza in epigrafe indicata, conclusivamente, non ha annullato la deliberazione n. 225 del 22 dicembre 2020, e correlativamente non ha esaminato la censura afferente l'inapplicabilità della stessa ai vettori aerei.

3. L'ART ha proposto appello.

3.1. In primo luogo ha riproposto l'eccezione di tardività riferita alla deliberazione n. 225/2020

3.2. Con il secondo motivo l'ART sostiene che la nota annullata dal TAR sia una mera lettera di cortesia trasmessa da Art a tutti i soggetti tenuti alla corresponsione del contributo che riepiloga i termini dello stesso ed infatti è allegata a tale lettera il Manuale Utente recante procedura di accreditamento al portale dei servizi ART. Quindi non è un atto che per sua natura può incidere sulla posizione giuridica di Alitalia, che invece è stata interessata dalla Delibera; la nota dell'ART del 16 aprile 2021 n. 4667 sarebbe un atto meramente confermativo, e la relativa impugnazione deve considerarsi inammissibile in mancanza di una tempestiva impugnazione dell'atto presupposto.

3.3. L'ART eccepisce inoltre l'ultrapetizione in cui sarebbe incorso il primo giudice, per aver annullato anche la richiesta di pagamento di €. 381.620,62., che ART non avrebbe mai indirizzato ad ALITALIA.

3.4. Con il quarto motivo d'appello l'ART ha, infine, contestato le statuizioni con cui il TAR ha ritenuto sussistente la finalità liquidativa nella procedura di amministrazione straordinaria cui è stata ammessa ALITALIA.

Secondo l'appellante la quasi totalità delle procedure concorsuali evocate nel ragionamento svolto dai giudici amministrativi di prime cure presenta un ampio ancoraggio alla finalità di rendere possibile la prosecuzione delle attività effettuate dalle imprese in crisi. La procedura di Amministrazione Straordinaria cui sono state ammesse prima la ricorrente Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 2 maggio 2017, poi per estensione la controllata Alitalia CityLiner S.p.A., tramite decreto del Ministro dello sviluppo economico del 12 maggio 2017, si colloca – secondo l'ART - nell'alveo dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, il che testimonia dell'intenzione delle autorità italiane di creare, anzitutto, un percorso di risanamento dell'impresa, con continuità aziendale: pertanto non vi era, almeno a livello teorico, alcuno scopo liquidativo nella scelta di questo iter complesso di ristrutturazione dell'impresa.

L'appellante evidenzia che nei decreti del MISE che hanno ammesso ALITALIA e la *subsidiary* ALITALIA CITYLINER all'amministrazione straordinaria, non v'è menzione di alcuna ipotesi di liquidazione, tanto che e con il D.L. n. 137/2019 sono state adottate "*Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia CityLiner S.p.A. in amministrazione straordinaria*". La prospettiva di una liquidazione della compagnia si è invece affacciata ed è stata effettivamente realizzata solo nel corso del 2021, per effetto di scelte e ragionamenti concepiti dal Governo e avallati dal Parlamento alla luce del fallimento dei reiterati tentativi di dare continuità a 74 anni di storia.

L'appellante sostiene, anche, che l'interpretazione proposta dal primo giudice, comporta la sottrazione di ALITALIA, che è il maggiore vettore **aereo** italiano, dagli obblighi dichiarativi e contributivi, contrariamente a quanto accade per lo omologhe compagnie estere; inoltre la suddetta interpretazione, secondo cui la finalità liquidativa di una procedura concorsuale va riguardata in concreto e non in astratto, potrebbe creare problemi di ampio respiro per

l'Autorità, che travalicherebbero l'ambito del traffico **aereo** e i vettori aerei, posto che ogni crisi aziendale potrebbe dare luogo in astratto ad un'invocazione della norma che esclude l'assoggettamento a contribuzione di chi si trovi coinvolto in procedure concorsuali con finalità liquidative.

L'Autorità contesta, infine, anche che da un istituto di portata generale quale l'azione revocatoria si possa assolutamente giustificare la classificazione di una procedura in liquidativa ovvero non liquidativa.

4. ALITALIA si è costituita in giudizio insistendo per la reiezione del gravame, senza svolgere appello incidentale.

5. La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 6 giugno 2024, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6.Il Collegio ritiene preliminarmente di dover rilevare che con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio ALITALIA ha formulato - oltre alla domanda di annullamento della nota con cui ART ha chiesto il pagamento del contributo, e, in via subordinata, alla domanda di annullamento della delibera dell'ART n. 225 del 22 dicembre 2020 - una domanda di mero accertamento, avente ad oggetto il diritto di ALITALIA ad essere esentata dal contributo richiesto dall'ART, in quanto sottoposta ad amministrazione straordinaria con finalità liquidativa. Tale domanda, non presupponendo l'annullamento, in alcuna parte, della delibera dell'ART n. 225 del 22 dicembre 2020, ma solo l'interpretazione della clausola ivi contenuta che esonera dall'obbligo di pagare il contributo "*le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative alla data del 31 dicembre 2020*", può ritenersi ammissibile, indipendentemente dalla tempestività dell'impugnazione della delibera medesima.

7. Poiché l'indicata domanda di accertamento non presuppone, come precisato, l'annullamento della delibera dell'ART n. 225/2020, e, se riconosciuta fondata – come ritenuto dal TAR – è di per sé satisfattiva dell'interesse azionato da ALITALIA, deve essere prioritariamente esaminato

il quarto motivo d'appello, la cui eventuale fondatezza determina il respingimento della domanda di accertamento formulata da ALITALIA

7.1. Il Collegio ritiene che ai fini della corretta interpretazione della clausola di esonero sopra riportata si deve partire dalla individuazione della *ratio* della previsione invocata da ALITALIA, previsione che è contenuta in una delibera dell'ART e la cui interpretazione deve pertanto tenere conto della disciplina e della finalità del contributo dovuto all'ART.

7.2. Da questo punto di vista merita ricordare che tale contributo serve a finanziare in generale le attività da essa svolte, al fine di garantirne l'indipendenza, e quindi l'autonomia e imparzialità, e che, peraltro, l'art. 37, comma 6, lett. b), del D. L.vo 201/2011 non indica dei criteri che debbano essere seguiti per la sua determinazione, precisando soltanto che l'Autorità deve prevedere soglie di esenzione dal contributo correlate alla dimensione del fatturato dell'operatore economico: l'eventuale stato di crisi o di insolvenza, dunque, non viene chiaramente menzionato quale possibile criterio di esenzione o graduazione del contributo.

7.3. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella recente sentenza del 25 aprile 2024, in causa C-204/2023, ha affermato che il contributo dovuto all'autorità nazionale di vigilanza di cui all'art. 11 della Direttiva 2009/12//CE, deve essere determinato nel rispetto dei principi generali di proporzionalità e non discriminazione (cfr. punti 22-24), e deve essere applicato in modo tale da non falsare la concorrenza (punto 27).

7.3.1. Sul punto è d'obbligo rammentare che le competenze dell'autorità nazionale di vigilanza prevista dall'art. 11 della Direttiva 2009/12/CE sono limitate a quanto di rilievo per la riscossione dei diritti aeroportuali, diritti che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci (cfr. art. 2, n. 4, della Direttiva 2009/12), mentre "*la prestazione di tali servizi non rientra quindi nelle competenze dell'«autorità di vigilanza indipendente» di cui all'articolo 11 della medesima direttiva*." (così la sentenza della C.G.U.E. 25 aprile 2024, punto 18);

ugualmente, non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva 2009/12/CE la remunerazione di servizi di navigazione aerea di rotta e terminale ai sensi del regolamento (CE) n. 1794/2006, i servizi di assistenza a terra di cui all'allegato della direttiva 96/67/CE, l'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di cui al regolamento (CE) n. 1107/2006 (cfr. art. 1, comma 4, della Direttiva 2009/12/CE).

7.3.2. Quanto affermato nella sentenza citata della Corte di Giustizia del 25 aprile 2024, quindi, non si attaglia specificamente al contributo dovuto all'ART, Autorità che l'**Italia** ha individuato quale autorità nazionale ai sensi dell'art. 11 della Direttiva 2009/12/CE, e che tuttavia esercita molte altre, complesse, funzioni, anche non attinenti al **trasporto aereo**: si rammenta, a tale proposito, che l'ART è stata istituita, con il D. L.vo 201/2011, ma non in diretta attuazione di norme europee, e che, correlativamente, il relativo contributo è disciplinato a livello di normativa nazionale, sicché l'unico punto di contatto che l'ART ha con l'autorità nazionale di vigilanza prevista di cui all'art. 11 della Direttiva 2009/12/CE è conseguente alla scelta, del legislatore italiano, di affidare ad essa ART le funzioni di autorità di vigilanza sulla riscossione dei diritti aeroportuali. Da questo punto di vista la Direttiva 2009/12/CE disciplina solo una specifica componente di un contributo unico che è pensato a livello nazionale per finanziare ad ampio raggio tutta una serie di attività composite di regolazione. Ciò chiarito, è tuttavia evidente che la richiamata decisione della Corte di Giustizia testimonia dell'assoggettamento ai principi di proporzionalità, non discriminazione e tutela della concorrenza, di un contributo avente natura e funzioni simili al contributo contemplato all'art. 37, comma 6, lett. b), del D. L.vo 201/2011, ragione per cui si può concludere nel senso che anche il contributo dovuto all'ART deve rispettare tali principi generali.

7.4. Tanto premesso, si osserva che la delibera n. 225/2020 dell'ART prevede, in conformità a quanto previsto dall'art. 37, comma 6, lett. b) del D. L.vo 201/2011, una fascia di esenzione dal contributo dipendente solo dal

fatturato; prevede, però, anche una esenzione in relazione al mancato svolgimento del servizio nel territorio nazionale: per gli operatori economici che effettuano il **trasporto** merci su strada, infatti, l'obbligo di contribuzione scatta solo a carico dei soggetti che hanno la disponibilità di determinati automezzi (con massa di carico o di rimorchio pari ad almeno 26.000 kg.), e tuttavia qualora l'operatore economico "*non svolga il servizio di **trasporto** in connessione con le suddette infrastrutture*" è esentato dal contributo (pag. 9 della delibera: "*RILEVATO che dalla natura presuntiva del criterio sopra descritto discende che non sia comunque soggetto al versamento del contributo l'operatore economico che, pur avendo nella propria disponibilità mezzi di capacità di carico di massa complessiva superiore a 26.000 chilogrammi nonché trattori con peso rimorchiabile oltre i 26.000 (ventiseimila) chilogrammi, non svolga il servizio di **trasporto** in connessione con le suddette infrastrutture*"). Si tratta di due esenzioni che, ad avviso del Collegio, si giustificano con la considerazione che l'attività delle imprese che ne beneficiano ha un impatto limitato o nullo all'interno del territorio nazionale, e quindi non richiede una costante attività di vigilanza da parte dell'Autorità. La stessa logica, peraltro, è sottesa anche alle previsioni che escludono dal computo del fatturato, sul quale va calcolato il contributo, i ricavi non prodotti in **Italia**, o i ricavi connessi ad attività che non ricadono nella competenza dell'ART.

7.5. Si deve allora credere che anche clausola di esonero che qui si sta esaminando, cioè quella contenuta all'art.1, comma 6, della delibera dell'ART N. 225/2020, si riferisce a una situazione in relazione alla quale l'Autorità non ravvisa la necessità di esercitare vigilanza: il che, considerato lo stato liquidatorio presupposto dalla clausola di esonero, non può che ascriversi al fatto che l'impresa non è più operativa, e che si tratta di una cessazione dell'attività definitiva, tale da comportare l'uscita della impresa dal mercato: se l'Autorità avesse inteso dare rilevanza, ai fini dell'esonero, al mero stato di insolvenza o a uno stato di inattività temporanea, la clausola sarebbe stata scritta diversamente.

7.6. Ragioni di coerenza con la natura del contributo e le esigenze dell'ART conducono, allora, a interpretare clausola di esonero in argomento nel senso che ai fini della sua applicazione non rileva il fatto, in sé considerato, che l'impresa abbia in corso una procedura, concorsuale o meno, di vendita di beni aziendali ai fini della soddisfazione del ceto creditorio: rileva, piuttosto, la duplice circostanza che: a) l'attività di impresa si sia arrestata, e ciò b) in concomitanza alla pendenza di una procedura destinata alla cessazione dell'attività di impresa, previa alienazione dei relativi beni aziendali.

7.7. A opinare, come pretende ALITALIA, che sia sufficiente l'implementazione di un programma di alienazione di beni aziendali, non accompagnata dall'arresto dell'attività, si dovrebbe ammettere che l'ART, andando contro i propri interessi, avrebbe rinunciato ad incassare il contributo da un operatore economico che di fatto esercita ancora l'attività e che solo per tale fatto deve essere assoggettato a vigilanza, come meglio chiarito nel successivo paragrafo 8.6.; d'altro canto, ad ammettere che la clausola di esonero possa essere applicata indipendentemente da un programma di cessazione definitiva dell'attività di impresa, si dovrebbe ammettere che un operatore economico possa essere esonerato dall'obbligo di pagare il contributo per il fatto di trovarsi in stato di insolvenza o di difficoltà temporaneo, il che non si ricava assolutamente dalla previsione in esame, né, peraltro, dall'art. 37, comma 6, lett. b) del D. L.vo 201/2011, che prevede cause di esonero legate solo al fatturato, in relazione alla mancanza di una attività significativa nell'ambito del territorio nazionale.

7.8. Ad avviso del Collegio, inoltre, mentre appare conforme al principio di proporzionalità l'esonero dal contributo per l'impresa la cui attività si sia arrestata nel contesto di una procedura finalizzata alla cessazione definitiva dell'impresa, sarebbe invece potenzialmente distorsivo della concorrenza l'esonero riconosciuto ad una impresa per il solo fatto di trovarsi in uno stato transitorio di difficoltà, o di insolvenza: nella prospettiva di pervenire a un risanamento e alla normale ripresa dell'attività è evidente che l'esonero dal

pagamento del contributo configura un vantaggio particolare per l'impresa che ne beneficia, ancor più ingiustificato e di valenza distorsiva nel caso in cui l'attività di impresa prosegua durante il periodo di crisi, un vantaggio che verosimilmente configurerebbe un illecito aiuto di stato.

7.9. La dianzi esposta interpretazione della clausola di esonero ad avviso del Collegio è l'unica coerente con l'interesse dell'ART e con funzione del contributo, d'altra parte con i principi di proporzionalità e tutela della concorrenza, che trovano applicazione anche in punto di determinazione del contributo dovuto ad essa ART.

7.10. Tenuto conto di quanto sin qui esposto è da escludere che la clausola di esonero di che trattasi abbia inteso richiamare un concetto atecnico e generico di "*procedure concorsuali con finalità liquidative*", ovvero un concetto che includa tutte le procedure nel corso delle quali si proceda alla vendita di immobilizzazioni, al fine di trarne liquidità per soddisfare il ceto creditorio, anche se non si tratti di procedure destinate alla cancellazione dell'impresa dal registro delle imprese.

7.10.1. Il Collegio non ignora che il legislatore, in varie norme, utilizza il termine "*liquidazione*" anche per alludere ad atti di cessione del patrimonio aziendale posti in essere nel contesto di una procedura concorsuale finalizzata al risanamento o alla ristrutturazione dell'impresa in crisi o in stato di insolvenza, o comunque ad evitare la liquidazione giudiziale: un esempio si ritrova nelle norme che disciplinano il concordato preventivo (cfr. art. 84 del D. L.vo 14/2019), che può essere sia "*in continuità aziendale*" che con "*liquidazione del patrimonio o cessione dell'azienda*" . Tuttavia, per le ragioni sopra esposte si ritiene che la clausola di esonero contenuta all'art. 1, comma 6, della delibera ART n. 225/2020 faccia riferimento solo alle procedure destinate a concludersi con la cessazione dell'attività dell'impresa: e quindi alla liquidazione giudiziale, che é finalizzata, o presuppone, la cessazione dell'attività dell'impresa (arg. ex art.. 33 del D. L.vo 14/2019), e alla liquidazione coatta amministrativa, per la quale l'art. 313, comma 4, del D.

L.vo 14/2019 prevede che si applicano "*se del caso, gli art.2495 e 2496 del codice civile*", cioè anche la norma che prevede la cancellazione delle società dal registro delle imprese; potrebbe eventualmente includersi anche il concordato con cessione di beni, se e nella misura in cui il programma di liquidazione omologato dal tribunale, preveda espressamente la cancellazione dell'impresa dal registro delle imprese.

7.10.2. La procedura di amministrazione straordinaria di grandi imprese in stato di insolvenza, di cui al D.L. n. 347/2003 e al D. L.vo n. 270/99 ha la particolarità di tendere, per definizione, al mantenimento in vita della impresa, sul presupposto che essa ha prospettive di recupero dell'equilibrio economico: tale recupero – secondo quanto previsto all'art. 27, comma 2, lett. a), del D. L.vo 270/99 – può avvenire anche "*tramite la cessione dei complessi aziendali o dei contratti o dei diritti, anche di natura obbligatoria, aventi a oggetto, in tutto o in parte, gli stessi complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa…*"; di contro, se non sussistano concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, l'impresa non viene ammessa alla amministrazione straordinaria e viene aperta la liquidazione giudiziale o, se del caso, la liquidazione coatta amministrativa.

7.10.3. ALITALIA, è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, e i commissari straordinari hanno ritenuto che le finalità della procedura potessero essere utilmente perseguite unicamente sulla base di un programma di cessione dei complessi aziendali, programma che è stato autorizzato dal MISE con decreto del 23 marzo 2018, e depositato in data 26 marzo 2018 presso il Tribunale di Civitavecchia. In questo contesto ALITALIA, nel 2021, ha ceduto a ITA Airways una parte dei beni aziendali, precisamente "*il perimetro aviation, inclusi i contratti di leasing degli aeromobili*": per effetto di ciò l'attività di volo ha continuato per parte del 2021 in capo a Alitalia, ed è poi subentrata ITA. Per altra parte dei beni aziendali la cessione non è ancora avvenuta e la procedura di amministrazione straordinaria è ancora in corso. In ragione di ciò ALITALIA ritiene di trovarsi in una

procedura concorsuale "con finalità liquidativa", che ne determinerebbe l'esonero dal contributo.

7.10.4. Ciò non è esatto. Come sopra si è precisato, la finalità dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è quella del mantenimento in vita della impresa, obiettivo che può essere raggiunto anche mediante la cessione di tutti, o di parte, dei beni aziendali: infatti, attraverso il ricavato dalla cessione l'impresa può essere in grado, al termine del programma, di continuare ad operare, seppure su diverse basi rispetto al passato. Sul punto si veda la pronuncia della Corte di Cassazione civile, Sez. I, n. 3769 del 17 febbraio 2009, secondo cui "*Il decreto con cui il tribunale dichiara il fallimento, in difetto delle condizioni per l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, presuppone, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 270 del 1999, che non sussistano concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, da realizzarsi tramite la cessione dei complessi aziendali o la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, come prevede l'art. 27,comma 1, del d.lgs. citato; ne consegue che la predetta cessione implica un giudizio prognostico, rimesso al giudice di merito, avente ad oggetto l'idoneità della dismissione dell'azienda a condurre al risultato finale dell'equilibrio economico, potendo l'impresa restare nel mercato per effetto delle risorse così acquisite, e residuate dopo il soddisfacimento dei creditori o la liberazione delle passività.*":. La richiamata pronuncia conferma che ciò che caratterizza l'amministrazione straordinaria disciplinata dal D. L.vo 270/99 è il fatto che comunque la procedura serve per traghettare la grande impresa in stato di insolvenza fuori dal periodo di crisi, affinché la stessa continui ad operare; ed a al fine di stabilire se l'impresa debba essere posta in fallimento (oggi, in liquidazione giudiziale, ai sensi di quanto disposto dall'art. 349 del D. L.vo 14/2019) oppure possa essere ammessa alla procedura, è essenziale che si possa formulare un giudizio prognostico circa la possibilità, per l'impresa, di raggiungere l'equilibrio economico al termine del programma di dismissione aziendale e, quindi, di "*restare nel mercato per effetto delle risorse così acquisite e residuate dopo il soddisfacimento dei creditori o la liberazione dalle passività*".

7.10.5. La dismissione di beni aziendali, in esecuzione di un programma ex art. 27, comma 2, lett. a) del D. L.vo 270/99, non tende, quindi, a pervenire alla uscita della impresa dal mercato: per tale ragione ai programmi di dismissione aziendale in argomento può riconoscersi finalità liquidativa solo in senso atecnico e generico, ovvero nel senso che si tratta di una attività deputata alla trasformazione di immobilizzazioni in liquidità.

7.11. In conclusione, ad avviso del Collegio ALITALIA non può fruire della clausola di esonero più volte citata, sia per la ragione che l'attività di impresa è continuata anche dopo l'ammissione alla amministrazione straordinaria, e fino a che, solo nel 2021, gli *assets* relativi al "*perimetro aviation*" non sono stati ceduti a ITA Airways; sia per la ragione che la procedura concorsuale alla quale è stata ammessa è, per definizione, deputata alla sopravvivenza della impresa, e non alla sua uscita definitiva dal mercato, essendo inoltre pacifico che, quantomeno alla data del 31 dicembre 2020, essa procedura non si era trasformata in liquidazione giudiziale.

7.12. Alla luce delle suesposte considerazioni deve essere accolto il quarto motivo d'appello; per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, va respinta la domanda di accertamento, formulata da ALITALIA, con riferimento al diritto di fruire dell'esonero dal pagamento del contributo; va inoltre respinto il primo motivo del ricorso originario di ALITALIA, fondato sulla pretesa applicabilità ad essa della clausola di esonero, così come formulata nella delibera dell'ART n. 225/2020.

8. A questo punto rimane in piedi, della sentenza appellata, solo la parte che ha respinto l'eccezione di tardività sollevata dall'ART con riferimento alla impugnazione della delibera n. 225/2020, eccezione riproposta con il primo motivo d'appello: il Collegio può però prescindere dalla disamina di tale censura, giacché la riconosciuta infondatezza del primo motivo del ricorso originario comunque determina la necessità di esaminare il secondo motivo, formulato da ALITALIA in via subordinata.

8.1. Con il secondo motivo del ricorso di primo grado ALITALIA ha dedotto l'illegittimità *in parte qua* delle delibere ART n. 20/2021 e n. 225/2020, violazione e falsa applicazione dell'art. 37, co. 6, lett. b), del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011, nonché dell'art. 67 del d.P.R. n. 600/1973., ed eccesso di potere sotto i profili sintomatici della illogicità, contraddittorietà ed erroneità manifesta, difetto di istruttoria e motivazione: in sostanza ALITALIA ripropone l'argomento secondo cui l'attività dei vettori aerei non sarebbe soggetta al pagamento del contributo, e per tale ragione sarebbe illegittima (i) la delibera n. 225/2020, che tale contributo invece ha imposto chiaramente anche a carico dei vettori aerei, in considerazione dell'evoluzione della giurisprudenza sul punto, nonché (ii) la delibera dell'ART n. 20/2021, che ha disposto la cessazione degli effetti delle clausole sospensive riferite al contributo relativo agli anni 2020 e 2021.

8.2. Secondo ALITALIA, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 69/2017 non avrebbe legittimato un indiscriminato ampliamento delle categorie di operatori da assoggettare a contributo, dal momento che le censure di costituzionalità si appuntavano proprio sulla scarsa precisione con cui la norma individuava i soggetti obbligati: la lettura di tale pronuncia data dal TAR Piemonte con la sentenza n. 222 del 1° marzo 2021 - che dà seguito a due sentenze di questa Sezione del 4 e 5 gennaio 2021 e fa leva sulla modifica del testo dell'art. 37 del D. L.vo 201/2011 - non terrebbe conto del fatto che la Corte Costituzionale ha dato chiaramente l'indicazione che la platea degli obbligati al contributo "*deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali*", ragione per cui anche la nuova nozione di "*operatori economici operanti nel settore del* ***trasporto***", contenuta nell'art. 37 citato, non potrebbe essere intesa in senso omnicomprensivo e, segnatamente, non potrebbe essere intesa nel senso di includere anche i soggetti che non svolgono attività sottoposte alle funzioni regolatorie e di vigilanza, solo perché operano nel settore di trasporti. Viceversa, le sentenze di questo Consiglio di Stato del 4 e 5 gennaio

2021, nn. 5-9, 11, 15-19, 20-23-, 25, 27-28, 72-73), ritenendo che la modifica dell'art. 37 del D. L.vo 201/2011 "*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*", avrebbero avuto l'effetto di includere nelle competenze dell'ART il **trasporto aereo** *tout court*, "*ritenendo di dover applicare la teoria del mercato unico a due versanti, che nel nostro caso implicherebbe una stretta connessione – ed anzi, una immedesimazione – tra gestione dell'infrastruttura aeroportuale e attività di* ***trasporto***." e operando "*una impropria assimilazione tra "settore di* ***trasporto***" *e "mercato" che, oltre a non trovare riscontro nella normativa richiamata, conduce a un'interpretazione della norma di riferimento contraria alla ratio fatta propria dalla sentenza n. 69/2017 della Corte costituzionale*".

8.3. La Sezione, con la recente sentenza n. 5365 del 2024, ha respinto una censura del tutto analoga, ritenendo non sussistere motivi per discostarsi dall'orientamento assunto dalla Sezione con le sentenze, già citate, del 4 e 5 gennaio 2021. Tale pronuncia, in particolare, ha rilevato che:

- "*se avesse voluto conservare il rilievo della distinzione tra "beneficiari" e "destinatari" delle regolazione, il legislatore avrebbe certamente recepito tale terminologia in sede di novella e non avrebbe compiuto la diversa scelta lessicale di fare riferimento alla più ampia nozione di "operatori economici operanti nel settore del* ***trasporto***";

- "*a giustificare l'imposizione del contributo è l'utilità di cui godono tuti gli operatori del settore regolato per effetto della regolazione a prescinder dal fatto che siano o meno destinatari diretti di tale attività*";

- "*non ha, in questo senso, pregio la distinzione tra destinatari diretti ed indiretti della regolazione perché in quanto i soggetti operanti sul medesimo mercato regolato sono tutti inevitabilmente investiti, nei loro rapporti, dalla regolazione dell'Autorità.*";

8.4. La pronuncia citata ha inoltre ricordato che la giurisprudenza della Sezione, a far tempo dalla pronuncia di questo Consiglio di Stato n. 8699 del 23 dicembre 2019, ha accertato che l'ART ha esercitato le proprie competenze

regolatorie nel settore del **trasporto aereo** sin dalla adozione della delibera n. 64/2014, la quale, "*nel disciplinare il procedimento di determinazione dei diritti aeroportuali (ossia degli oneri economici dovuti dalle compagnie aeree alla società di gestione degli aeroporti) incide inevitabilmente anche sui vettori aerei. Non può, del resto, obliterarsi che la definizione dei modelli tariffari per la negoziazione delle parti ai fini della determinazione dei diritti aeroportuali passa per un processo multilaterale che vede coinvolti pariteticamente tanto i gestori aeroportuali quanto, per ciò qui più interessa, gli stessi vettori aerei.*" La suddetta attività regolatoria ha avuto ulteriore corso con la delibera n. 106/2016, con cui si è dato avvio alla revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (procedimento concluso con la delibera n. 92/2017, di approvazione dei nuovi modelli tariffari), e con la delibera n. 38/2023 del 9 marzo 2023 di adozione dei nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

8.5. Infine, la sentenza n. 5365/2024, citata, ha ritenuto manifestamente infondate alcune questioni di costituzionalità sollevate, in quel giudizio, sull'art. 37, comma 6, lett. b) del D. L.vo n. 201/2011, nella versione novellata , in relazione agli artt. 23 e 41 della Costituzione, ricordando che analoghe questioni di costituzionalità erano già state respinte con la sentenza della Sezione n. 132 del 5 gennaio 2021. Nel presente giudizio, peraltro, ALITALIA non ha articolato alcuna questione di costituzionalità con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del D. L.vo n. 201/2011.

8.6. Soggiunge il Collegio che l'inciso "*operatori economici operanti nel settore del **trasporto***" - che, a seguito della novella del 2018, individua ora la platea dei soggetti obbligati al contributo - deve essere letto alla luce delle varie competenze attribuite all'ART, che non riguardano solo i gestori delle infrastrutture nei rapporti con i vettori, ma tendono anche ad assicurare "*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,*" (art. 37, comma 2, lett. a), "*a definire, se ritenuto necessario in relazione*

alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori" (art. 37, comma 2, lett. b), "*a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b)*" (art. 37, comma 2, lett. c), "*a stabilire le condizioni minime di qualita' dei servizi di* ***trasporto*** *nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta*" (art. 37, comma 2, lett. d): si tratta di competenze che l'ART esercita a diretto beneficio dei consumatori e che consentono ad essa di effettuare tutte le indagini necessarie per stabilire se il servizio prestato a favore dei consumatori sia di qualità e correttamente remunerato: nello svolgimento di tali attività l'ART può svolgere le attività indicate all'art. 37, comma 3, che sono di natura informativa/istruttoria, ma anche inibitoria e sanzionatoria, per l'effetto rendendo tutti gli operatori economici che esercitano attività di **trasporto**, ancorché semplici fruitori e non gestori delle infrastrutture, soggetti a vigilanza da parte dell'ART.

8.7. Nell'ambito della censura in esame ALITALIA ha anche prospettato l'illegittimità delle delibere impugnate nella misura in cui sottopongono al medesimo obbligo contributivo soggetti distinti - ovvero i gestori delle infrastrutture aeroportuali e i vettori aerei, che ne sono utenti -, incorrendo così in eccesso di potere per difetto di istruttoria. Secondo ALITALIA, "*pur senza commisurare il contributo alle prestazioni rese dall'Autorità e dunque senza trasformarlo in un corrispettivo per i servizi da questa resi in favore degli utenti dei diritti aeroportuali, si potrebbe differenziare la percentuale di fatturato a cui rapportare l'importo dovuto, così da tenere conto delle diverse posizioni dei soggetti obbligati*".

8.8. Anche l'indicato profilo di censure deve essere respinto, tenuto conto di quanto osservato ai precedenti paragrafi 7.2. e 7.3., circa il fatto che il contributo dovuto all'ART non tiene conto solo delle funzioni da essa svolte in qualità di autorità nazionale di vigilanza sulla riscossione dei diritti

aeroportuali, ed ha natura omnicomprensiva: il suddetto contributo, quindi, tiene conto di tutte le competenze svolte dall'ART, competenze che si sono andate ampliando nel corso del tempo e che generano l'aumento dei costi di gestione. Va ancora sottolineato che: ALITALIA ha articolato la censura in maniera del tutto generica, senza corredarla di dati specifici che evidenziassero la sproporzione del contributo imposto ai vettori aerei; il contributo in questione ha natura tributaria, come tale non deve essere necessariamente correlato ai servizi fruiti dal singolo operatore economico; infine, le delibere impugnate escludono, dal fatturato che costituisce la base di calcolo del contributo, i ricavi correlati ad attività che non ricadono nei settori di competenza dell'ART, i ricavi correlati ad attività svolte all'estero nonché a determinate tipologie di spesa.

8.9. Tenuto conto di tutto quanto sopra, il Collegio ritiene che il contributo sia stato individuato, con la delibera n. 225/2020, in modo sufficientemente articolato da non potersi presumere che esso dia luogo a imposizioni sproporzionate o distorsive.

8.10. Quanto rilevato in ordine alla legittima inclusione dei vettori aerei tra i soggetti tenuti al pagamento del contributo consente, infine, di respingere le censure anche con riferimento alla delibera n. 20/2021, che ha disposto la cessazione degli effetti delle clausole sospensive riferite al contributo relativo agli anni 2020 e 2021.

9. In conclusione l'appello va accolto; per l'effetto in parziale riforma della appellata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado, assorbiti i primi tre motivi d'appello formulati dall'ART.

10. La particolarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie; per

l'effetto, in parziale riforma della sentenza n. 463 del 2022 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Roberta Ravasio	**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO