CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/2017** (ECLI:IT:COST:2017:69)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **22/02/2017**; Decisione del **22/02/2017**
Deposito del **07/04/2017**; Pubblicazione in G. U. **12/04/2017**
Norme impugnate: Art. 37, c. 6°, lett. b), del decreto-legge 06/12/2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22/12/2011, n. 214.
Massime: **39895 39896 39897 39898 39899 39900 39901 39902**
Atti decisi: **ord. 30/2016**

SENTENZA N. 69

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, nel procedimento vertente tra DHL

Express (Italy) srl e altri e l'Autorità di regolazione dei trasporti e altri, con ordinanza del 17 dicembre 2015, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di DHL Express (Italy) srl e altri, di Aviapartner spa e altra, di Aviation Service spa, di Confetra e altri, di United Parcel Service Italia srl e altre, di Venezia Terminal Passeggeri spa ed altri, nonché gli atti di intervento della Ignazio Messina & C. spa e altra, fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giulio Cesare Rizza per DHL Express (Italy) srl e altri, Alessandro Gigli per Aviapartner spa e altra, e per Aviation Service spa, Salvatore Alberto Romano per Confetra e altri, Alessandro Boso Caretta per United Parcel Service Italia srl e altre, Carlo Malinconico per Venezia Terminal Passeggeri spa e altri, Massimo Campailla per Ignazio Messina & C. spa e altra e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, pronunciandosi con un'unica ordinanza del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016) su otto ricorsi, previa riunione dei relativi giudizi, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

1.1.– Il rimettente espone di essere stato adito, negli otto giudizi, da società che esercitano attività connesse con il trasporto (magazzinaggio, distribuzione, logistica, consulenza per la distribuzione, trasporto merci, trasporto espresso, spedizione, brokeraggio doganale, gestione di terminal portuali, handling aeroportuale, corriere espresso), nonché da loro associazioni. A tutte le società l'Autorità per la regolazione dei trasporti (ART) ha chiesto il versamento del contributo a essa dovuto per gli anni 2014 e 2015 a norma, rispettivamente, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 2014 e 2 aprile 2015, che hanno approvato le delibere dell'ART 23 gennaio 2014, n. 10, e 27 novembre 2014, n. 78.

Le ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti di sollecitazione del contributo, nonché le presupposte delibere e i decreti presidenziali che le hanno approvate. Comune a tutti i ricorsi e centrale ai fini del contenzioso è la problematica individuazione dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», a norma del censurato art. 37, comma 6, lettera b). Le società ricorrenti si ritengono estranee a questo novero di soggetti. Alcune difese hanno eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione citata e la relativa questione è stata inoltre sottoposta d'ufficio a tutte le parti nell'udienza di discussione.

1.2.– Il citato art. 37, comma 6, recita, nell'alinea e nelle lettere a) e b), quanto segue: «[a]lle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue: a) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento, nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per l'anno 2013 e 2,5 milioni di euro per l'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri [...]; b) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è

determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».

Il comma 3, richiamato dall'alinea del comma 6, disciplina i poteri dell'ART nell'esercizio delle competenze di cui al precedente comma 2. Quest'ultimo, a propria volta, afferma che «[l]'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture» ed elenca una serie di funzioni specifiche della stessa, ad avviso del rimettente perlopiù attinenti all'accesso alle infrastrutture di trasporto e agli oneri di servizio pubblico.

Il comma 1 dello stesso art. 37, pur collocando l'ART «[n]ell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481», le attribuisce competenza «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». In questo comma, ad avviso del TAR, «la vocazione dell'ART risulta dunque generalista nell'ambito della materia del trasporto, e tale da potenzialmente interessare l'intero settore, non ulteriormente qualificato con riferimento agli oneri di servizio pubblico».

Nella versione originaria, il comma 1 faceva riferimento a regolamenti del Governo volti «a realizzare una compiuta liberalizzazione nel settore ferroviario, aereo e marittimo». Già in sede di conversione del d.l. n. 201 del 2011, però, il riferimento a specifici settori veniva sostituito con quello a «una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture»: permaneva dunque un riferimento alla liberalizzazione, congiunto alla prevista attribuzione ad una delle autorità indipendenti già esistenti di competenze analoghe a quelle di cui al vigente art. 37, comma 2. Dunque, l'originaria vocazione dell'ART, neppure concepita come distinta autorità indipendente, riguardava, in coerenza con l'ancora vigente rubrica dell'art. 37 («Liberalizzazione del settore dei trasporti»), l'apertura al mercato di tipologie di trasporto vincolate a servizi a rete, a presupposte concessioni amministrative o ad oneri di servizio pubblico, e ciò con specifico riguardo al trasporto ferroviario, aereo e marittimo.

In seguito, la vocazione dell'ART è stata ampliata, senza che però, prosegue il rimettente, la disciplina del contributo, di cui all'art. 37, comma 6, fosse mai adeguata o chiarita. In particolare, prima ancora che l'ART entrasse in funzione, l'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, modificando l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, ha definito la competenza dell'ART mediante il riferimento al generico concetto di «trasporti», da un lato, e, dall'altro, alla «disciplina europea dei medesimi». Quest'ultimo riferimento, ad avviso del rimettente, va letto alla luce del Titolo VI (artt. 90-100) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale, oltre a contemplare tutte le tipologie di trasporti, li considera non solo un mercato, in cui promuovere la concorrenza, ma anche uno strumento di complessiva coesione di altri mercati e dell'Unione europea. Sulla scorta del TFUE, la politica europea dei trasporti ha considerato, tra l'altro, oltre ai profili concorrenziali, anche quelli di sicurezza e di tutela dell'ambiente, i costi sociali e le esternalità negative dei trasporti, nonché la necessità di favorirne l'intermodalità: il che dimostra che la filiera è stata considerata nel complesso, come avviene anche nella disciplina dell'ART. Il legislatore ha dunque optato per una vocazione dell'autorità non limitata al solo profilo della liberalizzazione, anche per evitare sovrapposizioni con le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Tuttavia, l'iniziale identificazione dei soggetti obbligati al contributo non è stata adeguata

a questa successiva opzione e, «se pure appare coerente con la moderna politica europea dei trasporti una attenzione al settore nel suo complesso a tutela di rilevantissimi interessi (dei consumatori, ambientali, economici), le cui esigenze trascendono i tradizionali confini della concorrenza o del servizio pubblico, l'imposizione di forme di contribuzione coattiva soggiace a specifici vincoli costituzionali in termini di riserva di legge (ancorché relativa), tassatività, progressività e prevedibilità del carico fiscale».

1.3.– Con queste premesse, il TAR Piemonte solleva la questione di legittimità costituzionale di cui in esordio, precisando che essa è rilevante in quanto l'intero contenzioso si fonda sulla difficoltà di identificare la platea dei soggetti obbligati al contributo, come riconosciuto dalla stessa ART (nel suo secondo Rapporto annuale al Parlamento del 15 luglio 2015).

1.4.– Il contributo dovrebbe essere inquadrato tra le imposizioni fiscali o prestazioni patrimoniali imposte, analogamente a quanto ritenuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 2007. Decisivi furono ritenuti, in quel caso, la doverosità della prestazione imposta (senza rapporto sinallagmatico rispetto a prestazioni di servizi), il suo collegamento con una spesa pubblica e il riferimento a un presupposto economicamente rilevante. Nel caso odierno, analogamente, il contributo è imposto ai gestori dei servizi regolati in termini generali; serve a finanziare la spesa per il funzionamento dell'ART; è avulso da qualsiasi corrispettività con specifici servizi, sicché non è pertinente la giurisprudenza, citata da alcune parti, relativa ai contributi a favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ricostruiti come sostanziale corrispettivo per specifiche attività regolatorie ed amministrative.

Così inquadrata la fattispecie, il rimettente si interroga se la scarna disciplina legislativa rispetti la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. e, «in subordine», se l'ampia e indiscriminata platea degli obbligati non contrasti con l'art. 3 Cost.

1.4.1.– Secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 350 del 2007), la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost. impone al legislatore di determinare criteri direttivi e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa in merito al presupposto, alla base imponibile, ai soggetti passivi, all'aliquota e alla quota di prelievo.

Rispetto a tali requisiti, il rimettente evidenzia alcuni profili di insufficienza della disposizione censurata, paragonandola a quanto previsto «dall'art. 38 co. 2 l. n. 431/95» [recte: art. 2, comma 38, lettera b), della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»].

In primo luogo, è indicata la percentuale massima di fatturato suscettibile di prelievo, nonché un tetto ai finanziamenti pubblici a favore dell'ART, ma non un limite ai costi globali della stessa autorità. Al rimettente non pare soddisfacente che la misura di tali costi possa ricavarsi da quanto necessario per la gestione della struttura dell'ART: quest'ultima, per la sua spiccata autonomia organizzativa e gestionale, potrebbe scegliere di applicare sempre l'aliquota massima, «contestualmente autodeterminando la propria struttura in tal senso», in assenza di una predeterminazione legale della quota di prelievo.

In secondo luogo, mentre l'art. 2, comma 38, lettera b), della legge n. 481 del 1995 determina il contributo come percentuale dei «ricavi», la disposizione censurata fa riferimento al «più opinabile concetto di "fatturato"», sicché potrebbe mettersi in dubbio la sufficiente determinazione della base imponibile.

In terzo luogo, la citata disposizione del 1995 riguarda autorità regolatrici di mercati caratterizzati da elevata specificità e specializzazione degli operatori, quali energia e telecomunicazioni. Invece, come del resto è palesato dalle disparate attività poste in essere

dalle ricorrenti, il «mercato dei trasporti e loro "accessori"», genericamente richiamato dalla disposizione sospetta d'illegittimità costituzionale, «pur presentando esigenze di regolazione complessiva ed organica ormai pacificamente riconosciute anche a livello europeo, pare […] richiedere un maggior rigore normativo nella definizione della platea dei destinatari del contributo e della sua struttura».

1.4.2.– «In ogni caso», la parificazione di un novero di obbligati così indefinito colliderebbe con l'art. 3 Cost. Le delibere dell'ART impugnate dinanzi al rimettente hanno individuato come obbligati soggetti che, «pur parte del mercato dei trasporti, e non certo impermeabili ad esigenze di regolazione, sono in posizione assolutamente difforme tra loro»: così, ad esempio, i gestori di reti o i concessionari di servizi pubblici, da un lato, e, dall'altro, i meri prestatori di servizi di trasporto su strada. La stessa ART ha individuato una sorta di soglia de minimis, ragionevole ma non prevista nella legge, che, «con modalità sostanzialmente arbitrarie», ha comportato effetti notevoli sulla suddivisione del carico impositivo tra i destinatari, ad esempio esentando i tassisti, ancorché la loro attività sia espressamente contemplata nell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Inoltre, poiché i soggetti incisi sono, a vario titolo, imprenditori del mercato dei trasporti, l'imprevedibilità degli oneri impositivi si tradurrebbe anche in una violazione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.

Settori specifici di mercato possono bensì essere interessati, per le loro caratteristiche peculiari (qualora, ad esempio, garantiscano rendite di posizione), da specifiche tassazioni, purché strutturate in modo coerente, proporzionale e ragionevole (è citata la sentenza n. 10 del 2015). Tuttavia, sono state giudicate illegittime norme impositive che parificavano situazioni tra loro difformi: è citata in particolare la sentenza n. 83 del 2015 (ancorché relativa alla parificazione di «oggetti», non di soggetti, eterogenei), la quale ha stigmatizzato l'assenza tanto di criteri idonei a limitare la discrezionalità amministrativa nell'attuazione della disciplina, quanto di forme procedurali partecipative, talora considerate dalla stessa giurisprudenza costituzionale idonee a compensare il deficit di tassatività di norme primarie altrimenti incompatibili con l'art. 23 Cost.

Nel caso in esame, il correttivo da ultimo menzionato è assente.

Sul piano normativo, nessuna partecipazione è prevista dalla disposizione censurata; inoltre, i provvedimenti impugnati dinanzi al TAR rimettente, per il loro carattere generale, sfuggono ai principi generali sulla partecipazione, a norma dell'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); infine, benché l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, richiami le norme organizzative e di funzionamento di cui alla legge n. 481 del 1995, quest'ultima, all'art. 2, contiene previsioni in materia procedimentale, ma non contempla alcuna forma di partecipazione alle delibere sui contributi, conformemente alla natura di esse.

Nei fatti, poi, prosegue il rimettente, per la prima delibera dell'ART impugnata (n. 10 del 2014) non è stata attivata alcuna forma di partecipazione; per la seconda (n. 78 del 2014), l'autorità ha affermato di avere proceduto ad ampie consultazioni, ma ha altresì evidenziato la difficoltà di coinvolgere un numero talmente elevato e indefinito di soggetti: il che comproverebbe l'indeterminatezza della previsione legislativa e la conseguente ratio legis di esclusione della partecipazione.

1.4.3.– Del resto, osserva il rimettente, la peculiarità del beneficiario del contributo, qualora quest'ultimo fosse determinato con la collaborazione dei soggetti incisi, porrebbe anche un problema di compatibilità con l'art. 97 Cost. e con i principi, ivi previsti, del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. La problematica si

collocherebbe «in un delicato crocevia di valori», sicché sarebbe preferibile «una più rigorosa lettura» della riserva relativa di legge, con ulteriore rafforzamento dei dubbi di legittimità costituzionale già espressi.

Diversamente da altre autorità deputate all'emanazione di fonti secondarie integrative, le autorità indipendenti sono prive di responsabilità e legittimazione politica. Ancorché la disposizione censurata conferisca al Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il potere di approvare le delibere oggetto di impugnazione nel giudizio a quo, tale potere è stato esercitato in modo da valorizzare l'indipendenza dell'ART: tanto che in ossequio ad essa l'approvazione è stata concessa, nonostante le riconosciute difficoltà in merito all'identificazione dei soggetti obbligati.

Il giudice rimettente ribadisce che la riserva di legge può essere soddisfatta anche quando l'integrazione della legge ad opera di fonti secondarie è circoscritta mediante la previsione di meccanismi partecipativi; e ciò sembra attagliarsi particolarmente bene alle autorità indipendenti, titolari di ampi poteri regolatori e decisionali pur in assenza di responsabilità e legittimazione politica. Tuttavia, «là dove si tratti di determinare puntualmente le fonti di finanziamento dell'Autorità […], le esigenze di neutralità e indipendenza ben possono entrare in conflitto con interventi partecipativi significativi da parte dei destinatari della regolazione»: le esigenze anzidette, infatti, sussistono sia rispetto al potere politico, sia, a maggior ragione, «rispetto ai poteri economici destinatari della regolazione». Ne consegue, ad avviso del rimettente, che quanto più la riserva relativa in materia di contributi obbligatori sarà interpretata rigorosamente, pretendendo la determinazione di criteri effettivi e chiari, tanto maggiore sarà la garanzia di indipendenza della stessa autorità. Sotto questo profilo, la disposizione censurata appare di dubbia compatibilità con l'art. 97 Cost., «alla luce delle esigenze di imparzialità che la peculiare posizione dell'Autorità traduce nel più pregnante concetto di neutralità».

1.5.– Di qui, conclude il TAR rimettente, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli art. 3, 23, 41 e 97 Cost., avente ad oggetto l'art. 37, comma 6, lettera b), del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, «nella parte in cui attribuisce all'ART un potere di determinazione di una prestazione patrimoniale imposta senza individuare i necessari presupposti dell'imposizione».

2.– Si sono costituite in giudizio, con due atti distinti, ma di analogo contenuto, depositati il 14 marzo 2016, Aviapartner spa congiuntamente ad Aviapartner Handling spa, e Aviation Service spa, parti di due dei giudizi a quibus.

2.1.– Premesso di operare nel settore dell'handling aeroportuale (servizio di assistenza a terra), le società ricostruiscono lo svolgimento dei giudizi a quibus – ivi compresa l'ordinanza cautelare del TAR adito (12 novembre 2015, n. 346), confermata dal Consiglio di Stato (quarta sezione, ordinanza 19 gennaio 2016, n. 312) – e la tormentata storia legislativa che, in parallelo con le evoluzioni della disciplina dei trasporti adottata dall'Unione europea, ha portato all'istituzione dell'ART, soprattutto con il d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e con il d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. La stratificazione degli interventi normativi avrebbe portato a una situazione di confusione e incertezza, con riguardo sia alle competenze dell'autorità, il cui perimetro sarebbe «estremamente ampio e troppo vago», sia all'identificazione dei soggetti obbligati al contributo, come rilevato nell'ordinanza di rimessione. Tale identificazione sarebbe «praticamente impossibile» per la testuale contraddittorietà dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale fa riferimento ora ai «soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione», ora ai «soggetti sottoposti a regolazione», i quali – tenuto conto della competenza dell'ART a determinare i criteri per la fissazione delle tariffe o gli schemi di bandi di gara – potrebbero includere persino altre autorità di settore ed enti territoriali.

Di tali problemi avrebbero dato atto il Presidente del Consiglio dei ministri, nelle premesse al proprio decreto del 2 aprile 2015, sia l'ART, nel secondo Rapporto annuale al Parlamento.

2.2.– Ciò premesso, le società eccepiscono anzitutto il difetto di rilevanza della questione, sul presupposto di non essere «soggetti sottoposti a regolazione», né «soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione», con conseguente inapplicabilità, nei loro confronti, del censurato art. 37, comma 6, lettera b).

Il servizio di assistenza a terra è stato infatti totalmente liberalizzato, per effetto della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, nonché del decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18 (Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità), con attribuzione di mere funzioni di controllo e vigilanza tecnica all'Ente nazionale aviazione civile. L'ART sarebbe totalmente priva di competenze regolatorie su questa tipologia di servizi, come è comprovato dalla sua estraneità alla redazione o revisione del bando di gara relativo allo scalo di Roma Fiumicino. Non sarebbero conferenti le distinzioni, operate dalla stessa autorità, tra servizi pubblici, di pubblica utilità e di mercato, né la sentenza del Consiglio di Stato, sesta sezione, 5 giugno 2006, n. 3352, relativa a settori non ancora integralmente liberalizzati come è invece l'handling aeroportuale. In conclusione, le società esercenti tale servizio non potrebbero essere soggetti ad alcuna regolazione (economica, concorrenziale o tecnica) da parte dell'ART. Né potrebbe sostenersi che la competenza dell'autorità riguardi l'intero settore dei trasporti – pena i profili di incompatibilità con l'art. 3 Cost. riscontrati nell'ordinanza di rimessione – oppure tutti i soggetti che in qualsiasi modo beneficino delle attività regolatorie poste in essere dall'ART, perché in tal modo sarebbero assoggettate a contributo tutte le aziende che svolgano attività di qualsiasi tipo all'interno degli aeroporti.

In senso analogo si sarebbe espresso il Consiglio di Stato nella citata ordinanza n. 312 del 2016, escludendo, in sede di delibazione cautelare, la soggezione contributiva delle società di handling, «poiché il relativo obbligo in tanto sarebbe potuto sorgere in quanto esse operassero in un mercato regolato e solo se ve ne fossero criticità ed asimmetrie tali da giustificare un intervento regolatorio ex ante dell'ART», la quale «può chiedere il contributo non già solo per il suo funzionamento, ma nei limiti di tal attività regolatoria, che presuppone un'analisi di mercato in contraddittorio con tali imprese e che allo stato non sembra ravvisarsi nei loro confronti, in quanto operano o in mercato in sé libero o in ambiti già regolati ex ante da altre Autorità».

2.3.– Qualora invece la questione fosse ritenuta rilevante, essa sarebbe, ad avviso delle esponenti, fondata in riferimento a tutti i parametri evocati dal TAR rimettente.

2.3.1.– In merito all'art. 23 Cost., le difese delle tre società, richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla nozione di tributo, ripercorrono le argomentazioni del giudice rimettente e i precedenti da esso richiamati (soprattutto la sentenza n. 83 del 2015); in merito alle garanzie procedimentali e di difesa in relazione all'esercizio dei poteri dell'ART, sottolineano le lacune del censurato art. 37, che è dubbio se possano essere adeguatamente integrate dai principi di cui alla legge n. 481 del 1995, considerato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto indispensabile dotarsi di appositi regolamenti in materia. Nemmeno è richiamato, in alcun modo, il dovere di applicare, nei procedimenti volti all'applicazione di sanzioni, la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), previsto invece da altre normative analoghe.

2.3.2.– Pure in merito all'art. 3 Cost. sono ripercorsi gli argomenti dell'ordinanza di rimessione, sottolineandosi in aggiunta che il settore dei trasporti presenta caratteristiche peculiari: è aperto ad aziende che operano e realizzano il proprio fatturato sia all'estero sia in Italia e qui, talora, in modo anche solo episodico; nonché ad aziende difficilmente censibili e

coercibili all'adempimento (ad esempio, aziende di autotrasporto con sede esterna all'Unione europea). Inoltre, risulterebbero sistematicamente esclusi dal pagamento coloro che, pur beneficiando dell'attività regolatoria, accedono alla rete come singoli individui (ad esempio, i singoli automobilisti che accedono alla rete autostradale).

Non varrebbe a risolvere i problemi descritti l'impiego, escogitato dall'ART, dei codici delle attività economiche (ATECO): si tratta di codici utilizzati solo per finalità statistiche; il loro impiego, in assenza di qualsiasi aggancio con l'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è un espediente la cui artificiosità comprova le carenze di tale normativa legislativa. Del resto, le note criticità sono state rilevate anche dopo la decisione dell'ART di utilizzare questi codici, nelle premesse del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015.

2.3.3.– La difesa delle tre società riporta e condivide anche i rilievi del TAR rimettente sulla sospetta violazione sia dell'art. 41, sia dell'art. 97 Cost., corroborando il riferimento al primo parametro con ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

3.– Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 14 marzo 2016, Confetra-Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica, nonché altre associazioni imprenditoriali, congiuntamente a JAS-Jet Air Service spa, e ad altre società commerciali, parti di uno dei giudizi a quibus.

3.1.– Le esponenti riferiscono di essere operative nei settori dell'autotrasporto e della logistica (spedizioni, corrieri, magazzinaggio). Tali settori sarebbero esclusi dall'ambito dei servizi regolati dall'ART, la cui istituzione, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 41 del 2013), «s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto». Le attività delle esponenti non sarebbero riconducibili al novero dei servizi regolati, perché prive di qualsiasi connotazione in termini di servizi di pubblica utilità o di interesse generale; da sempre esse sarebbero lasciate al libero mercato, sicché sarebbe improprio parlare di una loro "privatizzazione", non essendosi mai verificata alcuna "pubblicizzazione".

3.2.– Nel ripercorrere le argomentazioni del TAR rimettente, le esponenti ribadiscono che la portata del censurato art. 37, comma 6, lettera b), mai potrebbe essere estesa al punto di includere nel novero dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» anche gli operatori dei servizi di autotrasporti e logistica: sarebbe altrimenti snaturato lo stesso concetto di autorità indipendente di regolazione, «che trova la giustificazione della propria indipendenza proprio nel carattere tecnico dell'attività di regolazione conness[a] con il processo di liberalizzazione di settori economici di pubblico interesse – come quello dei servizi pubblici – e non può essere, invece, trasformata in una sorta di Ministero dei trasporti indipendente, sganciato dal circuito democratico-rappresentativo ma competente su qualsiasi aspetto dell'eterogeneo mondo del trasporto, compresi gli ambiti da sempre lasciati al liberto mercato e mai stati oggetto di regolazione per pubblica utilità».

Passando in rassegna le censure riferite agli artt. 3, 41 e 97 Cost., le esponenti rimarcano altresì, soprattutto in relazione al primo parametro, che la disposizione censurata stabilirebbe una disciplina identica per situazioni che sono, invece, profondamente differenti: il mercato dei trasporti non è unitario, ma estremamente diversificato, perché riunisce alcuni ambiti in cui sussistono esigenze di servizio pubblico (come quelle che per anni hanno giustificato la "pubblicizzazione" di settori quali il trasporto ferroviario, aereo e il trasporto pubblico locale) ed altri in cui gli operatori non svolgono servizi orientati al bene della collettività, ma comuni attività imprenditoriali (quali appunto quelle di autotrasporto privato e logistica).

4.– Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 14 marzo 2016, DHL Express (Italy) srl e altre società commerciali, parti di uno dei giudizi a quibus.

4.1.– Queste società espongono di appartenere al gruppo DHL e di operare nei mercati del corriere espresso, delle spedizioni di merci, nonché dei servizi di logistica relativi alla distribuzione di merci. Riassunto lo svolgimento del giudizio a quo, precisano di avere altresì impugnato, con motivi aggiunti, gli atti dell'ART che hanno determinato l'entità del contributo obbligatorio per il 2016 (delibera 5 novembre 2015, n. 94, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2015).

4.2.– Dopo avere riportato il contenuto della disposizione impugnata e i termini delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR, le società eccepiscono anzitutto che la disposizione può essere interpretata in modo conforme a Costituzione.

Il contributo in questione sarebbe una tassa di scopo, parzialmente commutativa per i servizi resi agli operatori dall'ART, le cui competenze regolatorie non sono generiche e illimitate, in relazione a un non meglio definito «settore europeo dei trasporti», ma circoscritte ai servizi di pubblica utilità di cui alla legge n. 481 del 1995, al fine di facilitarne la liberalizzazione. Sul piano testuale, il censurato art. 37, comma 6, lettera b), stabilirebbe un nesso tra il contributo, i poteri dell'ART e l'esercizio di specifiche competenze regolamentari. Sul piano sistematico, il comma 1 dello stesso art. 37 collocherebbe l'autorità nell'ambito della regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge n. 481 del 1995, come risulterebbe altresì dai lavori preparatori e dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 41 del 2013); il legame tra l'obbligo contributivo e le attività regolatorie sarebbe anche attestato dalla giurisprudenza amministrativa (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, terza sezione, 17 febbraio 2015, n. 810), confermata, con riguardo alla specifica fattispecie, dalla già citata ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 312 del 2016. Così interpretata, la disposizione in questione delimiterebbe in modo adeguato la discrezionalità dell'amministrazione nel definire il perimetro della contribuzione, la quale sarebbe circoscritta ai soli soggetti passivi dell'attività regolatoria, negli stretti limiti di corrispondenza e proporzionalità tra prelievo e costi della regolazione. A tale perimetro sarebbero estranee le società del gruppo DHL, che non svolgono servizi di pubblica utilità, bensì attività aperte alla libera concorrenza, non interessate da processi di liberalizzazione.

4.3.– Qualora non fosse seguita l'interpretazione prospettata, la questione di legittimità costituzionale sarebbe fondata sotto tutti i parametri evocati.

4.3.1.– A proposito dell'art. 23 Cost., si osserva che il carattere relativo della riserva consente bensì integrazioni da parte di atti amministrativi, anche con riguardo a presupposti ed elementi della prestazione imposta; ma al contempo richiede al legislatore di individuare con sufficiente analiticità gli elementi essenziali della stessa prestazione (presupposto d'imposta, base imponibile, soggetti obbligati, indici di capacità contributiva).

Nel caso, ad avviso delle società esponenti, sussiste un difetto di tassatività con riguardo all'individuazione sia dei soggetti obbligati, sia della quota di prelievo.

Quanto al primo profilo, l'assenza di criteri delimitativi della discrezionalità dell'ART è dimostrata dal fatto che quest'ultima, nei primi tre anni di applicazione del contributo, ha individuato in termini sempre diversi, eterogenei e non corretti il novero dei soggetti obbligati: per il 2014 (delibera n. 10 del 2014), ha fatto riferimento ai codici ATECO, che costituiscono però una mera classificazione statistica, attribuita dalle Camere di commercio sulla base dell'attività dichiarata dall'impresa; per il 2015 (delibera n. 78 del 2014), ha ribadito il riferimento ai codici ATECO, ma ha consentito che la presunzione derivante dall'attribuzione di un certo codice potesse essere superata mediante la verifica dell'attività effettivamente svolta, senza però chiarire, ad avviso delle esponenti, il rapporto tra i due criteri, né gli indici per

distinguere le attività ricadenti o meno nel settori di competenza dell'ART; per il 2016 (delibera n. 94 del 2015), sul presupposto di avere competenza per «tutti i comparti ed i segmenti dell'intero settore dei trasporti», l'autorità ha adottato un nuovo sistema, basato su «ordinamenti settoriali», che include tra i soggetti obbligati anche le imprese operanti nel settore dei «servizi logistici e accessori ai settori dei trasporti». Nel giudizio a quo, infine, la stessa autorità ha fatto riferimento alla nozione di «utente dell'infrastruttura regolata» per giustificare l'applicazione del contributo alle imprese utenti di aeroporti, autostrade e ferrovie: con la conseguenza, ritenuta dalle esponenti paradossale, che qualsiasi operatore economico dovrebbe ritenersi obbligato, alla sola condizione di superare la soglia minima determinata dalle stesse delibere.

Quanto alla quota di prelievo, l'assenza di un tetto massimo agli oneri e ai costi imputabili all'istituzione e al funzionamento dell'autorità ha comportato la conseguenza (accertata in fatto nella citata ordinanza del Consiglio di Stato n. 312 del 2016) che, pur non avendo percepito alcun pagamento dalle imprese operanti nella logistica, l'ART ha esposto, nel bilancio consuntivo per l'anno 2014, somme consistenti a titolo di patrimonio netto e di avanzo di amministrazione, mentre ulteriori avanzi sono prefigurati nei bilanci di previsione per gli anni 2015 e 2016.

4.3.2.– Con riguardo all'art. 3 Cost., le società del gruppo DHL rimarcano l'indebita assimilazione di ambiti del settore dei trasporti estremamente diversificati, anche quanto all'esigenza di interventi regolativi di competenza dell'ART. Sottolineano poi in particolare l'intrinseca irragionevolezza della indiscriminata sottoposizione a contribuzione di una platea di soggetti individuati senza alcun legame con le attività di regolamentazione ex ante dell'autorità, in assenza di basi logiche e razionali nella disciplina istitutiva dell'ART o in altre fonti legislative. L'irragionevolezza sarebbe ancor più evidente quando, come nel caso delle esponenti, sussiste in concreto il rischio di una duplicazione dei contributi: poiché queste società acquistano, per conto dei propri clienti, servizi di trasporto da terzi, in assenza di uno scomputo dal fatturato dei costi per l'acquisto di questi servizi dai terzi, i contributi risultano duplicati, essendo corrisposti una prima volta dalle esponenti sul proprio fatturato e una seconda volta dalle aziende terze, loro fornitrici, sui rispettivi fatturati. Di questa circostanza si sarebbe, invece, fatta carico l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, riconoscendo, rispetto al contributo che le è dovuto, il suddetto scomputo alla categoria degli spedizionieri.

La stessa ART, per gli anni 2015 e 2016, tenuto conto delle differenti esigenze regolatorie, ha stabilito per le imprese del settore della logistica un'aliquota (0,2 per mille) inferiore a quella (0,4 per mille) stabilita per le altre. Resta però il problema che le lacune della legge lasciano spazio all'arbitrio applicativo: come sarebbe comprovato dal fatto che la descritta riduzione non è stata riconosciuta per l'anno 2014.

4.3.3.– Sarebbero altresì fondate le censure riferite agli artt. 41 e 97 Cost.: la prima, per l'arbitrario e irragionevole assoggettamento di società come quelle del gruppo DHL al contributo, con significativa alterazione dell'equilibrio concorrenziale e conseguente violazione della libertà di iniziativa economica, in assenza di ragioni di utilità sociali dichiarate o comunque evincibili dal contesto normativo; la seconda, perché, da un lato, il difetto di tassatività della norma metterebbe a repentaglio l'imparzialità dell'ART e, dall'altro, mancano garanzie partecipative tali da temperare l'ampiezza dei poteri della stessa autorità, sprovvista di legittimazione e responsabilità politica.

5.– Si è costituito in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

5.1.– Dopo avere ripercorso il contenuto dell'ordinanza di rimessione e della disposizione impugnata, nonché della sentenza n. 256 del 2007, la difesa statale sottolinea la configurazione

data dai commi 1 e 2 del censurato art. 37 al mandato istituzionale dell'ART: una configurazione ampia sia in senso orizzontale, vale a dire estesa a tutti i comparti e i segmenti del settore dei trasporti, anche per tenere conto della concorrenza intermodale; sia in senso verticale, cioè atta a ricomprendere tanto le barriere all'accesso, quanto i servizi, in ragione dell'integrazione verticale dei trasporti (intesa come modalità di fruizione da parte dell'utente finale), nonché della limitata contendibilità dei servizi finali e dell'esigenza di garantirne la qualità.

5.2.– Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce anzitutto il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione nei giudizi rimessi alla cognizione del TAR rimettente: quest'ultimo, limitandosi a elencare i tipi di attività svolti dalle società ricorrenti, non avrebbe spiegato come tale dato, con specifico riferimento a ciascuna di esse, incida sulla valutazione della rilevanza.

5.3.– Nel merito, tutte le censure sarebbero infondate.

5.3.1.– L'art. 23 Cost., il quale esige la regolazione legislativa dei soli profili fondamentali della disciplina, sarebbe soddisfatto dalla previsione sia dei soggetti passivi, sia della base imponibile, sia dell'aliquota massima. Solo «la concreta determinazione dell'aliquota annuale» sarebbe demandata a un atto amministrativo generale. In presenza di un tale assetto normativo, coerente con la ratio del contributo, il TAR avrebbe dovuto risolvere autonomamente la questione, se le singole società ricorrenti si trovassero o meno nella condizione di essere assoggettate al contributo. Si tratterebbe di una comune questione di interpretazione legislativa, risolvibile alla luce dei normali canoni ermeneutici e rientrante nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo

5.3.2.– Non sussisterebbe alcuna «disparità di trattamento tra varie categorie, come conseguenza della soglia di non applicabilità del contributo». Non sarebbe irragionevole esonerare dal contributo chi, per la modestia del fatturato, sarebbe altrimenti tenuto a versamenti esigui.

5.3.3.– Nemmeno sarebbe violato l'art. 41 Cost. È nuovamente richiamata, in proposito, la sentenza n. 256 del 2007, laddove, in riferimento al meccanismo di autofinanziamento allora scrutinato, afferma che esso comporta una contribuzione obbligatoria sul mercato di competenza, determinata annualmente dall'autorità, sotto il controllo dell'esecutivo e nell'osservanza di precisi limiti legali; e conclude che, per la sua destinazione, il contributo in esame è riconducibile alla categoria delle entrate tributarie statali.

6.– Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, United Parcel Service Italia srl e altre società commerciali.

Ricostruito il contenuto del censurato art. 37, nonché lo svolgimento del giudizio a quo, di cui le società sono parti, in qualità di operatori del settore della logistica (in particolare, dei servizi di corriere espresso, spedizione e magazzinaggio), le esponenti propongono anch'esse un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo citato e del suo comma 6, lettera b): destinatarie dell'obbligo di contribuzione potrebbero essere solo le attività ricadenti in ambiti in cui la legge attribuisce all'ART competenze regolatorie, e dunque servizi di pubblica utilità – segnatamente di trasporto ferroviario, aereo, marittimo e autostradale – alla cui liberalizzazione l'autorità stessa sarebbe funzionale.

Se condivisa, tale interpretazione consentirebbe di delimitare il novero dei soggetti tenuti alla contribuzione, nonché di contenere quest'ultima attraverso una relazione tra contributo, ricavi delle attività regolate e costi della regolazione, secondo canoni di proporzionalità. Qualora invece si ritenesse l'obbligo in questione esteso a tutte le imprese operanti nel settore dei trasporti e delle attività connesse, indipendentemente dal rapporto con le funzioni

dell'ART, sarebbero fondate le censure di legittimità costituzionale enunciate nell'ordinanza di rimessione.

7.– Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, Venezia Terminal Passeggeri spa e altre società commerciali, nonché Assiterminal – Associazione italiana terminalisti portuali.

7.1.– Le società espongono di essere imprese «terminaliste»: gestiscono terminali portuali, specializzandosi nell'offerta dei servizi di movimentazione (scarico, carico, stoccaggio) delle merci, nel rispetto delle prescrizioni dell'autorità concedente e dell'autorità portuale, a norma dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

In questo settore sussisterebbe piena e reale concorrenza, soggetta al controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il rischio di disfunzioni del mercato, con conseguente necessità di garanzie per l'accesso ai servizi, sarebbe inesistente (e infatti non sono riscontrabili in concreto interventi regolatori in tal senso), per il numero di strutture terminaliste equivalenti, l'ampia possibilità di scelta dei vettori e la costante carenza di traffici portuali. Le stesse operazioni non sono soggette a regimi tariffari: le tariffe sono libere; su di esse l'autorità portuale ha solo funzioni di vigilanza. I rapporti concessori, di cui i terminalisti sono parte, sono altresì esclusi da regolazione indipendente sotto i profili gestori e esecutivi; per quanto riguarda la sicurezza e gli standard tecnici, sono le amministrazioni e gli enti competenti a definire regole e controlli; le scelte di definizione degli ambiti di servizi pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti, poi, rientrano nella responsabilità dei diversi livelli di governo e sono, dunque, anch'essi estranei alle competenze dell'ART.

La complessiva estraneità del settore alle competenze di questa autorità è dimostrata anche dalla mancanza di una corretta rilevazione delle imprese terminaliste: i codici ATECO, il cui uso è stato contestato nel giudizio a quo, hanno valenza meramente statistica e non provano la reale attività delle singole imprese, tanto che spesso differiscono tra loro, anche per le diverse sfumature delle attività nei vari porti; a causa di ciò, una delle società ricorrenti si sarebbe vista applicare un'aliquota (0,4 per mille) diversa da quella applicata alle altre (0,2 per mille). Apodittici e non veritieri sarebbero i riferimenti, nelle premesse della delibera dell'ART n. 78 del 2014, ad adempimenti istruttori in merito alla rilevazione delle attività delle imprese interessate, i quali comunque non sarebbero stati preceduti dagli avvisi di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

I principi di ragionevolezza e uguaglianza richiederebbero, invece, la graduazione (o addirittura l'esclusione) del contributo in relazione alla natura delle attività e alla varia incidenza su di esse dei poteri regolatori dell'ART, a maggior ragione in quanto sussiste il rischio di un indebolimento finanziario dei terminalisti a causa della misura dei contributi loro imposti, elevata e comunque ingiustificata in assenza di effettive funzioni regolatorie dell'autorità.

7.2.– Ciò premesso, le società affermano la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, per la genericità della formula legale, tale da consentire l'applicazione del contributo anche a imprese che, come le esponenti, non rientrerebbero nella categoria dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» dall'ART: il vizio riguarderebbe proprio l'individuazione dell'ambito soggettivo dell'obbligo contributivo, nonché del rapporto sussistente tra esso e la qualità di beneficiari dell'attività regolatoria.

7.3.– La questione sarebbe fondata in relazione a tutti i profili di censura che il TAR rimettente ha enucleato e le esponenti ripercorrono.

7.3.1.– Con riguardo all'art. 23 Cost. e, in particolare, al difetto di delimitazione dell'ambito soggettivo del contributo, le esponenti ritengono troppo generico il rinvio a nozioni quali il

mercato del trasporto o la gestione delle infrastrutture: la disponibilità di una qualsiasi infrastruttura a condizioni eque o la libertà di accedere al mercato in questione sono talmente estese, da abbracciare potenzialmente chiunque, da produttore o utente del servizio, si ponga in relazione con quel mercato. Qualora occorressero interventi per garantire il c.d. servizio universale, o livelli minimi di quantità e qualità dei servizi di interesse generale, l'autorità potrebbe compiere gli opportuni interventi regolatori, e ciò influirebbe sull'individuazione dei soggetti regolati. Ma invece sono stati assoggettati a contribuzione anche imprenditori attivi in settori aperti alla concorrenza, che non necessitano di regolazioni pro-concorrenziali e neppure sono soggetti a potestà tariffarie.

Con riguardo alla delimitazione oggettiva della misura del contributo, le esponenti sottolineano un ulteriore profilo critico, in relazione al «criterio di proporzionalità e progressività previsto dall'art. 23 della Costituzione»: l'ART (per l'anno 2014) ha applicato l'aliquota contributiva (0,4 per mille; 0,2 per mille per le imprese dell'autotrasporto e della logistica, con una soglia minima di contributo pari a 6.000 euro) al fatturato, identificato come somma delle voci A1 (Ricavi delle vendite e delle prestazioni) e A5 (Altri ricavi e proventi) del conto economico. Tuttavia il fatturato sarebbe capace di denotare la capacità contributiva meno di altri dati (ad esempio, l'utile), per la variegata incidenza dei costi sulle diverse tipologie di imprese. Inoltre, questo riferimento non considera che una singola impresa può ricavare il proprio fatturato da attività molteplici, non tutte riconducibili ai trasporti e alla gestione di infrastrutture; e, benché l'ART (con apposito provvedimento) consenta lo scomputo dei proventi eterogenei, ciò comporta oneri di allegazione e documentazione abnormi, sproporzionati e avulsi da qualsiasi canone di ragionevolezza e semplificazione, con riguardo sia ai principi sul procedimento amministrativo, sia a quelli tributari (di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

7.3.2.– Pure in relazione all'art. 3 Cost. le società esponenti aderiscono alle considerazioni del TAR rimettente, sottolineando una volta di più, da questo punto di vista, che arbitrariamente la disposizione censurata non tiene conto del fatto che i terminali portuali sono oggetto di concessione, che la loro attività è regolata dagli accordi, contratti e concessioni aggiudicati al gestore e che l'intervento dell'ART non potrebbe incidere sul contenuto di tali atti.

7.3.3.– Dopo avere aderito anche alle censure sviluppate nell'ordinanza di rimessione in riferimento all'art. 41 Cost., le società terminaliste ritengono che la disposizione censurata sia altresì contraria «ai rilevanti principi comunitari» e, pertanto, costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117 Cost. A tale riguardo, «in ogni caso ed in subordine», chiedono alla Corte costituzionale, «in qualità di giurisdizione di ultima istanza», di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito: «se il diritto dell'UE osti ad una disciplina nazionale che, come [l']art. 37, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011[,] rimette all'Autorità di regolazione in completa autonomia e senza l'indicazione di criteri vincolanti l'individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo delle competenze della regolazione e il conseguente obbligo delle imprese di contribuire al finanziamento».

Sarebbe altresì fondata la censura riferita all'art. 97 Cost., per gli argomenti esposti nell'ordinanza di rimessione.

8.– In data il 24 maggio 2016, hanno depositato atto di intervento Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa.

8.1.– Espongono di essere imprese di navigazione marittima, esercenti, rispettivamente, attività di trasporto di merci, e di trasporto di passeggeri mediante navi da crociera. La disposizione censurata inciderebbe direttamente sulle attività delle due società, le quali avrebbero pertanto un interesse immediato all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. Le stesse società aggiungono di avere impugnato, con ricorso notificato il 31 marzo 2016, la

delibera dell'ART n. 94 del 2015, facendo propri i rilievi formulati dal TAR nell'ordinanza di rimessione che ha introdotto il presente giudizio. Con ordinanze del 5 maggio 2016, il TAR adito sospendeva i giudizi introdotti dalle intervenienti, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione già sollevata, ritenuta preliminare alla decisione di merito. Dalla data di queste ordinanze, attraverso le quali le due società avrebbero avuto cognizione della loro legittimazione a partecipare al presente giudizio, decorrerebbe, a loro avviso, il termine di 20 giorni previsto dall'art. 4 delle vigenti norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

8.2.– Nel merito, le società chiedono l'accoglimento delle censure di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza di rimessione.

9.– Con memoria depositata il 31 gennaio 2017, la difesa di Confetra e altri ha replicato agli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

9.1.– A proposito dell'eccepita inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza in relazione alla posizione dei singoli ricorrenti, la difesa riconosce che di questi ultimi il giudice a quo avrebbe potuto effettuare «un primo screening», distinguendo in particolare coloro che non svolgono attività di gestione, non sono titolari di alcuna infrastruttura, né esercitano servizi oggetto di regolazione pubblica. Tuttavia, considerata anche l'eterogeneità delle situazioni presenti dinanzi al TAR, ad avviso della difesa restava comunque fermo il nodo di fondo della difficoltà di individuare i soggetti tenuti alla contribuzione, il che basterebbe a rendere la questione rilevante.

9.2.– Nel merito, in relazione all'art. 23 Cost., diversamente da quanto sostenuto dalla difesa statale, la norma in questione non individuerebbe con precisione i soggetti obbligati. In senso contrario non varrebbe il riferimento alla sentenza n. 256 del 2007, la quale è stata pronunciata in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, in cui l'art. 23 Cost. non era stato affatto evocato come parametro; e, comunque, si riferiva ad altra norma di legge, che ricollega puntualmente l'obbligo contributivo alla particolare situazione in cui gli obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente. Invece, i difetti di determinatezza della normativa oggi in esame non potrebbero essere colmati dall'interpretazione suggerita dalla difesa statale, nemmeno con riguardo alla base imponibile e all'aliquota massima.

La violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe platealmente esemplificata dal trattamento riservato ai tassisti: i quali, pur gestendo un servizio pubblico, sono stati interamente esentati, per l'ammontare non elevato del loro fatturato; senza considerare, però, che l'ampiezza di questa categoria determina, come conseguenza dell'esenzione, effetti notevoli nei confronti delle altre categorie di obbligati, e che l'importanza del servizio in esame, insieme alla diversità dei contesti urbani, richiede all'ART un impegno consistente di organizzazione, mezzi e personale.

Fondata sarebbe altresì la censura sollevata in relazione all'art. 41 Cost., per l'imprevedibilità di una imposizione priva di una struttura coerente, proporzionale e ragionevole, mentre nei confronti della censura in relazione all'art. 97 Cost. nemmeno sarebbero state formulate repliche.

10.– Con memoria depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa delle società del gruppo DHL ha replicato agli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri.

10.1.– In risposta alle eccezioni di inammissibilità della difesa statale, si osserva come l'ordinanza di rimessione argomenti diffusamente sia sulla non manifesta infondatezza, sia sulla rilevanza. A tale ultimo proposito, sarebbe ininfluente la mancata motivazione della rilevanza in relazione a ciascun ricorrente nei giudizi a quibus e alle rispettive attività. Il presupposto da cui muove il rimettente è proprio l'ampia e indeterminata accezione del

concetto di «settore dei trasporti», tale da abbracciare tutte le attività dei ricorrenti.

10.2.– Un'interpretazione della normativa in esame conforme a Costituzione sarebbe possibile, ma il fatto che il giudice a quo non l'abbia abbracciata non inficerebbe l'ammissibilità della questione. Infatti, rileva la difesa privata, il rimettente avrebbe analizzato ed espressamente rigettato tale ipotesi interpretativa, osservando che le competenze dell'ART non sono limitate ai servizi di pubblica utilità, di cui alla legge n. 481 del 1995, e che non sussiste alcuna relazione sinallagmatica tra il contributo imposto e il concreto esercizio dei poteri regolatori. Non importa che tali considerazioni non siano state espressamente qualificate come tentativo (non riuscito) di interpretazione conforme a Costituzione. Neppure il rimettente avrebbe sollevato una mera questione ermeneutica, in quanto ha preso posizione senza incertezze per una lettura estensiva della norma in questione e proprio sulla conseguente elasticità di quest'ultima ha fondato i rilievi di illegittimità costituzionale. Se tale lettura sia condivisibile o meno, attiene al merito della questione, che la Corte costituzionale ben può risolvere mediante un'interpretazione restrittiva della stessa normativa, che ne affermi l'applicabilità solo ai gestori delle infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali) oggetto di progressiva liberalizzazione, nonché ai gestori di servizio oggetto di regolamentazione diretta da parte dell'ART, «negli stretti limiti di corrispondenza e proporzionalità tra prelievo e costi della regolazione». Ciò sarebbe anche in linea con una recentissima giurisprudenza di legittimità, che ha ravvisato nel contributo a favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non un tributo comune, ma una vera e propria tassa di scopo.

10.3.– Ad avviso della difesa delle società del gruppo DHL, qualora si seguisse l'interpretazione data dal TAR rimettente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe fondata in riferimento a tutti i parametri evocati.

In relazione all'art. 23 Cost., si dovrebbe concludere che la norma è indeterminata sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo. Oltre a ripercorrere argomenti già esposti, la difesa provata osserva che il riferimento al concetto di fatturato ha consentito di includere anche i risultati di attività del tutto estranee alla gestione di infrastrutture e servizi regolati; e che, benché la stessa ART abbia consentito lo stralcio dal fatturato di attività non rientranti nella sua competenza, ciò avrebbe «rimesso la determinazione degli importi dovuti ad una valutazione estemporanea, in fase esecutiva, dei singoli operatori tenuti al versamento». Nell'insieme, l'incertezza determinatasi sarebbe incompatibile anche con le esigenze di certezza in ambito tributario affermate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (è citata la sentenza 29 aprile 2004, in causa C-17/01, Sudholz). A riprova di tale incertezza, sono passate in rassegna le norme relative agli obblighi di contribuzione a favore di altre autorità indipendenti (legge n. 481 del 1995, art. 38, comma 2, lettera b); legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», art. 40, comma 3; decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante «Codice delle assicurazioni private», artt. 335, comma 1, e 336, comma 1; legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006», art. 1, commi 67 e 68-bis) e alcuni dei provvedimenti attuativi delle medesime autorità, per sottolineare la ritenuta maggiore puntualità di tali norme a paragone di quella sospettata di illegittimità costituzionale.

In relazione all'art. 3 Cost., si osserva che l'interpretazione del giudice a quo, in contrasto con l'anzidetto parametro, attrarrebbe nel perimetro dell'obbligo contributivo soggetti in posizioni differenziate, quali i gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, gli altri operatori rientranti nel generico mercato dei trasporti e persino i meri utenti delle infrastrutture regolate; con il risultato di imporre la contribuzione anche a chi opera in ambiti di libero mercato, non soggetti, nemmeno indirettamente, a competenze dell'ART.

In relazione all'art. 41 Cost., si osserva, in particolare, che, se viene meno il nesso tra

esercizio concreto di funzioni regolatorie e obbligo contributivo dei regolati, «per definizione non si crea spesa pubblica finanziabile con il prelievo», sicché l'ampliamento dell'obbligo manca del suo presupposto, non corrisponde ad alcuna differenziata attitudine degli interessati alla contribuzione e risulta, in ultima analisi, ingiustificato alla luce del parametro costituzionale in esame, nonché incongruo e sproporzionato, «risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost» (sentenza n. 94 del 2013).

11.– Con memoria depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa di United Parcel Service Italia srl e di altre due società commerciali hanno ribadito le proprie deduzioni e conclusioni.

La difesa insiste, anzitutto, sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, fondata su una lettura sistematica dell'intero art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, che colleghi il perimetro della contribuzione a quello delle specifiche funzioni attribuite all'ART, segnatamente con riguardo ai servizi di pubblica utilità e non alle attività, come quelle di logistica e spedizione, da sempre offerte in regime di libero mercato e senza connotazioni di pubblico servizio o utilità. Richiamata altresì l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 312 del 2016, la difesa conclude, pertanto, che il comma 6, lettera b), del citato art. 37, soggettivamente, sarebbe applicabile solo ai gestori di infrastrutture e servizi di pubblica utilità nel settore dei trasporti, sottoposti alle competenze regolatorie dell'ART; oggettivamente, stabilirebbe una relazione tra misura del contributo, ricavi tratti dalle attività regolate e costi della regolazione, secondo il principio di proporzionalità. Diversamente, la questione di legittimità costituzionale dovrebbe ritenersi fondata, sotto tutti i parametri evocati dal TAR rimettente.

12.– Con memoria parimenti depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa di Ignazio Messina & C. spa e di Costa Crociere spa ha ribadito le proprie deduzioni e conclusioni, anzitutto in merito alla ritenuta tempestività del proprio intervento e alla sussistenza dei presupposti per il medesimo.

13.– In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in data 1° febbraio 2017, una memoria con cui precisa e conferma le proprie deduzioni e conclusioni.

13.1.– Anzitutto, le questioni sarebbero inammissibili, poiché il TAR avrebbe definito in modo del tutto generico le situazioni dei singoli ricorrenti, sì da non consentire la verifica della rilevanza della questione e, comunque, da rendere oscura la discriminazione di cui ciascuna delle parti sarebbe stata vittima, in violazione dell'art. 3 Cost.

La questione sarebbe poi indeterminata e generica: qualora essa fosse orientata a una pronuncia integralmente caducatoria, il suo accoglimento avvantaggerebbe anche coloro per il quali il TAR rimettente non dubita della legittimità della contribuzione; qualora mirasse a interventi manipolativi o additivi, la questione sarebbe nondimeno inammissibile, in quanto gli interventi auspicati non sarebbero a contenuto vincolato e consisterebbero in scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.

13.2.– In relazione all'art. 23 Cost., sarebbe infondato il presupposto dei rilievi sulla c.d. soglia di prelievo: l'autonomia organizzativa e gestionale dell'ART non sarebbe affatto senza limiti; l'art. 37, comma 6, lettera b-bis), del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, pone limiti alla pianta organica dell'ART e alla sua copertura; l'art. 22 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, reca ulteriori disposizioni per la razionalizzazione e il contenimento della spesa delle autorità indipendenti; il bilancio preventivo e il rendiconto dell'ART sono soggetti al controllo della Corte dei conti (legge n. 481 del 1995, art. 2, comma 27) e, inoltre, l'autorità si è dotata di un collegio di revisori presieduto da un magistrato della stessa Corte dei conti (art. 25, comma 3, del Regolamento concernente l'organizzazione ed il

funzionamento dell'Autorità, approvato con delibera del Consiglio 23 maggio 2016, n. 61, e modificato con delibera del Consiglio 8 novembre 2016, n. 131). La situazione non sarebbe diversa da quella delineata per altre autorità indipendenti dalle pertinenti disposizioni di legge (è citato l'art. 1, commi 66 e 68-bis, della legge n. 266 del 2005).

Infondati sarebbero altresì i rilievi circa la platea degli obbligati, che sarebbe ampia ma non indeterminata. Anche su questo la normativa in questione sarebbe analoga a quella utilizzata in altri settori, come quello dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni. Per i trasporti, si sarebbe fatto riferimento all'intera filiera, «compreso quel reticolo logistico, in cui rientrano le attività svolte da molti ricorrenti nel giudizio principale, la cui piena integrazione nell'ambito del sistema dei trasporti e delle infrastrutture (si pensi alla rete ferroviaria, agli aeroporti, agli interporti e ai porti) è ormai riconosciuta espressamente da normative europee e nazionali» (sono citati il regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE; nonché il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante «Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico»).

Sarebbe dunque infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 23 Cost., per ragioni analoghe a quelle sottolineate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 350 del 2007: la legge indica i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota massima, affidando a fonti inferiori solo la determinazione dell'aliquota annuale.

13.3.– Inammissibili, per genericità e mancanza di autosufficienza delle relative argomentazioni, o comunque infondate sarebbero altresì le questioni sollevate in riferimento agli artt. 41 e 97 Cost. In particolare, non è spiegato in cosa consisterebbe l'imprevedibilità dell'obbligo contributivo, il cui fondamento riposa, comunque, nella situazione normativa già illustrata. Inoltre, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (è citata la decisione del Consiglio di Stato, sesta sezione, 27 dicembre 2006, n. 7972) la partecipazione degli interessati «nei procedimenti di rule-making delle Autorità indipendenti» contribuisce a giustificare, e quindi rafforza, l'autonomia e l'indipendenza delle stesse autorità e, al contempo, le obbliga alla trasparenza del processo decisionale, nonché a giustificare le scelte effettuate su basi razionali, verificabili e sindacabili, alla luce delle osservazioni ricevute.

A conferma di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri deposita il proprio decreto 28 dicembre 2016, che ha approvato la delibera dell'ART 24 novembre 2016, n. 139, relativa al contributo dovuto per l'anno 2017: da essa emergerebbe come l'ART, nel contraddittorio con gli interessati, sia giunta a un'individuazione esatta, oltre che conforme alla legge, dei soggetti obbligati, delle modalità di calcolo della base imponibile e dell'aliquota applicabile nell'anno di riferimento.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016), il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

Il citato art. 37, comma 6, lettera b), prevede che le attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) siano finanziate con «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».

Ad avviso del TAR, tale disposizione violerebbe l'art. 23 della Costituzione, perché imporrebbe una prestazione patrimoniale sulla base di una previsione legislativa insufficientemente determinata sotto molteplici profili: anzitutto, in riferimento al tetto massimo totale dei contributi prelevabili (c.d. soglia di prelievo); in secondo luogo, in ordine alla base imponibile, ancorata al concetto di «fatturato», di per sé opinabile; infine, per i criteri utilizzati per delimitare la platea dei destinatari, individuati in base al mercato dei trasporti e dei servizi accessori, oggetto delle competenze dell'ART. Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., perché soggetti eterogenei verrebbero parificati nella qualità di obbligati al contributo. Nemmeno risulterebbero previste forme di partecipazione procedimentale idonee a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nella determinazione del contributo. Sarebbero, inoltre, violati l'art. 41 Cost., perché sarebbero imposti oneri imprevedibili a imprenditori del settore dei trasporti, in pregiudizio alla loro libertà di iniziativa economica; e l'art. 97 Cost., perché la partecipazione delle imprese del settore al procedimento di determinazione del contributo metterebbe in pericolo l'indipendenza dell'ART dai poteri economici e, quindi, la sua neutralità.

2.– Preliminarmente, deve essere confermata l'inammissibilità dell'intervento di Ignazio Messina & C. spa e di Costa Crociere spa, per le ragioni illustrate nell'ordinanza letta all'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 e allegata alla presente sentenza.

3.– Non può essere esaminata nel merito la questione che lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione «ai rilevanti principi comunitari», cui ha fatto riferimento la difesa di Venezia Terminal Passeggeri spa, la quale a tal proposito ha anche richiesto un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri fissati nell'ordinanza di rimessione e non possono essere prese in considerazione ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 203 del 2016), per giunta, nel caso, in termini oltremodo generici.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo l'ordinanza elencato le diverse attività svolte dalle imprese ricorrenti senza spiegare come tale dato, con specifico riferimento a ciascuna di esse, incida in punto di rilevanza.

L'eccezione deve essere respinta. Il TAR assume che il perimetro dell'obbligo contributivo corrisponda a quello delle funzioni dell'ART, ritenute, a loro volta, ampie e inclusive di tutti gli aspetti del mercato dei trasporti, nel senso più lato. Tale portata onnicomprensiva spiega perché, secondo il rimettente, in siffatto perimetro siano ricomprese tutte le attività di logistica, spedizione ecc., a prescindere da una disamina delle caratteristiche individuali di ciascuna.

5.– Neppure può essere accolta l'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata il 1° febbraio 2017, attinente alla pretesa indeterminatezza e genericità della questione, o meglio del suo petitum: secondo la difesa statale, l'annullamento integrale della norma eliminerebbe l'imposizione anche per coloro rispetto ai quali lo stesso TAR la ritiene legittima; mentre un intervento «modificativo o additivo» comporterebbe valutazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore.

In realtà, le questioni sono formulate in modo lineare, senza incongruenze tra gli argomenti che le sorreggono e il petitum, né si può dire che quest'ultimo sia affetto da vizi di oscurità. Il TAR remittente ha domandato la pura e semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa in questione, sul presupposto della sua indeterminatezza, ritenuta incompatibile con ciascuno dei principi e dei parametri costituzionali evocati. Attiene al merito delle questioni – di cui costituisce, anzi, il nucleo centrale – l'interrogativo se la denunciata indeterminatezza effettivamente sussista.

6.– Ancora in via preliminare, si deve osservare che non osta all'ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative della normativa sospettata di incostituzionalità, come quelle prospettate da alcune parti del giudizio.

L'enunciazione, da parte del giudice a quo, di argomenti testuali, logici, sistematici e storici denota che è stato esperito in concreto un tentativo di utilizzare tutti gli strumenti interpretativi per saggiare la possibilità di esegesi alternative, eventualmente conformi a Costituzione. Tanto vale a respingere l'eccezione di inammissibilità della questione basata sul difetto di un'adeguata verifica della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio. Tale possibilità è stata tentata e consapevolmente scartata dal rimettente.

Ciò non esclude che, nell'esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l'esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione (ex plurimis, sentenze n. 42 del 2017, n. 219 e n. 204 del 2016, n. 221 del 2015), in ossequio al principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996). Tale ipotesi, si verifica, appunto, nel caso in esame.

7.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 23 Cost. non è fondata, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

7.1.– Non v'è dubbio che il contributo previsto dalla disposizione impugnata costituisca una prestazione patrimoniale imposta e rientri nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost.; esso è quindi soggetto alla riserva di legge ivi prevista.

Secondo l'orientamento affermatosi nella giurisprudenza di questa Corte sin dagli inizi della sua attività, l'art. 23 Cost., «prescrivendo che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia "base" in una legge […] implica che la legge non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli» (sentenza n. 36 del 1959).

In continuità con questa impostazione, costantemente seguita dalla copiosa giurisprudenza in materia, anche di recente si è ribadito che la riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. ha carattere relativo e consente di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie.

Peraltro, la legge non può limitarsi a prevedere «una prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini». La fonte primaria deve, invece, stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

Con particolare riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte ha precisato che il legislatore deve indicare compiutamente «il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale» (sentenza n. 34 del 1986).

Come si evince dal richiamo alla «complessiva disciplina della materia», questa Corte ritiene di dover apprezzare il rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. prendendo in considerazione l'intero sistema delle norme in cui ciascuna prestazione s'inscrive. Già in passato, eventuali carenze della singola disposizione di legge sono state colmate attraverso una interpretazione sistematica del tessuto normativo, complessivamente considerato, in cui essa si innesta e dal quale sono stati tratti, anche per implicito, gli elementi essenziali dell'imposizione (ad esempio, i soggetti passivi di un tributo: sentenza n. 56 del 1972).

7.2.– Inoltre, poiché la ratio della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell'amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedimentali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996).

La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti.

7.3.– Interpretato alla luce di questi principi, valevoli anche nel caso odierno, e correttamente inquadrato nel complessivo sistema normativo di riferimento, l'impugnato art. 37, comma 6, lettera b), del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, sfugge alle censure di illegittimità costituzionale sollevate dal TAR rimettente.

È fuori discussione che la disposizione censurata attribuisca esplicitamente all'ART il potere di determinare il contributo in questione e che altrettanto esplicitamente stabilisca un limite massimo all'aliquota impositiva, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato.

Quanto alla individuazione dei soggetti obbligati, 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, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, come del resto ha ritenuto anche il Consiglio di Stato in fase cautelare (Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 29 gennaio 2016, n. 312).

Da punto di vista procedimentale, l'art. 37, comma 6, lettera b), non attribuisce in via esclusiva all'ART il potere e la responsabilità di fissare la misura del contributo, ma, al contrario, prevede che l'atto annuale dell'autorità sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la possibilità che essi esprimano rilievi, ai quali la stessa autorità deve conformarsi. In questo modo, la legge organizza un iter idoneo a sviluppare, attraverso la dialettica tra le autorità coinvolte, un confronto tra i vari interessi generali e settoriali, anche di ambito economico. L'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse.

Inoltre, la stessa ART ha ritenuto di coinvolgere anche le categorie imprenditoriali interessate dapprima, mediante «la procedura di informazione alle Associazioni di categoria» (delibera 23 gennaio 2014, n. 10); in seguito, mediante consultazioni, delle cui risultanze le premesse della delibera più recente (n. 139 del 2016) danno atto. Per quanto qui rileva, questo modo di elaborare e motivare atti amministrativi generali – che pure si differenzia da quanto previsto nell'art. 3 e nel Capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e non è disciplinato, per quanto riguarda l'ART, da puntuali disposizioni di legge – può considerarsi il portato, giuridicamente doveroso (sentenza n. 41 del 2013), di quella declinazione procedurale del principio di legalità, che è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti (tra le molte, Consiglio di Stato, sesta sezione, 24 maggio 2016, n. 2182) e rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali richieste dall'art. 23 Cost., secondo quanto illustrato in precedenza.

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 (ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»). Limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge, anch'essi soggetti a controllo, come risulta dai documenti contabili dell'ART (da ultimo, la Relazione illustrativa del bilancio di previsione per l'anno 2017 e programmatica per il triennio 2017-2019, allegata alla delibera 24 novembre 2016, n. 138).

Per quanto, poi, riguarda l'identificazione del «fatturato» come base imponibile per la determinazione del contributo da parte dei soggetti obbligati – a prescindere dal fatto che l'ordinanza formula, in proposito, rilievi dubbiosi e poco perspicui, non spiegando affatto perché tale concetto sarebbe più «più opinabile» di quello di «ricavi» – 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.

In conclusione, ad un esame sistematico del contesto normativo di riferimento, il potere impositivo dell'amministrazione trova – nella disposizione censurata e nelle altre norme pertinenti, anche di principio – limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedimentali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità, anche nella prospettiva dei

controlli e, segnatamente, dei controlli giurisdizionali (sentenze n. 215 del 1998 e n. 180 del 1996), la cui incisività in concreto è, a propria volta, essenziale per l'effettività dell'art. 23 Cost.

8.– Per analoghe ragioni, sono da ritenere non fondate, nei sensi e limiti sopra enunciati, le censure formulate in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., le quali, pure, fanno leva sull'ampiezza, ritenuta eccessiva, della discrezionalità conferita all'ART nella determinazione del contributo controverso.

In particolare, dev'essere rigettata la censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., che lamenta l'illegittima parificazione di un novero disomogeneo di obbligati, in posizione differenziata tra loro. La platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo, il quale, pertanto, non può non essere determinato attraverso un atto generale (si veda, mutatis mutandis, la sentenza n. 34 del 1986). È poi compito del giudice comune verificare se, nella determinazione della misura dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata (sentenza n. 507 del 1988).

Destituita di fondamento è altresì la lamentata lesione della libertà d'impresa, di cui all'art. 41 Cost. L'insieme delle norme, sostanziali e procedurali, che disciplinano i poteri dell'ART smentisce l'asserita imprevedibilità degli oneri contributivi, assunta dal rimettente come premessa di un turbamento (profilato, invero, in termini alquanto vaghi) della libertà individuale di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.

Infine, per quanto riguarda le censure sollevate in riferimento all'art. 97 Cost., non può essere sottaciuta una certa contraddittorietà insita nel denunciare, da un lato, la mancanza di garanzie partecipative e, dall'altro, il rischio che la partecipazione determini la cosiddetta "cattura" del regolatore da parte degli operatori. Ad ogni modo, all'interno della cornice normativa di cui si è ripetutamente detto, il coinvolgimento delle categorie imprenditoriali nel procedimento di determinazione del contributo non riduce, ma invece accresce imparzialità, obiettività e trasparenza dell'azione amministrativa, la quale rimane comunque caratterizzata, per quanto qui interessa, da inequivocabili tratti autoritativi, assicurati anche dalla partecipazione governativa al procedimento di determinazione annuale del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 22 FEBBRAIO 2017

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016).

Rilevato che in tale giudizio hanno depositato atto di intervento, il 24 maggio 2016, Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa, esponendo di essere imprese di navigazione marittima, esercenti attività (rispettivamente, di trasporto di merci e di trasporto di passeggeri con navi da crociera) sulle quali inciderebbe la disposizione censurata;

che le predette società riferiscono altresì di avere impugnato, con ricorso notificato il 31 marzo 2016, la delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti 5 novembre 2015, n. 94 (Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2016), approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2015;

che le medesime società aggiungono di avere, nei propri ricorsi, richiamato e fatte proprie le considerazioni svolte dal TAR Piemonte nell'ordinanza di rimessione introduttiva del presente giudizio di legittimità costituzionale;

che, proseguono le società, il giudizio amministrativo da loro avviato era sospeso dall'adito TAR con ordinanze pubblicate il 5 maggio 2016, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione, ritenuta pregiudiziale, già sollevata con l'ordinanza in epigrafe;

che pertanto, ad avviso delle due società, solamente dalla data del 5 maggio 2016 decorrerebbe per loro il termine di venti giorni per l'intervento nel presente giudizio, previsto dall'art. 4 delle vigenti norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché solo allora le due società avrebbero avuto conoscenza dei provvedimenti che le avrebbero legittimate ad intervenire;

che le due società hanno ribadito gli argomenti a favore della propria legittimazione a intervenire con memoria depositata il 1° febbraio 2017.

Considerato che, secondo gli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è di norma circoscritta alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri (e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che, nel caso odierno, le società aspiranti intervenienti non sono parte del giudizio a quo, ma di un distinto giudizio;

che in tale giudizio espongono di avere impugnato gli atti relativi alla determinazione del contributo per l'anno 2016, mentre l'ordinanza di rimessione, nel descrivere l'oggetto dei ricorsi rimessi alla cognizione del giudice a quo, fa riferimento agli atti di determinazione del contributo per gli anni 2014 e 2015, oltre che a provvedimenti individuali relativi ai singoli ricorrenti;

che non incide sulla posizione dei terzi aspiranti intervenienti il fatto che il giudizio di cui sono parti sia stato sospeso in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale scaturita da altro giudizio, perché altrimenti sarebbe eluso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (ex plurimis, ordinanze allegate alle sentenze n. 35 e n. 16 del 2017, nonché alle sentenze n. 214 e n. 173 del 2016);

che, comunque, secondo l'art. 4, comma 4, delle richiamate norme integrative, l'atto di intervento deve essere depositato «non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio», avvenuta, nel caso, nella Gazzetta Ufficiale n. 8, prima serie speciale, del 24 febbraio 2016;

che il termine predetto ha natura perentoria (ex plurimis, ordinanza allegata alla sentenza n. 187 del 2016);

che le due società hanno depositato atto di intervento il 24 maggio 2016, ben oltre il previsto termine perentorio, decorrente dalla data di pubblicazione dell'ordinanza introduttiva del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa.

F.to: Paolo Grossi Presidente

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.