CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **80/2024** (ECLI:IT:COST:2024:80)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Camera di Consiglio del **16/04/2024**; Decisione del **16/04/2024**
Deposito del **09/05/2024**; Pubblicazione in G. U. **15/05/2024**
Norme impugnate: Art. 39 bis, del decreto-legge 01/10/2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29/11/2007, n. 222.
Massime: **46174 46175 46176**
Atti decisi: **ord. 149/2023**

SENTENZA N. 80

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra Aeroporto di Genova spa e

Alitalia Linee Aeree Italiane spa in amministrazione straordinaria, con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «conseguenziale» dell'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui prevede che le disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350», «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

1.1.– Il rimettente espone in punto di fatto che:

– nel 2012 Aeroporto di Genova spa aveva insinuato al passivo di Alitalia Linee Aeree Italiane spa in amministrazione straordinaria (d'ora in avanti: Alitalia) il credito di euro 3.150.581,09, in via privilegiata, e di euro 714.242,53, in prededuzione;

– il giudice delegato aveva ammesso il credito di euro 3.278.237,70, in via chirografaria, escludendo, in primo luogo, il privilegio speciale di cui all'art. 1023 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), sulla somma di euro 484.531,11, fatta valere per «diritti di approdo e partenza, diritti di sosta, diritti di imbarco passeggeri, corrispettivo controlli di sicurezza sui passeggeri e bagagli al seguito, corrispettivo di controllo di sicurezza dei bagagli di stiva»;

– il medesimo giudice aveva in secondo luogo escluso – «ritenendolo applicabile solamente nei confronti dell'erario» – il privilegio generale di cui al terzo (già quarto) comma dell'art. 2752 del codice civile sul credito di euro 279.580,00, azionato a titolo di addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili (d'ora in avanti, anche: addizionale comunale), prevista dall'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)»;

– Aeroporto di Genova spa aveva proposto opposizione avverso lo stato passivo, in parte accolta dal Tribunale ordinario di Roma;

– in particolare, il Tribunale aveva, da un lato, confermato il diniego del privilegio di cui all'art. 1023 cod. nav., per mancanza di prova del collegamento tra i crediti iscritti e i singoli aeromobili che avevano formato oggetto dei servizi resi, e, dall'altro, riconosciuto, ai sensi dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., il privilegio generale sui beni mobili in relazione al credito di euro 279.580,00 per addizionale comunale;

– ancora più in particolare, secondo il Tribunale, quest'ultimo privilegio andrebbe riconosciuto poiché il citato art. 2752, terzo comma, cod. civ., nel fare riferimento ai «crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale», rinvierebbe, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, a tutte le disposizioni che disciplinano i tributi comunali e provinciali, così come chiarito dall'art. 13,

comma 13, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214;

– avverso tale decisione hanno proposto ricorso per cassazione Aeroporto di Genova spa e ricorso incidentale Alitalia;

– la ricorrente principale, con un unico motivo relativo al diniego del privilegio speciale sul menzionato credito di euro 484.531,11, ha lamentato la «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 93 n. 4, 96 e 97 legge fall., nonché dell'art. 1023 cod. nav. e dell'art. 116 cod. proc. civ.», osservando che l'ammissione al passivo in via chirografaria del credito comporterebbe un giudicato endofallimentare sull'effettivo svolgimento delle prestazioni secondo la documentazione prodotta, la cui efficacia probatoria non potrebbe essere «scissa e negata» ai soli fini della collocazione privilegiata;

– la medesima ricorrente ha ribadito, in ogni caso, che nell'istanza di ammissione al passivo erano state analiticamente indicate le sigle di immatricolazione identificative di tutti gli aeromobili in relazione ai quali erano sorti i crediti privilegiati e di aver specificato, in un apposito prospetto, l'esatto ammontare del credito garantito da privilegio con riferimento ad ogni volo operato dal vettore;

– la ricorrente incidentale, dal canto suo, ha lamentato la «violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 201 del 2011, dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 e dell'art. 2752, ult. comma, cod. civ.», poiché il credito per addizionale comunale non avrebbe natura tributaria, come espressamente significato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito;

– sempre secondo la ricorrente incidentale, l'addizionale comunale avrebbe natura di corrispettivo di un servizio imprenditoriale, dal momento che il relativo importo viene versato allo Stato e da esso devoluto principalmente alla Società nazionale per l'assistenza al volo (ENAV spa), per compensare i costi sostenuti al fine di garantire la sicurezza ai suoi impianti e la sicurezza operativa.

1.2.– Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene che «il tema sotteso al ricorso incidentale induca a sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale conseguenziale», ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

1.2.1.– A tal fine, occorrerebbe muovere dal rilievo che, successivamente alla proposizione del ricorso per cassazione, questa Corte, con la sentenza n. 167 del 2018, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Tale disposizione stabiliva: «[a]ll'articolo 39-*bis*, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, dopo le parole: "della legge 24 dicembre 2003, n. 350," sono inserite le seguenti: "e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296,"».

Due – prosegue il rimettente – sono «le disposizioni implicate da detta norma»: l'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito.

La prima, per quanto qui rileva, prevede che, «[a]l fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui».

Con tale disposizione, il legislatore avrebbe istituito «due canali di finanziamento della riduzione della spesa pubblica» per il servizio antincendi negli aeroporti: a) il fondo alimentato dalle società di gestione aeroportuale; b) l'incremento dell'addizionale comunale prevista dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003 e pagata dal vettore aereo, che ne trasla il costo sul passeggero, mediante integrazione del prezzo del biglietto.

La seconda disposizione presa in considerazione dall'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, ossia l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, a sua volta, prevede che «[l]e disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e di diritti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

L'inserimento nel citato art. 39-*bis* dei corrispettivi relativi al servizio antincendi (d'ora in avanti, anche: contributi al fondo antincendi), che le società aeroportuali hanno l'obbligo di alimentare in proporzione al traffico generato, avrebbe avuto l'effetto di escluderne la natura tributaria.

Osserva poi il giudice *a quo* che nella citata sentenza n. 167 del 2018 questa Corte:

– ha innanzitutto richiamato il suo costante orientamento in base al quale «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti»: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti da tale decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese;

– ha poi affermato, disattendendo la prospettiva della natura sinallagmatica offerta dall'Avvocatura generale dello Stato, che tutte le suddette caratteristiche del tributo ricorrono nel caso del contributo al fondo antincendi, istituito con l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006;

– ha ancora osservato che la norma ivi scrutinata afferma la natura non tributaria del contributo in parola, ma tale qualificazione legislativa si risolve in una operazione meramente nominalistica, che non si accompagna alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie tributaria;

– ha pertanto concluso che «la norma interpretativa censurata, […] lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente le attribuisce un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico», in violazione del principio di

ragionevolezza.

1.2.2.– Secondo il rimettente, verrebbe allora in rilievo l'eventualità che l'art. 39-*bis* citato sia affetto da illegittimità costituzionale anche in relazione alla dichiarata natura non tributaria delle obbligazioni che sorgono dalle disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco».

Difatti, i sopra cennati elementi strutturali dei tributi, riconosciuti dalla sentenza n. 167 del 2018 con riferimento ai contributi al fondo antincendi, «dovrebbero a maggior ragione ravvisarsi» nell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, di cui l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 ha disposto la maggiorazione proprio al fine di alimentare il predetto fondo.

1.3.– La questione sarebbe «sicuramente e immediatamente» rilevante nel giudizio *a quo*.

La «persistente vigenza» dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, nella parte in cui esclude la natura tributaria delle obbligazioni derivanti dall'addizionale comunale, confliggerebbe con quella natura per contro ravvisata dal Tribunale, ai fini del riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, dunque, risolverebbe in senso negativo la questione posta con il ricorso incidentale, diretto a conseguire l'esclusione del cennato privilegio.

1.4.– In punto di non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ritiene che sia «prospettabile un'ipotesi di illegittimità costituzionale conseguenziale della norma interpretativa» di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, in quanto, «laddove esclude la natura tributaria delle obbligazioni "derivanti dall'addizionale comunale sui diritti di imbarco […]", risulta affetto dalla stessa irragionevolezza […] che la sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 2018 ha ravvisato nella medesima norma interpretativa, con riguardo ai "corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti […]"».

Considerato in diritto

l.− Con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, nella parte in cui prevede che le disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350», «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

Secondo il rimettente, l'addizionale in parola presenterebbe tutti «gli elementi strutturali dei tributi, tradizionalmente individuati dalla giurisprudenza costituzionale», sicché la disposizione censurata, nell'escludere la sua natura tributaria, lederebbe la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, in violazione dell'art. 3 Cost.

Tanto si ricaverebbe, in via «conseguenziale», anche dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale recata dalla sentenza n. 167 del 2018, avente ad oggetto la porzione dello stesso art. 39-*bis* che (in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015) escludeva la medesima natura tributaria per i corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativi al servizio antincendi negli aeroporti; e ciò a maggior ragione perché «sia questi ultimi corrispettivi, sia la maggiorazione dell'addizionale comunale sui

diritti di imbarco […] sono destinati ad alimentare il fondo antincendi» istituito dall'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006.

2.− È preliminare l'esatta perimetrazione dell'odierno *thema decidendum*.

2.1.– La disposizione censurata, rubricata «Diritti aeroportuali di imbarco», afferma la natura non tributaria di diversi prelievi: a) la tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea «di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni»; b) i diritti aeroportuali (ossia i diritti di approdo, di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili e di imbarco per i passeggeri) «di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324»; c) i corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza «di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85»; d) l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili «di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350»; e) i corrispettivi posti a carico delle società di gestione aeroportuale relativi al servizio antincendi «di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Dai lavori parlamentari emerge che l'art. 39-*bis* era stato inserito, con apposito emendamento, al Senato, sul presupposto che i (soli) «diritti e le tasse aeroportuali non sembrano pienamente ascrivibili ad ambiti tributari, ma si configurano prevalentemente come vere e proprie tariffe per servizi resi in specifici ambiti territoriali da soggetti determinati o comunque come oneri dovuti in relazione ad attività od operazioni svolte in spazi riservati agli aerodromi» (così il dossier del Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati 30 ottobre 2007, n. 124). La disposizione, pertanto, avrebbe «lo scopo di evitare lo sviluppo di problematiche interpretative anche ed in particolare con riferimento agli aspetti relativi alle competenze giurisdizionali» (*ibidem*).

2.2.– Questa Corte si è già occupata dell'art. 39-*bis*, riconoscendone la natura interpretativa (sentenze n. 251 del 2014, n. 335 e n. 102 del 2008), in relazione ai diritti aeroportuali, dei quali in diverse occasioni ha affermato la natura non di tributi, ma di corrispettivi di diritto privato (determinati secondo il meccanismo del cosiddetto *price cap*) di alcuni servizi forniti dalle società di gestione aeroportuale (prima con la sentenza n. 51 del 2008 e poi con le citate sentenze n. 102 e n. 335 del 2008, e n. 251 del 2014).

2.3.– La medesima disposizione è stata poi scrutinata con riferimento ai contributi al fondo antincendi.

In particolare, con la sentenza n. 167 del 2018 citata dal rimettente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, che aveva incluso tali contributi nel catalogo recato dall'art. 39-*bis*, affermando che l'esclusione legislativa della loro natura tributaria si risolveva in una operazione meramente nominalistica, che non si accompagnava alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie tributaria, «così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico», in violazione dell'art. 3 Cost.

2.4.– L'odierna questione sollevata dalla Corte di cassazione riguarda, invece, l'art. 39-*bis* nella sola parte in cui afferma la natura non tributaria dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili, che il rimettente per contro ritiene sussumibile tra i tributi e, in particolare, tra quelli locali.

3.– Ancora in via preliminare, è necessario ricostruire l'articolato quadro normativo di riferimento, per come dipanatosi a seguito dei molteplici interventi legislativi che nel tempo hanno riguardato l'addizionale in parola, con la precisazione che oggetto della disamina saranno esclusivamente le disposizioni che riguardano la sua istituzione, la modifica dell'entità e l'individuazione del soggetto deputato alla riscossione e dei beneficiari del prelievo.

3.1.– L'addizionale è stata istituita dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, che l'ha fissata nella misura di un euro per passeggero imbarcato, prevedendo, altresì, che essa «è versata all'entrata del bilancio dello Stato» per la sua «successiva riassegnazione quanto a 30 milioni di euro», in un apposito fondo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinato a compensare ENAV spa «per i costi sostenuti […] per garantire la sicurezza ai propri impianti» e la «sicurezza operativa»; quanto alla residua quota, in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'interno e ripartito, «sulla base del rispettivo traffico aeroportuale», secondo i seguenti criteri: il venti per cento a favore dei comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti e il restante ottanta per cento per il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie.

Con l'art. 6-*quater*, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005, n. 34, l'addizionale è stata incrementata di un euro per passeggero.

Tale incremento è stato destinato ad alimentare il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo, costituito ai sensi dell'art. 1-*ter* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 (Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 3 dicembre 2004, n. 291.

Contestualmente, il citato art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, ha modificato, con il comma 3, le percentuali di assegnazione dell'addizionale "base" di cui all'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, innalzando quella devoluta ai comuni e riducendo quella volta al finanziamento delle misure di contrasto alla criminalità (fissate, rispettivamente, nel quaranta e nel sessanta per cento della quota eccedente trenta milioni di euro).

In seguito, il già citato art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 ha ulteriormente incrementato l'addizionale di cinquanta centesimi di euro per passeggero, destinando il relativo introito al finanziamento della riduzione del costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti (alla medesima finalità ha concorso, sino all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, il fondo antincendi alimentato con i corrispettivi posti a carico delle società aeroportuali di cui si è occupata la sentenza n. 167 del 2018).

Il successivo art. 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2008, n. 166, ha innalzato a tre euro per passeggero l'incremento dell'addizionale già disposto dall'art. 6-*quater*, comma 2, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, prevedendo altresì che – ferma la destinazione al Fondo ivi menzionato – le somme dovute a tale titolo sono versate «dai soggetti tenuti alla riscossione direttamente su una contabilità speciale aperta presso la Tesoreria centrale dello Stato gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)» e intestata al detto Fondo speciale.

L'art. 4, comma 75, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), ha poi disposto un ulteriore incremento dell'addizionale di due euro per passeggero imbarcato, stabilendo che le maggiori somme da esso derivanti sono versate all'INPS, per essere anch'esse destinate al menzionato Fondo

speciale.

L'art. 2, comma 48, lettera *b*), della medesima legge ha anche inserito nell'art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, tre commi, i quali prevedono che: a) la riscossione dell'incremento dell'addizionale avviene a cura dei gestori di servizi aeroportuali, con le modalità in uso per la riscossione dei diritti di imbarco, e il versamento da parte delle compagnie aeree avviene entro tre mesi dalla fine di quello in cui sorge l'obbligo (comma 3-*bis*); b) le somme riscosse sono comunicate mensilmente all'INPS da parte dei gestori di servizi aeroportuali con le modalità stabilite dall'Istituto e ad esso riversate, entro la fine del mese successivo a quello di riscossione, «secondo le modalità previste dagli articoli 17 e seguenti del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241», e a tali somme «si applicano le disposizioni sanzionatorie e di riscossione previste dall'articolo 116, comma 8, lettera *a*), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per i contributi previdenziali obbligatori» (comma 3-*ter*); c) la comunicazione di cui al comma 3-*ter* costituisce accertamento del credito e dà titolo, in caso di mancato versamento, ad attivare la riscossione coattiva, «secondo le modalità previste dall'articolo 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni» (comma 3-*quater*).

I commi 5 e 6 dell'art. 13-*ter* del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, hanno previsto, per il solo 2019, un nuovo incremento dell'addizionale comunale pari a 0,32 euro, «acquisito a patrimonio netto dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale» di cui all'art. 1-*ter* del d.l. n. 249 del 2004, come convertito.

L'art. 26, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui all'art. 6-*quater*, comma 2, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, «sono riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS».

Da ultimo, ai sensi dell'art. 204, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, al fine di «far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo, a decorrere dal 1° luglio 2021, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco» previsto dal citato art. 6-*quater*, comma 2, «sono riversate, nella misura del 50 per cento, alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS di cui all'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e nella restante misura del 50 per cento sono destinate ad alimentare il Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale».

3.2.– Dal sopra descritto quadro normativo emerge, dunque, che, nonostante l'addizionale «comunale» sia stata in origine pensata come prelievo volto a fare fronte alle esigenze finanziarie dei comuni su cui insistono gli aeroporti e di quelli confinanti (dossier del Servizio studi della Camera dei deputati 30 aprile 2004, n. 518/6), essa, sin dalla sua istituzione, è stata in realtà devoluta solo in parte ai predetti comuni.

Tale devoluzione, peraltro, è rimasta nel tempo quantitativamente immutata, nonostante l'addizionale sia stata via via incrementata dalla misura iniziale di un euro all'attuale di sei euro e cinquanta centesimi per passeggero.

4.– In punto di rilevanza, il rimettente afferma che la disposizione censurata, nella parte in

cui esclude la natura tributaria delle obbligazioni derivanti dall'addizionale comunale, confliggerebbe con quella natura per contro ravvisata dal Tribunale di Roma, ai fini del riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata – aggiunge il giudice *a quo* – risolverebbe in senso negativo la questione posta con il ricorso incidentale, diretto a conseguire l'esclusione del cennato privilegio e la conseguente ammissione, in via chirografaria, al passivo dell'amministrazione straordinaria di Alitalia del credito della società di gestione aeroportuale, vantato a titolo di addizionale comunale.

4.1.– La motivazione del rimettente supera il vaglio esterno di non implausibilità rimesso a questa Corte (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), poiché, per decidere sulla spettanza del privilegio – che è il *thema decidendum* posto dal ricorso incidentale su cui si innesta la questione di costituzionalità – esso deve verificare, ai sensi dell'art. 2752, ultimo comma, cod. civ., che quello vantato nel giudizio *a quo* sia un credito di un ente locale avente natura di tributo «locale», e quindi deve fare applicazione della disposizione censurata, che ne esclude in radice la natura tributaria.

4.2.– Non incide sulla rilevanza della questione la circostanza che a fare valere in giudizio il credito per addizionale comunale non sia l'ente locale ma la società aeroportuale, perché quest'ultima agisce quale soggetto deputato alla riscossione, per come espressamente chiarito dall'art. 6-*quater*, comma 3-*bis*, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito (comma, questo, inserito dall'art. 2, comma 48, lettera *b*, della legge n. 92 del 2012).

4.3.– Nemmeno incide sulla rilevanza la circostanza che il giudice *a quo* non abbia ancora sciolto il nodo interpretativo della effettiva riconducibilità dell'addizionale in parola alla nozione di tributo locale, ai sensi dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., nonostante essa si configuri come un prelievo interamente istituito, regolato e riscosso dallo Stato (a mezzo delle società aeroportuali), e che solo in minima parte è destinato a confluire nelle casse dei comuni nel cui territorio insistono gli aeroporti e di quelli limitrofi.

Il riconoscimento del menzionato privilegio, su cui verte il ricorso incidentale all'esame del rimettente, presuppone, infatti, sia il riconoscimento della natura tributaria del credito che la sua riconducibilità – ovviamente per la sola parte devoluta ai comuni – alla nozione di tributo «locale», ai sensi della menzionata disposizione codicistica.

Ne consegue che la pronuncia di questa Corte sulla disposizione censurata che esclude la natura tributaria dell'addizionale comunale può comunque incidere sul percorso argomentativo che sosterrà la decisione del giudizio *a quo* e tanto basta, anche da questa angolazione, a fondare la rilevanza della questione (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, e n. 254 del 2020).

5.– Nel merito, la questione – al di là dell'improprio riferimento alla illegittimità costituzionale in via conseguenziale che, come è noto, non dà luogo ad una diversa modalità di rimessione da parte del giudice comune, ma è un istituto processuale nella esclusiva disponibilità di questa Corte – è fondata.

5.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (*ex plurimis*, sentenze n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 149 del 2021, n. 263 del 2020, n. 167 e n. 89 del 2018, n. 269 e

n. 236 del 2017).

5.2.– Nel caso di specie, ricorrono tutte le caratteristiche del tributo.

5.2.1.– Sussiste, in primo luogo, una (articolata) disciplina legale diretta a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo (art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, e successive modificazioni, quanto all'addizionale "base"; art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, art. 2, comma 5-*bis*, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, e art. 4, comma 75, della legge n. 92 del 2012, quanto ai successivi incrementi), ossia il vettore aereo, che è tenuto a corrispondere la somma di sei euro e cinquanta centesimi per ogni passeggero imbarcato (ferma la traslazione sui passeggeri medesimi).

5.2.2.– Non ricorre un rapporto sinallagmatico tra il vettore e i vari destinatari del gettito sopra indicati: il primo, infatti, è doverosamente soggetto al tributo a prescindere dalla sua volontà e senza che fruisca dei "servizi" che l'addizionale va ad alimentare (e che sono per contro rivolti alla collettività indifferenziata, ovvero al personale del settore del trasporto aereo, ovvero, ancora, a tutti gli utenti delle strutture aeroportuali e ferroviarie o del sistema previdenziale).

Né, ancora, la misura dell'addizionale è in alcun modo commisurata al costo di quei servizi.

5.2.3.– Il prelievo è connesso ad un presupposto economicamente rilevante, essendo ancorato al numero dei passeggeri imbarcati e quindi, in definitiva, al fatturato realizzato dal vettore (sia pure al netto dei passeggeri che, pur avendo pagato il biglietto, decidono di non volare: così detto *no-show*), ed è finalizzato a sovvenire pubbliche spese.

L'addizionale, più in particolare, è volta a sostenere: a) i costi di sicurezza delle strutture e degli impianti di ENAV spa; b) i maggiori costi dei comuni sede di aeroporti e limitrofi, relativi alle infrastrutture e ai servizi indotti dalla presenza sul territorio degli aeroporti medesimi; c) il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e ferroviarie; d) dal 2005, il finanziamento del Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo; e) dal 2006, i costi del servizio statale antincendi; f) dal 2019, il finanziamento della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS.

5.3.– L'affermazione della natura non tributaria dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili, operata dalla disposizione censurata, si risolve, anche in questo caso, in «una operazione meramente nominalistica, che non si accompagna alla modifica sostanziale dei ricordati elementi strutturali della fattispecie tributaria» (sentenza n. 167 del 2018).

La norma interpretativa censurata, dunque, «lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente le attribuisce un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (ancora, sentenza n. 167 del 2018).

Da tale lesione, che si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 167 del 2018, n. 86 del 2017, n. 87 del 2012 e n. 335 del 2008), consegue l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della disposizione censurata.

6.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, limitatamente alle parole «nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350,».

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, limitatamente alle parole «nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.