



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6224 del 2021, proposto da Forship s.p.a. unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Turci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 00314/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 settembre 2022 il Cons. Francesco De Luca e udito per la ricorrente l'avvocato Antonella Turci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Forship s.p.a. unipersonale, ricorrendo dinnanzi al Tar Piemonte, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (nel prosieguo ART o Autorità) n. 141 del 19.12.2018 (e gli atti connessi), recante "*Misure e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2019*".

Adendo la sede giurisdizionale, in particolare, l'operatore economico ha contestato: a) la possibilità di essere assoggettato all'obbligo di pagare il contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in relazione all'anno 2019; b) il difetto di motivazione alla base della delibera censurata; c) l'irragionevole sottoposizione allo stesso trattamento contributivo di operatori titolari di posizioni differenziate, discendente dalla previsione di una contribuzione unica per tutti gli operatori sottoposti ad una qualsiasi attività dell'ART, calcolata sul solo costo complessivo di funzionamento dell'ART.

2. Il Tar Piemonte, con la sentenza odiernamente appellata, ha respinto il ricorso, ritenendo che:

- l'operatore economico fosse soggetto alla pubblica contribuzione in relazione all'attività di terminalista portuale e vettore marittimo;

- sussistessero idonei presupposti riferiti ai documenti contabili programmatici e consuntivi, oltre che la coerenza con essi della delibera relativa al contributo, in tale modo essendo possibile ricostruire la ratio alla base della decisione gravata;

- dovesse ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma contributiva, alla stregua della giurisprudenza di questo Consiglio di Stato formatasi in materia.

3. La ricorrente in primo grado ha proposto appello avverso la sentenza pronunciata dal Tar, deducendone l'erroneità con l'articolazione di plurime censure.

4. L'Autorità si è costituita in giudizio, resistendo al ricorso.

5. Le parti hanno depositato memorie difensive insistendo nelle rispettive conclusioni. L'appellante ha depositato, altresì, repliche alle avverse deduzioni.

6. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza del 29 settembre 2022.

7. L'appello è infondato; il che esime il Collegio dallo statuire sull'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado opposta dall'Autorità in sede di memoria conclusionale (così come è possibile prescindere dall'asserita inammissibilità di tale eccezione, rilevata dall'appellante in sede di replica): la parte appellata non potrebbe, infatti, ricavare dall'accoglimento di una tale eccezione di rito un'utilità maggiore rispetto da quella ritraibile dal rigetto, nel merito, dell'avversa impugnazione.

8. Con il primo motivo di appello viene censurato il capo decisorio con cui il Tar ha ritenuto di ricondurre l'appellante nel novero dei soggetti obbligati alla pubblica contribuzione.

8.1 Invero, secondo la prospettazione attorea, la giurisprudenza di questo Consiglio avrebbe riconosciuto la sussistenza dell'attività regolatoria da parte di ART solo per i terminalisti portuali ferroviari; tali principi non potrebbero applicarsi all'odierna appellante, la quale sarebbe un armatore

di navi RO – RO (dall'inglese Roll On Roll Off) ovvero navi traghetto passeggeri senza connessione con alcuna infrastruttura ferroviaria.

La società Forship non sarebbe neppure concessionaria di alcuna linea o servizio di trasporto marittimo con oneri di servizio pubblico, svolgendo la propria attività nell'ambito di un mercato liberalizzato, non sottoposto a regolazione.

Per l'effetto, l'Autorità non avrebbe potuto avanzare alcuna pretesa contributiva nei confronti della ricorrente, non avendo esercitato alcun potere regolatorio nei confronti delle imprese di trasporto marittimo. Peraltro, i meri beneficiari dell'azione istituzionale dell'Autorità non potrebbero coincidere con i destinatari della regolamentazione e, come tali, non potrebbero essere sottoposti alla relativa contribuzione.

Nel settore del trasporto marittimo l'Autorità aveva esercitato una potestà, quale organismo di attuazione del regolamento n. 1177 del 2010, diversa da quella regolatoria; il che confermava l'impossibilità di includere tra i soggetti passivi del contributo gli operatori esercenti il trasporto marittimo di passeggeri (salva l'ipotesi del trasporto connotato da oneri di servizio pubblico, non rilevante nella specie).

8.2 Il motivo di appello è infondato.

8.3 *Ratione temporis*, deve trovare applicazione nel caso di specie la formulazione dell'art. 37, comma 6, lett. b), d.l. 201/11 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, successiva alla riforma del 2018 (art. 16, comma 1, lett. a-ter), D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla L. 16 novembre 2018, n. 130), ai sensi della quale “*all'esercizio delle competenze di cui al comma 2 e alle attività di cui al comma 3, nonché all'esercizio delle altre competenze e alle altre attività attribuite dalla legge, si provvede [...] mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato....*”.

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

In particolare, avuto riguardo alla formulazione successiva alla riforma del 2018:

- quanto alla base imponibile e all'aliquota, la norma primaria demanda all'Autorità, da un lato, il potere di precisare, in base ad appositi criteri tecnici di carattere economico e contabile, la nozione di “*fatturato*” da prendere in esame con riguardo allo specifico settore di riferimento, al fine di individuare la grandezza economica suscettibile di essere incisa dalla contribuzione; dall'altro, limita il potere di definizione dell'aliquota all'uopo applicabile -e, quindi, della percentuale da rapportare alla base imponibile per l'esatta determinazione del *quantum debeat*-, prevedendo la necessità che il contributo non superi l'un per mille del relativo fatturato;

- quanto al presupposto e al soggetto passivo del contributo, il legislatore, discorrendo di “*operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel*

mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge", individua direttamente, senza l'intermediazione del potere amministrativo:

- a) il presupposto del rapporto contributivo nello svolgimento di attività economica di trasporto in uno dei mercati per cui sia stato anche soltanto avviato l'esercizio "*delle competenze o [nel] compimento delle attività previste dalla legge*" da parte dell'Autorità, senza limitazione alcuna in ragione della tipologia di competenza o di attività in concreto rilevante; nonché
- b) il soggetto passivo nell'operatore economico esercente l'attività di trasporto, senza, dunque, distinguere tra i gestori delle infrastrutture e dei servizi e gli operatori economici che si avvalgono di tali infrastrutture e servizi per l'attività di trasporto.

8.4 Soffermando l'attenzione sul presupposto contributivo, sembra doversi ammettere la rilevanza di tutte le funzioni istituzionali svolte dall'Autorità, anche non riconducibili alla potestà regolatoria.

Difatti, mentre la formulazione normativa anteriore alla riforma del 2018 discorreva espressamente di un contributo dovuto da parte dei "*gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati*" - limitando, dunque, la propria portata applicativa ai soli destinatari delle funzioni regolatorie dell'Autorità - l'attuale previsione normativa (applicabile nella specie) riguarda tutti gli operatori economici esercenti attività di trasporto in un mercato in relazione al quale l'Autorità ha avviato una qualsiasi delle attività o delle competenze ad essa riservate.

L'Autorità odierna appellante, del resto, è attributaria non soltanto di poteri di regolamentazione (cfr. ad esempio, l'art. 37, comma 2, lett. a), b) d), d.l. n. 201 del 2011), ma anche di poteri pubblici aventi natura giuridica differente, quali quelli di vigilanza sul mercato (ex art. 37, comma 2, lett. c), d.l. n. 201 del 2011) o sanzionatori (ex art. 37, comma 2, lett. l), d.l. n. 201 del 2011).

Pertanto, posto che l'art. 37, comma 6, cit., *ratione temporis* applicabile alla specie, ha riguardo a tutte le attività e competenze, si conferma che il presupposto contributivo può essere integrato dallo svolgimento di tutte le funzioni comunque riconducibili alle attribuzioni dell'Autorità.

Peraltro, a tali fini, non risulta neppure necessaria la definizione dei relativi procedimenti attraverso l'adozione degli atti conclusivi, essendo sufficiente il loro avvio: una tale conclusione eseguitica è imposta dal dato positivo, oltre che da ragioni teleologiche.

Sul piano letterale, come osservato, è lo stesso legislatore che discorre di avvio dell'esercizio delle competenze e dei compiti, non richiedendo la conclusione dei relativi procedimenti con l'adozione dei provvedimenti definitivi.

Sotto un profilo teleologico, l'esigenza sottesa all'imposizione del contributo per cui è causa è quella di permettere alla struttura organizzativa di potere operare nello svolgimento delle proprie funzioni, il che impone un finanziamento non soltanto delle attività svolte dall'organo decisorio, ma anche delle attività preparatorie, spesso protratte nel tempo e richiedenti un investimento in risorse economiche e strumentali, essenziali per giungere alla decisione finale.

Tali attività, pure ove non culminate con l'adozione del provvedimento finale, dovrebbero poter beneficiare del finanziamento in parola, integrando, per l'effetto, il presupposto contributivo per cui è causa.

8.5 Prendendo in esame, infine, il soggetto passivo del contributo, la norma primaria fa riferimento agli operatori nel settore del trasporto.

Diversamente da quanto previsto dalla disciplina previgente (anteriore alla riforma del 2018), in cui la contribuzione gravava sui soli gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, la platea degli obbligati è individuata attraverso il rinvio ad un'ampia nozione di operatori esercenti attività nel "mercato dei trasporti", sottoposti ad una delle attività o competenze dell'Autorità, anche soltanto avviate.

Devono, pertanto, ritenersi annoverabili tra i soggetti passivi non soltanto i diretti destinatari delle decisioni assunte (o in via di adozione) dall'Autorità, ma anche quelli che siano interessati o beneficiati dalla relativa azione istituzionale, facendosi, comunque, questione di soggetti economici che operano in un mercato oggetto dell'intervento autoritativo dell'odierna appellata (anche soltanto avviato).

8.6 In definitiva, tenuto conto degli elementi costitutivi dell'obbligazione contributiva, deve ritenersi che:

- sul piano soggettivo, non vi sia più la possibilità di distinguere tra destinatari e beneficiari dell'attività istituzionale dell'Autorità (come avveniva sotto la vigenza della precedente disciplina), rientrando nel perimetro soggettivo dell'obbligazione contributiva anche quegli operatori che, sebbene non obbligati all'applicazione delle prescrizioni poste dall'Autorità (e, dunque, non destinatari della relativa regolamentazione), siano dalle stesse beneficiati - perché titolari di situazioni giuridiche attive azionabili nei confronti dei soggetti obbligati - trattandosi, comunque, di soggetti economici operanti in mercati interessati dall'azione istituzionale dell'odierna appellata;

- sul piano oggettivo, rilevi non soltanto la regolamentazione, ma qualsiasi altra attività o competenza dell'Autorità, ivi compresi i poteri di vigilanza e sanzionatori.

La Sezione (tra le altre, 8 febbraio 2021, n. 1140), prendendo posizione sulla disciplina successiva alla riforma del 2018, ha infatti precisato che la disciplina si incentra su *“un unico concetto unitario, comprendente gli “operatori economici operanti nel settore del trasporto”, facendo così risaltare la ratio centrale della disciplina stessa, che si fonda sul beneficio che le categorie imprenditoriali ricevono dalla regolazione stessa, dove quindi la preminenza del fattore di utilità rende superflua la frammentazione nelle due categorie, fermi restando gli ulteriori presupposti per l'effettiva assoggettabilità a tributo”*, con la conseguenza che *“dopo la riforma del 2018, ciò che appare necessario appurare, stante la omnicomprensività della nozione soggettiva, è la mera circostanza dell'effettivo avvio nel mercato di riferimento de “l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge”, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari”*

8.7 Alla luce di tali considerazioni, è possibile soffermarsi sul caso di specie.

8.8 Al riguardo, occorre verificare se l'odierna appellante operi nel settore del trasporto e, in caso affermativo, se nell'ambito dei mercati in cui la stessa esercita la propria impresa l'Autorità avesse già avviato, alla data di adozione del provvedimento impugnato in prime cure (in applicazione del principio del tempus regit actum, che impone di valutare la legittimità di un atto tenuto conto dello stato di fatto e di diritto esistente al momento del suo compimento), competenze o attività istituzionali.

8.9 Nel caso di specie, per stessa ammissione della ricorrente, la società Forship è *“un armatore di navi RO – RO (dall'inglese Roll On Roll Off) ovvero navi traghetto passeggeri senza connessione con alcuna infrastruttura ferroviaria”* (pag. 11 ricorso in appello); il che è coerente con quanto emergente dalla visura camerale in atti, recante un puntuale riferimento (anche) al trasporto marittimo di passeggeri.

Si è, dunque, in presenza di un operatore economico esercente (tra l'altro) attività di trasporto marittimo di passeggeri, impegnato, per l'effetto, “*nel settore del trasporto*” ai sensi di quanto previsto dall'art. 37, comma 6, lett. b, cit.

8.10 Ciò posto, ai fini della sottoposizione all'obbligazione contributiva per cui è causa, occorre accertare, altresì, se l'Autorità avesse avviato, alla data di adozione della delibera impugnata in prime cure, nel settore del trasporto marittimo di passeggeri, l'esercizio di competenze o attività istituzionali.

Il Collegio ritiene di fornire una risposta positiva a tale interrogativo.

In particolare, l'ART rappresenta l'organismo responsabile dell'esecuzione del regolamento sui diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne (d. lgs 29 luglio 2015, n. 129 - art. 25 Regolamento CE 1177/2010 “*relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004*”), avendo esercitato in tale veste specifiche competenze:

- a) sia regolatorie, attraverso la definizione (delibera n. 86/2015) delle norme disciplinanti il procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento n. 1177/2010;
- b) sia di vigilanza, mediante la richiesta di informazioni funzionali alla verifica della corretta ottemperanza delle prescrizioni di settore (cfr. note del 27.1.2016 e del 27.5.2016 prodotte in primo grado dall'Autorità).

8.11 Quanto alla potestà regolamentare, trattasi di competenza esercitata dall'Autorità quale organismo responsabile del regolamento CE n. 1177 del 2010, influente sul mercato del trasporto marittimo dei passeggeri.

Come osservato, ai fini dell'assoggettamento alla pubblica contribuzione, deve ritenersi rilevante qualsiasi competenza o attività comunque riferibile agli operatori esercenti attività economica in uno specifico mercato del trasporto.

Tra tali competenze devono annoverarsi anche quelle regolatorie, sia se volte a disciplinare (sul piano sostanziale) l'attività economica degli operatori di mercato, sia se tese (sul piano procedimentale) a regolare il *quomodo* dell'esercizio dei pubblici poteri cui gli stessi operatori sono assoggettabili in ragione dell'impresa esercitata.

Anche in tali ultime ipotesi, si è, infatti, in presenza di previsioni influenti sulla sfera giuridica di operatori economici esercenti attività di trasporto - cui vengono pure riconosciuti specifici diritti procedimentali nel rapporto amministrativo con l'Autorità di settore - , poste in essere nell'esercizio di una competenza istituzionale (regolamentare) dell'Autorità.

Per l'effetto, anche la regolazione della procedura sanzionatoria per illeciti commessi dai vettori marittimi in violazione dei diritti dei passeggeri che viaggiano per mare (come riconosciuti dalla disciplina unionale) è idonea ad integrare gli elementi costitutivi dell'obbligazione contributiva:

- tanto in relazione al presupposto della contribuzione, dato dallo svolgimento di attività economica in un settore del trasporto in cui l'Autorità ha avviato l'esercizio di proprie attività o competenze, facendosi questione di una competenza regolamentare influente sul mercato del trasporto marittimo di passeggeri;

- quanto con riguardo al soggetto passivo, influenzando tale competenza sui vettori marittimi, cui vengono accordati specifici diritti procedurali in relazione ai procedimenti cui gli stessi possono essere sottoposti in ragione dell'attività di trasporto esercitata.

8.12 In ogni caso, la documentazione in atti comprova che l'Autorità ha esercitato nei confronti dei vettori marittimi (non soltanto il potere regolamentare, per la disciplina dei relativi procedimenti sanzionatori, ma anche) il potere di vigilanza, funzionale a verificare la corretta osservanza delle prescrizioni imposte agli operatori di mercato a garanzia dei diritti dei passeggeri.

In particolare:

- con la nota n. 477 del 27 gennaio 2016, rivolta alle autorità portuali e alle imprese marittime (tra cui l'odierna appellante), l'Autorità, richiamato l'obbligo informativo in favore dei passeggeri posto dall'art. 23, par. 1, Regolamento (UE) n. 1177/2010 e la sanzione amministrativa pecuniaria prevista in caso di sua inosservanza, ha chiesto la trasmissione delle *“informazioni relative alle modalità attraverso le quali i sopra indicati soggetti hanno dato attuazione agli obblighi previsti dall'art. 23, paragrafo 1, del Regolamento, indicando il contenuto e il formato – con evidenza fotografica – delle informazioni sui diritti dei passeggeri messe a disposizione del pubblico”*;

- con la nota n. 3932 del 27 maggio 2016, destinata alle imprese marittime, l'Autorità, nel richiamare la precedente nota del 27 gennaio 2016, ha evidenziato la necessità di informare adeguatamente i passeggeri, a bordo delle navi, nei porti e nei terminali portuali degli estremi dell'organismo responsabile dell'attuazione designato dallo Stato membro; inoltre, al fine di promuovere l'adempimento di tale obbligo, la stessa Autorità, da un lato, ha elaborato uno schema di avviso, trasmesso alle imprese, da mettere a disposizione dei passeggeri, a bordo delle navi, nei porti e nei terminali portuali, ai sensi dell'art. 23, paragrafo 1, del Regolamento, dall'altro, ha chiesto alle stesse imprese marittime di fornire riscontro in ordine alle modalità attraverso cui sarebbe stata data diffusione dell'avviso, anche con evidenza fotografica.

La documentazione in atti dimostra, dunque, che l'Autorità, ancora prima dell'adozione della delibera impugnata in primo grado, non soltanto aveva regolato il procedimento sanzionatorio per violazione della disciplina di tutela dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, ma aveva pure concretamente esercitato il potere di vigilanza, attraverso la richiesta di informazioni funzionali alla verifica della corretta ottemperanza delle prescrizioni di settore e l'invio di modelli utili per assicurare il corretto adempimento degli obblighi (informativi) posti dal quadro normativo di riferimento.

Anche in tale caso si fa questione di una competenza (vigilanza) esercitata nei confronti degli operatori del trasporto marittimo di passeggeri.

8.13 In definitiva, ricorrono gli elementi costitutivi dell'obbligazione contributiva a carico dell'odierna appellante, costituente un vettore marittimo operante nell'ambito di un mercato (trasporto marittimo di passeggeri) in cui l'Autorità aveva avviato l'esercizio delle proprie competenze (regolamentari e di vigilanza) in data anteriore all'adozione della delibera per cui è causa.

Per l'effetto, il primo motivo di appello è infondato, rientrando la società Forship nel perimetro applicativo soggettivo del contributo in contestazione; ciò, quanto meno in relazione all'attività di vettore marittimo di passeggeri.

Posto che, con il primo motivo di appello, non risultano svolte specifiche censure in relazione al *quantum* dell'obbligazione contributiva – contestandosi, piuttosto, la sottoposizione della ricorrente

alla relativa obbligazione – non risulta utile la disamina delle ulteriori doglianze riguardanti il possesso, in capo alla ricorrente, della qualifica di terminalista portuale o di vettore marittimo di merci.

Difatti, a prescindere dalla possibilità di imputare alla società Forship tali ulteriori qualifiche e dall'effettivo avvio di attività e competenze dell'Autorità nei rispettivi mercati (del trasporto marittimo di merci, nonché delle operazioni e dei servizi portuali), la decisione del primo motivo di appello non potrebbe mutare.

In particolare, non sarebbe, comunque, possibile sottrarre la società Forship dall'obbligazione contributiva, discendendo un tale esito, di per sé, dalla qualifica (pacifica) di vettore marittimo di passeggeri assunta dall'appellante e dalle competenze esercitate nel relativo mercato dall'odierna Autorità intimata.

Di conseguenza, non influendo sulla decisione del presente motivo di appello, tali ulteriori censure, riferite a mercati del trasporto diversi da quello marittimo di passeggeri, possono essere assorbite.

9. Con il secondo motivo di appello viene dedotto il difetto di istruttoria e di motivazione inficiante la delibera per cui è causa.

9.1 In particolare, secondo quanto dedotto dall'appellante, non potendo l'Autorità ricevere un contributo complessivamente superiore alle proprie necessità, le richieste di pagamento dovrebbero essere corredate da idonea motivazione, volta a specificare gli oneri correlati allo svolgimento dell'attività regolatoria e il loro ragionevole costo; ciò, a prescindere dall'iter procedurale seguito.

Nella specie la delibera e il decreto di esecutività non indicherebbero i costi di funzionamento dell'Autorità, la loro misura rispetto all'attività regolatoria e il loro ammontare al fine di giustificare l'importo della contribuzione richiesta agli operatori di mercato.

Ne deriva che la mancata puntuale indicazione nelle delibere *de quibus* delle voci di spesa finanziate dal contributo, non renderebbe possibile alcuna verifica sulla correttezza della richiesta di pagamento avanzata dall'Autorità, con conseguente violazione dei diritti di difesa delle parti incise.

9.2 Il motivo di appello è infondato.

9.3 Il provvedimento amministrativo può recare anche una motivazione *per relationem*, ammessa dall'art. 3, comma 3, della legge 241 cit., nelle ipotesi in cui sia preceduto e giustificato da atti istruttori in esso espressamente richiamati, resi disponibili alla parte incisa dall'esercizio del pubblico potere (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. II, 18 febbraio 2020, n. 1223).

Il concetto di disponibilità di cui all'art. 3, l. n. 241 del 1990, non richiede, peraltro, ai fini della legittimità della determinazione in concreto assunta, che l'atto amministrativo menzionato *per relationem* sia unito imprescindibilmente al documento o che il suo contenuto sia riportato testualmente nel corpo motivazionale, essendo sufficiente che esso sia reso disponibile per l'interessato, potendo essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti amministrativi (Consiglio di Stato, sez. III, 20 marzo 2015, n. 01537): il tempo occorrente per la relativa acquisizione, a seconda delle peculiarità del caso concreto, potrebbe, al più, valorizzarsi ai fini dell'individuazione del *dies a quo* dell'impugnazione, ma non risulterebbe idoneo ad incidere sulla legittimità dell'atto assunto.

9.4 L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie determina il rigetto del secondo motivo di appello.

La delibera impugnata in primo grado richiamava espressamente “*il bilancio di previsione per l'anno 2019 approvato dal Consiglio dell'Autorità il 19 dicembre 2018, previo parere favorevole del Collegio dei Revisori, e preso atto, pertanto, del fabbisogno stimato per le spese di funzionamento dell'Autorità*”.

Pertanto, alla stregua di quanto emergente dal contenuto motivazionale della delibera *de qua*, l'aliquota è stata effettivamente determinata in funzione delle spese di funzionamento dell'Autorità, per come stimate nel relativo bilancio di previsione.

La motivazione *per relationem*, come osservato, è ammessa, a condizione che gli atti richiamati siano disponibili per i destinatari del provvedimento finale: nella specie, non emergono ragioni per ritenere il bilancio *de quo* indisponibile per l'appellante, tenuto conto altresì della possibilità per l'odierna appellante di avanzare apposita istanza di accesso agli atti, al fine di ottenere l'ostensione di un atto influente sulla propria sfera giuridica, in quanto richiamato nella delibera per cui è causa e, per tale via, concorrente a delineare le ragioni giustificatrici della decisione in concreto assunta (in specie, in ordine all'aliquota contributiva applicabile e, dunque, al *quantum* del contributo richiedibile agli operatori del settore).

Ne deriva che l'appellante era in condizione di comprendere le ragioni alla base della decisione contestata, incentrate sulla quantificazione del contributo nella misura necessaria per finanziare i costi operativi stimati in sede di bilancio di previsione; il che esclude non soltanto un difetto motivazionale, ma anche la violazione dei diritti di difesa della ricorrente, che avrebbe ben potuto svolgere specifiche censure contro l'iter logico giuridico seguito dall'Autorità per pervenire alla quantificazione dell'aliquota contributiva.

9.5 Non potrebbe, peraltro, argomentarsi diversamente rilevando che l'Autorità non ha prodotto nell'odierno giudizio il bilancio in parola.

Invero, la censura attorea riguarda il difetto di motivazione e di istruttoria, per l'assenza di una preventiva stima dei costi di funzionamento da finanziare con la contribuzione in contestazione: per la disamina di tale censura non occorre acquisire il bilancio, essendo sufficiente dare atto che l'istruttoria e la motivazione risultavano adeguati, avendo l'Autorità, dapprima, approvato il bilancio di previsione – atto accessibile agli interessati – e, successivamente, in sua funzione, provveduto alla definizione dell'aliquota contributiva, in tale modo svolgendo un'attività coerente, sulla base di un'adeguata istruttoria e alla luce di un'adeguata motivazione.

10. Infine, devono essere esaminati unitamente, per ragioni di connessione, il terzo, il quarto e il quinto motivo di appello, riguardanti l'irragionevole equiparazione di operatori economici asseritamente titolari di posizioni differenziate.

10.1 In particolare, con il terzo motivo di appello la società ricorrente deduce l'assoggettamento al medesimo trattamento di soggetti in posizioni diverse: invero, la novella legislativa del 2018 avrebbe introdotto più categorie di soggetti nel novero dei contribuenti (non più solo i soggetti regolati, ma anche altri soggetti), con la conseguenza che il contributo avrebbe dovuto essere diversificato.

Nella specie, l'unica attività esercitata dall'Autorità nell'ambito di operatività della ricorrente riguardava l'applicazione delle norme europee di tutela dei diritti dei passeggeri che viaggiano per mare e per vie interne: si tratterebbe di attività marginale rispetto alle altre attività istituzionali, come

comprovato anche dal numero di procedimenti avviati, peraltro caratterizzati dalla brevità dell'istruttoria.

La delibera *de qua*, dunque, avrebbe gravato la ricorrente di un onere economico destinato, per la maggior parte, a finanziare uffici dell'Autorità aventi competenza in materie o settori diversi rispetto a quelli interessati dall'impresa esercitata dalla stessa appellante.

In definitiva, ciò porterebbe a far “*pagare lo stesso contributo alle diverse imprese cui la delibera è indirizzata a prescindere dalle attività che ART compie nei loro confronti e tale abnormità configura una evidente violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Corte Cost...*” (pag. 24 ricorso in appello).

Occorreva, inoltre, verificare se l'Autorità avesse effettivamente la necessità di effettuare l'imposizione, non potendosi creare un budget svincolato dalle necessità del suo funzionamento.

Il Tar avrebbe omesso di statuire su tali censure.

10.2 Con il quarto motivo di appello viene dedotto che, un'interpretazione diversa da quella proposta dalla ricorrente, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 23 Cost. in quanto violerebbe il principio di uguaglianza e il principio di riserva di legge, poiché il contributo pagato dalle imprese che non operano in settori regolati andrebbe a coprire le necessità di finanziamento per l'attività di regolazione di ART.

10.3 Con l'ultimo motivo di appello si deduce l'omessa pronuncia sulla domanda di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo contributivo in capo alla società, da ritenere non compresa tra i soggetti tenuti al pagamento del contributo.

La ricorrente insiste nelle proprie censure, rilevando che:

- la delibera impugnata in prime cure non avrebbe indicato le necessità di finanziamento (né nella loro totalità, né in maniera analitica rispetto alle attività svolte al di fuori dei servizi regolati);
- non potrebbero assoggettarsi allo stesso trattamento le diverse categorie soggettive comprese nella portata dell'obbligo contributivo, occorrendo che la delibera istitutiva del contributo motivi indicando le necessità di finanziamento e parametrando il contributo in ragione degli oneri generati dall'attività istituzionale svolta nei diversi settori;
- sussisterebbe soltanto un ufficio competente nell'attività sanzionatoria, responsabile peraltro di un numero esiguo di procedimenti avviati, fonte di un onere economico “minimale”, l'unico ripartibile tra gli operatori del relativo settore;
- un tale *modus procedendi* discenderebbe anche da quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269/17, che aveva ritenuto legittimo un criterio teso a fare gravare l'onere contributivo in capo alle imprese destinatarie prevalenti dell'attività istituzionale dell'Autorità di settore;
- non potrebbe imputarsi in capo alle imprese per le quali ART svolge attività minimale il medesimo contributo pagato dalle imprese che, invece, ne determinano il maggiore onere di funzionamento; ciò determinando sia la violazione dell'art. 3 Cost., sia l'imputazione, in capo all'appellante, di un contributo maggiore rispetto a quanto necessario per il finanziamento delle attività relative ai settori in cui opera la Forship s.p.a.

10.4 I motivi di appello sono infondati.

10.5 Preliminarmente, si osserva che, in ragione dell'effetto devolutivo proprio dell'appello, l'omessa pronuncia ovvero la contraddittorietà o l'erroneità della motivazione giudiziale non determinano l'annullamento con rinvio della sentenza gravata (non ricorrendo alcuna delle fattispecie di rimessione al primo giudice ex art. 105 c.p.a.), né comportano la riforma della pronuncia di prime cure, ammissibile soltanto ove si giunga ad un diverso esito della controversia.

Pure di fronte ad una omessa pronuncia ovvero ad una motivazione contraddittoria o erronea, occorre che il giudice *ad quem* verifichi se il contenuto dispositivo della decisione assunta dal Tar sia, comunque, corretto.

Sempre in via preliminare, deve ribadirsi l'adeguatezza dell'istruttoria svolta dall'Autorità, incentrata sulla quantificazione dei costi stimati di funzionamento e sulla parametrizzazione del contributo per cui è causa a tali costi, senza l'emersione di importi da riscuotere eccedenti rispetto all'effettivo fabbisogno istituzionale dell'Autorità; né una prova contraria risulta fornita dall'appellante, sebbene l'opposta circostanza integrasse il fatto costitutivo della relativa censura impugnatoria.

10.6 Ciò posto, le doglianze attoree sono argomentate sulla base di un assunto infondato, dato dalla necessaria correlazione tra il *quantum* contributivo esigibile dal singolo operatore e il carico regolatorio (o l'intensità dell'attività istituzionale) cui lo stesso è sottoposto.

Invero, il contributo in esame non è giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge per il finanziamento di una spesa pubblica, correlata ai costi di funzionamento dell'odierna Autorità appellata.

La circostanza per cui l'art. 37, comma 6, lett. b), D.L. n. 201/11 cit. richieda, per l'assoggettamento alla pubblica contribuzione, l'avvio dell'attività istituzionale in un dato settore non giustifica una diversa conclusione, tenuto conto che il legislatore, da un lato, non ha subordinato il pagamento del contributo alla costituzione di un rapporto individuale tra l'Autorità beneficiaria e il contribuente inciso, dall'altro, non ha commisurato il *quantum debeatur* all'intensità dell'azione istituzionale svolta dall'Autorità in ciascuno dei mercati rientranti nella sua sfera di intervento.

Pertanto, facendosi questione di prestazione patrimoniale imposta, originata dallo svolgimento di attività economica di trasporto in uno dei mercati in cui l'Autorità ha avviato l'esercizio delle proprie attività o competenze, non emerge alcun rapporto sinallagmatico tra le parti, tale da imporre la commisurazione della contribuzione al *quantum* della funzione istituzionale svolta dalla parte pubblica.

Piuttosto, il contributo risulta rapportato ragionevolmente alla capacità contributiva espressa dal contribuente, rappresentata dal fatturato generato nello svolgimento dell'attività di impresa, costituente un indicatore della forza economica del soggetto passivo suscettibile di essere incisa dalla pubblica contribuzione.

In definitiva, a fronte di una prestazione patrimoniale imposta, è ragionevole commisurare il quantum del contributo alla capacità economica espressa dal contribuente, rilevando l'avvio delle attività e competenze istituzionali dell'Autorità nel mercato soltanto per l'individuazione del perimetro soggettivo dell'obbligazione contributiva, ma non anche per la determinazione del *quantum* esigibile da ogni operatore economico.

10.7 Trattasi di principi coerenti con la giurisprudenza della Sezione (12 luglio 2021, n. 5249), secondo cui “*Sul punto vale sottolineare, a confutazione della censura, la natura del prelievo tributario in questione, dovuto indipendentemente dal fatto che il soggetto passivo abbia ricevuto una concreta utilità e destinato a favorire la generalità dei consociati e a preservare l'indipendenza dell'Autorità (cfr. Corte cost. 269/2017, al punto 9.2. in relazione al contributo dovuto all'AGCM e prima ancora la 256/2007). Il che, in assenza di indici sintomatici specifici, che non sono stati prospettati, esclude che sia tacciabile di abnormità o di manifesta irragionevolezza la misura dell'aliquota applicata nel caso in esame; sulla base di un calcolo che, giova ricordare, ha riguardo al fabbisogno dell'Autorità, quale risultante dai bilanci preventivi e dal rendiconto della gestione soggetti al controllo della Corte dei conti, e che ha superato anche il vaglio dell'approvazione con il D.P.C.M. 17 gennaio 2019*”, con l'ulteriore precisazione per cui “*il richiamo alla giurisprudenza costituzionale, in particolare alla sentenza 69/2017, unitamente ai chiarimenti normativi sopravvenuti in seguito, induce il Collegio a non rinvenire il presupposto per sollevare una nuova questione di legittimità...*”.

10.8 Le censure attoree, alla luce dei rilievi svolti, non sono meritevoli di favorevole apprezzamento, in quanto:

- il disposto positivo ancora la quantificazione del contributo alla capacità economica espressa dal soggetto inciso, non rilevando l'intensità del carico regolatorio cui il contribuente è sottoposto o, comunque, il *quantum* dell'azione istituzionale svolta dall'Autorità nel relativo mercato;

- una tale decisione legislativa non può ritenersi di dubbia compatibilità con i principi di cui agli artt. 3 e 23 Cost., non risultando irragionevole o foriera di ingiustificate disparità di trattamento;

- in particolare, non scorrendosi di un vincolo sinallagmatico tra le parti, l'intensità dell'azione istituzionale svolta sul singolo mercato rappresenta un elemento irrilevante per la commisurazione dell'onere contributivo, da parametrare (al pari di quanto avviene, in via generale, per le prestazioni comportanti una decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, non integrante alcuna modifica di un rapporto sinallagmatico, connessa ad un presupposto economicamente rilevante e tesa a sostenere pubbliche spese) alla capacità economica del soggetto passivo;

- per l'effetto, l'Autorità, nel definire l'aliquota contributiva, non era tenuta a specificare l'incidenza percentuale della propria azione istituzionale in ciascuno dei mercati sottoposti al proprio intervento; né, di conseguenza, era tenuta a parametrare il *quantum* contributivo a tale elemento, come osservato irrilevante per definire l'onere individuale gravante sui singoli contribuenti.

10.9 Non potrebbero trarsi argomenti contrari dalla sentenza n. 269 del 2017 emessa dalla Corte costituzionale, che, di contro, costituisce un'ulteriore conferma dell'insussistenza dei dubbi di legittimità costituzionale rappresentati dall'odierna appellante.

Invero, con tale pronuncia, il giudice costituzionale, dopo avere riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale, ha precisato come non possa “*ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa*”.

La Corte costituzionale, pertanto, con tali statuizioni, nell'escludere l'irragionevolezza della scelta di parametrare il peso contributivo alle dimensioni dell'impresa (sul presupposto generale per cui le imprese di più grandi dimensioni siano maggiormente interessate dall'attività dell'Autorità, rappresentando pure le maggiori responsabili della relativa spesa):

- da un lato, non ha ritenuto tale decisione l'unica scelta costituzionalmente imposta, essendo stata, di contro, riconosciuta in materia l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore;
- dall'altro, si è occupata soltanto dell'*an* del contributo e, dunque, dell'assoggettamento alla potestà contributiva degli operatori di mercato, senza operare alcuna necessaria correlazione tra il *quantum* dell'onere contributivo gravante sul singolo operatore e il carico regolatorio cui lo stesso risulta sottoposto.

Da tali statuizioni sembra, di contro, evincersi l'esigenza di porre l'onere economico, funzionale alla copertura dei costi operativi dell'Autorità settoriale, a carico degli operatori economici che, con la propria attività, giustificano l'esistenza e l'azione istituzionale finanziata dalla pubblica contribuzione.

Tale esigenza è stata soddisfatta dal legislatore del 2018 che, innovando la disciplina dettata dall'art. 37, comma 6, D.L. n. 201/11, ha, comunque, subordinato la costituzione dell'obbligazione contributiva all'effettivo avvio dell'azione istituzionale dell'Autorità nel settore in cui operano le imprese incise, con conseguente imputazione dell'onere economico in favore di quei soggetti cui si rivolge effettivamente l'operato dell'Autorità.

10.10 In conclusione, non può ravvisarsi alcuna irragionevole disparità di trattamento, né è riscontrabile alcuna violazione della riserva di legge.

Sotto il primo profilo, l'appellante valorizza un elemento (carico regolatorio o, comunque, *quantum* dell'azione istituzionale svolta nel singolo mercato) inconferente rispetto alle prestazioni patrimoniali imposte, come tale insuscettibile di essere assunto a parametro per ravvisare un'ingiustificata disparità di trattamento: invero, dovendo la contribuzione essere rapportata alla capacità economica del soggetto inciso, l'irragionevolezza (*rectius*, il dubbio di irragionevolezza) sarebbe stata riscontrabile a fronte di previsioni volte ad assoggettare ad una stessa contribuzione operatori titolari di diverse capacità contributive; il che non è avvenuto nella specie, avendo il legislatore sottoposto allo stesso trattamento gli operatori di settore che esprimono la stessa forza economica, come desumibile dal fatturato annuo.

Sotto il secondo profilo, la Corte costituzionale ha evidenziato che, in materie coperte da riserva di legge relativa, quale quella posta dall'art. 23 Cost., 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 (Corte costituzionale, 7 aprile 2017, n. 69, intervenuta sul testo dall'art. 37, comma 6, D.L. n. 201/11 anteriore alla riforma del 2018).

Avuto riguardo alla disciplina rilevante ai fini della soluzione dell'odierna controversia, nessun dubbio potrebbe porsi in relazione all'art. 23 Cost., in quanto, come osservato, il legislatore ha attribuito all'Autorità il potere di influire soltanto sul *quantum* dell'obbligazione contributiva, disciplinando (di contro) direttamente in via primaria il soggetto passivo e il presupposto del contributo: trattandosi di elementi in relazione a cui nessun margine di intervento autoritativo è riconosciuto in sede amministrativa, risultano garantite le esigenze di tutela sottese alla previsione della riserva di legge.

11. All'infondatezza della pretesa azionata consegue che il primo giudice, come invece dedotto nel quinto e ultimo motivo di appello, non si doveva pronunciare sulla domanda di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo contributivo.

12. Per le ragioni sin qui evidenziate, l'appello va respinto e, per l'effetto, deve essere confermato il rigetto del ricorso di primo grado.

13. La particolarità delle questioni esaminate giustifica la compensazione integrale tra le parti delle spese di giudizio del grado di appello.

P.Q.M.

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

Compensa interamente tra le parti le spese di giudizio del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO