

Publicato il 03/02/2025

N. 00802/2025REG.PROV.COLL.
N. 05255/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5255 del 2024, proposto da Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – Aicalf, Easyjet Airline Company Limited, Ryanair Dac, Volotea S.L., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Giannalberto Mazzei, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Conservatorio 91;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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

nei confronti

Agenzia delle Entrate – Riscossione, Ge.S.A.C. S.p.A., non costituite in giudizio;

Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - Enac, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Papi Rea, Raffaella Ciardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
(Sezione Sesta) n. 07176/2023, resa tra le parti.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comune di Napoli in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Autorità di Regolazione dei Trasporti ed Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - Enac;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2024 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e viste le conclusioni come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti proposti dall'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – Aicalf, e da Easyjet Airline Company Limited, Ryanair Dac e Volotea S.L. contro il Comune di Napoli e nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Interno, dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, della Gesac s.p.a., dell'ART – Autorità Regolazione Trasporti e dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - ENAC, anche previa rimessione alla Corte Costituzionale dell'art. 1, comma 572, lett. a), legge n. 234 del 30 dicembre 2021, nella parte in cui prevede

l'istituzione di un addizionale comunale sui diritti aeroportuali, per l'annullamento:

quanto al ricorso principale:

1) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 90 del 28 dicembre 2022, avente ad oggetto: *“Istituzione, a decorrere dal 2023, di un'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di € 2,00 per passeggero per i voli in partenza dall'Aeroporto di Napoli Capodichino, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 1 comma 572 lettera a) della L.234/2021 e dell'Accordo per il Ripiano del Disavanzo e per il Rilancio degli Investimenti stipulato il 29 marzo 2022 tra Governo e Comune di Napoli. Indirizzi per la gestione dell'entrata”*;

2) della relativa proposta di Giunta Comunale n. 530 del 20 dicembre 2022;

3) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto nella versione sottoscritta, e in particolare dell'accordo 29 marzo 2022 c.d. “Patto per Napoli” per il riequilibrio strutturale finanziario del bilancio comunale, concordato tra il Comune di Napoli e Presidente del Consiglio dei Ministri;

quanto ai motivi aggiunti:

- della nota ENAC PROT. 21841-P del 20 febbraio 2023, avente ad oggetto: *“Istituzione dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri ai sensi dell'articolo 1, comma 572 lettera a) della L. 234/2021”*, depositata in giudizio dal Comune di Napoli;

- nonché, per quanto possa occorrere, dell'istanza di accesso presentata dal Comune di Napoli il 25 maggio 2023 a GESAC S.p.A. e conosciuta soltanto negli estremi;

ed altresì, ai sensi dell'art. 116 c.p.a.,

per la declaratoria di illegittimità e/o l'annullamento del silenzio-rigetto serbato dal Comune di Napoli rispetto all'istanza di accesso agli atti presentata da AICALF in data 26 aprile 2023, nonché per l'accertamento del diritto di accesso ai documenti, chiesti con tale istanza.

1.1. Il tribunale ha esposto le seguenti deduzioni contenute nel ricorso introduttivo:

- le cc.dd. “addizionali comunali sui diritti di imbarco” venivano istituite in principio dall’art. 2, comma 11 del d.lgs. n. 350/03 quale onere aggiuntivo per i vettori aerei che in tal guisa, oltre ai tradizionali diritti di imbarco a favore dei gestori aeroportuali, erano tenuti al versamento di un contributo, in origine di importo pari a € 1,00, destinato ad essere così ripartito:

-- Enav per un importo fisso (30 milioni di euro) a compensazione delle spese sostenute per garantire la sicurezza delle infrastrutture aeroportuali;

-- il Comune sul cui territorio insiste il sedime aeroportuale, o che con lo stesso è confinante, per una quota del 40% dell’apposito fondo istituito presso il Ministero dell’interno (ove confluivano gli introiti dell’addizionale);

-- il 60% per cento di detto fondo 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;

- l’importo del contributo aumentava negli anni (art. 6-quater D.L. n. 7/05; art. 1, comma 1328, D.L. n. 296/06; art. 1, L. 92/12) talché, allo stato, per ogni passeggero imbarcato, i vettori aerei devono - a titolo di addizionale sui diritti di imbarco - un importo pari a 6,50 euro;

-con le norme di cui all’art. 1, commi 567 e ss., della l. 234/21 si interveniva sulla ridetta addizionale. In particolare, si prevedeva la erogazione di contributi statali ai Comuni, sede di capoluogo di Città metropolitana, con un disavanzo pro capite superiore a 700,00 euro, previa stipula di un accordo per tramite del quale essi Comuni si obbligavano a reperire parte delle risorse necessarie a ristabilire l’equilibrio delle proprie finanze;

-in particolare, *“l’erogazione del contributo (...) è subordinata alla sottoscrizione, entro il 15 febbraio 2022, di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il sindaco, in cui il Comune si impegna per tutto il periodo in cui risulta beneficiario del contributo di cui al comma 567 ad assicurare, per ciascun anno o con altra cadenza da individuare nel predetto*

accordo, risorse proprie pari ad almeno un quarto del contributo annuo, da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari”, avvalendosi all’uopo di diverse opzioni ex lege foggiate, ivi compresa la possibilità di istituire “un’addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero”;

-in attuazione della ridetta previsione normativa, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Sindaco di Napoli stipulavano in data 29 marzo 2022, il c.d. “Patto per Napoli”, id est l’*“Accordo tra lo Stato e il Comune di Napoli per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti”*, all’uopo espressamente contemplando l’obbligo per il Comune di raccogliere la “provvista” finanziaria pari ad “un quarto del contributo statale” pel tramite di:

-- incrementi dell’addizionale comunale Irpef di 0,1% dal 2023 e di un ulteriore 0,1% dal 2024;

-- misure di miglioramento della riscossione attraverso l’anticipazione della consegna dei carichi all’Agenzia delle entrate-riscossione e assegnazione della riscossione coattiva a società specializzate;

-- valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico;

-- riduzione dei fitti passivi;

-- razionalizzazione del sistema delle partecipate;

-- incremento dei pagamenti nel periodo 2022-2026, rispetto alla media del triennio precedente, in misura pari alle risorse assegnate sul PNRR, sul Fondo complementare e sugli altri fondi nazionali e comunitari, incrementate per un valore del 5% con risorse proprie;

- oltre a tali misure, l’impegno del Comune si concretava anche con la introduzione dal 2023 di una tassa di imbarco aeroportuale;

-seguiva, di poi, la delibera di Giunta Comunale n. 530 del 20 dicembre 2022, con cui si proponeva al Consiglio Comunale di:

-- istituire un’*“addizionale comunale sui diritti d’imbarco, di cui all’articolo 1 comma 572, lettera a) della L. 234/2021, nella misura di Euro 2,00 per passeggero, dovuta da tutti i passeggeri che si imbarcano dall’aeroporto di Napoli Capodichino”*;

-- *“predisporre e sottoscrivere un apposito atto d'intesa con GESAC S.p.A. nel quale trovi disciplina la gestione amministrativa e finanziaria finalizzata alla riscossione e al versamento dell'entrate in questione (...) prevedendo un rimborso spese a favore del gestore calcolato applicando una percentuale non superiore allo 0,06% sul totale delle somme riversate annualmente”*;

-il Consiglio Comunale di Napoli, infine, con delibera n. 558 del 28 dicembre 2022, approvava la sopra citata delibera giunta, con la istituzione della addizionale comunale sui diritti di imbarco, pari a € 2,00 per passeggero, per i voli in partenza da Capodichino, solo emendandola con riferimento alla data di entrata in vigore della misura, differita al 28 febbraio 2023.

1.2. Il tribunale ha quindi dato atto dei motivi di ricorso proposti avverso gli atti con i quali si era pervenuti alla istituzione dell'addizionale per cui è causa (le delibere della Giunta e del Consiglio, oltre che il “Patto per Napoli”), nonché delle costituzioni e delle eccezioni e difese del Comune di Napoli, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac) e della successiva proposizione da parte ricorrente di motivi aggiunti e della domanda di accesso agli atti.

1.3. Respinte le eccezioni di irricevibilità per tardività e di inammissibilità per carenza di interesse del gravame introduttivo formulate dal Comune resistente, nonché del difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il tribunale, dopo avere ricostruito *“l'ordito normativo e provvedimentale che governa la fattispecie de qua agitur”*, ha deciso come segue nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti:

- ha respinto il primo motivo, ritenendo non irragionevole la scelta – normativa, prima ancora che amministrativa – di individuare il *modus* (ovvero, uno dei modi) di reperimento delle “risorse proprie” comunali in una misura tributaria posta sostanzialmente a carico dei soli passeggeri transitanti dagli aeroporti (e non dei residenti possessori di redditi, beneficiari dei servizi erogati dal Comune, né degli utilizzatori della rete ferroviaria), per le ragioni esposte ai punti da 2.5.2 a 2.5.14 (sulle quali si tornerà);

- ha respinto il secondo e il terzo motivo, ritenendo infondate sia la censura di violazione del termine dilatorio di cui all'art. 3, comma 2, della legge n. 21/2000 sia le censure di violazione del divieto di irretroattività delle disposizioni tributarie e del legittimo affidamento, nonché di discriminazione e disparità di trattamento tra passeggeri (questioni non più rilevanti in appello, per la prestata acquiescenza delle ricorrenti alle statuizioni di rigetto);
- ha ritenuto il quarto motivo, in primo luogo, inammissibile; comunque, infondato, per le ragioni esposte ai punti da 2.8.2 a 2.8.11 (sulle quali si tornerà);
- ha respinto il motivo aggiunto, riguardante il termine iniziale per l'esigibilità del tributo fissato da Enac (4 aprile 2023), ritenendo lo stesso collocato al di là del termine dilatorio di sessanta giorni di cui sopra;
- ha dichiarato improcedibile la domanda di accesso agli atti, prendendo atto della dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse resa dai difensori di parte ricorrente nel corso dell'udienza di discussione.

1.4. Il tribunale ha posto a carico delle ricorrenti, in solido, ed a favore del Comune di Napoli, le spese processuali liquidate nell'importo complessivo di € 8.000,00; le spese sono state compensate nei rapporti con Enac e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. L'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – Aicalf, nonché le compagnie easyJet Airline Company Limited, Ryanair DAC e Volotea S.L. hanno proposto appello con due articolati motivi di gravame

Il Comune di Napoli si è costituito in giudizio ed ha resistito all'appello.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno e l'Autorità Regolazione Trasporti – ART hanno resistito all'appello con la difesa dell'Avvocatura generale dello Stato, depositando un'unica memoria di costituzione di mera forma.

L'Ente Nazionale per l'Aviazione civile – ENAC si è costituito con difensori del libero foro nominati per la causa in oggetto, al fine di rappresentare le

proprie ragioni di condivisione dell'appello, pur non associandosi specificamente a quelle delle appellanti.

2.1. All'udienza del 7 novembre 2024 la causa è stata discussa e assegnata a sentenza, previo deposito di memoria delle appellanti e di replica del Comune di Napoli.

3. Col primo motivo (*Error in iudicando: sull'erronea ritenuta sussistenza di adeguata motivazione in ordine all'introduzione dell'addizionale comunale, in luogo delle altre misure previste dalla normativa. Violazione e falsa applicazione degli artt. 43 del d.l. n. 50/2022 e 1, co. 572, della legge n. 234/2021. Difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione del principio di proporzionalità*) le appellanti richiamano il quarto motivo di ricorso, col quale è stato censurato l'apparato motivazionale a sostegno della misura in questione, in quanto il Comune avrebbe deciso “*senza ponderare altre opzioni possibili, di adottare l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco aeroportuali quasi nella misura massima possibile (2 € sui 3 € max), mentre il ventaglio delle misure adottabili è ben più ampio e poteva comunque essere calibrato in una misura più proporzionata e soppesata rispetto al fine perseguito*” (come sostenuto in appello).

3.1. Avendo il giudice di primo grado focalizzato la propria attenzione sulla censura concernente il *quantum*, le appellanti osservano che non si sarebbero limitate a criticare l'entità dell'addizionale istituita dal Comune di Napoli, ma che sarebbe stato censurato il fatto stesso che quest'ultimo avesse inteso ricorrere a tale misura senza valutare l'opportunità di introdurne altre più idonee tra quelle possibili, per fare fronte al reperimento delle somme necessarie per il ripiano del disavanzo comunale. Le appellanti precisano di avere richiamato la risoluzione dell'Assemblea dell'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (ICAO) proprio in riferimento a quest'ultimo profilo di censura.

3.2. Vengono quindi evidenziate le seguenti argomentazioni della sentenza appellata:

- “*in attuazione della previsione primaria, nel cd. Patto per Napoli e, massimamente, nella delibera giuntaletale (e in quella consiliare ad essa prodromica), sono estrinsecate le ragioni della*

istituzione dell'incremento per cui è causa, con impianto argomentativo e motivazionale immune da censure” (punto 2.8.5);

- il relativo impianto argomentativo (riportato testualmente nello stesso punto 2.8.5) *“dà conto, in guisa ragionevole, e in aderenza al dettato normativo primario, della scelta di individuare la entità dell'incremento - pari a € 2,00 per passeggero - dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco” (punto 2.8.6);*

- detta disciplina normativa primaria (combinato disposto dell'art. 1, comma 572, lett. a), l. 234/21 e dell'art. 43, comma 2, secondo periodo, del D.L. 50/22) *“ha in definitiva governato e conformato la discrezionalità della azione amministrativa quivi censurata che, nella determinazione del valore di 2,00 euro a passeggero, risulta essersi esplicata peraltro in guisa affatto congrua e ragionevole [...]” (punto 2.8.7).*

3.3. In riferimento a tali argomentazioni – nonché a quella di cui al punto 2.5.1., secondo la quale non è irragionevole *“la scelta normativa – prima ancora che amministrativa - di individuare il modus (ovvero, uno dei modi) di reperimento delle “risorse proprie” comunali in una misura tributaria posta sostanzialmente a carico dei soli passeggeri (e non dei residenti possessori di redditi, beneficiari effettivi dei servizi erogati dal Comune)”* – le appellanti obiettano che:

I) il Comune avrebbe omesso di motivare – e in ciò risiederebbe principalmente il difetto di istruttoria e di motivazione di cui al quarto motivo di ricorso – circa le ragioni per le quali non avrebbero potuto essere impiegate altre misure pur previste dalla normativa primaria per il ripiano del disavanzo comunale;

II) l'assenza di motivazione in tale senso è stata di recente stigmatizzata in un caso analogo dalla sentenza del Consiglio di Stato, V, 30 maggio 2024, n. 4858; gli appellanti sostengono che con tale sentenza si è ritenuto che: la decisione di introdurre una misura in luogo di un'altra deve essere sorretta da analitica motivazione e l'ente locale, aderendo ad una *“interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo”*, deve tenere conto che le misure per fare fronte al disavanzo comunale andrebbero imposte nei

confronti dei cittadini residenti nel Comune interessato, *“ossia dei soggetti direttamente interessati al risanamento finanziario dell’Ente e alle finalità sottese alla misura imposta”*;

III) invece, il Comune di Napoli si sarebbe determinato ad adottare la misura in contestazione esclusivamente per la “certezza” del relativo introito e la “rilevanza” dello stesso livello economico (auspicandone anzi l’aumento nel corso degli anni grazie all’incremento dei passeggeri in volo dall’aeroporto), adducendo una “presunta” funzione “compensativa” di “presunti” disagi causati dal traffico aereo.

Viene quindi ribadita in appello anche la censura di difetto di proporzionalità, atteso che l’addizionale passa da 6,50 a 8,50 euro, divenendo la più elevata d’Italia, con notevole incidenza (circa il 5%) sul prezzo del biglietto.

Secondo le appellanti, il giudice di primo grado avrebbe finito addirittura per integrare la motivazione degli atti impugnati, motivando in merito al fatto che il “transito” e la partenza nello scalo partenopeo *“costituiscono circostanze ragionevolmente incidenti sul costo dei servizi determinato dall’afflusso turistico che ne consegue (cfr., a titolo esemplificativo, i servizi indivisibili afferenti allo smaltimento dei rifiuti) e determinanti - essendo la struttura aeroportuale in ogni caso connessa all’area metropolitana – pressione sulla correlata rete urbana e metropolitana delle infrastrutture, con ricadute in termini di costi gravanti, in definitiva, sulla casse comunali.”* (punto 2.5.3).

Tale riscontro motivazionale sarebbe:

- i) distorsivo della *ratio* del tributo;
- ii) apodittico e non dimostrato;
- iii) soprattutto assente nei provvedimenti impugnati,

così come sarebbe per altra parte della motivazione della sentenza, nella quale è detto che *“è giustappunto il transito nella città partenopea -giocoforza implicato dall’acquisto di un biglietto aereo avente Capodichino quale scalo di riferimento- a costituire ragionevole indice del “peso” e della “incidenza” che tale circostanza verosimilmente, secondo*

l'id quod plerumque accidit, è idonea ad avere sulle infrastrutture e sui servizi comunali? (punto 2.5.11).

Le appellanti deducono che, motivando come sopra, il giudice di primo grado avrebbe sopperito al difetto di istruttoria e di motivazione dell'ente locale, di modo che il caso in esame sarebbe analogo a quello riguardante l'addizionale disposta dal Comune di Venezia, di cui alla menzionata sentenza di questa Sezione.

IV) In definitiva, secondo le appellanti, se è vero che la normativa primaria non prevede alcuna gerarchia tra le misure in concreto adottabili *“resta fermo che l'Amministrazione era tenuta a fornire le motivazioni sottese alla decisione adottata a fronte della pluralità di scelte consentite dalla normativa primaria”* (come detto nella citata sentenza). Tra queste ultime, si sarebbero potute individuare quelle più rispettose del *“vincolo di coerenza finalistica richiesto da una lettura costituzionalmente orientata delle norme primarie”*, non impattanti su cittadini non residenti, come ad esempio: riorganizzazione e snellimento della struttura amministrativa; conseguente riordino degli uffici e degli organismi; rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali attraverso la costituzione di uffici comuni; ulteriori interventi di riduzione del disavanzo, di contenimento e di riqualificazione della spesa.

3.3.1. Il motivo è infondato, sicché si può prescindere dall'esame delle seguenti eccezioni di inammissibilità formulate dal Comune di Napoli; e precisamente:

- in primo luogo, di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per avere le appellanti, già con tale ricorso, dedotto in maniera generica il difetto di motivazione, senza indicare i profili di manchevolezza e senza adeguatamente contestare la motivazione espressa nel provvedimento impugnato, nonostante il triplice profilo in cui si articola; l'eccezione, assorbita in primo grado, è riproposta in appello ex art. 101, comma 2, c.p.a.;
- in secondo luogo, di inammissibilità del primo motivo di appello, in riferimento alla pronuncia di primo grado sul quarto motivo di ricorso, per

avere le appellanti criticato la decisione di merito, senza impugnare specificamente la previa dichiarazione di inammissibilità della censura (ritenuta dal T.a.r. perché *“impingente nel merito delle scelte operate dall’Amministrazione”* e relativa ad una scelta operata nell’ambito di una cornice normativa e pattizia atta a conformare nel dettaglio la discrezionalità amministrativa), nonché per violazione del principio di specificità dei motivi di impugnazione.

3.4. Va premesso che la sentenza sulla quale si basa il primo motivo di appello, emessa da questa Sezione il 30 maggio 2024, n. 4858 riguarda l’addizionale sui diritti di imbarco dall’Aeroporto “Marco Polo” di Venezia, introdotta dal Comune di Venezia a seguito della stipulazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in attuazione dell’art. 43, commi 2, 3 e 8 del d.l. n. 50 del 2022, di un accordo, denominato “Patto per Venezia”, al fine di fare fronte ad un debito pro-capite significativo generato, tra l’altro, dalla scelta del Comune di realizzare un’opera pubblica costituita da un’area sportiva con un nuovo stadio e un’arena del costo complessivo di 280 milioni di euro. In particolare, il Comune di Venezia ha istituito, quale unica misura tra quelle previste dal detto art. 43 del d.l. n. 50 del 2022, mediante rinvio all’art. 1, comma 572, lettere da a) ad i), della legge n. 234 del 2021, appunto l’addizionale sui diritti di imbarco.

3.4.1. Dati tali presupposti in fatto, il ricorso proposto in quel giudizio nei confronti del Comune di Venezia dalle stesse parti odierne appellanti (riunito a quello proposto dalla Save s.p.a., gestore dell’Aeroporto “Marco Polo” di Venezia) è stato accolto quanto al motivo con cui era stato dedotto difetto di motivazione e di istruttoria, per le fondamentali ragioni della decisione compendiate nei seguenti passaggi motivazionali:

- *la circostanza che, ai sensi del combinato disposto dei commi 2 e 8 dell’art. 43, d.l. n. 50/2022, il legislatore abbia autorizzato il Comune a porre in essere le misure di cui all’art. 1, comma 572, l. n. 234/2021 non esonera l’amministrazione dal motivare in ordine alle ragioni per le quali era stata adottata l’addizionale comunale sui diritti di*

imbarco, in luogo delle altre previste, anche dando evidenza dei dati che la rendevano maggiormente coerente con la ratio perseguita e idonea al risanamento del disavanzo, avuto riguardo anche alle ragioni di tale disavanzo;

- dall'istruttoria non risulta che l'Amministrazione abbia effettuato alcuna valutazione non solo circa la possibilità di adottare le ulteriori misure di cui al citato comma 572 dell'art. 1 della l. n. 234/2021, ma anche sulla opportunità di incrementare l'addizionale comunale all'Irpef, che avuto riguardo ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo, sarebbe stata probabilmente più coerente, avuto riguardo alla motivazione sottesa ai richiamati atti, in quanto applicata nei confronti dei cittadini del Comune di Venezia, ossia dei soggetti direttamente interessati al risanamento finanziario dell'Ente e alle finalità sottese alla misura imposta, avuto in particolare riguardo alla circostanza che, come emergente dalla suddetta Relazione Tecnica del Comune, innanzi richiamata, che ha dato impulso all'avvio del procedimento, l'Ente ha provveduto all'accensione di un nuovo debito per la realizzazione, in parte con i fondi del PNRR, di una "importante area sportiva, con stadio e arena", ovvero un'area destinata in particolare alla fruizione della cittadinanza.

3.4.2. La sentenza si è inoltre espressa nel senso del difetto di istruttoria e di motivazione riguardo alla "incidenza" della misura in contestazione "su persone (i passeggeri in partenza da Venezia) che verosimilmente potrebbero non essere né cittadini veneziani, né turisti in visita a Venezia", quindi non beneficiari dei servizi resi dal Comune di Venezia, e si è anche riferita al difetto di istruttoria sulla proporzionalità del *quantum* dell'incremento dell'addizionale, fissato in misura prossima al massimo (€ 2,50).

3.4.3. Pur condividendosi i principi enunciati dalla richiamata sentenza, in tema di necessaria completezza di istruttoria e di motivazione sulla scelta della misura tra le tante previste dal legislatore e di verifica della proporzionalità sia della scelta che del *quantum*, la loro applicazione al caso di specie conduce ad un esito processuale opposto a quello riguardante il Comune di Venezia.

Va infatti confermata la legittimità dell'operato del Comune di Napoli.

3.5. Il Comune appellato - addivenuto alla stipula del c.d. Patto per Napoli, ai sensi dell'art. 1, commi 567 e seguenti della legge n. 234/2021, per effetto di un significativo disavanzo pro-capite emerso con una condizione di c.d. predissesto dichiarato ai sensi degli artt. 243 bis e seg. del d.lgs. n. 267/2000 già diversi anni prima - a differenza del Comune di Venezia - che, a quanto risulta dalla detta sentenza, fra tutte le misure previste dalla legge ha deciso di istituire soltanto l'addizionale sui diritti di imbarco, evitando anche in particolare l'incremento dell'addizionale comunale all'Irpef - ha assunto, in sede di accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'impegno ad introdurre una serie di misure atte al reperimento delle risorse, ricadenti in diverse delle fattispecie previste nelle lettere da a) ad i) dell'art. 1, comma 572, di detta legge.

In proposito il c.d. Patto per Napoli (allegato 2 alla nota prot. n. 318525 depositata il 21 aprile 2023) stabilisce che:

<<Il comune di Napoli si impegna ad assicurare, per gli anni dal 2022 al 2042, le risorse di cui al punto 2, attraverso la realizzazione, con adozione di deliberazioni consiliari, delle seguenti misure:

- il miglioramento della riscossione attraverso l'anticipazione della consegna dei carichi all'Agenzia delle entrate-Riscossione, come previsto dal comma 572, lettera c), punto 1, dell'articolo 1 della legge n. 234/2021 che comporta un incremento di entrate dal 2024, come previsto dall'allegata tabella concernente il cronoprogramma;

- l'assegnazione della riscossione coattiva a società specializzate, iscritte nell'apposito Albo dei soggetti abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate, con un prevedibile incremento della stessa dal 2026, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma;

- l'incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF di 0,1% dal 2023 e di un ulteriore 0,1% dal 2024, con un incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma;

- l'introduzione dal 2023 di una tassa di imbarco aeroportuale, con un incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma;

- la valorizzazione e alienazione del patrimonio pubblico, attraverso il piano definito con la società Invimit, con un prevedibile incremento delle entrate, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma;
- la riduzione dei fitti passivi a partire dal 2023, come previsto dalla allegata tabella concernente il cronoprogramma;
- la razionalizzazione del sistema delle partecipate attraverso un piano che il Comune di Napoli si impegna a definire entro il 1° settembre 2022;
- l'incremento dei pagamenti per investimenti nel periodo 2022-2026, rispetto alla media del triennio precedente, in misura pari alle risorse assegnate sul PNRR, sul Fondo complementare e sugli altri fondi nazionali e comunitari, incrementate per un valore del 5% con risorse proprie;
- altre misure in via di definizione e che saranno, via via, annualmente inserite nel cronoprogramma>>.

Dalla tabella 2.A inserita nell'allegato si evince che l'incremento dell'addizionale Irpef sarebbe andato a generare ricavi per l'intero periodo di vigenza del Patto di 302 milioni di euro, cui si sarebbero dovuti aggiungere più di 250 milioni per il previsto incremento della riscossione dei tributi comunali e circa 73,5 milioni attesi dalla dismissione del patrimonio immobiliare, nonché le ulteriori risorse generate dai risparmi di costi parimenti attesi dalla razionalizzazione delle società partecipate, dalla riduzione delle spese e dalla riorganizzazione dei servizi. A fronte della pluralità di misure da adottare, volte a generare l'importo di oltre 804 milioni di euro quali maggiori "risorse proprie" del Comune di Napoli, ai sensi del richiamato art. 1, comma 572, della legge n. 234/2021, la misura dell'addizionale sui diritti di imbarco, non presenta oggettivamente la prima delle criticità ritenute nella sentenza n. 4858/2024 per l'analoga imposizione da parte del Comune di Venezia, vale a dire l'unicità della scelta; né l'incidenza per l'importo di circa 200 milioni appare tale - se rapportato al detto importo totale - da annullare o ridimensionare lo sforzo amministrativo indirizzato all'attuazione di una pluralità di misure. Tra queste ultime, peraltro, spicca per entità dell'apporto

l'incremento dell'addizionale IRPEF, alla cui mancata adozione da parte del Comune di Venezia si è precipuamente riferita la citata sentenza quando ha argomentato in merito alla mancanza di istruttoria sulla proporzionalità e sulla coerenza con la *ratio* normativa della diversa opzione amministrativa di quell'ente locale.

3.5.1. Per contro, il Comune di Napoli, all'opposto di quanto sostenuto dalle appellanti, ha adeguatamente motivato anche sulle ragioni dell'istituzione - in aggiunta ad altre misure - dell'addizionale sui diritti d'imbarco e di tale motivazione ha dato conto il giudice di primo grado.

Essa si rinviene nella delibera di Giunta n. 530 del 20 dicembre 2022 di proposta al Consiglio e integrante la delibera consiliare n. 90 del 28 dicembre 2022. Nella prima di tali delibere è precisato che l'incremento dell'addizionale sui diritti di imbarco:

<<produce un rilevante gettito nel periodo di attuazione dell'accordo, apportando risorse pari a circa un quarto del contributo complessivo a carico del Comune di Napoli e le risorse finanziarie derivanti dalla sua applicazione rivestono carattere di certezza, tenuto conto che si tratta di una voce di costo del prezzo del biglietto corrisposto direttamente dai viaggiatori all'atto dell'acquisto;

- si configura quale misura che non grava sui cittadini napoletani, già incisi da altre misure previste nell'ambito dell'accordo svolgendo anche una funzione di carattere compensativo rispetto ai disagi causati dal traffico aereo;

- potrebbe inoltre produrre disponibilità ulteriori rispetto a quelle previste dall'accordo, in presenza di ulteriori incrementi di flussi turistici, peraltro probabili, stando alle recenti statistiche pubblicate da ENAC che fanno presagire per la fine dell'anno in corso il raggiungimento di numeri superiori a quelli registrati nel 2019>>.

Il primo e il terzo dei profili di tale motivazione forniscono riscontro della ragionevolezza della scelta di istituire la misura contestata, in quanto ritenuta dall'amministrazione, di per sé, efficace e coerente con lo scopo del ripianamento del disavanzo, proprio perché in grado di assicurare con "certezza" il gettito preventivato ed anzi di incrementarlo, non per maggiori

futuri oneri impositivi, ma per il previsto incremento del traffico aereo nell'arco temporale preso in considerazione; motivazione, quest'ultima, che ha avuto seguito oggettivo nell'incremento dei passeggeri dimostrato in giudizio dal Comune di Napoli con gli atti depositati il 28 settembre 2023 (nota PG/2023/769936 del 27 settembre 2023 e relativi allegati) e comunicato stampa del gestore dell'aeroporto depositato in appello.

Contrariamente a quanto assumono le appellanti, il fatto che il Comune di Napoli abbia adottato una pluralità di misure, e non una sola, vale di certo a differenziare il presente caso da quello veneziano.

Inoltre, la motivazione va immune dalla censura di incompletezza, che le appellanti hanno formulato perché non si sarebbe soffermata sulle ragioni della mancata adozione di altre misure: non avendo la legge posto alcuna gerarchia tra le misure da adottare, ed avendone rimesso la scelta all'ente locale, è sufficiente ed adeguata la giustificazione sopra detta che dà conto dei detti caratteri – di certezza e di rilevanza – del gettito dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco. Anzi, lo stesso argomento di contestazione delle appellate - basato sul fatto che la misura *“non richiedeva alcuna azione a livello di amministrazione”* - finisce per rendere la stessa più funzionale allo scopo di ripiano del disavanzo, in quanto di più agevole, tempestiva e sicura realizzazione, non avendo la legge istitutiva richiesto che fossero praticate in via preferenziale misure (peraltro genericamente indicate dalle appellanti come) dirette ad *“agire sul funzionamento della macchina amministrativa”* (alcune delle quali comunque programmate dal Comune di Napoli: cfr., oltre a quanto sopra trascritto, anche il punto 6 del c.d. Patto per Napoli), né imposto di agire direttamente sulle *“cause del dissesto finanziario dell'ente”* (pur nel rispetto dalle finalità principale dettata dal legislatore statale appunto di *“ripiano del disavanzo”*).

3.6. Al detto primo profilo motivazionale, si aggiunge peraltro la duplice ulteriore motivazione dei provvedimenti impugnati, pure sopra riportata, che spiega le ragioni per le quali il Comune di Napoli ha ritenuto di non gravare

“*sui cittadini napoletani*”, sia perché già destinatari delle altre, parimenti gravose, misure (anche) impositive, sia per la “*funzione di carattere compensativo*” riservata all’addizionale sui diritti di imbarco.

Orbene, non solo non risulta che le ricorrenti in primo grado abbiano specificamente contestato i dati precisi e le puntuali argomentazioni addotte a sostegno della propria scelta da parte del Comune di Napoli, ma nemmeno l’atto di appello contiene contestazioni specifiche.

Piuttosto, traendo occasione della sentenza sopravvenuta n. 4858/2024, le appellanti si spingono a sostenere che “secondo la lettura costituzionalmente orientata della norma primaria”, che sarebbe stata fatta propria dal Consiglio di Stato, le misure implementate per fare fronte al disavanzo dovrebbero essere applicate nei confronti dei cittadini residenti e che il Comune di sarebbe immotivatamente “trincerato” dietro detta funzione “compensativa”.

Entrambi i rilievi sono privi di pregio, così come le censure mosse alla sentenza di primo grado a proposito di tale ultima funzione compensativa.

3.6.1. Quanto al profilo concernente la platea dei destinatari, va ribadito che questa Sezione si è pronunciata, con la detta sentenza n. 4858/2024, in una situazione in cui - a fronte di un incremento debitorio del Comune di Venezia determinato dalla significativa incidenza di un’opera pubblica da realizzarsi sul territorio - nessun tipo di onere ulteriore veniva imposto direttamente ai cittadini veneziani, laddove nel caso del Comune di Napoli la situazione di pre-dissesto inerisce alla complessiva gestione amministrativa dell’ente locale, coinvolgendone a pieno titolo anche i servizi, destinati a cittadini e non cittadini, e andrà ripianata con misure concorrenti.

Ciò ribadito, comunque né l’iter logico giuridico dell’intera motivazione della sentenza del Consiglio di Stato né i passaggi motivazionali sopra riportati (sui quali fanno leva le appellanti) sono interpretabili nel senso che sarebbe illegittima - in riferimento ai più volte richiamati artt. 1, comma 567 e seg. della legge n. 534/2021 e 43 del d.l. n. 50/2022, che specificamente la prevedono- un’imposizione -come si dirà, di natura tributaria- destinata a

gravare anche a carico di persone fisiche o giuridiche (nel caso di specie, i vettori aerei, ma con possibile traslazione dell'onere, in tutto o in parte, sui passeggeri) diverse dai cittadini residenti, ma effettuata pur sempre in ragione di un collegamento col territorio comunale.

Piuttosto, va detto che, se è ragionevole - più che conforme a legge (salvo quanto si dirà a proposito della questione di legittimità costituzionale) - che la scelta discrezionale del Comune si orienti all'individuazione di misure destinate a ripianare il disavanzo e a rimborsare i debiti finanziari, che gravino in via prioritaria o con maggiori oneri sui cittadini residenti, tuttavia il fatto stesso che la legge preveda – addirittura alla lettera a) del comma 572 dell'art. 1 della legge predetta, sullo stesso piano dell'incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF – l'istituzione di “un'addizionale comunale sui diritto di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero” dimostra come lo strumento sia legittimamente adottabile, purché l'amministrazione dia atto dei dati che la rendono coerente con la *ratio* perseguita e idonea al ripianamento del disavanzo. In sintesi, è da escludere che ragionevolezza e proporzionalità vengano meno solo perché la misura possa finire per essere traslata anche su passeggeri non residenti nel Comune.

Nel caso di specie, è ragionevole che la misura sia stata imposta, unitamente a tutte le altre, anche perché tutte queste altre già gravano per intero sui cittadini napoletani, come da motivazione dell'atto impugnato, sopra riportata.

3.6.2. E' altresì ragionevole e proporzionato il riferimento alla detta “funzione compensativa” perché - come meglio si dirà trattando del secondo motivo di appello – il collegamento dell'addizionale con i disagi provocati al Comune dove è situato l'aeroporto è insito nella previsione di legge, e nemmeno deve essere specificamente motivato al momento dell'istituzione dell'addizionale, salvo, tutt'al più, ai fini della quantificazione dell'importo.

Di qui l'infondatezza delle censure mosse dalle appellanti alle parti della sentenza di primo grado in cui si respinge la doglianza di difetto di

proporzionalità della misura mediante il riferimento ai disagi ed ai maggiori costi che caratterizzano, tra gli altri, anche l'aeroporto di Capodichino.

La motivazione di cui ai punti 2.5.3 e 2.5.11, riportati nell'atto di appello e sopra trascritti, va immune da censure dato che:

- non distorce la *ratio* del tributo, discendendo la coerenza con quest'ultima dal fatto che l'addizionale sui diritti di imbarco rientri tra le misure *nominatim* individuate dalla legge (cfr. in tale senso anche il punto 2.5.2 della sentenza del T.a.r.);

- non necessitava di specifico supporto probatorio da parte del Comune di Napoli, essendo ampiamente giustificata dal fatto dell'utilizzo del bene aeroportuale ubicato nel Comune ed essendo sorretta dall'esigenza di compensare i disagi e i costi *naturalmente* derivanti da detto maggiore utilizzo, senza che questi debbano essere quantificati, per la mancanza del carattere sinallagmatico attesa la natura tributaria dell'imposizione;

- non è assente nei provvedimenti impugnati, ma è stata sintetizzata nel profilo motivazionale della delibera di Giunta impugnata, che appunto si riferisce a tale funzione "compensativa".

3.7. La sentenza di primo grado si è soffermata sulla pluralità di misure che il Comune di Napoli si è impegnato ad adottare e sui detti contenuti degli atti impugnati.

Il T.a.r. ha infatti ritenuto corretto l'operato del Comune di Napoli, svolgendo, oltre a quelle sopra illustrate, le seguenti argomentazioni:

- quanto alla scelta della misura:

<< 2.5.4. [...] *la ragionevolezza e la logicità delle misure che astrattamente la legge contempla affinché il Comune "compartecipi" allo sforzo finanziario "statuale" necessario per ripianare il debito –vale a dire il "fascio" di prerogative foggiate in primis dalla legge– valutata in guisa complessiva e tota re perspecta, avuto riguardo cioè agli interventi nel loro insieme e non già, in una ottica atomistica e parcellizzata, con riferimento alla singola misura.*

2.5.5. *Talché, l'incremento in oggetto si iscrive in guisa logica e coerente nel quadro complessivo delle altre, variegata, misure (Irpef, in cui ben rileva la qualitas soggettiva del contribuente, residente nel Comune; miglioramento della efficienza del procedimento di accertamento e riscossione dei tributi e delle entrate comunali, pure incidente in definitiva sui cittadini napoletani; razionalizzazione delle società partecipate e riduzione dei fitti passivi) tutte funzionalmente preordinate al ripianamento del disavanzo, pur nella alterità della platea soggettiva degli obbligati, nonché degli elementi oggettivi di determinazione delle obbligazioni.>>*

- quanto alla motivazione delle ragioni della scelta:

<<2.8.5. In ogni caso, in attuazione della previsione primaria, nel cd. Patto per Napoli e, massimamente, nella delibera giunta (e in quella consiliare ad essa prodromica), sono estrinsecate le ragioni della istituzione dell'incremento per cui è causa, con impianto argomentativo e motivazionale immune da censure>>, testualmente riportato in sentenza, come sopra trascritto;

<< 2.8.6. Trattasi di un compendio motivazionale che dà conto, in guisa ragionevole, e in aderenza al dettato normativo primario, della scelta di individuare la entità dell'incremento - pari a € 2,00 per passeggero - dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco.

[...]

2.8.10. *Non conducente, di poi, è il richiamo alle indicazioni contenute nella risoluzione del 22 settembre 2020 dell'ICAO (Organizzazione dell'Aviazione civile internazionale), come che razione temporis ormai non più rilevante –affondando nell'humus emergenziale dovuto all'imperversare della crisi pandemica fortunatamente essendo radicalmente mutato il tragico scenario che in allora connotava, per ciò che quivi rileva, il settore del trasporto aereo.*

2.8.11. *E ciò anche a tenere in non cale il carattere per certo non vincolante di tali indicazioni, peraltro genericamente riferite al complesso dei pesi economici gravanti sul settore aeroportuale e, indi, non mai invocabili al fine di argomentare la legittimità di una singola e specifica misura tributaria, la cui concreta modulazione –logica e ragionevole- non può che rientrare nella sfera di autonomia costituzionalmente riservata al legislatore nonché legislativamente demandata all'Ente locale.>>*

3.7.1. Si tratta di argomentazioni che, a completamento di quelle svolte sopra, pienamente si condividono e che – sebbene orientate a rispondere al tenore della censura quale incentrata in primo grado sull’entità della misura – danno conto comunque della legittimità della scelta e della relativa motivazione da parte dell’ente locale, nonché della portata non decisiva del richiamo dei documenti dell’ICAO effettuato anche in appello, sia dalle appellanti che dall’ENEA.

3.8. Sull’ulteriore, dedotto profilo di carenza di proporzionalità, e del correlato difetto di istruttoria, riguardo all’incidenza della misura per l’importo di € 2,00, che, sommandosi al previgente di € 6,50, porta l’addizionale al totale di 8,50 a passeggero, si osserva infine quanto segue.

3.8.1. Va in primo luogo, condivisa la sentenza impugnata nella parte (punti 2.8.1 e 2.8.2) in cui ha ritenuto che la concreta entità dell’incremento tributario stabilito dal Comune rientri nel merito delle scelte operate dall’amministrazione e che la relativa discrezionalità è conformatata dalla legge – che impone il reperimento di risorse proprie dell’ente locale quale onere da assolvere per conseguire il contributo statale – relativamente: al *quando*, ragguagliato al periodo di concessione di tale beneficio; al *quantum* minimo, che non può essere inferiore al quarto del contributo annuo, ma ben lo può superare; al *quomodo*, cioè al ventaglio di misure da precisare nei singoli accordi, di cui si è detto sopra; alla “forbice” all’interno della quale esercitare la discrezionalità di individuazione della entità del prelievo, non potendo questa superare per l’addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale 3 euro per passeggero (art. 43, comma 2, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella l. 15 luglio 2022, n. 91, disposizione medio tempore intervenuta e applicabile al c.d. Patto per Napoli).

3.8.2. Dato ciò, in disparte l’eccezione di inammissibilità dell’appello formulata dal Comune per la mancata specifica contestazione di dette affermazioni, si condividono le conclusioni tratte, nel merito, dal giudice di primo grado, secondo cui la discrezionalità dell’azione amministrativa, nella

determinazione del valore di 2,00 euro a passeggero, <<*risulta essersi esplicata peraltro in guisa affatto congrua e ragionevole, avuto riguardo:*

- alla “forbice” tratteggiata nel ridetto art. 43, comma 2, (da 0,4 a 3), collocandosi in una soglia prossima alla media dei valori minimo e massimo;

- alla entità dell'incremento in passato praticato in subiecta materia (cfr. DM del 29 ottobre 2015 con il quale era stato disposto l'aumento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per gli anni 2016, 2017 e 2018, rispettivamente nella misura di 2,50, 2,42 e 2,34 euro).>> (punto 2.8.7).

3.8.3. Non solo nessuno di tali argomenti è confutato dalle appellanti, ma è rimasto del tutto sornio di prova, anche in appello, l'assunto principale su cui si basa la censura in esame, secondo la quale l'importo in contestazione inciderebbe “per circa il 5% sulla tariffa media applicata per un biglietto di sola andata”, riferito peraltro - come dovrebbe essere - alla tariffa media di una low fares per le partenze da Napoli.

3.8.4. In ogni caso, anche a prescindere dalla totale mancanza di riscontri sul dato in questione, esso di per sé non sarebbe significativo della manifesta sproporzionalità del tributo complessivo o del suo incremento.

Questa, invero, non va atomisticamente riferita al prezzo del biglietto, ma - come si dirà trattando del secondo motivo di appello e della recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 80 del 15 maggio 2024- al numero dei passeggeri imbarcati e, quindi, in definitiva al fatturato realizzato dal vettore.

Eppoi la scelta dell'importo esatto nell'ambito della “forbice” individuata dal legislatore appare insindacabile dal giudice amministrativo, in specie quando esso si colloca, come ben sottolineato dal T.a.r., in una misura poco superiore alla media.

3.9. Il primo motivo di appello va quindi interamente respinto.

4. Col secondo motivo (*Error in iudicando: sul mancato rinvio alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 1, co. 572, della legge n. 234/2021, in relazione agli artt. 3, 41, 53, 97 e 117 della Costituzione, nella parte in*

cui consente ai Comuni sede di capoluogo di Città Metropolitane di istituire un incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale per passeggero da destinare al ripiano del disavanzo comunale) viene riproposta la questione di legittimità costituzionale della disciplina prevista dall'art. 43, co. 2, 3 e 8 del d.l. n. 50/2022, per contrasto con gli artt. 3, 41, 53, 97, 117 della Costituzione, già oggetto del primo motivo di ricorso.

4.1. Vengono criticate le ragioni di manifesta infondatezza della questione ritenute dal primo giudice, facendo le appellanti leva sui seguenti argomenti:

- la misura in questione è finalizzata a favorire il riequilibrio finanziario del Comune, con modalità irragionevoli perché fanno gravare l'onere non (solo) sui cittadini residenti, con violazione del principio di capacità contributiva dell'art. 53 della Costituzione;

- quanto sopra, ossia la mancanza di qualsiasi collegamento stabile e intrinseco fra il soggetto su cui incide la misura e la finalità da quest'ultimo perseguita, conduce anche ad una palese violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione; ciò, con particolare riguardo ai passeggeri del settore aereo, quindi anche dei vettori, rispetto ai passeggeri del trasporto ferroviario ad alta velocità;

- è apprezzabile anche la violazione dell'art. 41 della Costituzione, dal momento che la misura finisce *“per affliggere la libertà economica dei vettori, costretti a dover rivedere i propri piani commerciali alla luce di un significativo aumento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco”*.

4.1.2. La questione di legittimità costituzionale va disattesa sotto tutti i profili anzidetti.

4.2. Quanto all'asserita violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, è da escludere il profilo di irragionevolezza denunciato dalle appellanti per l'asserita mancanza di collegamento tra i soggetti sui quali la misura ricade e le finalità perseguite, di ripiano del disavanzo e rimborso dei debiti finanziari.

In proposito si condivide integralmente la motivazione della sentenza gravata volta ad evidenziare:

- per un verso, la natura tributaria del prelievo, quindi la mancanza di rapporto sinallagmatico tra l'istituzione e la misura dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco e la fruizione dei servizi aeroportuali o di altri servizi comunali;
- per altro verso, la sussistenza di un diverso rapporto di collegamento, tra il prelievo e l'ente comunale nel cui territorio si trova l'aeroporto d'imbarco.

4.2.1. In proposito rilevano le argomentazioni svolte al punto 2.5.8, secondo cui nella presente fattispecie:

<<- non vi è un prelievo direttamente legato e connesso alla fruizione di servizi aeroportuali –quale pretium o corrispettivo per i benefici che discendono dalla loro utilizzazione- come nelle ipotesi dei diritti di imbarco o aeroportuali stricto sensu intesi, anche al lume delle indicazioni sovranazionali sopra rammentate (art. 2, dir. 2009/12/CE);

- si verte in tema di tributo aggiuntivo, addizionale giustappunto, funzionalmente preordinato al reperimento di risorse “altre” -non mai legate da vincoli di connessione, ovvero sinallagmatici, con la erogazione e la fruizione dei servizi aeroportuali- e, indi, astrattamente destinabili al soddisfacimento di finalità “altre”, siccome previamente e ragionevolmente foggiate dalla voluntas legis;

- si tratta, indi, di un prelievo finalisticamente orientato –siccome reiteratamente accaduto: in passato, art. 14 d.l. 78/10 per il debito di Roma Capitale; successivamente, art. 43 d.l. 50/22- a consentire la compartecipazione del Comune di Napoli al ripianamento del disavanzo delle casse comunali principaliter finanziato dallo Stato, epperò indefettibilmente condizionato giustappunto al necessario contributo (per un quarto del totale) della civica Amministrazione.>>.

Le dette argomentazioni si completano con quelle (delle quali si è detto già trattando del primo motivo di appello), del punto 2.5.11, dove è sottolineato come il transito nella città partenopea -implicato dall'acquisto di un biglietto aereo avente Capodichino quale scalo di riferimento- costituisce ragionevole indice del “peso” e della “incidenza” che tale circostanza, secondo l'*id quod plerumque accidit*, è idonea ad avere sulle infrastrutture e sui servizi comunali.

4.2.1. In proposito si è di recente pronunciata la Corte Costituzionale, con la sentenza 9 maggio 2024, n. 80.

La Corte è stata chiamata, dalla Corte di Cassazione, sezione prima civile, con ordinanza del 4 agosto 2023, a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, 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*».

Per quanto rileva ai fini della questione prospettata dalle odierne appellanti, la sentenza ha affermato la natura tributaria dell'addizionale “comunale”, richiamando il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale 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 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).

Dopo avere ricostruito “*l'articolato quadro di riferimento, per come dipanatosi a seguito dei molteplici interventi legislativi che nel tempo hanno riguardato l'addizionale in parola*” la Corte Costituzionale ha ritenuto sussistenti nell'addizionale ai diritti di imbarco tutte le caratteristiche del tributo, dal momento che:

<<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 fruiscia 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.>>.

In disparte la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sopra detta nella parte applicabile in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco, la sentenza, per un verso, esclude chiaramente la necessità di un

collegamento diretto tra il soggetto passivo del prelievo di natura tributaria, quale appunto ha qualificato l'addizionale sui diritti di imbarco aeroportuale gravante sui vettori (ferma la traslazione sui passeggeri), e le finalità pubblicistiche perseguite con la relativa imposizione; per altro verso, evidenzia come invece l'imposizione si giustifichi a vantaggio del Comune ospitante l'aeroporto di riferimento, per il naturale collegamento esistente tra il transito dei passeggeri e *“i maggiori costi ... , relativi alle infrastrutture e ai servizi indotti dalla presenza sul territorio degli aeroporti medesimi”*.

Entrambi i principi sono riferibili alla misura applicata dai Comuni ai sensi dell'art. 1, comma 572, lettera a) della L. 234/2021, anche se destinata a confluire per intero (*id est*, nell'intera misura dell'incremento, nel caso di specie € 2,00) nelle “risorse proprie” degli stessi Comuni – sede di capoluogo di città metropolitana “pari ad almeno un quarto del contributo annuo” erogato dallo Stato ai sensi del comma 567, “da destinare al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari”.

4.2.2. La Corte Costituzionale ha pronunciato come sopra in riferimento all'art. 3 della Costituzione, unico parametro richiamato dal giudice remittente. La sentenza tuttavia, anche nella parte in cui richiama costante giurisprudenza costituzionale, consente di escludere pure la violazione dell'art. 53 della Costituzione. Essa infatti precisa che la capacità contributiva di cui è detto nella norma costituzionale è riferita al soggetto passivo inciso dalla decurtazione patrimoniale sulla base di un “presupposto economicamente rilevante”: nel caso di specie, tale presupposto è da rinvenire, in ultima analisi, nel fatturato realizzato dal vettore, senza necessità di collegamento alcuno con le finalità pubblicistiche perseguite con l'imposizione del tributo.

4.3. Al fine di escludere la disparità di trattamento dei passeggeri del settore aereo rispetto agli utilizzatori di altri mezzi di trasporto, è sufficiente poi riportare la seguente motivazione della sentenza appellata, non superata dalle ragioni dell'appello:

<< 2.5.12. *Ragionevole si appalesa altresì la opzione normativa di limitare la addizionale che ne occupa ai soli imbarchi aeroportuali - rispetto ad altri mezzi di trasporto, in primis quello ferroviario - stante la difficile comparabilità dei due settori, tenuto conto, come puntualmente rilevato dalla Avvocatura del Comune:*

- in particolare, dei costi di utilizzo della rete ferroviaria gravanti sui vettori che in quel settore operano;

- in generale, della impossibilità di valutare –al fine di formulare un giudizio di disparità di trattamento ovvero di discriminazione- in guisa atomistica e parcellizzata singole misure, dovendo per contro e a tal fine, ed eventualmente, porre a raffronto il complesso dei pesi e degli oneri gravanti sui vettori; ciò di cui non v'è traccia nel gravame, che si limita genericamente ad invocare tale disparità di trattamento.>>.

4.4. La misura dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco non incide in alcun modo sulla libertà economica dei vettori, in (asserita) violazione dell'art. 41 della Costituzione, trattandosi di un costo, non di un vincolo imposto alle modalità organizzative dell'attività d'impresa.

5. L'appello va quindi respinto.

5.1. Risulta definitivamente assorbita l'eccezione di inammissibilità dell'appello per difetto di procura sollevata dal Comune di Napoli, peraltro del tutto infondatamente in base al principio per il quale la procura rilasciata per difendere la parte "in ogni stato e grado" abilita il difensore all'impugnazione, salva l'esistenza di espressioni o limitazioni incompatibili con la proposizione dell'impugnazione (cfr., da ultimo, Cons. Stato, III, 19 aprile 2024, n. 3550), non rinvenibili nella procura *de qua*.

5.2. Le spese del grado si compensano, in ragione dell'infondatezza di tale eccezione preliminare, nonché della sopravvenienza alla sentenza di primo grado della ridetta decisione n. 4858/2024 che, pur insufficiente all'accoglimento dei soli due motivi di censura riproposti dalle appellanti, consente di escludere la portata pretestuosa del presente gravame, nei confronti del Comune di Napoli e delle amministrazioni statali.

Le spese si compensano inoltre tra questi ultimi e l'ENAC, considerati il contenuto della comparsa di costituzione e la posizione dell'Ente rispetto ai temi posti dal gravame.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppina Luciana Barreca

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO