



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 5539 del 2023, proposto da Save S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfonso Celotto in Roma, via Emilio de' Cavalieri 11;

contro

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Giuseppe Roberto Chiaia, Filippo Arena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate - Riscossione, Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – Aicalf, Wizz Air Hungary Ltd., Wizz Air Malta Ltd., Easyjet Airline Company Ltd., Ryanair Dac, Volotea S.L., non costituite in giudizio;

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

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

Ibar Italian Board Airline Representatives, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Graziano 62;

sul ricorso numero di registro generale 5632 del 2023, proposto da Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – Aicalf, Easyjet Airline Company Limited, Ryanair Dac, Volotea S.L., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Giannalberto Mazzei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Giuseppe Roberto Chiaia, Filippo Arena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

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

Agenzia delle Entrate – Riscossione, Save S.p.A., Autorità di Regolazione dei Trasporti – Art, Wizz Air Hungary Ltd., Wizz Air Malta Ltd., Associazione Ibar - Italian Board Airline Representatives, non costituite in giudizio;

Enac - Ente Nazionale per L'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Eleonora Papi Rea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma:

quanto al ricorso n. 5539 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Prima) n. 00868/2023, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 5632 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Prima) n. 00868/2023, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Venezia e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero dell'Interno e di Enac - Ente Nazionale per L'Aviazione Civile e di Autorita' di Regolazione dei Trasporti e di Ibar Italian Board Airline Representatives e di Comune di Venezia e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero dell'Interno e di Enac - Ente Nazionale per L'Aviazione Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 novembre 2023 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Domenichelli, Celotto, Arena, e Ciardo in dichiarata delega di Di Giugno. Mazzei, Arena, e Ciardo in dichiarata delega di Di Giugno;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Save S.p.A., gestore dell'aeroporto di Venezia, e l'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares – AICALF, associazione sindacale senza scopo di lucro che rappresenta gli interessi dei vettori aerei associati, rientranti nella c.d. categoria delle *low fares*, unitamente alle compagnie aeree Easyjet Airline Company Limited, Ryanair Dac, Volotea S.L., con autonomi ricorsi iscritti rispettivamente al n. ruolo, R.G. n. 5539/2023 e al n. R.G. n. 5632/2023, hanno interposto appello avverso la sentenza del Tar per il Veneto, sez. prima, 20 giugno 2023, n. 868, con cui sono stati respinti i ricorsi riuniti, da esse rispettivamente proposti, iscritti al n. R.G. 244/2023 e n. R.G. 395/2023, avverso delibera del Consiglio Comunale della Città di Venezia n. 75 del 23 dicembre 2022 concernente l'approvazione del Bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2023-2025, pubblicata dal 23 dicembre 2022 al 7 febbraio 2023, immediatamente eseguibile, nella parte in cui dispone di istituire un'addizionale comunale sui diritti aeroportuali d'imbarco a partire dal 1° aprile 2023 ed avverso i relativi atti presupposti.

2. L'istituzione dell'addizionale comunale *de qua* da parte dell'Ente comunale ha fatto seguito ad un accordo, denominato "*Patto per Venezia*" (anch'esso oggetto di impugnativa), finalizzato al riequilibrio strutturale finanziario del bilancio di previsione, stipulato - in forza dell'art. 43, commi 2, 3 e 8 del d.l. n. 50 del 2022 - tra il Comune di Venezia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.1. L'indicato disposto normativo consente che i comuni sede di Città Metropolitana (come nel caso del Comune di Venezia), caratterizzati da "*un debito pro capite superiore ad euro 1.000 sulla base del rendiconto dell'anno 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla BDAP al 30 giugno 2022*" (art. 43, comma 8, d.l. n. 50 del 2022), possano avviare, su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'esito della verifica dei requisiti da parte di un Tavolo tecnico appositamente istituito, un percorso di riequilibrio strutturale del bilancio comunale per mezzo dell'adozione delle misure di cui all'art. 1, comma

572, lettere da a) ad i), della legge n. 234 del 2021, fra le quali è previsto l'incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF e un'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale. Nel caso in cui fosse deliberata l'addizionale sui diritti di imbarco (fino ad un massimo di 3 euro), è previsto come l'incremento dell'addizionale IRPEF non possa superare lo 0,4%.

Nel ricordato "*Patto per Venezia*", il Comune ha assunto l'impegno di istituire – limitatamente al periodo compreso tra il 2023 e il 2042, in cui dovrà essere ripianato il disavanzo - l'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale nei confronti di ogni passeggero nella misura di 2,50 euro fino al 2031, con una progressiva diminuzione, fino a 0,80 euro, per il periodo dal 2038 al 2042.

2.2. Con la deliberazione impugnata (su conforme proposta emendativa della Giunta) veniva peraltro stabilito che, limitatamente ai diritti di imbarco portuale, l'addizionale sarebbe stata istituita con un successivo atto e comunque a decorrere dal 1° gennaio 2026. Di conseguenza, l'addizionale, contestata in questa sede, risulta attualmente prevista per i soli imbarchi aeroportuali.

3. Save s.p.a., società concessionaria dell'aeroporto "Marco Polo" di Venezia, ha pertanto impugnato innanzi al Tar per il Veneto, unitamente agli atti presupposti, la indicata deliberazione consiliare n. 75 del 23 dicembre 2022, nella parte in cui istituisce l'addizionale sui diritti di imbarco valevole negli aeroporti presenti sul territorio comunale.

3.1. Nel ricorso di *prime cure* – iscritto al n. R.G. 244 del 2023 - Save ha sostenuto che l'introduzione dell'addizionale, il cui onere economico viene fatto gravare sul passeggero, allorché acquista il biglietto presso il vettore (che, quale sostituto d'imposta, è poi tenuto a riversarne l'importo all'erario), comporterebbe la riduzione dell'attrattività dello scalo veneziano con grave danno per l'indotto che gravita attorno all'infrastruttura aeroportuale.

3.2. A sostegno del gravame ha articolato, in sei motivi, le seguenti censure:

1) Violazione dell'art. 3, comma 2, l. 212/2000 (Statuto del Contribuente); la deliberazione istitutiva dell'addizionale sui diritti d'imbarco sarebbe illegittima nella parte in cui avrebbe fissato la decorrenza dell'obbligo tributario per la data del 1° aprile 2023, senza tenere conto che, ai sensi dell'art. 3, comma 2 della l. n. 212 del 2000, la scadenza degli adempimenti posti a carico del contribuente non può essere fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione. Detto termine, nel caso esaminato, avrebbe dovuto decorrere dalla comunicazione ai vettori e all'International Air Transport Association (IATA) da parte di ENAC e, in ogni caso, dalla determinazione delle modalità di riscossione del tributo (*rectius*: delle modalità di versamento all'Erario da parte dei vettori);

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 43, d.l. 50/2022 conv. con mod. in l. 91/2022 e dell'art. 1, comma 572, l. 234/2021. Difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione della risoluzione ICAO 22/09/2020; il Comune non avrebbe adeguatamente motivato in merito alle ragioni per le quali l'addizionale sui diritti d'imbarco è stata introdotta quale misura di risanamento, in luogo delle altre previste dalla normativa;

3) Illegittimità della delibera consiliare n. 75 del 2022 per eccesso e sviamento di potere in violazione dei principi di proporzionalità, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa (art. 1, l. 241/1990 e s.m.i.) nonché eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà e ingiustizia manifeste, difetto di motivazione e istruttoria, sviamento; in continuità con la precedente censura, la ricorrente censurava la scelta di introdurre una rilevante misura impositiva applicabile, per numerose annualità, ai soli passeggeri partenti dallo scalo veneziano, ritenendola irragionevole, discriminatoria e squilibrata, in quanto i soggetti passivi del tributo sarebbero privi di "*collegamento con il ripiano del disavanzo del Comune di Venezia*".

Si osservava che l'Amministrazione si sarebbe determinata ad introdurre l'(ulteriore) addizionale sui diritti d'imbarco, dopo avere preso atto della difficoltà

di riscuotere il contributo di accesso al centro storico di Venezia (punto 28 della deliberazione impugnata), il quale, tuttavia, sarebbe dovuto gravare su tutti i turisti che effettivamente fanno ingresso nella città, utilizzandone in modo massivo i servizi, diversamente da quanto si verificherebbe, il più delle volte, per l'utenza aeroportuale. Altrettanto irragionevole e discriminatoria sarebbe inoltre la scelta di non applicare il tributo, almeno in questa prima fase, agli imbarchi portuali;

4) Eccesso di potere, irragionevolezza della Delibera – Violazione del principio del legittimo affidamento; la deliberazione sarebbe inoltre illegittima nella parte in cui richiederebbe l'esazione del tributo a tutti i passeggeri in partenza dal 1° aprile 2023, indipendentemente dalla data di acquisto del titolo di viaggio, senza quindi escludere dalla sua sfera applicativa i passeggeri che abbiano acquistato il biglietto precedentemente a tale data;

5) Difetto di istruttoria e violazione delle garanzie partecipative e del contraddittorio procedimentale anche in relazione all'art. 2 lett. e) del d.lgs. n. 250 del 1997. Perplessità e irragionevolezza della motivazione; l'introduzione dell'addizionale sarebbe illegittima, in quanto non sarebbe stata preceduta da alcuna consultazione con l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), competente riguardo all'*“istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali”* (art. 2, lett. e, d. lgs. n. 250 del 1997) e con la ricorrente, in quanto soggetto deputato alla riscossione del tributo;

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 43 commi 2, 3 e 8 del d.l. n. 50 del 2022 nonché dell'art. 1, comma 572 della l. n. 234/2021 (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) con riferimento agli artt. 3, 41, 53, 97 e 117 Cost. e, in via derivata, illegittimità della delibera del Consiglio Comunale n. 75 del 23.12.2022; la ricorrente rilevava l'illegittimità costituzionale della disciplina di cui la contestata introduzione del tributo costituiva attuazione,

osservando come l'istituzione di un'ulteriore addizionale sui diritti d'imbarco aeroportuali si ponesse in violazione principi costituzionali di ragionevolezza, di capacità contributiva e progressività del sistema tributario, nonché di leale collaborazione (art. 3, 41, 53, 97 e 117 Cost.).

La deliberazione impugnata risulterebbe inoltre viziata “*per la violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea*” per mancato coinvolgimento degli enti interessati (in contrasto con la direttiva 2009/12/CE, art. 6, par. 2, recepita dal d.l. n. 1 del 2012).

3.3. Con motivi aggiunti Save contestava sotto ulteriore profilo la legittimità della deliberazione istitutiva del tributo, in quanto il presupposto tavolo tecnico si sarebbe tenuto il 20 ottobre 2022, ossia oltre il termine di legge, individuato dall'art. 43, comma 3, d.l. n. 50 del 2022, nel 30 settembre 2022.

4. Con il secondo ricorso, l'Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares - AICALF, associazione sindacale senza scopo di lucro che rappresenta gli interessi dei vettori aerei associati, rientranti nella c.d. categoria delle *low fares*, già intervenuta *ad adiuvandum* nel giudizio promosso da Save, ha del pari impugnato la delibera *de qua*, istitutiva dell'indicata addizionale comunale, unitamente alle compagnie aeree innanzi indicate, articolando analoghi motivi di gravame, ovvero deducendo:

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 43, commi 2, 3 e 8, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, nonché dell'art. 1, comma 572, della l. 30 dicembre 2021, n. 234, con riferimento agli artt. 3, 41, 53, 97 e 117 della Costituzione e, in via derivata, illegittimità della Deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Venezia n. 75 del 23 dicembre 2022. Violazione del principio della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario;

II. Violazione dell'art. 43, comma 3, d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. n. 91/2022;

III. Violazione dell'art. 3, comma 2, l. 212/2000;

IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 43, d.l. 50/2022 e dell'art. 1, comma

572, l. 234/2021. Difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione della risoluzione ICAO 22/09/2020;

V. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà e ingiustizia manifeste, difetto di motivazione e istruttoria, sviamento, disparità di trattamento. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

5. Il Comune di Venezia, nel costituirsi *in prime cure* in ambedue i giudizi, ha controdedotto in ordine a ciascun profilo di censura, insistendo per il rigetto dei ricorsi ed eccependo in via preliminare il difetto di interesse a ricorrere in capo a Save.

6. L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, del pari costituito in entrambi i giudizi, ha fatto presente di avere “*comunicato al vettore nazionale l'avvenuta introduzione dell'addizionale sui diritti d'imbarco istituita al Comune di Venezia, ai fini della successiva notifica ai vettori operanti presso lo scalo di Venezia, ritenendo la medesima applicabile, ai sensi dell'art. 3, co. 2, l. 212/2000, a partire dal giorno 30.05.2023*”, data determinata in seguito all'istruttoria - conclusa il 31 marzo 2023 – condotta ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 250 del 1997, lett. e), e dell'art. 2, lett. t) del proprio Statuto (p. 4 della memoria depositata il 21 aprile 2023).

7. In merito a tale comunicazione il Comune ha obiettato che la decorrenza dell'applicazione dell'addizionale prescinderebbe dall'interposizione attuativa di ENAC, e che essa coinciderebbe con la data stabilita dalla deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsione, rispettosa del termine indicato dall'art. 3 della legge n. 212 del 2000.

8. La sentenza del Tar ha respinto tutte le censure, affermando preliminarmente che la decorrenza, dal 1 aprile 2023, è da riferirsi alla data di acquisto del biglietto, come successivamente precisato dal Comune, e non alla data del volo, per cui ha rigettato anche la censura riferita alla necessità della dilazione temporale.

9. Save, con il ricorso iscritto al n. R.G. 5539 del 2023, ha impugnato la sentenza di

prime cure, formulando avverso la stessa, in cinque motivi, le seguenti censure:

I) Sul primo motivo di ricorso: erroneità della sentenza – omessa pronuncia Illegittimità della Delibera CC Venezia 75/2022: violazione e falsa applicazione dell'art. 3, co. 2, l. 212/2000 (Statuto del Contribuente);

II) Sul secondo, terzo, quarto e quinto motivo di ricorso: erroneità della sentenza – Omessa pronuncia – Illegittimità della Delibera impugnata: Violazione e falsa applicazione degli artt. 43, d.l. 50/2022 conv. con mod. in l. 91/2022 e dell'art. 1, comma 572, l. 234/2021. Difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione della risoluzione ICAO 22/09/2020;

III) Ancora sul quinto motivo di ricorso: Erroneità della sentenza – Illegittimità della Delibera: Difetto di istruttoria e violazione delle garanzie partecipative e del contraddittorio procedimentale anche in relazione all'art. 2 lett. e) del d.lgs. n. 250 del 1997. Perplessità e irragionevolezza della motivazione;

IV) Sulla violazione del termine per la conclusione dell'istruttoria (motivo aggiunto);

V) Sulla questione di legittimità costituzionale: Erroneità della sentenza: illegittimità costituzionale dell'art. 43 commi 2, 3 e 8 del d.l. n. 50 del 2022 nonché dell'art. 1, comma 572 della l. n. 234/2021 (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) con riferimento agli artt. 3, 41, 53, 97 e 117 Cost. e, in via derivata, illegittimità della delibera del Consiglio Comunale n. 75 del 23.12.2022.

9.1. Save ha pertanto concluso in via principale per l'annullamento della sentenza di *prime cure* e per l'effetto per l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale della Città di Venezia n. 75 del 23 dicembre 2022, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ed in via subordinata per la rimessione della questione di costituzionalità del d.l. n. 50 del 2022 nonché dell'art. 1, comma 572 della L. n. 234/2021, come rassegnate in atti.

10. Analoghi motivi di appello sono stati formulati con il ricorso iscritto al n. R.G.

5632 del 2023 dall' Associazione italiana compagnie aeree *low fares* – aicalf e dalle compagnie aeree in epigrafe indicate.

10.1. Segnatamente, con tale atto, sono stati formulati, in quattro motivi di appello, le seguenti censure:

I) *Error in iudicando* ed omessa pronuncia. Violazione dell'art. 3, comma 2, l. 212/2000;

II) *Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione degli artt. 43, d.l. 50/2022 e dell'art. 1, comma 572, l. 234/2021. Difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione della risoluzione ICAO 22/09/2020;

III) *Error in iudicando*. Violazione dell'art. 43, comma 3, d.l. n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla l. n. 91/2022, in ragione del fatto che il Tavolo Tecnico ha concluso la propria istruttoria all'esito della riunione del 20 ottobre 2022 e quindi, oltre il termine del 30 settembre fissato dall'anzidetta disposizione di legge;

IV) *Error in iudicando* ed omessa pronuncia. Illegittimità costituzionale dell'art. 43, commi 2, 3 e 8, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, nonché dell'art. 1, comma 572, della l. 30 dicembre 2021, n. 234, con riferimento agli artt. 3, 41, 53, 97 e 117 della Costituzione e, in via derivata, illegittimità della Deliberazione del Consiglio Comunale della Città di Venezia n. 75 del 23 dicembre 2022. Violazione del principio della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario.

10.2. Anche l'Associazione italiana compagnie aeree *low fares* – aicalf e le compagnie appellanti hanno pertanto concluso in via principale per la riforma della sentenza di *prime cure* e per l'effetto per l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale della Città di Venezia, n. 75 del 23 dicembre 2022, ed in via subordinata per la rimessione della questione di costituzionalità rassegnata in atti.

11. Il Comune di Venezia, costituitosi in entrambi i giudizi, ha preliminarmente reiterato l'eccezione relativa all'inammissibilità del ricorso di *prime cure* azionato da Save innanzi al Tar per il Veneto, per carenza di interesse, assorbita dal primo

giudice sul rilievo dell'infondatezza del ricorso, evidenziando che la delibera oggetto di impugnativa introdurrebbe un adempimento gravante primariamente sui vettori, chiamati ad applicare una maggiorazione pari a 2,50 euro sui biglietti venduti a partire dall'1.4.2023, mentre il coinvolgimento di Save riguarderebbe unicamente la fase successiva di periodica rendicontazione e riversamento di quanto riscosso all'Amministrazione.

11.1. Nel merito ha insistito per il rigetto di entrambi gli appelli.

12. IBAR – Italian Board Airline Representatives, associazione dei vettori aerei, operanti in Italia, costituita nel 1960, cui è stato notificato il ricorso in appello da parte di Save, in qualità di interveniente, ha aderito alle conclusioni dell'appellante Save s.p.a..

13. Le amministrazioni statali evocate in giudizio e l'Enac si sono costituiti con atti di mero stile in entrambi i giudizi.

14. Le parti hanno rinunciato all'istanza cautelare all'udienza camerale del 18 luglio del 2023, in vista della fissazione del merito degli appelli per l'udienza pubblica del 30 novembre 2023.

15. Nelle more della celebrazione di tale udienza, il Comune di Venezia ha prodotto documenti e sia le parti appellanti che il Comune di Venezia hanno prodotto articolate memorie difensive, insistendo nei rispettivi assunti.

15.1. In particolare il Comune ha evidenziato e documentato per un verso come, nonostante l'adozione della delibera oggetto di impugnativa, si sia registrato un incremento dei collegamenti dall'Aeroporto di Venezia da parte di diverse compagnie aeree, e per altro verso come negli ultimi anni si sia assistito ad un aumento crescente del costo dei biglietti aerei, per lo più correlato ai servizi aggiuntivi offerti.

15.2. Ha inoltre evidenziato come della documentazione prodotta – segnatamente Masterplan 2023-2037 – sia evincibile l'impatto che il traffico aereo genera, tra gli altri, sulle infrastrutture, servizi e ambiente del Comune di Venezia.

15.3. Le parti appellanti hanno replicato sull'irrelevanza di quanto addotto e

documentato nell'odierno grado di appello da parte del Comune.

DIRITTO

16. Il presente contenzioso ha ad oggetto la delibera del Consiglio Comunale della Città di Venezia n. 75 del 23 dicembre 2022, concernente l'approvazione del Bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2023-2025, nella parte in cui dispone di istituire un'addizionale comunale sui diritti aeroportuali d'imbarco a partire dal 1° aprile 2023, oggetto di contestazione da parte di Save s.p.a. (d'ora in poi anche semplicemente Save), dall'Associazione Italiana Compagnie Aeree *Low Fares* – Aicalf (in seguito anche solamente Associazione), e dalla compagnie aeree Wizz Air Hungary Ltd., Wizz Air Malta Ltd., Easyjet Airline Company Ltd., Ryanair Dac, Volotea S.L. (di seguito anche compagnie aeree).

17. A fronte della sentenza di rigetto del Tar, le ricorrenti, con separati atti di appello, hanno reiterato le censure formulate in primo grado, contestando i passaggi motivazionali della sentenza di *prime cure*.

18. Ciò posto, occorre preliminarmente procedere alla riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, ai sensi dell'art. 96 comma 1 c.p.a., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

19. Prima di passare alla disamina dei motivi di appello e delle eccezioni preliminari di rito giova peraltro ripercorrere l'*excursus* normativo e procedimentale che ha condotto all'adozione della delibera gravata *in prime cure*.

19.1. Il d.l. n. 50/2022 (c.d. decreto aiuti), convertito con modificazioni dalla l. n. 91/2022, ha previsto, all'art. 43, misure di riequilibrio finanziario di province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia. La norma distingue:

i) misure destinate a enti per i quali è in corso l'applicazione della procedura di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-*bis* del d. lgs. 267/2000 o che si trovano in stato di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del medesimo decreto (comma 1);

ii) misure finalizzate al riequilibrio finanziario dei comuni capoluogo di provincia che hanno registrato un disavanzo *pro-capite* superiore a 500 euro sulla base del

disavanzo risultante dal rendiconto 2020 definitivamente approvato (comma 2);

iii) misure rivolte ai comuni sede di città metropolitana *“con un debito pro-capite superiore a 1000 euro, sulla base del rendiconto dell’anno 2020 definitivamente approvato ... che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale”* (comma 8).

19.2. Con riferimento a tale terza fattispecie, che è quella attivata dal Comune di Venezia, la procedura è disciplinata mediante rinvio al comma 2, che prevede la sottoscrizione di un accordo con il Presidente del Consiglio dei Ministri o suo delegato, su proposta del Ministero dell’economia e delle finanze, nel quale *“il comune si impegna, per il periodo nel quale è previsto il ripiano del disavanzo, a porre in essere, in tutto o in parte, le misure di cui all’articolo 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021”*.

La conclusione dell’accordo è preceduta dalla verifica delle misure proposte dai comuni interessati da parte di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell’interno, il quale *“considerata l’entità del disavanzo da ripianare, individua anche l’eventuale variazione, quantitativa e qualitativa, delle misure proposte dal comune interessato per l’equilibrio strutturale del bilancio”* (art. 43, comma 3, del d.l. 50/2022).

19.3. Con nota prot. n. 18343 del 18.7.2022 il Ministero dell’interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, ha comunicato al Comune di Venezia l’avvenuta istituzione del suddetto tavolo tecnico, invitando l’ente – qualora intenzionato ad avvalersi delle procedure previste dal citato art. 43 del d.l. 50/2022 – a proporre entro il 31.7.2022 le misure finalizzate alla sottoscrizione dell’accordo di riequilibrio strutturale (doc. 1 fasc. primo grado Comune di Venezia; al fascicolo di primo grado del Comune di Venezia si riferiscono i successivi allegati, ove non diversamente precisato).

19.4. In riscontro a tale missiva, il Sindaco del Comune di Venezia ha proposto l’istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero fino a 3 euro, in considerazione del contesto descritto

nell'allegata relazione a firma del Direttore dell'Area Economia e Finanza (nota PG 342430 del 29.7.2022 - doc. 2 fasc. primo grado).

19.5. Su richiesta del Ministero dell'interno, il Comune di Venezia ha successivamente trasmesso, per l'esame da parte del tavolo tecnico, i prospetti contenenti la quantificazione delle entrate attese dall'applicazione delle misure proposte e la conseguente verifica degli equilibri di bilancio per effetto dell'applicazione di tali misure (nota PG 387323 del 31.8.2022 - doc. 3 fasc. primo grado). I prospetti sono stati accompagnati da una nota esplicativa del Direttore dell'Area Economia e Finanza nella quale è stata ribadita la situazione di importante riduzione delle entrate, a fronte della quale l'Amministrazione si era vista costretta, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione 2022, sia in sede di assestamento, all'adozione di misure straordinarie per la copertura della spesa corrente.

19.5.1. L'Amministrazione ha quindi ipotizzato l'attuazione di una misura consistente nell'applicazione dell'addizionale pari a 2,50 euro ad una platea di 5.600.000 passeggeri stimati l'anno, per un totale di 14.000.000 fino al 2031, con una progressiva diminuzione dell'importo negli anni successivi, fino a 0,80 euro a decorrere dall'anno 2038 (v. ancora doc. 3 fasc. primo grado).

19.6. Nell'ambito delle interlocuzioni con il Ministero dell'interno, è stata inoltre condivisa la possibilità di valorizzare, quale indicatore funzionale al monitoraggio dell'accordo e della misura in riduzione dell'addizionale, l'eventuale formazione di un avanzo libero nella gestione corrente.

19.7. La proposta del Comune di Venezia è stata esaminata nella seduta del tavolo tecnico del 20.10.2022, che ha concluso l'istruttoria con esito positivo.

19.8. In data 23-25.11.2022 è stato quindi sottoscritto, tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Comune di Venezia, l'accordo denominato "Patto per Venezia" (doc. 5 fasc. primo grado e doc. 32 fasc. primo grado, completo di firme) per la formalizzazione delle misure destinate ad assicurare il riequilibrio strutturale, nel

quale:

- l'Amministrazione comunale si è impegnata all'attuazione di una politica di gestione del debito orientata ad una sua progressiva e costante diminuzione, tenendo conto degli investimenti programmati nell'ambito delle iniziative correlate al PNRR (punto 1);
- è stata prevista l'attivazione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale per passeggero pari a 2,50 euro a persona a decorrere dal 2023 e fino al 2031, con una graduale diminuzione a partire dal 2032, fino ad euro 0,80 dal 2038 al 2042 (come da tabella ivi riportata: punto 2);
- è stata considerata l'eventualità della formazione di un avanzo libero di gestione ed il suo impatto in riduzione sulla misura programmata (punti 4 e 5);
- è stata prevista la facoltà del Comune di Venezia di proporre, previa deliberazione del Consiglio comunale, una diversa rimodulazione delle misure da adottare, con conseguente aggiornamento del cronoprogramma (punto 6).

19.9. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 75 del 23.12.2022 (doc. 6 fasc. primo grado), in sede di approvazione del bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2023-2025, il Comune di Venezia ha quindi istituito la citata addizionale comunale, prevedendo una diversa articolazione temporale per quella sui diritti di imbarco aeroportuale e quella sui diritti di imbarco portuale.

Con riferimento alla prima fattispecie è stata infatti sancita la sua applicazione a partire dal 1 aprile 2023, mentre con riguardo all'addizionale sui diritti di imbarco portuale è stata prevista l'applicazione dall'1.1.2026, *“in considerazione degli effetti del d.l. n. 103/2021, convertito dalla legge n. 125/2021, che hanno determinato una situazione di mutabilità logistica e incerto andamento relativamente a transiti e approdi delle grandi navi passeggeri con effetti la cui durata ad oggi non è prevedibile”*.

19.10. In data 13.1.2023 l'Assessore al Bilancio del Comune di Venezia ha dunque comunicato all'Amministratore Delegato di Save S.p.A., gestore dell'aeroporto di Venezia, l'avvenuta istituzione della citata addizionale, invitando la società a

concordare un incontro finalizzato a definire le modalità di accertamento, liquidazione e riscossione dell'entrata, attività spettanti per legge e per prassi consolidata alle società concessionarie di aeroporti.

19.11. Nelle more, l'Amministrazione comunale, in attuazione della DCC n. 75/2022, ha precisato che l'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale dovrà essere applicata ai biglietti venduti a partire dal 1° aprile 2023, al fine di garantire l'effettività del diritto di rivalsa accordato dalla normativa di settore ai vettori (doc. 18 fasc. primo grado).

19.12. L'avvenuta istituzione dell'addizionale comunale è stata comunicata, in data 20.2.2023 all'Enac (doc. 19 fasc. primo grado) e alla Iata (doc. 20 fasc. primo grado) e in data 13.2.2023 all'Autorità di regolazione trasporti (doc. 21 e 22 fasc. primo grado).

19.13. Parallelamente, in data 1.3.2023, il Comune di Venezia ha sollecitato l'Enac a dare riscontro dell'avvenuta comunicazione ai vettori dell'istituzione dell'addizionale, al fine di consentire il tempestivo avvio dell'attività di riscossione (doc. 23 fasc. primo grado).

Senonché l'Enac - precisando che l'aggiornamento dei sistemi di biglietteria necessario per rendere esigibile la nuova addizionale comunale *“avviene a seguito di una notifica effettuata per il tramite del vettore nazionale di riferimento previa apposita comunicazione da parte dell'ENAC, non essendo contemplata, da quadro normativo vigente e dalla prassi consolidata sin dall'istituzione della prima addizionale comunale alcuna azione diretta dei Comuni nei confronti dei Vettori”* - ha chiesto al Comune di trasmettere copia di tutti gli atti istruttori che hanno preceduto l'istituzione dell'addizionale, *“al fine di verificare e condividere la procedura adottata”*.

In pendenza del giudizio di primo grado, l'Enac, con nota del 31.3.2023, ha comunicato al Comune di aver *“completato l'istruttoria necessaria per inviare la comunicazione alla IATA per l'aggiornamento degli importi relativi agli oneri*

accessori alle tariffe aeree” (doc. 34 fasc. primo grado).

Sempre l’Enac, con ulteriore nota del 31.3.2023, indirizzata a ITA e per conoscenza, tra gli altri, anche al Comune di Venezia, ha comunicato ai vettori l’avvenuta istituzione dell’addizionale comunale sui diritti di imbarco ai sensi dell’art. 43, co. 2 e 8 del d.l. n. 50/2022, affermando che *“l’addizionale di che trattasi sarà esigibile per i biglietti venduti dal 30 maggio p.v.”* e ciò in ragione del fatto che la notifica (da parte dell’Enac) ai vettori rappresenterebbe *“un provvedimento di attuazione della disposizione istitutiva del tributo da cui far decorrere il [...] termine di 60 giorni (n.d.r. fissato dall’art. 3, co. 2 della L. n. 212/2000)”*.

20. Ciò posto, quanto ai presupposti normativi e ai passaggi procedurali aventi ad oggetto la delibera oggetto di impugnativa in *prime cure*, in *limine litis* va delibata l’eccezione di difetto di interesse a ricorrere in capo all’appellante Save, reiterata in questa sede dal Comune di Venezia, in quanto assorbita dal giudice di *prime cure* con la sentenza di rigetto oggetto di gravame.

Infatti, come noto, l’esame delle questioni preliminari deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l’esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l’ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9). La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l’ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell’accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell’ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell’azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons.

Stato Ad. Plen. 3 giugno 2011, n. 10).

20.1. Segnatamente l'amministrazione comunale sostiene che Save non avrebbe interesse al presente giudizio in quanto il suo coinvolgimento riguarderebbe soltanto la fase di rendicontazione e riversamento all'Amministrazione di quanto riscosso a titolo di addizionale comunale, conseguendone che la Deliberazione del Comune di Venezia impugnata non arrecherebbe nessun pregiudizio alla odierna appellante.

20.2. L'eccezione, ad avviso del collegio, è infondata.

Ed invero, alla luce di quanto innanzi precisato, non può che evidenziarsi come risulti dagli atti che Save sia il soggetto direttamente tenuto all'espletamento dell'attività di riscossione dell'addizionale, secondo quanto del resto richiesto dall'ente locale.

Infatti, lo stesso Comune veneziano, con nota del 13 gennaio 2023 comunicava a Save la necessità di definire congiuntamente «*le modalità applicative con riferimento all'addizionale comunale introdotta con la citata deliberazione*», rendendosi dunque necessario stipulare un accordo per la disciplina della gestione amministrativa e finanziaria finalizzata alla riscossione e al versamento dell'entrata in questione, comprese le attività correlate e complementari, gravando pertanto la concessionaria dell'aeroporto di tali attività.

Peraltro è la stessa deliberazione C.C. impugnata che ha attribuito ai gestori aeroportuali l'onere della riscossione e del riversamento al Comune, delegando alla Giunta l'approvazione di appositi accordi (con la concessionaria dell'aeroporto) per la disciplina di tale attività (cfr. p. 27 del dispositivo della delib. C.C. 75 impugnata).

20.3. Inoltre, a prescindere da tali superiori rilievi, come replicato da Save all'eccezione formulata dal Comune, al di là dell'attività di riscossione e dei relativi costi, Save è altresì direttamente interessata dall'incremento dell'addizionale sui diritti d'imbarco oggetto di impugnativa per la circostanza che, con la sua entrata in

vigore, l'aeroporto Marco Polo di Venezia è diventato il più caro d'Italia (l'incremento dell'addizionale di 2.50 euro va infatti aggiunto ai 6.50 euro già vigenti, per un totale di 9,00 euro).

A ciò consegue pertanto il lamentato effetto lesivo – da valutarsi *ex ante* al momento dell'adozione della delibera, secondo un criterio di consequenzialità logica e non *ex post*, con conseguente irrilevanza di quanto dedotto e documentato nell'odierno grado di appello dal Comune di Venezia circa l'aumento dei voli presso l'aeroporto di Venezia, pur dopo l'adozione della misura – riferito al pericolo di abbandono o riduzione dei voli da e per l'Aeroporto Marco Polo, con un evidente impatto sul numero dei passeggeri che transitano per il sedime aeroportuale e, conseguentemente, sulle strategie del gestore aeroportuale.

21. Ciò posto, nell'esaminare i motivi di appello, non avendo le parti appellanti vincolato i motivi in senso vincolante per il giudice, secondo il noto arresto di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, ad eccezione dell'ultimo motivo, relativo alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 43 commi 2, 3 e 8 del d.l. n. 50 del 2022, nonché dell'art. 1, comma 572 della l. n. 234/2021, formulati in via subordinata rispetto ai precedenti motivi, il collegio esaminerà le censure in ordine logico, avuto in particolare riguardo alla maggiore satisfattività delle stesse rispetto agli interessi fatti valere dalle parti appellanti.

22. In tale ottica ritiene il collegio che l'esame delle censure articolate in entrambi gli appelli al primo motivo, in quanto riferite alla mera decorrenza dell'addizionale di cui è causa, possa essere postergato alla disamina degli ulteriori motivi, del pari formulati in via principale, in quanto riferiti alla stessa legittimità dell'istituzione dell'indicata misura, con possibilità pertanto di assorbimento in caso di ritenuta fondatezza degli stessi.

23. Il secondo motivo di appello articolato da Save, nonché l'analogo secondo motivo di appello formulato dall'Associazione e dalle compagnie aeree, volti a contestare la sentenza di *prime cure*, nei punti in cui ha disatteso le censure di

difetto di motivazione e di istruttoria, sono fondati nel senso di seguito precisato.

23.1. Il giudice di *prime cure*, nel disattendere i motivi formulati dalle odierne appellanti, ha in primo luogo osservato come la delibera oggetto di impugnativa non necessitasse di motivazione in quanto atto generale, richiamando a sostegno di tale conclusione una sentenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 1111), che così ha qualificato un atto di approvazione del calendario nazionale delle corse negli ippodromi (par. 14.1 della sentenza), nonché altro pronunciamento di questa Sezione, (Cons. St., Sez. V, 10 luglio 2003, n. 4117), relativa alla non necessità di motivazione dell'intervallo d'imposta fra il minimo ed il massimo, laddove nell'ipotesi di specie viene in rilievo la decisione, fra le varie scelte lasciate dalla normativa innanzi indicata alla discrezionalità dell'ente locale, della stessa istituzione dell'addizionale di cui è causa.

Inoltre, secondo il giudice di *prime cure*, il merito della scelta operata dall'amministrazione comunale – reso sulla scorta del parere del tavolo tecnico – sarebbe inconfutabile (par. 14.2 della sentenza), così come inconfutabili sarebbe l'iscrizione delle poste del bilancio di previsione dell'ente e le disposizioni volte a individuare le risorse destinate a dare copertura alle voci di spesa (14.3). Per quanto specificamente concerne poi l'art. 43, comma 8, d.l. n. 50/2022, la procedura prescinderebbe dall'accertamento di una situazione di astratto pareggio formale, ovvero dalla presenza di un avanzo o disavanzo transitorio e, nella specie, la deliberazione impugnata sufficientemente chiarirebbe i presupposti atti a giustificare l'introduzione dell'addizionale (ossia, l'entità del debito *pro capite* e l'instaurazione del percorso di riequilibrio strutturale) (parr. 14.5 – 14.7 della sentenza). Infine, tale misura non sarebbe né irragionevole né discriminatoria, in quanto il Comune avrebbe esigenza di reperire le risorse per sopperire alle esternalità negative, generate dall'aeroporto, e rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore la scelta di destinazione del gettito (parr. 14.8 – 14.9).

24. Le statuizioni di *prime cure* sono state sottoposte a critica dalle odierne

appellanti, che hanno reiterato le censure di difetto di istruttoria e di motivazione articolate *in prime cure*, evidenziando l'erroneità della motivazione resa al riguardo dal primo giudice.

25. Nell'esaminare tali censure giova peraltro richiamare l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale nel giudizio amministrativo l'art. 101 c.p.a. (d.lgs. n. 104/2010) - che fa riferimento a "*specifiche censure contro i capi della sentenza gravata*" - deve essere coordinato con il principio di effetto devolutivo dell'appello, in base al quale è rimessa al giudice di secondo grado la completa cognizione del rapporto controverso, con integrazione - ove necessario - della motivazione della sentenza appellata e senza che rilevino, pertanto, le eventuali carenze motivazionali di quest'ultima (ex multis Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2021, n. 3308; 17 gennaio 2020, n. 430; 13 febbraio 2017, n. 609).

25.1. Ciò posto, vanno in primo luogo disattese le censure formulate da Save, su cui il primo giudice si è pronunciato in maniera implicita, rinviando per un verso alla completezza dell'istruttoria svolta dal tavolo tecnico e per altro verso alla finalità della misura, volte a contestare, sia pure sotto il profilo del difetto di istruttoria, avuto riguardo anche alla perizia prodotta *in prime cure*, la stessa sussistenza dei presupposti per il ricorso alla misura *de qua*.

25.2. Nella richiamata relazione di parte si afferma infatti che "*dall'andamento del risultato di amministrazione dell'ultimo triennio si evince come non sussistono le esigenze per il riequilibrio strutturale*" (v. pg. 14 dell'atto di appello). Il riferimento è alla situazione di avanzo che il perito di parte ha indicato con riferimento agli anni 2020, 2021 e 2022" (punto 5 del doc. 5 del fasc. di primo grado di Save).

Il rilievo è privo di fondamento, in quanto, come innanzi precisato, condizione per l'attivazione della procedura di cui ai commi 2 e 8 dell'art. 43 del DL 50/2022 e dunque per l'applicazione dell'addizionale comunale oggetto di causa è l'esistenza di un "*debito pro-capite superiore ad euro 1.000 sulla base del rendiconto dell'anno 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla BDAP al 30 giugno*

2022” (co. 8 del cit. art. 43)

25.2.1. La procedura prevista dall’art. 43, commi 2 e 8 del d.l. n. 50/2022 pertanto, come evidenziato nelle difese del Comune: (i) è compatibile con una situazione di avanzo di amministrazione, altrimenti il legislatore avrebbe limitato tale strumento ai soli enti in disavanzo (laddove il comma 8 del citato art. 43 si riferisce ai comuni con debito pro-capite superiore a euro 1.000 “*che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale*”); (ii) è compatibile con una transitoria assenza di disavanzo, siccome finalizzata al raggiungimento di un equilibrio duraturo.

26. Per contro fondate sono le censure di difetto di motivazione e di istruttoria articolate del pari nel secondo motivo da entrambe le parti appellanti, con i separati ricorsi, nel senso di seguito precisato.

26.1. Il primo giudice ha al riguardo in primo luogo affermato che la delibera comunale oggetto di impugnativa, in quanto atto generale, si sottrae all’obbligo di motivazione, ex art. 13 l. 241/90.

26.2. L’assunto, ad avviso del collegio, non è condivisibile, dovendo aderirsi a quell’orientamento giurisprudenziale, richiamato dalle parti appellanti, secondo il quale, anche per gli atti a carattere generale aventi carattere composito sussiste un obbligo motivazionale che è conseguenza diretta dei fondamentali principi di legalità e buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione (ex multis T.A.R. Piemonte, Sez. I, n. 101/2020; in termini Cons. Stato, Sez. V, nn. 5729/2019, 1162/2019, 539/2022).

Secondo tale condivisibile orientamento i provvedimenti che costituiscono e disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti (e dunque in materia tributaria), “*pur avendo natura di atti generali... hanno un contenuto composito, in parte regolamentare e in parte provvedimento (con particolare riferimento al costo del servizio e la determinazione della tariffa.... le agevolazioni ... le modalità di riscossione... etc.) che non può intuitivamente sfuggire a qualsiasi forma di controllo e che non può essere sottratto all’obbligo della motivazione, se non al*

costo di rinnegare i principi fondamentali di legalità, imparzialità e buon andamento, i quali, ai sensi dell'art. 97 della Cost. devono caratterizzare l'azione amministrativa".

Pertanto anche tali provvedimenti, in base alla richiamata giurisprudenza, non si sottraggono alle censure di difetto di istruttoria e di motivazione.

27. Ciò posto, avuto riguardo altresì alla motivazione contenuta nella sentenza di *prime cure* circa la sufficiente indicazione contenuta negli atti gravati dei presupposti giuridici e fattuali per il ricorso all'indicata misura, occorre ripercorrere l'iter istruttorio, con il correlativo supporto motivazionale, che ha portato all'adozione della delibera n. 77 del 23 dicembre 2022, oggetto di impugnativa in *prime cure*, avendo le parti appellanti censurato la sentenza del Tar, laddove ha ritenuto l'Amministrazione esonerata dal motivare le proprie scelte di istituire l'addizionale sui diritti di imbarco aeroportuale, senza peraltro alcuna considerazione, né motivazione delle ragioni per cui non aveva considerato alcuna delle altre opzioni consentite dalla legge per il raggiungimento del medesimo risultato e senza dare evidenza dei dati che la rendevano maggiormente coerente con la *ratio* perseguita e idonea al risanamento del disavanzo.

27.1 Ciò posto, giova precisare che la delibera oggetto di impugnativa, che è l'atto terminale del procedimento che ha portato all'istituzione dell'addizionale *de qua*, risulta così motivata:

"Richiamato l'articolo 43, comma 8 del decreto legge n. 50/2022 convertito con legge 15.7.2022 n. 91 che consente ai comuni sede di città metropolitana, con un debito pro-capite superiore ad euro 1.000,00 sulla base del rendiconto dell'anno 2020, di attivare le procedure di cui ai commi 2, 3 e 6 del medesimo articolo;

Dato atto che in esito alla procedura di verifica tecnica di direzione ministeriale, di cui al comma 3 dell'articolo 43 del decreto legge n. 50/2022 è stato sottoscritto tra i soggetti, con le modalità e i termini previsti dalla norma, l'accordo di cui all'art. 43 comma 2 del medesimo decreto, che prevede l'attuazione della misura di cui all'articolo 1, comma 572, lettera a) della L. 234/2021 relativamente

all'addizionale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale;

Considerato che il recepimento delle misure accordate dal Tavolo tecnico ministeriale ai sensi della richiamata normativa costituisce prescrizione sostanziale per l'efficacia dell'accordo;

Preso atto che ai sensi del punto 6 dell'accordo, il Comune di Venezia può, "previa deliberazione del Consiglio Comunale, proporre una diversa modulazione delle misure da adottare e aggiornare, di conseguenza, il cronoprogramma";

Ritenuto pertanto:

-quanto all'addizionale sui diritti di imbarco aeroportuale, in considerazione dei tempi tecnici di avvio, si procede con l'istituzione e con l'applicazione a decorrenza dal 1° aprile 2023;

-quanto all'addizionale sui diritti di imbarco portuale, in considerazione degli effetti del D.L. n. 103/2021, convertito dalla legge n. 125/2021, che hanno determinato una situazione di mutabilità logistica e incerto andamento relativamente a transiti ed approdi delle grandi navi passeggeri con effetti la cui durata ad oggi non è prevedibile, si prevede l'istituzione con successivo atto a decorrere dal 1° gennaio 2026;

Ritenuto quindi di procedere con l'istituzione, a decorrere dal 1° aprile 2023, dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale nella prescritta misura di euro 2,50 dal 2023 al 2031, e progressivamente diminuita negli importi indicati a decorrere dal 2032 e fino al 2042, fatta salva diversa modulazione, previa deliberazione del Consiglio Comunale, ai sensi del punto 6 dell'accordo;

Dato atto che, in applicazione della normativa vigente (tra le altre L. 324/1976, D.Lgs. 250/1997, L. 350/2003) e della prassi esecutiva di altri enti, le modalità di riscossione di detta addizionale saranno definite con appositi accordi con i soggetti interessati da approvarsi a cura della Giunta Comunale;

Richiamato il regolamento per "L'istituzione e la disciplina del Contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica del Comune di Venezia e alle altre

isole minori della laguna”, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 26.02.2019 e successive modifiche;

Dato atto che, a seguito modifiche legislative intervenute, è attualmente all’esame degli organi consiliari la proposta di deliberazione n. 1032/2022 ad oggetto: “Regolamento per l’istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con o senza vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna, ai sensi e per gli effetti dell’art. 1, comma 1129 della legge n. 145 del 30/12/2018”;

Ritenuto quindi necessario sospendere l’efficacia del regolamento per “L’istituzione e la disciplina del Contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna”, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 26.02.2019 e successive modifiche”.

27.2. Peraltro occorre considerare anche le motivazioni emergenti dagli atti presupposti rispetto all’indicata delibera, da intendersi richiamati *per relationem* nella stessa.

27.3. Infatti, come innanzi precisato, l’articolo 43, comma 8, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, consente ai comuni sede di città metropolitana e ai comuni capoluoghi di provincia con un debito *pro capite* superiore a euro 1.000 sulla base del rendiconto dell’anno 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla BDAP entro il 30 giugno 2022, di avviare un percorso di riequilibrio strutturale attraverso la sottoscrizione di un accordo con il Presidente del Consiglio dei ministri o suo delegato, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, accordo pertanto costituente il necessario presupposto della delibera impugnata.

27.4. L’Accordo tra lo Stato ed il Comune di Venezia depositato in atti, denominato Patto per Venezia, la cui sottoscrizione è stata subordinata alla verifica, da parte del Tavolo tecnico appositamente istituito presso il Ministero dell’Interno, ai sensi del citato art. 43 d.l. n. 50 del 2022, delle misure proposte dai comuni

interessati ai fini dell'equilibrio strutturale del bilancio, scelte tra quelle previste all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, a sua volta, nel rinviare al resoconto della seduta del 20 ottobre 2022 del Tavolo tecnico, precisa che dalle risultanze di tale tavolo è emerso che, nonostante il comune di Venezia abbia registrato nel triennio 2019-2021 un consistente avanzo libero, questo sia stato determinato da eventi straordinari e non ricorrenti e che, nel contempo, il Comune aveva rappresentato significative riduzioni di entrata, legate in via principale al fenomeno turistico, evidenziando come allo stato attuale non vi fossero indicazioni che consentissero di considerare tali entrate transitorie. La rigidità del bilancio, derivante dall'attuale livello di indebitamento e da quello da contrarre per garantire la realizzazione di nuovi investimenti correlati al PNRR, si ripercuoterebbe infatti sul mantenimento degli equilibri finanziari che, in assenza di misure straordinarie, rischierebbe di compromettere la qualità e di rivedere al ribasso la quantità dei servizi erogati.

27.5. A sua volta la nota del Comune di Venezia PG 342430 del 29/7/2022, con cui si è comunicato al Ministero dell'Interno l'intenzione di avvalersi della previsione di cui all'art. 43, comma 8, del decreto legge 7 maggio 2022, ovvero l'atto di impulso all'istituzione dell'addizionale *de qua*, rappresenta in primo luogo il percorso virtuoso dell'Amministrazione comunale che, a partire dal 2015, aveva intrapreso un'importante opera di risanamento finanziario, con azzeramento del disavanzo e riduzione dell'indebitamento.

27.5.1. Peraltro, nella nota stessa si precisa che *“Nonostante tali risultati, l'impatto del debito sugli equilibri di bilancio, anche in considerazione di operazioni derivate comportanti differenziali negativi significativi, continua ad essere importante.*

Nel 2021, infatti, a titolo di rimborso quote capitale, interessi, accantonamenti per rimborso prestito obbligazionario bullet, differenziali swap ed oneri pluriennali il Comune di Venezia ha assunto impegni per euro 29.919.641,85.

In una situazione di normalità, la dinamica del debito sarebbe stata tale da poter essere gestita, pur con qualche dovuta attenzione, all'interno di un quadro di bilancio prospetticamente in sostanziale equilibrato ed in tale contesto il Comune aveva programmato l'accensione di nuovo debito a supporto della realizzazione, con i fondi del PNRR, di un'opera strategica per il territorio che manca di strutture sportive di primissimo livello quali è innegabile debbano essere presenti in una città capoluogo di città metropolitana.

In tale contesto, infatti, il Comune ha avviato la realizzazione di una importante area sportiva, con stadio e arena, per un investimento di circa 280 mln. di cui 1/3 con fondi PNRR, 1/3 con fondi propri già disponibili e 1/3 con ricorso ad indebitamento, che quindi risulta essere funzionale al perseguimento di tale importante obiettivo. Si rappresenta, peraltro, che la scelta dell'amministrazione di ricorrere a nuovo debito dopo che dal 2015 in poi il nuovo debito assunto è stato pari ad euro 6.000.000,00, è stata effettuata nella consapevolezza che nonostante tale nuova accensione, il debito complessivo avrebbe comunque proseguito la dinamica di tendenziale decrescita.

L'evoluzione della situazione congiunturale sta invero comportando una diversa valutazione sull'incidenza del peso del debito che, ancorché come detto in tendenziale diminuzione anche in presenza del nuovo debito da contrarre, rischia di mettere a repentaglio la capacità dell'amministrazione di garantire l'erogazione dei servizi essenziali.

La Città di Venezia, infatti, sta registrando una difficoltà nel vedere le entrate ritornare al livello prepandemico. In un contesto di generale ripresa del turismo, infatti, i dati del comune segnano tutt'ora un livello significativamente lontano rispetto ai valori del 2019. A titolo di esempio, infatti, le entrate per accesso alla zona traffico limitato bus turistici, che nel 2019 hanno generato entrate per oltre 20 mln., a giugno 2022 hanno registrato un valore del 54% inferiore rispetto all'analogo mese del 2019; le entrate accertate a titolo di imposta di soggiorno (che nel 2019 hanno comportato accertamenti per oltre 37 mln.) sono state nel

secondo trimestre 2022 del 10% inferiori rispetto all'analogo periodo del 2019. Tale situazione se confermata rischia di portare il Comune in una situazione di tendenziale squilibrio anche per le annualità successive al 2022, anno nel quale in sede di assestamento di bilancio si è dovuto ricorrere alla procedura di riequilibrio di bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ipotizzando quindi la necessità di dover ricorrere ripetutamente a tale procedura, subordinatamente all'emergere di risorse utili allo scopo, al fine di garantire il mantenimento degli standard di servizio attualmente in essere, che in assenza di tali possibili risorse potrebbero dover essere rivisti al ribasso.

In tale contesto, quindi, al fine di rendere maggiormente sostenibili gli oneri del debito sul bilancio

dell'ente e quindi continuare a garantire i livelli di servizio, la proposta di istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aereoportuale per passeggero fino a euro 3 potrebbe quindi concorrere al completamento del percorso di riequilibrio avviato nel 2015.

I dati di traffico dell'aeroporto Marco Polo di Tessera dell'anno 2019 evidenziano un numero di partenze pari 5.775.658 (fonte Enac – Dati di traffico 2019). In considerazione dell'attuale situazione si ipotizza un dato a regime comunque prudenzialmente non superiore a 5.500.000, per un importo a bilancio pari a euro 16.500.000,00 (in caso di importo pari ad euro 3) che rappresentano circa il 50% degli attuali oneri sul debito. Per i dati di imbarco portuale, l'attuale situazione della crocieristica veneziana non consente di effettuare valutazioni attendibili e quindi, allo stato, non si considera tale possibile entrata”.

28. Ciò posto, avuto riguardo alle risultanze degli indicati passaggi procedimentali, con la correlativa motivazione, ritiene il collegio che la sentenza di *prime cure* non sia condivisibile nel punto in cui ha ritenuto che l'Amministrazione fosse esonerata dal motivare le proprie scelte di istituire l'addizionale sui diritti di imbarco

aeroportuale, senza alcuna considerazione né motivazione sulle ragioni per cui non aveva considerato alcuna delle altre opzioni consentite dalla legge (il richiamato comma 572 l. 234/2021 ne prevede ben 15) per il raggiungimento del medesimo risultato, gravando i soli passeggeri che si imbarcano a Venezia, anziché ricorrere, anche in parte, alle altre misure che potevano essere assunte per far fronte allo squilibrio strutturale del Comune.

Ed invero, né nella proposta del dirigente dei Servizi finanziari del Comune, né nel verbale del tavolo tecnico, né nell'accordo (c.d. Patto per Venezia), né infine nella delibera istitutiva dell'addizionale *de qua*, secondo quanto innanzi riportato, compare alcuna considerazione sulla possibilità di ricorrere in tutto o in parte alle altre misure consentite dal legislatore.

28.1. Come correttamente evidenziato dalle parti appellanti, 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.

28.1.1. Come innanzi precisato 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.

29. Peraltro, come evidenziato dall'Associazione e dalle compagnie aeree appellanti, la scelta di adottare un'addizionale comunale sui diritti aeroportuali è stata adottata dal Comune di Venezia sulla base dei soli dati di traffico dell'Aeroporto relativi all'anno 2019 (forniti da ENAC), senza tenere conto dei dati aggiornati, relativo al successivo biennio, inciso, come noto, in modo significativo dall'emergenza pandemica e senza pertanto considerare che il settore aereo era risultato gravemente colpito dagli effetti della pandemia da Covid-19.

29.1. Sotto questo profilo non appaiono convincenti le difese comunali con le quali si è evidenziato che, al contrario di quanto addotto da parte appellante, nello stesso documento richiamato dalle parti appellanti si sarebbe precisato che: *“I dati di traffico dell'aeroporto Marco Polo di Tessera dell'anno 2019 evidenziano un numero di partenze pari 5.775.658 (fonte Enac – Dati di traffico 2019). In considerazione dell'attuale situazione si ipotizza un dato a regime comunque prudenzialmente non superiore a 5.500.000, per un importo a bilancio pari a euro 16.500.000,00 (in caso di importo pari ad euro 3) che rappresentano circa il 50% degli attuali oneri sul debito”* (nota del Comune di Venezia PG 342430 del 29.7.2022, prodotta dal Comune sub doc. 2 nel fasc. primo grado).

Ed invero proprio detto riferimento rende palese come l'istruttoria sia stata condotta avendo riguardo non ai dati aggiornati all'epoca di adozione della delibera, ma ad una mera stima prudenziale fondata sui dati del 2019 comunicati da ENAC.

29.2. Deve pertanto ritenersi condivisibile, avuto riguardo al calo dei voli aerei determinato dall'emergenza Covid, quanto dedotto dall'Associazione e dalle compagnie aeree appellanti secondo le quali, qualora il Comune avesse utilizzato i dati ENAC disponibili alla data di adozione della Deliberazione, ossia quelli per le

annualità 2020 e 2021, avrebbe potuto agevolmente rilevare un flusso dei passeggeri nettamente inferiore rispetto al 2019.

29.3. Né in senso contrario rileva, secondo quanto innanzi precisato nell'esaminare l'eccezione preliminare sollevata dal Comune circa l'interesse a ricorrere di Save, l'aumento dei voli aerei per il periodo successivo alla data di adozione della delibera, quale documentato dal Comune nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica, dovendosi avere riguardo ai dati esistenti al momento dell'adozione dell'atto gravato e che avrebbero dovuti essere presi in considerazione in sede istruttoria.

30. Parimenti non condivisibile è la motivazione della sentenza di *prime cure*, relativa alla delibazione di cui al terzo motivo di diritto del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, sollevato da Save e dell'analogo motivo formulato dall'Associazione e dalle compagnie nel quinto motivo, con cui le ricorrenti avevano lamentato la mancata disamina in sede istruttoria della proporzionalità della misura adottata.

30.1. In particolare Save aveva dedotto come immotivatamente il Consiglio Comunale avesse deciso di adottare l'addizionale comunale, in misura oltremodo squilibrata e gravosa per i passeggeri dell'aeroporto Marco Polo, che nella stragrande maggioranza dei casi (il 96% dei passeggeri non sono veneziani e il 53% non hanno Venezia come destinazione principale) non hanno alcun collegamento con il ripiano del disavanzo del Comune di Venezia, senza nemmeno considerare una qualche riduzione della spesa o un'altra delle tante opzioni offerte dal comma 572 dell'art. 1 della l. 234/2021, per giungere al risultato del riequilibrio strutturale.

Al riguardo il Tar si è limitato a evidenziare – senza che vi fosse alcun riscontro motivazionale in atti - come l'aeroporto generi un sovraccarico sulle infrastrutture cittadine, «*dando luogo a esternalità negative che il Comune è evidentemente tenuto a fronteggiare reperendo adeguate risorse finanziarie*» (par. 14.8 della sentenza).

Né al difetto di istruttoria e motivazione sotto questo profilo può sopperire la documentazione sopravvenuta, depositata nel presente grado di giudizio dal Comune di Venezia - e segnatamente il Masterplan 2023-2037 – dalla quale, in tesi del Comune, sarebbe evincibile l’impatto che il traffico aereo genera, tra gli altri, sulle infrastrutture, servizi e ambiente del Comune di Venezia.

30.2. Inoltre, come evidenziato dall’Associazione e dalla Compagnie aeree, e non contestato dal Comune, introducendo l’addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuali pari ad euro 2,50 – ossia stabilita nella misura quasi massima, considerato che l’art. 43, comma 3 del d.l. n. 50/2022 stabilisce che *“l’addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale non può essere superiore a 3 euro per passeggero”* - la tassazione per chi parte dall’Aeroporto di Venezia passa da Euro 6,50 ad Euro 9,00, divenendo così la più elevata d’Italia.

30.3. A tal riguardo non può negarsi che l’incremento per passeggero, considerato il prezzo medio dei biglietti aerei, e in particolare le tariffe applicate dalle compagnie *low cost*, quali i Vettori appellanti, sia proporzionalmente eccessivo; esso, infatti, è quantificabile tra il 4% e il 7% della tariffa media di una *low fares* per un biglietto di sola andata. Né in senso contrario rileva quanto dedotto e documentato in questa fase dal Comune circa l’aumento del costo dei biglietti negli ultimi anni, sia perché trattasi di circostanza successiva alla delibera oggetto di impugnativa, sia perché correlato, come del resto ammesso dal Comune, all’offerta di servizi aggiuntivi opzionabili dal cliente e non all’acquisto del biglietto base, secondo le note politiche tariffarie delle compagnie *low cost*.

30.4. Né il difetto di proporzionalità della misura può essere ovviato, come ritenuto dal primo giudice, in ragione del *“meccanismo di adeguamento previsto dal Patto per Venezia”* il quale *“consente pur sempre la rimodulazione nel tempo dell’addizionale anche nel caso di contrazione o aumento dei traffici, imponendo in particolare all’Ente di disporre la riduzione nel caso di “formazione di un avanzo libero [...] di importo superiore alle entrate derivanti dall’addizionale comunale*

sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale accertate nell'anno di riferimento aumentate del 50%" (cfr. par. 14.7 della Sentenza).

Ed invero occorre evidenziare innanzitutto, come non sia prevista alcuna rimodulazione dell'addizionale nel caso di "*contrazione o aumento dei traffici*" ed in secondo luogo come la censurata sproporzione della misura introdotta dalla Deliberazione non può essere attenuata dalle clausole contenute nel Patto per Venezia c.d. "*di salvaguardia*", che subordinano una non definibile diminuzione dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale ed aeroportuale a futuri ed incerti eventi, nell'*an* e nel quando, condizionati in particolare ad una eventuale formazione di un determinato avanzo libero.

30.5. Il Comune di Venezia ha quindi adottato una misura che, in quanto non preceduta da una congrua istruttoria e motivazione in ordine alle alternative prese in considerazione dalla norma e delle cause che avevano causato l'indebitamento (cfr la indicata realizzazione degli impianti sportivi a beneficio dei cittadini di Venezia solo parzialmente finanziata con i fondi PNRR), non resiste, al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, alle articolate censure, che hanno ben posto in evidenza anche la non proporzionalità della misura e la sua incidenza su persone (i passeggeri in partenza da Venezia) che verosimilmente potrebbero non essere né cittadini veneziani, né turisti in visita a Venezia – a differenza dei soggetti incisi dalla tassa di ingresso a Venezia - ma magari cittadini veneti che periodicamente si imbarcano dall'aeroporto di Venezia e che pertanto alcun beneficio potrebbero ricevere dai servizi resi dal Comune di Venezia, non potendosi annettere, in senso contrario, come innanzi precisato, alcun rilievo alla documentazione prodotta nel presente grado di appello. (Masterplan 2023-2037).

30.5.1. Nella sostanza pertanto la misura *de qua*, in quanto non supportata da congrua motivazione ed istruttoria, finirebbe per connotarsi come un contributo di solidarietà in favore del Comune di Venezia, fondato sulla sola occasionalità dell'utilizzo dello scalo aeroportuale di Venezia.

30.6. Né risulta condivisibile - avuto riguardo ai dedotti vizi di difetto di istruttoria

e di motivazione, nonché di mancata valutazione della proporzionalità della misura e di ricorso ad altre possibili forme di ripianamento, alla stregua delle possibilità di scelta concesse dalla normativa - quanto dedotto nelle difese del Comune di Venezia, circa il fatto che l'istituzione dell'addizionale comunale prevista dal citato art. 43 non sarebbe altro che una attuazione della previsione contenuta in una norma di rango primario, la cui rispondenza alla valutazione di adeguatezza è stata compiuta a monte da un Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'interno, nonché sul rilievo che la delibera in questione rappresenterebbe un atto doveroso, la cui adozione è necessaria al fine di rispettare gli impegni assunti con lo Stato.

30.7. Ed invero deve aversi riguardo, come innanzi precisato, alle alternative rimesse dalla normativa primaria alla scelta discrezionale dell'Amministrazione, in alcun modo valutate in sede procedimentale, e segnatamente, né nell'atto di impulso del Comune, né in sede di tavolo tecnico preordinato all'adozione dell'Accordo per Venezia, né infine nella delibera gravata, per cui alcun automatismo è ravvisabile rispetto alla previsione normativa.

Ed invero, sebbene l'art. 43 del d.l. n. 50/2022, come osservato dal Comune nella propria memoria, non preveda 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.

30.7.1. Intese in questi termini le censure sono pertanto fondate, senza che sia configurabile un inammissibile sindacato delle scelte di merito dell'Amministrazione, rimanendosi nell'alveo delle censure di difetto di motivazione e di istruttoria anche relativamente alla proporzionalità della misura, con possibilità pertanto di riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione, nel rispetto dei vincoli conformativi derivanti da questo *decisum*.

31. Le indicate censure di difetto di motivazione e di istruttoria, in quanto di carattere assorbente, renderebbero superfluo la disamina delle ulteriori censure.

32. Le stesse peraltro verranno sommariamente affrontate solo per esigenze di completezza.

33. Non fondate appaiono al riguardo le censure, del pari contenute nel secondo motivo degli appelli riuniti, relative alla connessione fra l'adozione della gravata delibera e la decisione sulla sospensione della tassa di accesso a Venezia.

33.1. Dalla lettura della DCC 75/2022 si evince infatti che il Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso è stato approvato con DCC n. 11/2019 e che, a seguito di modifiche normative che avevano inciso radicalmente sul presupposto del contributo stesso, era all'esame degli organi consiliari la nuova bozza di provvedimento, circostanza impeditiva dell'applicazione del regolamento già approvato, senza che ciò potesse implicare alcuna "rinuncia" dell'Amministrazione alla riscossione del contributo, le cui poste sono state iscritte nel bilancio di previsione (cfr. la nota integrativa al bilancio di previsione 2023 - 2025, pag. 18, nella quale si precisa che *"Con l'art. 12, comma 2 ter del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 15 febbraio 2022, n. 15, peraltro, è stata introdotta una dirimente modifica alla norma sopra richiamata, prevedendo l'applicabilità del contributo per l'accesso alla Città antica e alle altre isole minori della laguna, anche senza vettore. Considerato che la suddetta novella impone una modifica regolamentare in materia ... allo scopo di provvedere al necessario ri-allineamento conformativo tra norma di legge e disciplina secondaria di esecuzione della stessa, mediante la formulazione di una proposta di ristrutturazione generale dell'impianto regolamentare, si rappresenta che, ad oggi, la proposta di approvazione del nuovo regolamento, con l'abrogazione del precedente è all'esame del Consiglio comunale e, conseguentemente, l'avvio è subordinato alla conclusione dell'iter consiliare ..."* - doc. 28 fasc. primo grado del Comune di Venezia).

33.2. Parimenti infondata è la censura, fondata sulla irrazionalità della scelta volta a postergare l'entrata in vigore dell'addizionale comunale *de qua* con riferimento agli imbarchi portuali, in quanto il Comune nella delibera impugnata ha considerato

debitamente le difficoltà create agli operatori portuali dal decreto governativo sul blocco all'ingresso delle c.d. grandi navi al Porto di Venezia, attraverso il bacino di S. Marco e il canale della Giudecca, rinviando al 2026 l'applicazione dell'addizionale ai passeggeri che si imbarchino sulle navi del Porto di Venezia.

La circostanza che il Comune non abbia per contro considerato che nel periodo Covid il traffico aeroportuale sia diminuito, pertanto, non vale *ex se* ad inficiare la scelta ragionevolmente compiuta circa il differimento dell'entrata in vigore della misura con riferimento agli imbarchi portuali, posto che in ogni caso, con riferimento tanto agli imbarchi portuali – per cui è previsto il differimento dell'entrata in vigore dell'imposta – che con riguardo a quelli aeroportuali, l'addizionale è stata fissata nella misura di euro 2,50, per cui alcun beneficio potrebbero ricavare le appellanti dalla pari decorrenza dell'imposta con riferimento agli imbarchi portuali, ovvero a partire dal 1 aprile 2023.

34. Parimenti infondato è il terzo motivo di appello formulato da Save, volto ad evidenziare l'illegittimità dell'indicata misura per il mancato coinvolgimento dell'Enac e della stessa Save, posto che la normativa di rango primario (art. 43 del d.l. n. 50 del 2022 che rinvia all'art. 1 comma 572 l. m. 243 del 2021) non prevede alcun coinvolgimento di detti soggetti e che pertanto occorrerebbe semmai sollevare questione di costituzionalità dell'indicata normativa, laddove la stessa Save ha formulato solo in via subordinata la questione di legittimità costituzionale.

Ed invero, come correttamente sul punto osservato dal primo giudice, la competenza dell'Enac in materia di atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali risulta circoscritta alla sola "istruttoria [...] per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione" (art. 2, comma 1, lett. e del d.lgs. n. 250 del 1997), fattispecie che non appare sovrapponibile o analoga a quella in esame, vertendosi in questo diverso caso dell'istituzione dell'addizionale sul diritto d'imbarco da parte dell'Amministrazione comunale in forza della speciale procedura, prevista dall'art. 43, del d.l. n. 50 del

2022 e diretta al riequilibrio finanziario dell'ente.

35. Infine infondata è la censura contenuta nel quarto motivo, formulato da Save, e nel terzo motivo, articolato dall'Associazione e dalle compagnie aeree appellanti, fondata sul rilievo che il Tavolo Tecnico aveva concluso la propria istruttoria all'esito della riunione del 20 ottobre 2022 e quindi, oltre il termine del 30 settembre fissato dall'anzidetta disposizione di legge, trattandosi all'evidenza di un termine ordinatorio in funzione acceleratoria e non di un termine decadenziale.

35.1. È infatti principio consolidato quello secondo il quale *“un termine è perentorio soltanto qualora vi sia una previsione normativa che espressamente gli attribuisca questa natura, ovvero quando ciò possa desumersi dagli effetti, sempre normativamente previsti, che il suo superamento produce (quali, ad esempio, una preclusione o una decadenza [...]). Ove manchi un'espressa indicazione circa la natura del termine o gli specifici effetti dell'inerzia, deve aversi riguardo alla funzione che lo stesso in concreto assolve nel procedimento, nonché alla peculiarità dell'interesse pubblico coinvolto. Naturale corollario di tale ricostruzione è che in mancanza di elementi certi per qualificare un termine come perentorio, per evidenti ragioni di favor, esso deve ritenersi ordinatorio”* (Cons. Stato, 22.1.2020, n. 537. In senso analogo, Cons. Stato, 6.6.2017, n. 2718).

36. Il primo motivo di appello, per contro, in quanto riferito alla sola decorrenza dell'applicazione dell'addizionale *de qua*, deve intendersi assorbito, avuto riguardo alle evidenziate ragioni di accoglimento degli appelli riuniti, maggiormente soddisfattive degli interessi delle parti.

37. In conclusione l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

37.1. Le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più

risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3176).

Gli argomenti di difesa non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

38. Sussistono nondimeno eccezionali e gravi ragioni, avuto riguardo alla complessità delle questioni sottese, per compensare integralmente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), riunisce preliminarmente gli appelli come in epigrafe proposti e, definitivamente pronunciando, li accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Compensa le spese di lite

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Diana Caminiti

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO