

Sull'effetto meramente viziante dell'invalidità degli atti di regolazione tariffaria dei diritti aeroportuali rispetto ai singoli atti di verifica e controllo divenuti inoppugnabili

di Andrea Maria D'Introno

Data di pubblicazione: 25-3-2026

Ai fini dell'integrazione dell'effetto caducante, il nesso di presupposizione-conseguenzialità tra provvedimenti deve sussistere sul piano normativo astratto. Il vincolo deve cioè trovare espresso fondamento nella norma attributiva del potere (ovvero nell'eventuale normativa secondaria di attuazione), la quale non preveda l'apertura di parentesi istruttorie suscettibili di introdurre nuove e ulteriori valutazioni di interessi in vista dell'emissione dell'atto consequenziale, di modo che quest'ultimo derivi in via immediata, diretta e necessaria dagli effetti dispositivi dell'atto presupposto.

Poste tali premesse, in difetto di una normativa, primaria o secondaria, che impedisca o limiti l'esercizio delle prerogative di vigilanza della competente Autorità di regolazione (nella specie, l'ART), deve escludersi che gli atti di verifica e controllo dalla stessa espletati in ordine ai corrispettivi aeroportuali si pongano in rapporto di presupposizione-conseguenzialità rispetto alla delibera di approvazione delle tariffe aeroportuali, annullata in sede giurisdizionale, con conseguente inoppugnabilità degli atti di vigilanza conseguenti non tempestivamente impugnati.

Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 10** dello scorso 12 gennaio, la **III Sezione del TAR Piemonte** si è soffermata sulla figura dell'**invalidità derivata** e sui **relativi effetti, vizianti o caducanti**.

La causa è stata originata dall'impugnazione, da parte di un gestore aeroportuale, della delibera con cui l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito "ART") ha rideterminato, in via retroattiva, l'articolazione tariffaria dei diritti di approdo e partenza applicabile al quinquennio 2017-2021.

L'intervento regolatorio è stato giustificato dall'**annullamento giurisdizionale** (della precedente **delibera di regolazione tariffaria**, in quanto approvata dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) in violazione della normativa di settore (art. 37, co. 2, lett. h), del d.l. n. 201/2011 e degli artt. 76, 77 e 80 del d.l. n. 1/2012), di derivazione eurounitaria (art. 11, comma 3 della direttiva 2009/12/CE), che, invece, ha attribuito in via **esclusiva all'ART le funzioni di verifica e controllo** sulle decisioni dei gestori aeroportuali inerenti alla determinazione dei corrispettivi, nel rispetto dei principi di derivazione comunitaria.

Aspetto centrale delle varie questioni oggetto di giudizio (per come indicate nei diversi motivi di

ricorso) afferisce alla **portata caducante** della sentenza di annullamento della delibera ENAC rispetto ai **successivi atti regolatori**.

Il TAR Piemonte, richiamati i principi giurisprudenziali in materia di **invalidità derivata**, ha ribadito che l'effetto caducante può essere ravvisato solo in presenza di un **rapporto di presupposizione-conseguenzialità immediata** tra **due atti appartenenti alla medesima serie procedimentale**, sicché **il secondo si ponga come inevitabile conseguenza del primo**, stante l'impossibilità per l'Amministrazione di procedere a nuove e diverse valutazioni di interessi.

Il richiamato nesso di presupposizione-conseguenzialità tra provvedimenti deve sussistere a **livello normativo astratto** e cioè dipendere dalla **norma attributiva del potere**, la quale non deve riconoscere all'Amministrazione destinataria dell'atto presupposto **alcun margine di autonomia nell'adozione dell'atto consequenziale**.

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, il TAR ha ritenuto che il provvedimento con cui l'ART ha proceduto alla verifica e controllo dei corrispettivi aeroportuali applicati dal gestore **non** si pone in rapporto di **presupposizione-conseguenzialità** rispetto alla delibera ENAC annullata in sede giurisdizionale. E ciò in **difetto di una norma** di legge (o di regolamento) nonché di una disciplina convenzionale, **che escludesse o limitasse il potere dell'ART** di valutare la compatibilità delle tariffe aeroportuali con i principi di cui alla normativa di settore (d.l. n. 1/2012).

Da ciò deriva la **natura meramente viziante dell'annullamento** della delibera di determinazione dei diritti aeroportuali con conseguente sopravvivenza dei successivi atti di verifica e controllo espletati dall'ART, così come di quelli in precedenza svolti dall'ENAC in relazione agli anni tariffari antecedenti all'attribuzione all'Autorità delle funzioni di vigilanza sui diritti aeroportuali.

Pubblicato il 12/01/2026

N. 00010/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01951/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1951 del 2025, proposto da Save s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo, Giulia Boldi e Daniele Gallo, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria *ex lege* avente sede a Torino, in via dell'Arsenale n. 21;

nei confronti

ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Papi Rea, Gianluca Lo Bianco, Raffaella Ciardo e Paolo Felix Iurich, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

AICAI - Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, DHL Express Italy s.r.l., Fedex Express Italy s.r.l. e United Parcel Service Italia s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, TUTTI rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Giordano, Antonella Licata e Fabrizio Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

IBAR - Italian Board Airline Representatives, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 31/07/2025 n. 138/2025, recante «*Contratto di Programma sottoscritto in data 26 ottobre 2012 dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e da SAVE S.p.A. per la gestione dell'aeroporto "Marco Polo" di Venezia. Articolazione tariffaria anni 2017-2021. Conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 150/2024 del 7 novembre 2024*», nonché degli atti ad essa presupposti, connessi e/o consequenziali, tra cui la delibera ART del 07/11/2024 n. 150/2024, di avvio del procedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, di ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile, di AICAI Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, di DHL

Express Italy s.r.l., di Fedex Express Italy s.r.l. e di United Parcel Service Italia s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2025 il dott. Giovanni Francesco Perilongo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con ricorso notificato in data 07/08/2025, Save s.p.a. ha impugnato la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito "ART") del 31/07/2025 n. 138 (rubricata "*Contratto di Programma sottoscritto in data 26 ottobre 2012 dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile e da SAVE S.p.A. per la gestione dell'aeroporto "Marco Polo" di Venezia. Articolazione tariffaria anni 2017-2021. Conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 150/2024 del 7 novembre 2024*"), avente ad oggetto il ricalcolo dei diritti aeroportuali relativi al periodo tariffario 2017-2021 vigenti presso l'aeroporto Marco Polo di Venezia.

2. I fatti rilevanti per la decisione possono essere così sintetizzati.

2.1 - Save s.p.a. è affidataria della concessione inerente l'esercizio e la gestione dell'aeroporto Marco Polo di Venezia, in forza del decreto del Ministero dei Trasporti del 20/03/1987 n. 128, nonché della Convenzione ENAC del 19/07/2001 n. 6743 e dell'Atto Aggiuntivo del 23/03/2005.

La disciplina della concessione era contenuta – per il periodo rilevante ai fini di questo giudizio – nel Contratto di Programma sottoscritto con ENAC in data 26/10/2012 (doc. 1 SAVE, di seguito anche "CdP") e approvato, con prescrizioni, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con Decreto 28/12/2012 (doc. 2 SAVE). L'articolazione tariffaria e le modalità di aggiornamento dei corrispettivi durante la vigenza del contratto erano contenute nel Documento Tecnico di Regolazione Tariffaria, allegato *sub* doc. 1 al CdP (doc. 3 SAVE). Il contratto aveva durata decennale con scadenza al 31/12/2021 ed era articolato in due sotto-periodi tariffari, rispettivamente riferibili al quinquennio 2012-2016 e al quinquennio 2017-2021 (art. 3 CdP).

L'articolazione tariffaria dei diritti di approdo e partenza per il secondo sotto periodo tariffario 2017-2021 per l'Aeroporto di Venezia, in uno con i corrispettivi vigenti per l'anno 2017, è stata approvata da ENAC con provvedimento del 29/11/2016 (doc. 1 ART).

2.2 - Avverso tale determinazione sono insorti la AICAI - Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali e alcuni vettori del trasporto merci, lamentando *inter alia* la violazione dell'art. 37, co. 2, lett. h), del d.l. n. 201/2011 e degli artt. 76, 77 e 80 del d.l. n. 1/2012, laddove conferiscono all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, quale Autorità di vigilanza nel settore aeroportuale, funzioni esclusive di verifica e controllo dei sistemi di tariffazione e

dell'ammontare dei diritti aeroportuali nel rispetto dei principi di derivazione comunitaria (doc. 42 SAVE).

L'impugnazione, proposta dinanzi al Presidente della Repubblica ex art. 8 d.p.r. 1199/1971, è stata traspunta in sede giurisdizionale e infine respinta dalla Prima Sezione del TAR Veneto con sentenza del 28/04/2020 n. 383 (doc. 43 SAVE).

Per quanto di interesse in questa sede, il Tribunale lagunare ha affermato che l'attribuzione in capo ad ENAC delle funzioni di vigilanza sulla determinazione delle tariffe di utilizzo dell'Aeroporto Marco Polo di Venezia trovasse fondamento normativo nell'art. 22 co. 2 del d.l. 09/02/2012, n. 5 (convertito in legge 04/04/2012 n. 35: sul punto *aplius infra* §1.4 in Diritto). Tale disposizione, avente carattere transitorio, aveva sottratto alle competenze di vigilanza dell'ART le procedure, allora in corso, volte alla stipula dei contratti di programma con i Gestori aeroportuali di scali aventi traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui, ivi incluso lo scalo veneziano. Il Tribunale ha dunque affermato che *«[...] nel sistema nazionale attualmente è prevista la coesistenza di due distinte Autorità di vigilanza, l'Autorità di regolazione dei trasporti per la generalità degli aeroporti di interesse nazionale aperti al traffico commerciale, ed Enac limitatamente ai contratti di programma in deroga stipulati con Adr, Save e Sea fino alla loro scadenza naturale. Ne discende che gli atti con i quali Save ha disposto l'incremento tariffario relativo ai diritti di approdo e partenza sono stati correttamente approvati da Enac»*.

Il Tribunale ha infine reputato che l'indipendenza di ENAC dai gestori aeroportuali e dai vettori aerei, e l'imparzialità e trasparenza dimostrate nell'esercizio delle funzioni di vigilanza escludessero che la prospettata dualità delle funzioni di vigilanza potesse contrastare con la disciplina eurounitaria.

2.3 - Le parti ricorrenti hanno impugnato la sentenza del TAR Veneto, reiterando le censure dedotte in primo grado.

Con sentenza della Quinta Sezione del 22/03/2024 n. 2807, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello, riconoscendo la fondatezza delle censure inerenti la violazione della disciplina eurounitaria e delle correlate funzioni di controllo e vigilanza dei diritti aeroportuali conferite all'ART, e assorbendo gli ulteriori motivi di gravame (doc. 44 SAVE).

Per quanto di interesse in questa sede, il Giudice di appello ha affermato che:

«5.1.1. La direttiva 2009/12/CE, entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla GUCE del 14 marzo 2009, avrebbe dovuto essere recepita a livello nazionale entro il termine del 15 marzo 2011. In Italia è stata recepita con il su citato d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, artt. 71-82 (collocati nel capo intitolato "Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali"). Con l'art. 36 (Regolazione indipendente in materia di trasporti) dello stesso d.l. n. 1/2012, come convertito dalla legge n. 27/2012 (che è intervenuta sul testo dell'art.36), modificando l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stata istituita l'Autorità di

regolazione dei trasporti (ART). Ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. h), all'ART, con particolare riferimento al settore aeroportuale, è stata attribuita la competenza a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012.

5.1.2. Il recepimento della direttiva non è stato tuttavia con effetti immediati, poiché, pressoché contestualmente all'adozione della disciplina "a regime" appena detta, nello stesso anno 2012, con l'art. 22, comma 2, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 –posto a fondamento della decisione del T.a.r. – sono state eccettuate dall'applicazione della normativa di recepimento della direttiva le procedure allora in corso volte alla stipula dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali "ai sensi degli articoli 11-nonies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102". L'ART, pur essendo stata istituita in qualità di Autorità di vigilanza per il settore aeroportuale nel 2012, è divenuta operativa di fatto nel 2014. Come precisato dalla difesa erariale anche nella memoria conclusiva del giudizio di appello, nel periodo intercorrente tra l'istituzione dell'ART e la sua concreta operatività, Enac, in forza della disciplina transitoria appena richiamata, ha continuato a svolgere il ruolo di Autorità di regolazione economica in materia di diritti aeroportuali, sia per i contratti c.d. ordinari, fino alla loro scadenza, sia per i contratti c.d. in deroga (riguardanti i tre aeroporti di Roma, Milano e, appunto, Venezia). In particolare, per l'Aeroporto di Venezia, il contratto di programma sottoscritto in data 26 ottobre 2012 ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 dicembre 2012, ha mantenuto il detto ruolo di Enac, in riferimento ad entrambi i sotto-periodi di regolazione, compreso quindi il periodo 2017-2021, in contestazione.

5.2. Tale mantenimento dei compiti di vigilanza in capo ad Enac si pone in palese contrasto con la direttiva comunitaria, laddove all'art. 11, comma 3, sopra riportato, prevede, non solo l'autonomia giuridica e l'indipendenza funzionale dell'autorità da qualsiasi gestore aeroportuale e vettore aereo (su cui soltanto si sofferma la difesa erariale), ma anche l'indipendenza dell'autorità rispetto ai compiti di vigilanza che gli Stati membri mantengano sui gestori aeroportuali o sui vettori aerei [...].

5.5. La direttiva 2009/12/CE è da reputarsi self executing nella parte in cui vieta sostanzialmente che le "consultazioni" con gli utenti siano condotte o vigilate da organismi non indipendenti, pur necessitando di individuazione dell'Autorità indipendente da parte di ciascuno Stato membro. Una volta che questa è stata internamente individuata nell'ART, risulta incompatibile e va disapplicata, nel caso di specie, la norma interna dell'art. 22, comma 2, del d.l. n. 1/2012, nella parte in cui ha avuto come effetto il mantenimento di compiti di vigilanza e di diretta approvazione dei diritti aeroportuali in capo ad un'autorità di regolazione priva del requisito di indipendenza, come ENAC.

5.6. Il primo motivo di appello va quindi accolto e, per l'effetto, vanno annullati gli atti impugnati con i quali Save ha disposto l'incremento tariffario relativo ai diritti di approdo e partenza dell'Aeroporto di Venezia, per il periodo 2017-2021, e la nota del 29 novembre 2016,

con la quale ENAC ha approvato le tariffe, senza che nelle relative “consultazioni” con gli utenti dell'aeroporto e con i loro rappresentanti o associazioni fosse stata coinvolta l'Autorità di regolazione trasporti, già operativa e individuata come Autorità nazionale di vigilanza indipendente, in attuazione della direttiva 2009/12/CE dagli artt. 37, comma 2, lett. h), del d.l. n. 201/2011 e 71 e seg. del d.l. n. 1/2012. [...]

7. In conclusione, l'appello va accolto e, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado e va disposto l'annullamento degli atti impugnati, fatte salve le ulteriori determinazioni da assumersi dagli enti competenti».

2.4 - Con delibera 07/11/2024 n. 150, l'ART, rimasta estranea al contenzioso sopramenzionato, ha avviato di un procedimento volto alla valutazione dei provvedimenti da adottare in conseguenza degli effetti della sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024 (doc. 45 SAVE).

La procedura si è conclusa con la menzionata delibera n. 138/2025.

Il presupposto logico-giuridico della determinazione in parola è che la sentenza n. 2807/2024 avrebbe comportato il travolgimento dell'intera articolazione tariffario riferibile al quinquennio 2017-2021. L'Autorità di vigilanza sarebbe quindi chiamata a verificare che l'intera procedura di consultazione tra gestore e utenti si fosse svolta in coerenza con i principi di cui alla Direttiva 2009/12/CE e della normativa nazionale di recepimento. A tal fine, l'ART ha imposto al SAVE di ricalcolare, sulla base di specifici correttivi, il livello dei diritti del secondo sotto-periodo tariffario, con rideterminazione a posteriori dei corrispettivi applicabili all'interno quinquennio e conseguente onere di procedere al recupero tariffario nei confronti degli utenti aeroportuali «entro il 31 dicembre 2026».

Tale determinazione è oggetto del ricorso odierno proposto da SAVE.

3. – L'impugnazione di SAVE è affidata a tre motivi di diritto, di seguito compendati:

«I. Primo motivo. – Violazione dell'art. 10 della l. n. 73/2019, dell'art. 73 del d.l. n. 1/2012, della Direttiva 2009/12/CE e del principio di certezza del diritto. Eccesso di potere per sviamento, ingiustizia manifesta, contraddittorietà dell'azione amministrativa, illogicità e irragionevolezza. Violazione del divieto di venire contra factum proprium, dei principi di buona fede e correttezza nei rapporti tra privati e P.A. (art. 1 legge n. 241/1990), dell'art. 97 Cost., dei principi che presiedono all'esercizio del potere di riesame e, in particolare, del principio per cui il potere di riesame può intervenire entro un termine ragionevole. Difetto di motivazione», a mezzo del quale SAVE osserva che la sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024 non ha modificato lo statuto dei poteri dell'ART, la quale è stata titolare di poteri di vigilanza in materia di corrispettivi aeroportuali sin dalla sua istituzione e ha esercitato funzioni attive di controllo sulle tariffe applicate nello scalo veneziano a partire dall'anno 2020. Vi sarebbe dunque un fondamentale contrasto tra l'impugnata Delibera n. 138/2025 e le precedenti determinazioni dell'ART, con conseguente lesione dei principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto, nonché di buona fede e correttezza. L'Autorità avrebbe inoltre esercitato poteri di secondo grado, in violazione dei presupposti sostanziali previste dalla legge e comunque in spregio alle

garanzie partecipative conferite al Gestore;

«II. Secondo motivo. – Violazione dell'art. 10 della l. n. 73/2019, dell'art. 73 del d.l. n. 1/2012, della Direttiva 2009/12/CE e del principio di certezza del diritto. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e insussistenza dei presupposti giuridici e fattuali per l'adozione della delibera impugnata. Erronea valutazione della sentenza n. 2807/2024», diretto ad escludere che la menzionata sentenza n. 2807/2024 possa aver comportato l'automatica caducazione degli atti di approvazione delle tariffe aeroportuali dell'Aeroporto Marco Polo assunte da ENAC (fino al 2019) e dall'ART (per gli anni 2020 e 2021). Tali determinazioni non sarebbero infatti meramente reiterative della volontà provvedimentale precedentemente esternata, ma sarebbero state precedute da ampia e articolata istruttoria tecnica. Poiché detti atti non sono stati impugnati con motivi aggiunti nell'ambito dei procedimenti giudiziali dinanzi al TAR Veneto e al Consiglio di Stato, i loro effetti si sarebbero definitivamente consolidati e non potrebbero essere messi in discussione dall'ART se non mediante esercizio di poteri di autotutela, nei limiti e in presenza dei presupposti previsti dalla legge;

«III. Sugli ulteriori vizi della delibera impugnata. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà dell'azione amministrativa, violazione dell'art. 73 del d.l. n. 1/2012», proposto in via espressamente subordinata, teso a contestare nel merito gli specifici rilievi mossi dall'ART in ordine alla determinazione dei corrispettivi per il quinquennio 2017-2021.

4. – Si sono costituiti in giudizio l'ART e l'ENAC, nonché le controinteressate AICAI, DHL Express Italy s.r.l., FedEx Express Italy s.r.l. e UPS - United Parcel Service Italia s.r.l. (queste ultime parti ricorrenti e appellanti nei giudizi promossi avverso la delibera ENAC del 29/11/2016: *supra* §§ 2.2 e 2.3)

4.1 - L'Amministrazione resistente e le controinteressate hanno insistito per l'integrale rigetto delle pretese attoree.

Con argomentazioni in larga parte sovrapponibili, esse hanno sostenuto che l'attività di controllo espletata dall'ART rispetto ai corrispettivi vigenti nell'aeroporto Marco Polo per il biennio 2020-2021 fosse avvenuta in conformità alle previsioni del CdP e – soprattutto – nel solco dei livelli tariffari determinati da ENAC per il secondo sotto periodo tariffario 2017-2021. Fondamento e limite delle funzioni di vigilanza espletata sarebbe stata dunque la delibera ENAC del 29/11/2016, di cui le determinazioni ART avrebbero fatto mera applicazione, limitandosi all'aggiornamento di alcuni parametri legati al traffico e agli investimenti, senza alcuna innovazione rispetto alle scelte regolatorie dell'articolazione tariffaria. L'annullamento della delibera del 29/11/2016 da parte del Consiglio di Stato avrebbe travolto gli atti di controllo appartenenti alla medesima "sequenza procedimentale" e avrebbe conseguente modificato l'assetto delle competenze regolatorie, consentendo all'ART un'attività di monitoraggio diversa, per oggetto e presupposti, da quella espletata in precedenza. L'impugnata delibera n. 138/2025 sarebbe quindi giustificata – e, anzi, imposta – dall'effetto caducante della sentenza n. 2807/2024, e sarebbe diretta a colmare il "vuoto" regolatorio che ne sarebbe derivato (secondo motivo di impugnazione). Per le stesse ragioni, non sarebbe predicabile un contrasto tra l'impugnata delibera n. 138/2025 e le delibere di approvazione delle tariffe per gli anni

2020 e 2021 (primo motivo di impugnazione).

Quanto infine alle censure relative alla determinazione dei singoli parametri di tariffazione (terzo motivo di impugnazione), la Difesa erariale e il patrocinio delle controinteressate hanno rivendicato l'eshaustività dell'istruttoria procedimentale svolta e l'ampiezza della discrezionalità tecnica riservata all'ART nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo in ambito di corrispettivi aeroportuali.

4.2 - L'ENAC, pur respingendo le contestazioni attoree circa l'opacità e la contraddittorietà del proprio operato, ha accolto l'impianto di fondo del ricorso proposto da SAVE, sostenendo che l'annullamento della delibera ENAC del 29/11/2016 non potesse aver comportato la caducazione degli atti di controllo espletati a partire dal 2017, divenuti ormai inoppugnabili. Si è rimessa tuttavia alla decisione del Tribunale circa l'accoglimento del ricorso.

5. – Con ordinanza del 11/09/2025 n. 440, il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta da SAVE s.p.a. per difetto del requisito del *periculum in mora*, reputando che il pregiudizio paventato dalla ricorrente non avesse connotati di gravità e attualità tali da raggiungere la soglia dell'estrema gravità e urgenza cui l'art. 119, co. 4, c.p.a. subordina l'adozione della misura cautelare richiesta.

6. – SAVE ha rinnovato la domanda di sospensiva, con ricorso notificato in data 09/10/2025, lamentando che l'inazione di ENAC e SAVE successiva al *dictum* cautelare impedisse di dare attuazione alle prescrizioni della delibera impugnata e di sottoporre all'utenza dell'Aeroporto Marco Polo la prescritta proposta di aggiornamento tariffario, esponendo la società ricorrente a significative perdite economiche, correlate alla condizione oggettiva incertezza tariffaria nonché alle possibili sanzioni dell'ART, nonché ad un grave danno reputazionale.

All'esito dell'instaurazione del contraddittorio processuale, il Tribunale ha accolto la domanda cautelare ai soli fini della sollecita definizione del giudizio ex art 10 co. 5 c.p.a. (ord. 23/10/2025 n. 504).

7. – La causa è stata infine introitata per la decisione, dopo ampia discussione delle parti, all'udienza pubblica del 17/12/2025

DIRITTO

1. – La decisione odierna non può prescindere da una cursoria ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

1.1 - La disciplina primaria per la determinazione delle tariffe aeroportuali, originariamente contenuta nella legge 09/01/1956, n. 24 (*"Diritti per l'uso degli aerodromi aperti al traffico aereo civile"*) e nella legge 05/05/1976, n. 324 (*"Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile"*), è confluita nell'art. 10 co. 10 ss. della legge 24/12/1993, n. 537 (così come modificato dall'art. 11-*nonies* d.l. 30/09/2005, n. 203). Tale

norma attribuiva al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) la definizione dei criteri tariffari e affidava a un decreto del Ministero dei Trasporti, da approvarsi di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la disciplina secondaria di attuazione. Nei limiti stabili dai predetti decreti, la variazione dei diritti aeroportuali era determinata sulla scorta di parametri definiti in Contratti di Programma stipulati tra l'ENAC e i Gestore aeroportuali, soggetti ad approvazione ministeriale.

In attuazione di tali previsioni, il CIPE ha adottato la *“Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva”*, approvata con delibera del 15/06/2007 n. 38 (che ha abrogato la precedente deliberazione n. 86/2000), e l'ENAC ha predisposto le Linee Guida conseguenti, approvate con DM del 17/11/2008 n. 231 (all'esito della declaratoria di imparziale costituzionalità degli artt. 11-*nonies* e 11-*undecies* co. 2 d.l. 203/2005, nella parte in cui non prevedevano rispettivamente l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e della Regione interessata dai piani di intervento infrastrutturale: Corte Cost. 07/03/2008, n. 51).

1.2 - A tali previsioni è sopravvenuta la Direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11/03/2009 concernente i diritti aeroportuali, che ha innovato profondamente il quadro normativo di riferimento, dettando i principi per la definizione del sistema tariffario e l'ammontare dei diritti aeroportuali a carico degli utenti.

Il Legislatore nazionale ha tuttavia ritenuto di modulare l'impatto della disciplina sovranazionale, al dichiarato fine di incentivare l'adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali nazionali con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui e consentire il riequilibrio economico-finanziario dei Gestori. L'art. 17, co. 34-*bis* d.l. 01/07/2009, n. 78 ha quindi autorizzato ENAC a stipulare Accordi di programma in deroga alla normativa vigente, *«tenendo conto dei livelli e degli standard europei»*, e ha consentito alle parti di *«graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della società di gestione»* (c.d. aeroporti o Contratti di Programma c.d. “in deroga”).

La Direttiva 2009/12/CE è stata recepita con d.l. 24/01/2012, n. 1 (c.d. Decreto “Crescitalia”), che ha introdotto *«principi comuni per la determinazione e la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale»* (Titolo III, Capo II, artt. da 71 a 82).

L'art. 36 d.l. n. 1/2012 (significativamente collocato nel Titolo I del provvedimento, dedicato alle norme sulla concorrenza) ha modificato l'art. 37 d.l. 06/12/2011 n. 201 (c.d. Decreto “Salvitalia”) e istituito l'ART, quale Autorità autonoma e indipendente nel giudizio e nella valutazione *«competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori»*. Il co. 2 lett h) del menzionato art. 37 d.l. n. 201/2011 conferiva all'ART le funzioni di vigilanza concernenti i diritti aeroportuali. Nelle more della creazione dell'Autorità e dell'avvio del suo funzionamento le funzioni di vigilanza dei diritti aeroportuali sarebbe state svolte dalle Amministrazioni competenti, previo atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 73, co. 1 d.l. n. 1/2012, profondamente emendato in sede di conversione).

Tale quadro normativo è stato modificato appena due settimane più tardi, allorquando il

Legislatore ha introdotto una disciplina di salvaguardia in favore degli aeroporti di cui al menzionato art. 17, co. 34-bis d.l. n. 78/2009, per evitare che l'istituzione dell'ART rallentasse la stipula dei contratti di programma c.d. "in deroga". L'art. 22, co. 2 d.l. 09/02/2012 n. 5 ha stabilito in particolare che, nei confronti di tali infrastrutture, gli artt. da 71 ss. del d.l. n. 1/2012 non avrebbero trovato applicazione fino alla conclusione delle procedure in corso («2. *Il recepimento della direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali, di cui al Capo II, articoli da 71 a 82, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, fa comunque salvo il completamento delle procedure in corso volte alla stipula dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali, ai sensi degli articoli 11-nonies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Tali procedure devono concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2012 e, comunque, la durata dei contratti di programma stipulati secondo quanto disposto nel primo periodo è fissata nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia e dei rispettivi modelli tariffari*»). In breve, l'art. 22 d.l. n. 5/2012 esentava in via transitoria gli aeroporti c.d. "in deroga" dall'applicazione della disciplina europea, di fatto sottraendo dette infrastrutture ai poteri di vilanza "piena" conferiti all'ART.

È in questo contesto normativo che SAVE e ENAC hanno stipulato il Contratto di Programma per il periodo tariffario 2012-2021 relativo all'aeroporto Marco Polo di Venezia.

1.3 - L'ART è divenuta operativa in data 15/01/2014, a seguito dell'approvazione del Regolamento "*Svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*" (Delibera consiliare n. 5/2014). Nel medesimo anno, l'Autorità ha provveduto all'elaborazione dei primi Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (delibera del 17/09/2014 n. 64), successivamente modificati con delibera del 06/07/2017 n. 92 e da ultimo con delibera del 09/03/2023 n. 38.

1.4 - A seguito dell'istituzione dell'ART, l'assetto di competenze delineato dall'art. 22 d.l. n. 5/2012 ha dato luogo ad un contrasto tra Autorità italiane ed istituzioni sovranazionali. La Commissione europea ha infatti avviato nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione, contestando la mancata attuazione della Direttiva 2009/12/CE con riferimento agli aeroporti c.d. "in deroga" (procedura n. 2014/4187, avviata con nota del 22/10/2015). Per quanto di interesse in questa sede, la Commissione ha lamentato che il procedimento di consultazione espletata dall'ENAC per la determinazione dei Contratti di Programma c.d. "in deroga" non fosse conforme alla Direttiva, in quanto non consentiva ai vettori interessati di ricorrere all'ART per valutare la congruità delle tariffe applicate (come stabilito dall'art. 6.3 della Direttiva) e non rientrava in alcuna delle "eccezioni" stabilite dall'art. 6.5 della Direttiva. Ha contestato inoltre il grado di indipendenza dell'ENAC, quale soggetto che aveva negoziato i Contratti di programma, rilevando che la Direttiva non consentisse la delega delle funzioni di controllo ad Amministrazione diversa dall'ART.

Al fine di appianare detto contrasto, è stato approvato l'art. 10 legge 03/05/2019, n. 37 (recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge europea 2018*"), che ha modificato l'art. 73 del d.l. n. 1/2012,

stabilendo che l'ART dovesse svolgere funzioni di vigilanza in materia di diritti aeroportuali *«anche con riferimento ai contratti di programma previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78»*.

Conformemente, la menzionata delibera ART n. 38/2023, di approvazione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, contiene una disciplina specifica inerente la tariffazione degli aeroporti c.d. "in deroga". La Misura 30 dell'Allegato A della Delibera ("Modelli Di Regolazione dei Diritti Aeroportuali") stabilisce in particolare che *«1. Con riferimento ai Contratti di programma previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del d.l. 78/2009, le disposizioni di cui al presente Atto di regolazione sono recepite in atti aggiuntivi o accordi convenzionali comunque denominati stipulati tra concedente e concessionario. 2. Nelle more del recepimento delle disposizioni di cui al presente Atto di regolazione, l'Autorità esercita le funzioni di vigilanza di cui all'articolo 80 del d.l. 1/2012 sulla base dei principi di cui agli articoli da 71 a 82 del d.l. 1/2012 e dei principi di cui al presente Atto di regolazione»*.

1.5 - Quanto infine alle concrete modalità di determinazione dei diritti aeroportuali, il d.l. n. 1/2012 prevede che il Gestore, individuato il modello tariffario tra quelli predisposti dall'Autorità e determinato l'ammontare dei corrispettivi, avvii una consultazione con gli utenti dell'aeroporto e, all'esito, ne trasmetta gli esiti e la proposta tariffaria all'Autorità di vigilanza. L'ART verifica ed approva entro quaranta giorni la corretta applicazione del modello tariffario e del livello dei diritti aeroportuali in coerenza anche agli obblighi di concessione (cfr. art. 76 co. 2, d.l. n. 1/2012). L'Autorità è chiamata dunque a verificare che le proposte tariffarie presentate dai gestori agli utenti siano conformi alle misure di regolazione da essa adottate e vigila sul corretto svolgimento della procedura di consultazione degli utenti aeroportuali indetta dal gestore, partecipando alle relative audizioni, generalmente, in qualità di uditore. Le delibere di conformità al pertinente modello che l'Autorità adotta in esito alla propria istruttoria possono risultare condizionate all'applicazione di correttivi e prescrizioni; in tali casi, la dichiarazione di conformità definitiva consegue solo all'esito del recepimento di tali correttivi e prescrizioni nella proposta originaria del Gestore. In sostanza, l'ART predispone *ex ante* i Modelli e vigila *ex post* sulla loro corretta applicazione da parte del Gestore, anche in caso di accordo di quest'ultimo con l'utenza aeroportuale sul livello dei diritti applicabili (sul punto, TAR Piemonte, Sez. III, 24/01/2025 n. 208; Id. 10/12/2025 n. 1803).

2. – Così tratteggiati il quadro normativo di riferimento e la sua evoluzione durante la vigenza del Contratto di Programma relativo all'Aeroporto Marco Polo di Venezia, il ricorso appare fondato per le ragioni di cui appresso.

3. – È opportuno principiare dallo scrutinio del secondo motivo di impugnazione, poiché diretto a contestare il fondamento logico-giuridico della determinazione impugnata, ossia la portata caducante della sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024, ed avente pertanto maggiore consistenza oggettiva rispetto al primo motivo di gravame (cfr. per tutti Cons. Stato, Ad. Plen. 27/04/2015 n. 5).

3.1 - Va ricordato che, in materia di invalidità derivata, giurisprudenza e dottrina unanimi distinguono tra *«invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto*

conseguenziale, anche quando questo non sia stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto solo da illegittimità derivata, e pertanto resta efficace ove non impugnato nel termine di rito» (Cons. Stato, Sez. V, 10/04/2018, n. 2168).

La figura dell'invalidità caducante sussiste *«allorquando il provvedimento annullato in sede giurisdizionale costituisce il presupposto unico ed imprescindibile dei successivi atti consequenziali, esecutivi e meramente confermativi, sicché il suo venir meno travolge automaticamente (nel senso che non occorre una ulteriore specifica impugnativa) tali atti successivi strettamente e specificamente collegati al provvedimento presupposto [...] L'effetto caducante può essere ravvisato solo quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione - consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario dell'atto presupposto, né di altri soggetti»* (Cons. Stato, Sez. VI, 19/01/2024 n. 4369). Ai fini dell'integrazione di tale radicale forma di invalidità, devono dunque ricorrere due distinti ma correlati presupposti *«a) il primo dato dall'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale; b) il secondo individuato nel rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi»* (Cons. Stato, Sez. II, 28/05/2021, n. 4130; nonché da ultimo Id. 12/08/2025, n. 7027; sul punto cfr. anche TAR Piemonte, Sez. 02/04/2025 n. 575; nonché Id. 01/07/2025 n. 1111). L'unitarietà della sequenza procedimentale non impone che i due atti sia derivati necessariamente da uno stesso procedimento, ma che i procedimenti eventualmente distinti siano collegati dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria (Cons. Stato, Sez. III, 10/07/2024, n. 6192). In presenza di tali condizioni è irrilevante che i due atti siano stati adottati da autorità diverse, così come non assume rilevanza l'eventuale anomala inversione cronologica tra atto presupposto e atto consequenziale (Cons. Stato, Sez. III, 07/05/2025 n. 3872; Cons. Stato, Sez. V, 31/12/2024, n. 10540; Cons. Stato, Sez. IV, 09/04/2025, n. 3020).

È importante sottolineare in questa sede come, ai fini dell'integrazione dell'effetto caducante, il nesso di presupposizione-consequenzialità tra provvedimenti debba sussistere sul piano normativo astratto. Il vincolo deve cioè trovare espresso fondamento nella norma attributiva del potere (ovvero nell'eventuale normativa secondaria di attuazione), la quale non preveda l'apertura di parentesi istruttorie suscettibili di introdurre nuove e ulteriori valutazioni di interessi in vista dell'emissione dell'atto consequenziale, di modo che quest'ultimo derivi in via immediata, diretta e necessaria dagli effetti dispositivi dell'atto presupposto.

Non è dunque predicabile un nesso di presupposizione-consequenzialità (suscettibile di determinare l'effetto caducante) di carattere putativo, in assenza di un preciso fondamento normativo in tal senso. Specularmente, la sussistenza di un nesso di presupposizione-consequenzialità sancito normativamente non può essere unilateralmente (e financo inconsapevolmente) "spezzato" dall'Amministrazione, mediante l'apertura di una finestra istruttoria (si pensi al Comune che, nel disporre la demolizione d'ufficio di un manufatto, riapra l'istruttoria circa la sussistenza dei presupposti dell'ordinanza di rimesso in pristino, per "mettersi al riparo" da un eventuale annullamento in sede giudiziale di

quest'ultima: sul rapporto tra i due provvedimenti cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, III, 10/11/2020, n. 6922). In altre parole, l'effetto caducante non dipende dalla convinzione dell'Amministrazione circa la sua esistenza, né è rimesso alla sua disponibilità.

3.2 - Poste tali premesse, deve escludersi che gli atti di verifica e controllo espletati dall'ART in ordine ai corrispettivi aeroportuali applicati nell'Aeroporto Marco Polo di Venezia negli anni 2020 e 2021 (docc. 26-29 SAVE) si pongano in rapporto di presupposizione-conseguenzialità rispetto alla delibera ENAC del 29/11/2016, annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2807/2024.

3.2.1 - Non esiste – né esisteva all'epoca – una norma, primaria o secondaria, che impedisse all'ART di valutare la compatibilità tra i principi e i criteri di cui agli artt. 71 ss d.l. n. 1/2012 (e alla Direttiva 2009/12/CE) e le determinazioni assunte da ENAC in ordine ai corrispettivi applicati nel secondo sotto-periodo tariffario, o che ne limitasse in altro modo le prerogative di vigilanza.

Si è visto, al contrario, che la disciplina sovranazionale conferiva in via esclusiva all'Autorità di vigilanza (dunque unicamente all'ART ex art. 73 d.l. n. 1/2012) funzioni di verifica e controllo sulle decisioni dei gestori aeroportuali inerenti la determinazione dei corrispettivi (*supra* §1.2). Si è visto altresì che la procedura di consultazione con i vettori era funzionale (anche) ad attribuire a questi ultimi strumenti diretti di ricorso nei confronti di un'Amministrazione avente requisiti di autonomia e indipendenza, che l'ENAC non era statutariamente in condizioni di garantire (art. 1 co. 2, del d.lgs. 25/07/1997 n. 250: «L'E.N.A.C. è sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione»). Si è visto infine che, in disparte ogni considerazione circa la compatibilità comunitaria dell'art. 22 d.l. n. 5/2012, le funzioni di vigilanza “piene” sui diritti aeroportuali anche per gli scali c.d. in deroga (a rigore spettanti all'ART sin dalla sua istituzione), erano state definitivamente “incardinate” nell'ART dall'art. 10 legge n. 37/2019. Tale novella, “modificando” il quadro regolatorio di riferimento, aveva conferito all'Autorità il potere di – se non un mandato a – ingerire nelle scelte regolatorie assunte fino ad allora, al fine di vagliarne la compatibilità con i principi e i criteri di cui al d.l. n. 1/2012 *quantomeno* per il residuo periodo tariffario, viepiù alla luce delle criticità messe in luce dalla Commissione europea nel contesto della procedura di infrazione n. 2014/4187.

In breve, non vi era norma di legge (o di regolamento) che costringesse l'ART, nell'espletamento delle proprie funzioni di controllo, alla meccanica applicazione dei criteri e dei livelli tariffari contenuti nell'atto di determinazione dei corrispettivi del 29/11/2016.

3.2.2 - Né un vincolo in tal senso poteva derivare dal Contratto di Programma in quanto tale, come suggerito dal patrocinio delle controinteressate nel corso della discussione orale.

Il Collegio dubita della capacità di un atto negoziale, sia pur avente rilevanza pubblicistica, di determinare un vincolo di presupposizione-conseguenzialità “caducante” tra atti amministrativi, in assenza di una espressa previsione di legge (o di regolamento) in tal senso. Ad ogni buon conto, il Contratto di Programma era stato stipulato tra SAVE ed ENAC e dunque non era vincolante per l'ART, rispetto alla quale costituiva *res inter alios acta*. Va d'altronde

ricordato che l'ART aveva provveduto all'approvazione di Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali sin dal 2014 (*supra* §1.3), di talché nemmeno era predicabile una lacuna regolatoria che impedisse o limitasse l'esercizio di funzioni di vigilanza piene.

Tali considerazioni sono pienamente consonanti alle motivazioni della menzionata sentenza di appello n. 2807/2024. Il Consiglio di Stato ha infatti evidenziato come «[...] *sebbene vigente e non impugnato, il contratto di programma fosse vincolante soltanto tra le parti contraenti. Comunque, in quanto adottato in forza di una normativa interna contraria al diritto dell'Unione europea, non potesse sottrarre la procedura di rinnovo della tariffazione del secondo periodo regolatorio (per la quale l'art. 3, comma 6, del contratto prevede la "ripetizione delle procedure di pubblica consultazione dell'utenza") e quindi la quantificazione dei corrispettivi per i servizi, compresi i diritti di approdo/partenza (di cui agli artt. 8-10 dello stesso contratto), al controllo, preventivo o successivo, dell'Autorità nazionale di vigilanza. Invero, come sottolinea la difesa degli appellanti, l'art. 6, comma 2, della direttiva stabilisce che la procedura ivi prevista, nella quale assume ruolo determinante siffatta Autorità, si applichi anche alle "modifiche apportate al sistema o all'ammontare dei diritti aeroportuali", quale certamente è la modifica dei corrispettivi attuata per il periodo 2017-2021*» (Par. 5.4.1. delle motivazioni in diritto). Lo stesso Consiglio di Stato ha, cioè, riconosciuto che il CdP, oltre ad essere contrario al diritto dell'Unione europea, non fosse vincolante per l'ART.

In definitiva, né la disciplina primaria o secondaria di riferimento né gli atti convenzionati intercorsi tra SAVE ed ENAC erano suscettibili di ingenerare un vincolo di connessione-conseguenzialità forte tra la delibera ENAC del 29/11/2016 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2807/2024) e gli atti di verifica e controllo espletati dall'ART.

3.2.4 - Cade pertanto il fondamento logico-giuridico della determinazione impugnata. In assenza di rapporto di presupposizione-conseguenzialità "forte", l'annullamento della delibera non ha comportato la caducazione degli atti di verifica e controllo espletati dall'Autorità di vigilanza per gli anni tariffari 2020 e 2021.

3.3 - Alle medesime conclusioni, sia pure con argomentazioni parzialmente dissimili, deve giungersi in relazione agli atti di verifica e controllo espletati da ENAC per gli anni 2018 e 2019.

3.3.1 - Manca innanzitutto un parametro normativo primario che prevedesse un meccanismo pluriennale di determinazione dei diritti aeroportuali suscettibile da legittimare l'esistenza di vincolo "forte" tra i diversi atti di monitoraggio espletati dall'Amministrazione. Una previsione di tal fatta non è contenuta nel menzionato art. 17, co. 34-*bis* d.l. n. 78/2009, che consentiva ad ENAC di stipulare Contratti di Programma c.d. "in deroga" consentendo espressamente la "graduazione" delle modifiche tariffarie e la proroga dei rapporti in essere, senza tuttavia alcuna ulteriore previsione di natura procedimentale o sostanziale circa le modalità di determinazione dei corrispettivi.

3.3.2 - Quanto alle previsioni contenute nella Direttiva CIPE n. 38/2007 nelle Linee Guida approvate con DM del 17/11/2008 n. 231, le valutazioni rimesse all'ENAC nella determinazione dei corrispettivi del periodo tariffario di riferimento, ivi incluse quelle relative a

ciascun anno tariffario, non possono dirsi frutto della meccanica applicazione di criteri predeterminati, in chiave meramente consequenziale o esecutiva delle determinazioni iniziali assunte dalle parti, ma impongono un'istruttoria specifica sull'andamento della gestione e del traffico.

L'Art. 10 delle Linee Guida (recante "Criteri per la determinazione della dinamica dei corrispettivi regolamentati: obiettivi di produttività") prevede infatti che *«La dinamica dei corrispettivi regolamentati nel corso del periodo regolatorio è dunque determinata: a) dal "trascinamento" dei costi all'anno base, secondo il valore assegnato alla x , che viene fissato ex ante per tutti gli anni del periodo regolatorio; b) dalle discontinuità che andranno a maturare nel periodo regolatorio per il riconoscimento di costi non rapportabili in via diretta e immediata alla crescita del traffico e non predeterminati in sede di stipula del contratto di programma, ma imputabili in corso di periodo, previa verifica da parte dell'ENAC (parametri P_t , k_t , $?t$) e approvazione dei Ministeri competenti»* (co. 2). Significativamente il terzo comma della disposizione in esame prevede che: *«Sul piano del metodo e dell'illustrazione è opportuno distinguere la dinamica tariffaria programmata ex ante da quella che effettivamente verrà a realizzarsi nel tempo a seguito della verifica delle "discontinuità" effettuata dall'ENAC. Nelle sezioni 12-13 che seguono verrà indicato un approccio che prevede la "internalizzazione" nella programmazione della dinamica tariffaria delle discontinuità previste al momento della conclusione dell'iter istruttorio del contratto di programma, ma con effettivo impatto sui corrispettivi solo una volta accertatone, nel corso del periodo regolatorio, l'effettivo verificarsi, al fine di consentire ai gestori e agli utenti di avere ex ante un quadro complessivo, seppure previsionale, della dinamica tariffaria, così come raccomandato dal CIPE con il parere 15 giugno 2007»*.

La norma chiarisce insomma che la programmazione della dinamica tariffaria ha carattere previsionale, ma che la concreta determinazione dei corrispettivi dipende dall'accertamento delle discontinuità incluse nel Contratto e dalla valutazione della loro incidenza (in tal senso anche l'art. 10.14).

3.3.3 - Le previsioni ora richiamate sono riflesse nel Contratto di Programma sottoscritto da SAVE ed ENAC.

L'art. 9 del CdP (recante "Corrispettivi dei Servizi regolamentati") indica la formula aritmetica per la determinazione *«in via programmatica»* dei corrispettivi medi applicabili, per il singolo servizio regolamentato, in ciascuna annualità del periodo regolatorio di riferimento. Posta tale programmazione, diverse previsioni ammettono la rideterminazione dei livelli tariffari in funzione di specifiche discontinuità, cui si correlano ulteriori valutazioni tecnico-discrezionali, ad esempio in relazione al rischio traffico (art. 5.2 CdP *«Nel caso di scostamenti annui delle W/U consuntivate superiori al $\pm 6\%$, le parti hanno facoltà di chiedere la rimodulazione dei parametri tariffari (X , K , V), a valere sulle annualità residue, sulla base delle stime di traffico rettificate per tenere conto dello scostamento intervenuto»*) agli Oneri o alle Prestazioni Aggiuntive (art. 11), ai maggiori costi non compresi nel Piano di Investimenti (art. 12.10) o alle Discontinuità di costo programmate (art. 14).

3.3.4 - A norma della disciplina, secondaria e negoziale, ora richiamata la determinazione

annuale dei corrispettivi per il secondo sotto-periodo tariffario imponeva l'esercizio di poteri di accertamento e di valutazione da parte di ENAC connotati da discrezionalità tecnico-amministrativa, dunque l'apertura di una specifica istruttoria amministrativa sull'andamento della gestione e del traffico aeroportuale. Vi era quindi una cesura rispetto alle precedenti fasi procedurali, ciò che esclude che le determinazioni concretamente assunte da ENAC per gli anni 2018 e 2019 costituissero atti meramente esecutivi della delibera del 29/11/2016, annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2807/2024. Difetta dunque il requisito sostanziale per la determinazione dell'effetto caducante posto a fondamento della determinazione impugnata, ossia l'assenza di nuove e ulteriori valutazioni tecnico-discrezionali tra l'atto presupponente e l'atto conseguente, suscettibile di qualificare il rapporto tra i due nei termini della derivazione necessaria.

Si noti, i termini della questione non mutano in ragione della contrarietà al diritto eurounitario delle previsioni dell'art. 22 d.l. n. 5/2012 e della correlata illegittimità "comunitaria" delle determinazioni assunte da ENAC per gli anni tariffari 2018 e 2019. Il vizio in parola comporta l'illegittimità dell'atto, non la sua nullità, di talché non sottrae l'atto al regime decadenziale previsto per l'impugnazione degli atti amministrativi (cfr. da ultimo per tutti Cons Stato, Sez. VI, 05/02/2025 n. 893). Tale conclusione è d'altronde logicamente sottesa alle motivazioni e al dispositivo della sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024.

Per completezza di motivazione, si osserva che l'eventuale nullità delle deliberazioni ENAC relative agli anni tariffari 2018 e 2019 per contrarietà al diritto europeo della norma interna attributiva del potere (sul punto cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 08/04/2024, n. 3214) non sottrae la determinazione impugnata alle censure della società ricorrente sotto il profilo del contrasto di essa rispetto all'omesso esercizio di funzioni di vigilanza "piene" sui diritti aeroportuali anche per gli scali c.d. in deroga prima dell'approvazione dell'art. 10 legge n. 37/2019 (secondo motivo di impugnazione: *infra* 4.1).

Deve quindi concludersi che l'annullamento della delibera ENAC del 29/11/2016 abbia comportato la caducazione degli atti di verifica e controllo espletati da ENAC per gli anni tariffari 2018 e 2019.

3.4 - In definitiva, per le ragioni innanzi evidenziate, l'oggetto dell'impugnata delibera ART n. 138/2025 (la rideterminazione dei corrispettivi tariffari dell'intero sotto-periodo tariffario 2017-2021) non appare legittimato dagli effetti del giudicato della sentenza Consiglio di Stato n. 2807/2024, che debbono intendersi limitati agli atti direttamente impugnati in tale sede (*supra* §2.1 in Fatto).

Sotto questo profilo, il secondo motivo di impugnazione si appalesa integralmente fondato.

4. – Le considerazioni che precedono conducono all'accoglimento anche del primo motivo di gravame, diretto a denunciare la violazione *inter alia* dei principi di correttezza e buona fede nonché nella violazione del divieto in capo all'Amministrazione di venire *contra factum proprium*. La determinazione gravata si pone, infatti, in evidente contrasto con il complessivo contegno, attivo e omissivo, assunto dall'ART prima della sentenza Consiglio di Stato n. 2807/2024.

4.1 - Quanto agli anni tariffari 2018 e 2019, l'Amministrazione non ha offerto alcuna motivazione del perché abbia ritenuto di non esercitare funzioni di vigilanza che, a fronte dell'affermata contrarietà al diritto europeo dell'art. 22 d.l. n. 5/2012, già le "spettavano" anche nei confronti degli scali c.d. in deroga (art. 36 d.l. n. 1/2012 e art. 37 d.l. n. 201/2011). È invece contraddittoria la motivazione posta a giustificazione dell'impugnata delibera n. 138/2025, giacché incentrata sull'effetto caducante del giudicato del Consiglio di Stato (*supra* §.3 in Diritto).

Nella motivazione del provvedimento non vi sono insomma elementi atti a giustificare la contraddizione esistente tra l'omesso esercizio delle funzioni precedente al 2020 e il contenuto dispositivo della delibera gravata. In questa prospettiva, si appalesano fondate *quantomeno* le censure attoree inerenti il difetto di motivazione della determinazione gravata.

Sotto altro profilo, sono positivamente apprezzabili le doglianze di SAVE inerenti la violazione dei principi di buona fede e di leale collaborazione con il privato inciso dalla funzione pubblica.

Il contegno (omissivo) dell'ART negli anni tariffari 2018 e 2019, che si è visto non essere conforme al quadro normativo di riferimento, non può ridondare unilateralmente ed esclusivamente in danno del Gestore. Nell'esercizio delle funzioni di controllo, l'Autorità di vigilanza non può infatti applicare in modo rigido e astratto dei criteri tariffari imposti dalla disciplina nazionale ed eurounitaria, limitandosi a chiedere *sic et simpliciter* l'integrale ricalcolo dei corrispettivi, ma deve tenere conto (anche) dell'incidenza delle proprie pregresse determinazioni e delle proprie omissioni sulla programmazione economico-finanziaria del Gestore, in funzione (anche) del tempo trascorso dal biennio 2018-2019. Tali determinazioni infatti, quand'anche non suscettibili di ingenerare una aspettativa legittima giuridicamente rilevante, hanno guidato la gestione dello scalo aeroportuale nei sette anni trascorsi dall'approvazione della delibera ENAC del 29/11/2016.

In questo contesto, i principi di buona fede e leale collaborazione col privato avrebbero imposto all'ART, in sede di determinare dei criteri di ricalcolo dei corrispettivi, di contemperare (o quantomeno di tenere in considerazione in sede decisoria e motivazionale) l'interesse di SAVE alla continuità dei livelli dei diritti aeroportuali vigenti fino alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024, introducendo, ove necessari, appositi correttivi necessari ad assicurare per quanto possibile detta continuità. Tale ponderazione di interessi non risulta avvenuta, di talché, sotto questo profilo, le censure attoree appaiono fondate.

4.2 - Identiche conclusioni devono essere raggiunte in ordine agli atti di verifica e controllo espletati dall'ART in ordine ai corrispettivi aeroportuali applicati nell'Aeroporto Marco Polo di Venezia negli anni 2020 e 2021.

Come ampiamente argomentato in precedenza, tali determinazioni non sono state cadutate dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024. Ne consegue che l'Amministrazione, ove avesse inteso modificarne il contenuto, era chiamata a esercitare poteri di secondo grado, con le garanzie sostanziali e procedimentali previste dalla legge n. 241/1990. Nel caso di specie, ciò non è avvenuto, in quanto gli atti di verifica e controllo relativi agli anni 2020 e 2021 non

sono stati revocati né annullati in autotutela. Tanto è sufficiente all'accoglimento del motivo di gravame.

In disparte tali considerazioni, è ancor più evidente il contrasto tra la determinazione impugnata e gli atti di verifica e controllo espletati per gli anni 2020 e 2021, giacché *a quadro normativo invariato* l'Amministrazione ha ritenuto di (ri)esercitare i propri poteri, senza offrire alcuna giustificazione del perché vi avesse precedentemente provveduto in modo difforme. Né d'altronde è condivisibile l'affermazione secondo cui la sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024 avrebbe «*inciso sull'assetto di competenze allora vigenti*» (pag. 14 della Delibera n. 138/2025), giacché la pronuncia è manifestamente insuscettibile di modificare lo statuto dei poteri dell'Autorità. Sono pertanto *a fortiori* fondate le censure relative al difetto di motivazione e alla violazione dei principi di buona fede e di leale collaborazione esaminate in precedenza.

Anche sotto questo profilo, dunque, il primo motivo di impugnazione è meritevole di positivo apprezzamento.

5. – In definitiva, i primi due motivi di impugnazione sono fondati, con conseguente assorbimento del terzo motivo di gravame, proposto in via subordinata.

Il ricorso va dunque accolto e la determinazione gravata conseguentemente annullata. Resta impregiudicato il merito delle determinazioni che l'ART intenda assumere ai fini della rideterminazione dei corrispettivi applicabili all'anno tariffario 2017, travolti dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2807/2024.

6. – La complessità delle questioni sottese all'odierna controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la determinazione impugnata;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Giovanni Francesco Perilongo, Referendario, Estensore

Lorenzo Maria Lico, Referendario