

FOCUS

I CANONI DI ROTTA E DI TERMINALE

Commento a Sentenza del Tribunale di Torino n. 4383/2023

Rosaria Costanzo

Abstract: i servizi di assistenza medica di emergenza con elicottero (o HEMS, "Helicopter Emergency Medical Service") non beneficiano di alcun regime di esenzione dal pagamento dei canoni di rotta e di terminale dovuti a Eurocontrol per i servizi di navigazione aerea. Ciò in quanto i voli HEMS, da un lato, non sono riconducibili nell'ambito dei servizi *search and rescue* (SAR) per i quali il Regolamento CE 1794/2006 (oggi Regolamento UE 2019/317) prevede l'esonero; dall'altro, il generico diritto all'esenzione dal pagamento di tasse, diritti e tariffe previsto dall'art. 748, comma 2 del Codice della Navigazione riguarda esclusivamente i diritti aeroportuali e non è suscettibile di interpretazione estensiva ai canoni di rotta e di terminale.

Abstract: the Helicopter emergency medical assistance services (or "HEMS") do not benefit from any regime of exemption from the payment of route and terminal charges, due to Eurocontrol for air navigation services. This is because HEMS flights, on the one hand, do not fall within the scope of search and rescue ("SAR") services for which EC Regulation 1794/2006 (now EU Regulation 2019/317) provides exemption; on the other hand, the generic right to exemption from the payment of taxes, duties and tariffs provided for by art. 748, paragraph 2 of the Navigation Code only concerns airport charges and is therefore not susceptible to extensive interpretation of route and terminal charges.

Premesse

Il Tribunale di Torino, Sez. I, con la sentenza n. 4383/2023 del 6 novembre 2023 ha fornito un importante chiarimento riguardante il pagamento dei canoni di rotta e di terminale.

Il sistema adottato da tutti i fornitori di servizi di navigazione aerea degli Stati membri dell'Unione Europea prevede il pagamento di corrispettivi da parte degli utenti dello spazio aereo a fronte dei servizi di assistenza al volo che, in Italia, vengono erogati dall'Ente Nazionale Assistenza Volo (ENAV). Nell'ambito dell'attività di gestione del traffico aereo, ENAV svolge due particolari tipologie di servizi denominati di terminale e di rotta. I primi hanno ad oggetto il controllo del traffico aereo e l'assistenza durante le fasi di spostamento a terra nell'aeroporto, di decollo e atterraggio, i secondi riguardano il controllo del traffico e l'assistenza al volo quando un aeromobile sorvola lo spazio aereo italiano.

I canoni di rotta e di terminale sono regolamentati dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale.

Alla riscossione dei summenzionati canoni è deputata l'Organizzazione Internazionale per la Sicurezza della Navigazione Aerea – Eurocontrol, istituita dalla Convenzione del 13

dicembre 1960, ratificata dall'Italia con legge 20 dicembre 1995 n. 575 - *Adesione della Repubblica italiana alla convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960, e atti internazionali successivi*¹.

1. La vicenda *sub judice*

Con ricorso ex art. 633 c.p.c., Eurocontrol ha domandato al Tribunale di Torino l'emissione di un'ingiunzione di pagamento nei confronti di una società che svolge servizi di assistenza medica di emergenza con elicottero (o HEMS, acronimo di "*Helicopter Emergency Medical Service*") per servizi di assistenza al volo per un importo dovuto a titolo di canoni di rotta e canoni di terminale, oltre agli interessi da ritardato pagamento, per voli effettuati in un periodo compreso tra il 2014 e il 2021.

Il Tribunale, in data 11 febbraio 2022, in accoglimento del ricorso, ha emesso un decreto ingiuntivo che la Società ha opposto con atto di citazione con cui si chiedeva la revoca dello stesso e, in via riconvenzionale, la condanna di Eurocontrol alla restituzione di somme asseritamente corrisposte *sine titulo* per i servizi di navigazione aerea per gli anni 2008 e seguenti.

La società, ritenendo la natura tributaria dei canoni di rotta e terminale, ha rilevato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice tributario e ha eccepito, altresì, la prescrizione quinquennale del credito vantato da Eurocontrol in virtù dell'art. 2948, comma 1, n. 4 c.c. in considerazione della affermata natura di obbligazione periodica.

Nel merito, ha contestato l'esistenza del credito ritenendo di potere beneficiare del regime di esenzione dal pagamento dei canoni di rotta e terminale in ragione della tipologia dei voli eseguiti o comunque in considerazione dell'utilizzo dei propri aeromobili che in quanto destinati in via esclusiva al servizio di elisoccorso di emergenza sarebbero equiparabili a quelli di Stato, ai sensi degli artt. 746 e 748 Cod. Nav. Per via di tale esenzione, chiedeva, inoltre, la restituzione delle somme che sarebbero state erroneamente versate.

Eurocontrol, costituitasi in giudizio, ritenuta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 648 c.p.c., ha chiesto il rigetto dell'opposizione e la conferma del decreto ingiuntivo opposto.

Con comparsa di intervento la Associazione Elicotteristica Italiana è intervenuta *ad adiuvandum* dal lato di parte attrice al fine di "*tutelare l'interesse di tutte le società consociate*".

Nel contraddittorio tra le parti, la causa è stata trattenuta in decisione senza svolgimento di attività istruttoria.

Il Tribunale di Torino con la sentenza in epigrafe ha: (i) condannato la società a corrispondere a Eurocontrol gli importi dovuti a titolo di canoni di rotta e terminale, oltre interessi; (ii) revocato, per l'effetto, il decreto ingiuntivo opposto; (iii) rigettato la domanda riconvenzionale proposta dall'attrice; (iv) dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione Elicotteristica Italiana estromessa dal giudizio; (v) condannato l'attrice a rimborsare alla convenuta le spese liquidate nel decreto ingiuntivo; (vi) condannato l'attrice e la terza intervenuta in solido al rimborso delle spese di lite.

2. Il quadro normativo di riferimento.

Il compito di calcolo, fatturazione, riscossione e successiva redistribuzione dei canoni di rotta è stato conferito dagli Stati membri, tra cui l'Italia, a Eurocontrol ai sensi della Convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) del 13 dicembre 1960 e del relativo Accordo multilaterale per i canoni di rotta del 12 febbraio 1981. L'art. 1 dell'Accordo Multilaterale stabilisce che gli Stati contraenti convengono di adottare una politica comune in materia di tariffe per l'uso delle strutture e dei servizi di navigazione aerea nello spazio aereo delle "zone tariffarie" (*Flights Information Regions*) di loro competenza. Funzioni analoghe sono svolte da Eurocontrol per conto di ENAV per i canoni di terminale, in forza dell'accordo bilaterale ENAV – Eurocontrol del 1998.

In considerazione della peculiarità della tematica affrontata dal Tribunale di Torino e del particolare interesse che riveste per gli operatori del settore, il presente contributo, senza pretesa di esaustività, si limita a ripercorrere brevemente la motivazione della sentenza riguardo al regime giuridico cui sono sottoposti i canoni per i servizi di navigazione aerea, rinviando alla lettura del testo completo in ordine a quanto chiarito sulla natura non tributaria di tali somme e sulla affermata giurisdizione del giudice ordinario.

* * *

Per meglio comprendere i termini della *res controversa* conviene richiamare le principali disposizioni normative che ne costituiscono il quadro di riferimento.

La vicenda scaturisce dall'incertezza interpretativa sorta a seguito dell'istituzione con il Regolamento CE 1794/2006 del "sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea" e del suo recepimento da parte dell'ordinamento italiano con il Decreto Ministeriale 227/T del 28 dicembre 2007 del Ministro dei Trasporti "Nuovo regime delle esenzioni tariffarie di rotta e di terminale ai sensi dell'art. 9 del regolamento comunitario n. 1794 della Commissione europea del 6 dicembre 2006", da un lato e dal combinato disposto degli artt. 746, comma 1 e dell'art. 748, comma 2, Cod. Nav., dall'altro, riguardanti i voli effettuati da aeromobili privati "equiparati" per legge o per provvedimento amministrativo dell'autorità competente ove utilizzati per svolgere un servizio di Stato di carattere non commerciale.

L'art. 746, comma 1, del Codice dispone che: "...omissis...il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può, con proprio provvedimento, equiparare agli aeromobili di Stato quegli aeromobili che, pur appartenendo a privati ed essendo da questi esercitati, siano adibiti a un servizio di Stato di carattere non commerciale".

Inoltre, a norma dell'art. 748, comma 2 "l'utilizzazione degli aeromobili equiparati a quelli di Stato, ai sensi degli articoli 744², quarto comma, e 746, comporta l'esenzione da qualsiasi tassa, diritto o tariffa, nonché il diritto di priorità nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali".

Dunque, il Codice della Navigazione riconosce un **generico diritto all'esenzione** da qualsiasi tassa, diritto o tariffa agli aeromobili privati che siano stati "equiparati" a quelli di Stato, per legge o per provvedimento amministrativo, in quanto "adibiti a un servizio di Stato di carattere non commerciale".

La disciplina dei canoni di rotta e di terminale, che remunerano i fornitori di servizi di navigazione aerea è fissata dalla normativa internazionale, comunitaria e interna.

Come anticipato nelle premesse, con legge 20 dicembre 1995, n. 575 l'Italia ha aderito alla convenzione internazionale di cooperazione per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) firmata a Bruxelles il 13 dicembre 1960 e ha ratificato l'Accordo Multilaterale del 1981.

L'art. 4 della legge (nell'attuale formulazione³) stabilisce che alle tariffe di rotta si applicano le esenzioni obbligatorie stabilite dai competenti organi dell'Unione europea.

Per quanto riguarda i canoni di terminale, l'accordo bilaterale Eurocontrol/Enav del 15 dicembre 1998 allegato I, paragrafo 2.3 prevede l'esenzione dal pagamento dei canoni di

² Segnatamente, a norma dell'art. 744, comma 1, Cod. Nav.: "sono aeromobili di Stato gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato". Il secondo comma prevede che "Tutti gli altri aeromobili sono considerati privati..." Il comma 4 precisa poi che "sono equiparati agli aeromobili di Stato gli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale".

³ Cfr. nota n. 8.

terminale per alcune tipologie di voli⁴ (tra cui, come si dirà oltre, quelli di ricerca e soccorso autorizzati da un organismo SAR competente, nel cui ambito l'attrice ha ritenuto di potere ricondurre i servizi HEMS).

Con il Regolamento CE 1794/2006 l'Europa ha istituito un sistema di tariffazione comune per i servizi di navigazione aerea nell'Unione Europea. In tale contesto, dal momento che la maggioranza degli Stati membri (tra cui, come detto, anche l'Italia) aveva sottoscritto l'accordo multilaterale Eurocontrol relativo ai canoni di rotta del 12 febbraio 1981 e dato che la Comunità (ora Unione Europea) aveva firmato il protocollo di adesione alla convenzione rivista Eurocontrol, le norme stabilite dal Regolamento sono state elaborate compatibilmente con il sistema Eurocontrol per le tariffe di rotta⁵.

In particolare, l'art. 9 del citato Regolamento, sostituito, con contenuto analogo, dall'art. 10 del Regolamento UE 391/2013, ora art. 31 del Regolamento UE 2019/317⁶, prevede dei **casi di esenzione limitatamente alle sole tariffe di rotta e di terminale in considerazione di alcune tipologie di voli** ivi indicate⁷ (e non quindi per tipologie di aeromobili secondo quanto stabilito dall'art. 748, comma 2, Cod. Nav.)⁸.

La norma è stata recepita dall'ordinamento italiano con il Decreto del 28 dicembre 2007 del Ministro dei Trasporti innanzi citato con il quale è stata disposta l'esenzione dal pagamento dei canoni sia di rotta sia di terminale per alcuni tipi di voli.

Il coordinamento tra l'art. 9 del Regolamento CE 1794/2006 (e delle corrispondenti norme dei successivi Regolamenti) e l'art. 748, comma 2, Cod. Nav., rappresenta l'aspetto sostanziale che il Tribunale di Torino è stato chiamato ad affrontare.

3. La sentenza del Tribunale di Torino

Secondo la tesi dell'attrice, i voli effettuati con i propri aeromobili beneficerebbero del regime di esenzione dal pagamento dei canoni di rotta e terminale riconosciuto dall'art. 9 del Regolamento CE 1794/2006.

Infatti, tra i casi a esenzione obbligatoria o facoltativa l'art. 9 par. 1, lett. d) comprende, *inter alia*, i voli di ricerca e soccorso autorizzati dall'organismo competente (*search and rescue* o SAR). Ora, l'esenzione riguarderebbe non soltanto tali voli ma anche i voli HEMS, eseguiti

4 Con riferimento alla regolamentazione dei canoni di rotta in Italia, completano il quadro normativo le *Information Circular Terminal Charges in Italy*, pubblicate annualmente da Eurocontrol.

5 Si veda a riguardo il considerando 7 del Regolamento CE 1794/2006.

6 Il Regolamento (UE) 2019/317 dell'11 febbraio 2019 stabilisce un sistema di prestazioni e di tariffazione nel cielo unico europeo e abroga i regolamenti di esecuzione (UE) n. 390/2013 e (UE) n. 391/2013.

7 In particolare, i paragrafi 1, 2 e 3 dell'art. 9 riguardano, rispettivamente, l'elenco delle fattispecie di esenzione obbligatoria dal pagamento delle tariffe di rotta, l'elenco delle fattispecie di esenzione facoltativa dal pagamento delle tariffe di rotta, nonché la previsione della possibilità di esonero dal pagamento delle tariffe di terminale per le fattispecie di cui ai menzionati commi 1 e 2 rimessa alla libera scelta degli stati membri.

8 Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento -Principi del sistema di tariffazione- la tariffa "*riflette i costi sostenuti direttamente o indirettamente per la fornitura di servizi di navigazione aerea*" che deve contribuire a finanziare. Il paragrafo 2 precisa che "*i costi dei servizi in rotta sono finanziati per mezzo di tariffe di rotta applicate agli utenti dei servizi di navigazione aerea*". A mente del paragrafo 3 "*i costi dei servizi di terminale sono finanziati per mezzo di tariffe di terminale applicate agli utenti dei servizi di navigazione aerea o per mezzo di altri ricavi, comprese le sovvenzioni trasversali conformi al diritto comunitario*". Tali disposizioni "*si applicano fatto salvo il finanziamento delle esenzioni di determinati utenti dei servizi di navigazione aerea per mezzo di altre fonti di finanziamento a norma dell'articolo 9 del presente regolamento*" (art. 3, par. 4). Il Regolamento prevede, in termini generali, che lo Stato membro provveda a rimborsare il fornitore del servizio di navigazione aerea per le prestazioni di servizi a voli "esenti" (art. 9 par. 4).

in adempimento di convenzioni con enti e amministrazioni pubbliche, in quanto riconducibili nell'ambito dei primi.

In ogni caso, nella specie, troverebbe applicazione il comma 2 dell'art. 748 Cod. Nav., come modificato dal d.lgs. 15.3.2006 n. 151, che riconosce un generico diritto all'esenzione dal pagamento di ogni tassa, diritto o tariffa, fondato sull'equiparazione degli aeromobili privati "adibiti a un servizio di Stato di carattere non commerciale" a quelli di Stato, ai sensi degli articoli 744, comma 4, e 746, comma 1.

Il diritto in parola, sulla base della norma invocata, trarrebbe legittimazione in considerazione dell'equiparazione dei propri aeromobili adibiti ai servizi HEMS che si qualificerebbero appunto come servizi di Stato di carattere non commerciale.

Secondo tale prospettazione, con l'Atto di indirizzo ministeriale 18 novembre 1999 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione sarebbe stato riconosciuto di diritto (a tutti gli effetti di legge e una volta per tutte) l'equiparazione agli aeromobili di Stato dei velivoli destinati in via esclusiva all'esecuzione di servizio pubblico di eliambulanza per emergenza sanitaria e pronto soccorso per conto delle Regioni⁹.

Da tale equiparazione sarebbe conseguita l'esenzione dal pagamento dei canoni in contestazione.

Il Tribunale di Torino ha ritenuto infondate tali argomentazioni per le motivazioni che si passa brevemente a illustrare.

3.1 L'interpretazione estensiva ai voli HEMS dell'esenzione relativa ai "voli di ricerca e soccorso" non è stata ritenuta condivisibile in quanto l'oggetto dei voli HEMS è differente. Infatti, afferma il giudice di merito, pur essendo possibili interferenze, nel senso che un volo possa mostrare di fatto elementi di più tipologie, i voli HEMS non si configurano come una specificazione dei voli di "ricerca e soccorso" poiché presentano speciali caratteristiche che li contraddistinguono da questi ultimi.

La classificazione dei voli è contenuta in convenzioni e atti internazionali, precedenti all'emanazione del Regolamento CE 1794/06; in particolare, il servizio SAR è definito dall'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO) nell'Annesso 12 alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale¹⁰.

L'attrice ha argomentato che "i voli HEMS sono da considerarsi a tutti gli effetti come voli di ricerca e soccorso" invocando la nota informativa¹¹ ENAC del 30 marzo 2018, contenente direttive agli operatori per l'applicazione del Reg. (UE) n. 965/2012 della Commissione del 5 ottobre 2012 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto

⁹ Il requisito del carattere "non commerciale" dei servizi assistenza medica di emergenza con elicottero necessario ai fini dell'equiparazione è stato individuato da alcuna giurisprudenza amministrativa proprio nei "Considerato" dell'Atto di indirizzo ministeriale del 18 novembre 1999 con cui il Ministero aveva chiarito come nelle Regioni il servizio sanitario di elisoccorso sia stato istituzionalizzato, anche con l'individuazione di un numero telefonico di emergenza, venga svolto da soggetti privati per conto delle Regioni, abbia carattere oggettivamente pubblico e non presenti finalità commerciali, in quanto gratuito per tutti i cittadini. In ragione di ciò tale servizio potrebbe essere equiparato al servizio di Stato di carattere non commerciale di cui all'art. 746 Cod. Nav. (per un approfondimento sul punto si cfr. il parere prot. 395882 11 agosto 2017 dell'Avvocatura Generale dello Stato).

¹⁰ La Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale («convenzione di Chicago») disciplina il trasporto aereo internazionale, è entrata in vigore il 4 aprile 1947 e ha istituito l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). Gli Stati membri dell'Unione sono Stati contraenti della convenzione di Chicago e membri dell'ICAO, mentre l'Unione ha lo status di osservatore in taluni organi dell'ICAO.

¹¹ Le note informative contengono informazioni attinenti alle aree della Sicurezza del Volo (Safety), della Security e del Trasporto Aereo al fine di fornire orientamenti, raccomandazioni o chiarimenti riguardo a specifici argomenti o scenari regolamentari.

riguarda le operazioni di volo ai sensi del Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tuttavia, la nota dell'ENAC (punto 7) dopo avere premesso che il servizio SAR non è disciplinato in quanto tale nel contesto EASA¹², dal momento che rimane soggetto alla regolamentazione internazionale ICAO, rimarca piuttosto la differenza tra i voli SAR e HEMS, fornendo delle indicazioni rispetto a situazioni che presentano elementi di commistione tra le due tipologie medesime. Chiarisce, infatti l'ENAC che *“l'eventuale attività di recupero con elicottero di infortunati o comunque di persone in pericolo di vita, talvolta definita HSAR (“Helicopter Search & Rescue”), se svolta in base ad un contratto con un committente ma non comprendente le operazioni specifiche riferite al Doc. ICAO Annesso 12, è compresa nelle operazioni ‘HEMS’ o in operazioni ‘CAT Air Ambulance’, quale applicabile”*.

In altre parole, l'attività di recupero di persone infortunate o in pericolo di vita se non comprende le operazioni specifiche riferite al Documento ICAO Annesso 12, è compresa nelle operazioni 'HEMS' oppure nei voli *Air Ambulance* ma non possono classificarsi come voli SAR.

3.2 Il Giudice di merito ha poi affermato l'inapplicabilità al caso di specie degli artt. 746, comma 1 e 748, comma 2 Cod. Nav. per due ordini di motivi.

3.2.1 Infatti, la materia delle tariffe di rotta e di terminale *“è coperta dal Regolamento europeo, che istituisce un sistema di tariffazione comune e regola in modo esaustivo anche le possibili eccezioni all'obbligo di corrispondere la remunerazione dei servizi di navigazione aerea al fornitore (ENAV), prevedendo in modo tassativo le esenzioni obbligatorie e facoltative”*.

Pertanto, l'esonero da *“qualsiasi tassa, diritto o tariffa”* non riguarda la materia del contendere. Le disposizioni del Codice della Navigazione sull'esonero riguardano esclusivamente i **diritti aeroportuali** (e cioè le tasse che gli utenti degli aeroporti statali sono tenuti a pagare al **gestore aeroportuale** per lo sbarco e l'imbarco della merce -decreto legge 28 febbraio 1974 n. 47, convertito con modificazioni dalla Legge 16 aprile 1974, n. 117- e i diritti di approdo, partenza, sosta, e ricovero degli aeromobili, nonché d'imbarco dei passeggeri -Legge 5 maggio 1976, n. 324).

Tale esenzione, precisa la sentenza, non può essere estesa in via analogica ad altre fattispecie in forza del divieto di analogia posto all'art. 14, preleggi, secondo cui le eccezioni alla regola (ovverossia il pagamento delle tasse e dei diritti) si applicano solo ai casi e nei limiti previsti dalla legge.

3.2.2 Il Tribunale di Torino ha ritenuto infondata anche per altro profilo la tesi dell'attrice, in quanto, nessuna delle due fattispecie alternative previste nell'art. 748, comma 2, Cod. Nav. ricorre nella specie, ai fini dell'operatività del regime di esenzione. Infatti, esclusa l'ipotesi prevista dal comma 4 dell'art. 744 -che prevede l'equiparazione per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale- dal momento che non è il caso in cui rientra la fattispecie concreta, rimane l'ipotesi dell'equiparazione degli aeromobili privati a quelli di Stato se utilizzati in via esclusiva per effettuare servizi di Stato di carattere non commerciale (art. 746, comma 1, Cod. Nav.).

Il giudice di merito ha escluso che l'Atto di indirizzo ministeriale del 1999 abbia come effetto quello di classificare *sic et simpliciter* qualsiasi aeromobile che sia obiettivamente

¹² EASA (acronimo *European Aviation Safety Agency*) è stata istituita con lo scopo di mantenere un livello elevato ed uniforme di sicurezza dell'aviazione civile nell'Unione Europea dal Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2018.

destinato all'attività di elisoccorso o eliambulanza come "aeromobile equiparato" a quelli di Stato e di esonerarlo per conseguenza dal pagamento di "qualsiasi tassa, diritto o tariffa". Ciò in quanto, da un lato, l'atto si qualifica come "di indirizzo", assumendo quindi valenza di natura programmatica, dall'altro, osserva come non sia neppure evidente a quale autorità, se non lo stesso Ministro dei Trasporti, possa competere il positivo riscontro delle condizioni previste dall'atto di indirizzo, vale a dire che *"l'elicottero è adibito esclusivamente al servizio di elisoccorso ed eliambulanza per conto di Regioni o Province Autonome"*.

Perciò, tale ulteriore controllo non può che essere svolto dallo stesso Ministero, sulla base della convenzione tra il gestore dell'aeromobile e l'ente territoriale interessato.

Ne deriva, quale corollario, che l'Atto di indirizzo del 1999 richiede *"una ulteriore valutazione da parte dell'Amministrazione circa la identificazione dei singoli aeromobili utilizzati dall'operatore, da equiparare agli aeromobili di Stato in quanto adibiti, specificamente e in via esclusiva, al servizio pubblico di eliambulanza per emergenza sanitaria e pronto soccorso, svolto per conto di Regioni e/o di Province autonome"*.¹³ Nella specie, si legge in sentenza, l'attrice non ha prodotto in giudizio *"alcun provvedimento ministeriale di equiparazione"* degli elicotteri a quelli di Stato in relazione al periodo di riferimento del credito azionato. Perciò, anche sotto tale aspetto, la tesi dell'attrice non ha trovato favorevole accoglimento.

3. Considerazioni conclusive

Le motivazioni espresse nella sentenza appaiono condivisibili.

In effetti, i presupposti per l'applicazione del regime di esonero dal pagamento dei canoni di rotta e di terminale richiesti da Eurocontrol sono risultati carenti avendo il Tribunale appurato che: (i) non ricorre alcuna fattispecie di esenzione con riguardo ai voli di elisoccorso HEMS, obiettivamente diversi dai voli SAR; (ii) l'art. 748 Codice Navigazione non può essere interpretato nel senso di consentire tale esenzione per le tariffe di rotta e terminale, poiché la casistica è tassativamente determinata dal Regolamento della Commissione europea.

4.1 Sotto il primo profilo, deve evidenziarsi che secondo la definizione fornita nell'Allegato I del Regolamento (UE) n. 965/2012 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, si intende per *"«volo HEMS», un volo effettuato con elicottero con approvazione HEMS, il cui scopo è fornire assistenza medica di emergenza nei casi in cui un trasporto immediato e rapido è essenziale, e che trasporta:*

- a) personale medico;*
- b) forniture mediche (attrezzature, sangue, organi, medicinali); o*
- c) persone malate o ferite e altre persone direttamente coinvolte"* (punto 58).

Tale definizione è stata integrata con il recente Regolamento di Esecuzione (UE) 2023/1020 della Commissione del 24 maggio 2023 che ha modificato il Regolamento (UE) n. 965/2012 per quanto riguarda le operazioni con elicotteri nell'ambito del servizio medico di emergenza. La motivazione della modifica è espressa al punto 3 dei "Considerando" del Regolamento: *"le operazioni di soccorso di emergenza non medico con elicotteri, che comprendono le operazioni di soccorso in montagna ma non la ricerca e il soccorso di velivoli in difficoltà, sono altrettanto impegnative se svolte nelle stesse condizioni delle operazioni con elicotteri nell'ambito del servizio medico di emergenza. Quando rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE)*

¹³ Si cfr. in proposito parere ENAC 12.3.2014.

2018/1139, le operazioni di soccorso di emergenza non medico con elicotteri dovrebbero pertanto essere disciplinate allo stesso modo dei servizi medici di emergenza con elicotteri”.

L’Allegato I ha ampliato la definizione del volo HEMS, includendovi anche quelle operazioni “in cui una persona si trova ad affrontare un rischio per la salute, imminente o previsto, posto dall’ambiente ed è soddisfatta una delle seguenti condizioni:

i) tale persona deve essere salvata o rifornita;

ii) persone, animali o attrezzature devono essere trasportati da e verso il sito operativo HEMS”¹⁴.

Con la modifica viene inserito, altresì, il punto 61 bis che indica l’“Operazione HEMS HEC” come “operazioni di volo e a terra finalizzate al trasporto di una o più persone come carico esterno umano (HEC) nell’ambito di un volo HEMS”.

Con la novella introdotta, la Commissione Europea fa sostanzialmente chiarezza sulla disciplina applicabile ai casi di salvataggio diversi dal SAR mediante un aggiornamento ai requisiti tecnici e alle procedure amministrative delle operazioni con elicotteri nell’ambito del servizio medico di emergenza per garantire che riflettano lo stato dell’arte negli sviluppi di tali attività.

In Italia l’attività di salvataggio in montagna (definita anche come HSAR “*Helicopter Search & Rescue*”) non era considerata strettamente inerente alle operazioni HEMS; se la prima è, infatti, eseguita in favore di persone minacciate da un imminente e grave pericolo da ambiente ostile (che potrebbe anche evolversi in una situazione che richieda prestazioni mediche) le seconde sono caratterizzate dalla situazione di emergenza sanitaria che le ha originate e dalle prestazioni mediche specialistiche da apprestare. In ragione degli incerti confini, tali attività di salvataggio in montagna avevano creato difficoltà interpretative in merito alla loro classificazione e alla disciplina applicabile¹⁵.

Con la modifica al Regolamento (UE) n. 965/2012 è arrivato il chiarimento¹⁶. L’attività di *search and rescue* è definita come “*the performance of distress monitoring, communication, coordination and search and rescue functions, initial medical assistance or medical evacuation, through the use of public and private resources, including cooperating aircraft, vessels and other craft and installations*”¹⁷.

Ebbene, atteso che, come detto, le prestazioni HEMS (ivi incluse le tipologie sopra descritte a esse riconducibili) non comprendono le operazioni indicate nell’Annesso 12 della Convenzione ICAO, è da escludersi che possano essere ricondotte nell’ambito delle operazioni “SAR”.

¹⁴ La disposizione sarà applicabile dal 25 maggio 2024.

¹⁵ Cfr. a riguardo il Regolamento ENAC HEMS recante *Norme operative per il servizio medico di emergenza con elicotteri* che in tali situazioni rinviava all’applicazione della Parte II del DD 41/6821/M3E. Con l’introduzione del Regolamento (UE) n. 965/2012, tali atti rimanevano superati, cosicché al fine di adeguare la regolamentazione dell’ordinamento interno a quella euro unitaria, l’ENAC, mediante le note informative del 30 marzo 2018 e 3 giugno 2020, aveva chiarito che l’eventuale attività di recupero con elicottero di infortunati o comunque di persone in pericolo di vita, diversa dal SAR, se svolta in base a un contratto con un committente doveva essere ricondotta, di volta in volta, a seconda delle circostanze concrete, nell’ambito delle operazioni HEMS, *CAT Air Ambulance* o SPO (operazioni specializzate diverse dal trasporto aereo commerciale) per la sola attività di ricerca di dispersi che non preveda il recupero degli stessi sull’elicottero o un eventuale intervento del personale sanitario.

¹⁶ Ulteriori considerazioni specifiche sulla montagna, comprese le operazioni di salvataggio in alta quota e diverse dalla ricerca e salvataggio (SAR) sono contenute nella recente decisione ED 2023/007/R (la “decisione HEMS”) EASA adottata in seguito alle modifiche apportate al regolamento (UE) n. 965/2012 dal regolamento di esecuzione (UE) 2023/1020 della Commissione, applicabile, *in parte qua*, dal 25 maggio 2024. La Decisione offre anche un chiarimento riguardo alla differenza tra i servizi HEMS e di *Air Ambulance*.

¹⁷ Cfr. capitolo dell’Annesso 12 della Convenzione ICAO, ottava edizione, luglio 2004.

Si evidenzia, inoltre, che l'art. 2, paragrafo 3, lett. a) del già citato Regolamento (Ue) 2018/1139 del luglio 2018, recante le norme comuni nel settore dell'aviazione civile, dispone che per gli aeromobili impegnati in operazioni di ricerca e soccorso il Regolamento stesso non trova applicazione e che il servizio SAR non è regolamentato nel contesto EASA¹⁸.

Anche per tali considerazioni, la tesi secondo cui le operazioni HEMS debbano ritenersi comprese nell'ambito del servizio SAR non risulta sostenibile.

4.2 Con riferimento all'esegesi dell'art. 748, comma 2, Cod. Nav., si osserva che anche la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che l'esenzione dal pagamento di tasse, diritti e tariffe degli aeromobili "equiparati" a quelli Stato riguarda esclusivamente i diritti aeroportuali¹⁹ da corrispondersi al gestore aeroportuale.

In un caso la giurisprudenza (cfr. sentenza n. 1753/2013 del Tribunale civile di Roma, confermata in appello con sentenza n. 6841/2018) ha riconosciuto l'esonero dal pagamento delle (sole) tariffe di rotta per voli HEMS, in ragione della diversa disciplina vigente nel periodo considerato (marzo 2000 - maggio 2004). Infatti, in quella circostanza, il fondamento normativo era stato rinvenuto nell'art. 4 della Legge n. 575/95 che nella sua formulazione originaria prevedeva che fossero "esonerati dal pagamento delle tariffe di rotta gli aeromobili di Stato". Secondo l'iter logico argomentativo dei giudici di merito, l'equiparazione degli aeromobili impiegati per il servizio HEMS agli aeromobili di Stato, introdotta in via generale con l'Atto di indirizzo ministeriale del 18 novembre 1999, avrebbe comportato anche per gli aeromobili privati il riconoscimento del diritto all'esonero.

In altre parole, in Italia, ai casi di esenzione previsti dalla normativa internazionale per tipologia di voli se ne aggiungeva un altro in considerazione della categoria di aeromobili utilizzati (quelli appunto "equiparati").

Ciò fino a quando l'art. 4 è stato sostituito dall'art. 3 della legge 18 marzo 2008, n. 71 in forza del quale "alle tariffe di rotta si applicano le esenzioni obbligatorie stabilite dai competenti organi dell'Unione europea".

La modifica ha così posto fine alla discrasia tra quanto previsto dall'ordinamento interno con l'art 4 della legge n. 575/1995 nella precedente formulazione e i casi di esenzione previsti dalla normativa internazionale e comunitaria per tipologia di voli.

Non solo. Valga, peraltro, rimarcare come l'Atto di indirizzo in questione, risalendo al 1999, manchi di coordinamento con la formulazione dell'art. 748 vigente all'epoca della sua adozione che non prevedeva neppure l'esenzione dal pagamento di diritti aeroportuali e tasse in favore degli esercenti di aeromobili equiparati a quelli di Stato.

Infatti, l'art. 748 è stato modificato in tali termini solo successivamente dal D. Lgs. n. 96/2005 e dal D. Lgs. n.151/2006. Inoltre, l'Atto di indirizzo del 18 novembre 1999 del Ministro dei Trasporti e della Navigazione sebbene, da un lato, avesse disposto

18 Per un approfondimento sulla regolamentazione in Italia del servizio SAR, cfr. AIP (*Aeronautical Information Publication*) GEN 3.6 ENAC - *Ricerca e Soccorso*. Ai sensi del paragrafo 1, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti è l'Autorità Nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione Internazionale di Chicago sull'Aviazione Civile, nonché della Convenzione Internazionale sulla Ricerca ed il Salvataggio marittimo, adottata Amburgo il 27 aprile 1979 e che, in virtù degli emendamenti 2004, include anche l'attività S.A.R., in favore di aeromobili incidentati in ambito marittimo. Il Corpo delle Capitanie di Porto - Guardia Costiera svolge le funzioni di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in materia di ricerca e soccorso in mare (par. 2.2.); all'Aeronautica Militare è affidato il SAR terrestre. Al paragrafo 2.3 è specificato che il servizio SAR italiano può disporre all'occorrenza della collaborazione delle tre Forze Armate, delle forze di polizia e di associazioni che svolgono attività di soccorso.

19 Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 1847 del 28 marzo 2012; TAR Lazio, sez. III, Roma, sent. n. 13231/2021.

l'equiparazione nei termini di cui si è detto, dall'altro, faceva comunque salva la corresponsione di tasse e di diritti aeroportuali.

Prima della riforma del Codice della Navigazione, come emerge dall'Atto di indirizzo, con riferimento ai servizi HEMS svolti per Regioni o Province autonome, gli esercenti di aeromobili equiparati a quelli di Stato erano tenuti al pagamento dei diritti aeroportuali e delle tasse. Con le sentenze del TAR Lazio, Sez. III *ter*, n. 14104/2010 e del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1847/2012 è stato chiarito che alla luce delle modifiche che hanno interessato il Codice della Navigazione, l'atto ministeriale di equiparazione non può più *"disporre in via eccezionale l'assoggettamento degli aeromobili equiparati al pagamento dei diritti aeroportuali"* e deve intendersi implicitamente abrogato perlomeno *in parte qua* (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 1847/2012 *cit.*).

Sulla base del ricostruito quadro normativo di riferimento e della giurisprudenza citata, è da ritenere poi che l'Atto di indirizzo, in effetti, non contenga tale equiparazione *sic et simpliciter* essendo, piuttosto, necessaria l'adozione di un provvedimento caso per caso da parte dell'amministrazione competente in presenza dei presupposti di legge (circostanza, in ogni caso, non riscontrata nella vicenda *sub iudice* in relazione al periodo di riferimento relativo al credito contestato).

D'altra parte, va rilevato, ulteriormente, come, anche a volere sostenere la tesi dell'applicazione, in via estensiva, del comma 2 dell'art. 748 ai canoni di rotta e terminale (*quod non*), tale interpretazione si porrebbe certamente in contrasto con la legislazione europea la cui casistica in ordine alle esenzioni è di carattere tassativo. L'antinomia troverebbe (facile) soluzione in virtù del criterio della gerarchia delle fonti e della preminenza del diritto dell'Unione su quello interno.