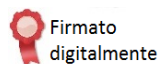


Pubblicato il 28/11/2024

N. 09556/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09729/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9729 del 2023, proposto da
Comune di Ferno, Comune di San Maurizio Canavese, Comune di Samarate,
Comune di Segrate, Comune di Orio al Serio, Comune di Somma Lombardo,
Comune di Cardano al Campo, Comune di Vizzola Ticino, Comune di Casorate
Sempione, Comune di Caselle Torinese, Comune di Lonate Pozzolo, Comune di
Sommacampagna, Comune di Elmas, Comune di Fiumicino, Comune di Cinisi,
Comune di Quinto di Treviso, Comune di Falconara Marittima, in persona dei
rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati
Luca De Nora e Matteo Salvi, con domicilio digitale come da PEC Registri di
Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle
Imprese e del Made in Italy, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro
tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria

ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sez. I - *ter*) n. 7743 del 2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle imprese e del made in Italy, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, recante anche appello incidentale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2024 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati De Nora e dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- I Comuni esponenti hanno interposto appello nei confronti della sentenza 8 maggio 2023, n. 7743 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I *ter*, che ha respinto il loro ricorso finalizzato all'accertamento del diritto al pagamento, da parte dell'amministrazione statale, del complessivo importo di euro 61.378.267,89 a titolo di addizionale comunale sui diritti di imbarco *ex art. 2*, comma 11, della legge n. 350 del 2003, non versati nel periodo compreso tra gli anni 2005-2015.

La legge n. 350 del 2003 disciplina l'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili (pari ad 1 euro per passeggero), versata al bilancio dello Stato, e poi riassegnata in quota parte ai Comuni con territorio interessato dal sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti.

I Comuni appellanti, ospitando nel proprio territorio un sedime aeroportuale, avrebbero dovuto ricevere nel decennio l'importo di euro 102.578.562,27,

comprensivo delle quote di competenza del Comune di Peschiera Borromeo e del Comune di San Francesco al Campo (non parti del presente giudizio), mentre si sono visti assegnare, con i decreti liquidatori del Ministero dell'Interno, il minore importo di euro 35.785.477,13, con un mancato introito per complessivi euro 66.793.085,14.

Non avendo avuto riscontro alle plurime richieste di pagamento, pur continuando a garantire i servizi locali necessari per la presenza delle infrastrutture aeroportuali sul proprio territorio, sostenendone i maggiori oneri e costi, i Comuni esponenti hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma la Presidenza del consiglio dei ministri e i Ministeri dell'interno, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e trasporti, nonché dello sviluppo economico.

Con la sentenza 15 febbraio 2018, n. 3390 il Tribunale di Roma ha declinato la propria giurisdizione in favore del giudice amministrativo; la Corte di Appello di Roma, adita dai Comuni stessi, con sentenza 31 agosto 2021, n. 5778 ha respinto l'appello, nell'assunto che si verta in materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Con il ricorso in primo grado i Comuni odierni appellanti hanno riassunto la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

2. - La sentenza appellata ha respinto il ricorso nella considerazione che : - con riferimento alla annualità 2005 sia maturata la prescrizione, risalendo l'atto di citazione al novembre 2016; - con riguardo alle annualità 2006 e 2007 non risulta provato il mancato rispetto dei criteri vincolanti previsti dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003; - con riferimento alle annualità 2008/2015 la dotazione dei fondi istituiti presso i vari Ministeri dalla legge n. 244 del 2007 è determinata secondo criteri non vincolanti e non matematici, imponendo di perseguire le prioritarie esigenze di risparmio.

3.- Con il ricorso in appello i Comuni esponenti hanno dedotto l'erroneità della sentenza, censurando i singoli capi della medesima, per carenza di istruttoria, violazione della legge n. 244 del 2007, travisamento dei fatti, chiedendo, per

l'effetto, la condanna dello Stato italiano al pagamento del complessivo importo di euro 61.369.785,04, con la ripartizione specificamente indicata tra i vari Comuni.

4. – Si sono costituiti in resistenza la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero delle imprese e del made in Italy puntualmente controdeducendo ai motivi di appello e chiedendone la reiezione; hanno altresì proposto appello incidentale condizionato (all'eventuale accoglimento dell'appello principale) avverso la sentenza deducendo l'omessa pronuncia sull'eccezione di tardività del ricorso rispetto ai decreti ministeriali di riparto dei diritti di imbarco (decreti che, nel regime della legge n. 244 del 2007, avrebbero natura costitutiva del diritto) e comunque l'applicabilità del regime di prescrizione quinquennale.

5. – All'udienza pubblica del 13 giugno 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-Il primo motivo dell'appello principale critica la statuizione di rigetto adottata pur nel mancato adempimento istruttorio sulla richiesta di documenti e chiarimenti del giudice disposta con il decreto n. 4514 del 2022 (risultando una sola parziale produzione documentale da parte del Ministero dell'interno, asseritamente priva dei richiesti chiarimenti circa l'ammontare effettivo delle disponibilità del fondo da ripartire tra i Comuni aeroportuali nel periodo 2005/2015), in violazione dell'art. 116, comma 2, cod. proc. civ.

Il motivo è infondato.

La sentenza dà infatti atto che *«le parti hanno adempiuto al predetto incombenza con deposito di documentazione»*, in tale modo esprimendo una valutazione di utilità della produzione documentale, quand'anche soltanto parziale, e di sufficienza ai fini del decidere.

Risulta, del resto, che il Ministero dell'interno abbia prodotto in primo grado le

tabelle contenenti i dati di riparto relativi ai pagamenti dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, distinti per i vari anni, riguardanti i Comuni interessati.

In ogni caso, nel processo amministrativo, caratterizzato dal principio dispositivo temperato, possono desumersi argomenti di prova dal comportamento delle parti solamente ove non siano in contrasto con altri fatti ricavabili dagli atti di causa.

2.- Il secondo motivo critica l'assunto di primo grado secondo cui la legge finanziaria n. 244 del 2007, riconoscendo un potere discrezionale al Ministero dell'economia e delle finanze, avrebbe escluso ogni automatismo tra il pagamento dell'addizionale da parte di ciascun passeggero e la ripartizione tra i Comuni interessati nella misura prevista dalla legge n. 350 del 2003. Deducono gli appellanti che la legge n. 244 del 2007 (art. 2, comma 616) in alcuna sua parte ha disposto l'abrogazione, ovvero il superamento e/o la modifica delle quote percentuali di riparto in favore dei Comuni aeroportuali, come dettati dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, né il vincolo di destinazione che li caratterizza; dunque, l'art. 2, comma 616, della legge finanziaria per il 2008, pur nel contesto di mutate modalità di assegnazione dell'addizionale, dovrebbe garantire il raggiungimento della predetta specifica finalità della legge n. 350 del 2003. Erroneamente, dunque, per l'appellante, la sentenza impugnata giustifica la pretesa riduzione degli importi di competenza dei Comuni appellanti con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

Il terzo motivo, che può essere esaminato congiuntamente al primo in quanto complementare, deduce inoltre che, anche ad ammettere che il versamento dell'addizionale sia condizionato dall'esigenza di garantire il risparmio di spesa, sarebbe stato onere dell'amministrazione statale dimostrare che non ricorrevano i presupposti per procedere alla liquidazione secondo i criteri di cui alla legge n. 350 del 2003, (onere) che non sarebbe stato però assolto.

I motivi, pur nella complessità delle questioni evocate, non appaiono meritevoli di positiva valutazione.

Occorre infatti considerare che l'art. 2, comma 617, della legge n. 244 del 2007

stabilisce che «l'utilizzazione dei fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La dotazione dei fondi è annualmente rideterminata in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi precedenti in modo da assicurare in ciascun anno un risparmio in termini di indebitamento pari a 300 milioni di euro».

Bene si intende dalla lettura della norma da ultimo indicata come sia stata modificata la disciplina di ripartizione del fondo costituito con l'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri, quale prevista dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, e caratterizzata dall'applicazione di un criterio automatico. Al contrario, la legge finanziaria del 2008 prevede una utilizzazione dei fondi non permeata da discrezionalità amministrativa, ma neppure automatica, in quanto parametrata all'andamento delle entrate, nel perseguimento dell'obiettivo di un risparmio annuale in termini di indebitamento di 300 milioni di euro. Questo obiettivo costituisce poi la ragione per cui l'art. 2, commi 615-617, della legge n. 244 del 2007 prevede che l'utilizzazione dei fondi in questione sia effettuata dal Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia. Con quest'ultima normativa, in definitiva, si è interrotta la correlazione tra entrate a titolo di diritti di imbarco e redistribuzione ai Comuni ove insiste il sedime aeroportuale.

Le entrate dipendenti dai diritti di imbarco corrisposti dai passeggeri (quale che ne sia la corretta natura, sulla quale non ha senso indugiare, pur nella consapevolezza della sentenza, da ultimo intervenuta, della Corte cost. 9 maggio 2024, n. 80, non essendo stato dedotto in appello il correlato tema della giurisdizione) confluiscono invero in un contenitore più ampio (sul quale confluiscono anche altre entrate), dal quale si realizza poi la redistribuzione anche in favore dei Comuni ove insiste il sedime aeroportuale, nella misura stabilita dal Ministero, tenendo conto di una pluralità di interessi e dell'obiettivo di risparmio in termini di indebitamento.

Deve dunque ritenersi che l'assegnazione dei fondi avvenga solamente con il

decreto ministeriale che liquida l'importo spettante ai Comuni, il quale assume dunque natura costitutiva del diritto.

3. – Il terzo mezzo di gravame censura la statuizione che ha ritenuto maturata la prescrizione decennale con riferimento all'annualità 2005, nell'assunto che l'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Roma sia stato notificato il 15 novembre 2016; deducono gli appellanti che il versamento dell'addizionale avviene l'anno successivo a quello di riferimento e, in particolare, le somme per l'annualità 2005 sono state erogate nel dicembre 2006; rispetto a tale momento la notificazione dell'atto di citazione rispetta il termine prescrizionale, anche a prescindere dai pregressi atti interruttivi della medesima. Con riguardo alle annualità 2006 e 2007, poi, viene contestata dagli appellanti la statuizione di primo grado che ha ritenuto non provato il mancato rispetto, da parte del Ministero, dei criteri vincolanti previsti dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, in ragione di un inammissibile confronto con i calcoli effettuati in altro contenzioso da altro Comune, anziché fondarsi su di una valutazione formulata tenendo conto dei dati ufficiali resi pubblici dall'ENAC.

Il motivo è fondato.

Per quanto riguarda l'anno 2005, la notificazione dell'atto di citazione è intervenuta prima che maturasse la prescrizione decennale; conseguentemente gli importi relativi a detta annualità dell'addizionale comunale sono dovuti in favore dei Comuni appellanti.

Analogamente, sono dovute le annualità del 2006/2007, antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 244 del 2007, in ordine alle quali è mancata, a fronte della documentazione attorea, una contestazione specifica da parte dell'amministrazione statale (salva l'eccezione di prescrizione quinquennale, implicitamente disattesa dal primo giudice) e rispetto alle quali appare non convincente il corredo motivazionale della sentenza, sviluppato *per relationem* ad un altro contenzioso, e peraltro ritenendo applicabile, dinanzi al giudice amministrativo il principio dispositivo "puro". Come noto, invece, il processo amministrativo impugnatorio è retto dal

principio dispositivo con metodo acquisitivo degli elementi di prova da parte del giudice (Cons. Stato, V, 13 giugno 2023, n. 5786).

4. – L'accoglimento parziale dell'appello principale induce il Collegio alla disamina dell'appello incidentale condizionato delle amministrazioni statali.

In particolare, con il primo motivo viene dedotta la omessa pronuncia sull'eccezione di tardività del ricorso introduttivo avverso i decreti ministeriali di riparto dei diritti di imbarco nel presupposto della loro natura provvedimento (con valore costitutivo del diritto).

Il motivo è infondato, in quanto oggetto del ricorso non è l'impugnativa dei decreti ministeriali di liquidazione, in sé non contestati, ma la domanda di accertamento del diritto al pagamento dell'importo "differenziale" a titolo di addizionale comunale sui diritti di imbarco asseritamente caratterizzati da vincoli di destinazione e dunque trattenuti in modo indebito. In tale prospettiva la sentenza impugnata ha ritenuto assorbente la delibazione dell'eccezione di prescrizione.

5. - Il secondo motivo incidentale deduce che con la legge n. 244 del 2007 è venuta meno la correlazione tra le entrate a titoli di diritti di imbarco e i trasferimenti ai Comuni aeroportuali, che devono, invece, tenere conto dell'andamento delle entrate versate, così da assicurare in ciascun anno un risparmio in termini di indebitamento pari a 300 milioni di euro; di qui la considerazione che il decreto ministeriale non abbia valore dichiarativo o accertativo di un diritto preesistente, ma costitutivo del diritto stesso.

Per le ragioni da ultimo esposte anche tale motivo è infondato, per la semplice ragione che non sono stati impugnati i decreti ministeriali, ma si è proposta un'azione di accertamento. Rispetto a tale domanda non si pone un problema di tardività dell'impugnazione, ma piuttosto di fondatezza o meno della pretesa.

6. – Il terzo motivo incidentale deduce la violazione degli artt. 2935, 2946 e 2948 n. 4 cod. civ., nell'assunto che dovrebbe trovare applicazione la prescrizione quinquennale, trattandosi di somme da corrispondere periodicamente ad anno o in

termini più brevi.

Anche tale motivo è infondato, in quanto, come rilevato dalla sentenza impugnata, si verte al cospetto non già di pagamenti periodici, ma di corrisponsioni autonome le une dalle altre, seppure effettuate su base annuale. Presupposto della prescrizione quinquennale è la periodicità della obbligazione (Cass., III, 29 gennaio 1999, n. 802), mentre nel caso di specie l'erogazione dell'addizionale comunale non si configura come obbligazione periodica e di durata per lo Stato, conseguendo ad una rinnovata ed autonoma valutazione dei presupposti, rispetto alla quale è dunque applicabile l'ordinaria prescrizione decennale

7. - In definitiva, alla stregua di quanto esposto, l'appello principale va accolto in parte, nei limiti di cui in motivazione, mentre quello incidentale va respinto.

La natura della controversia e la situazione di parziale soccombenza reciproca integrano le ragioni che per legge giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie in parte, nei limiti di cui alla motivazione, l'appello principale e respinge quello incidentale.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE

Stefano Fantini

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO