

CONTRIBUTO
UNIFICATO



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**CORTE DI APPELLO DI ROMA
SEZIONE SECONDA CIVILE
SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA**

Così composta:

dr.ssa Benedetta Thellung de Courtelary	Presidente
dr.ssa Raffaella Tronci	Consigliere
dr.ssa Vilma Passamonti	Consigliere relatore

riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. ~~5426~~ del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2018 posta in decisione previa assegnazione dei termini di cui all'art 190 cpc, all'udienza del 5 ottobre 2020, vertente

TRA

COMUNE DI FERNO (C.F. e P.IVA 00237790126); COMUNE DI SAN MAURIZIO CANAVESE (C.F. e P.IVA 01126920014); COMUNE DI SAMARATE (C.F. e P.IVA 00504690124); COMUNE DI SEGRATE (C.F. 83503670156 e P.IVA 01703890150); COMUNE DI ORIO AL SERIO (C.F. 80038190163 e P.IVA 00723880167); COMUNE DI SOMMA LOMBARDO (C.F. e P.IVA 00280840125); COMUNE DI CARDANO AL CAMPO (C.F. e P.IVA 00221730120); COMUNE DI VIZZOLA TICINO (C.F. e P.IVA 00564460129); COMUNE DI CASORATE SEMPIONE (C.F. e P.IVA 00341710127); COMUNE DI SAN FRANCESCO AL CAMPO (C.F. 83002830012 e P.IVA 04557800010); COMUNE DI CASELLE TORINESE (C.F. e P.IVA 01614790010); COMUNE DI LONATE POZZOLO (C.F. e P.IVA 00392890125); COMUNE DI SOMMACAMPAGNA (C.F. e P.IVA 00259810232); COMUNE DI ELMAS (C.F. 92027670923 e P.IVA 02379700921); COMUNE DI FIUMICINO (C.F. 97086740582 e P.IVA 02305601003); COMUNE DI CINISI (C.F. 80017500820 e P.IVA 02438370823); COMUNE DI QUINTO DI TREVISO (C.F. 80008290266 e P.IVA 01253020265); COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO (C.F. 80101570150 e P.IVA 05802370154); il COMUNE DI FALCONARA MARITTIMA (C.F. e P.IVA 00343140422),

Rappresentati e difesi dagli avv.ti Matteo Salvi, Luca De Nora e Massimiliano Manganiello ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Giovanni Corbyons, in Roma alla via Cicerone nr 44;

Parte appellante

E

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica - **MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTERO DELL' ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI; MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO** in persona rispettivamente del Ministro in carica,

Rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, sede;

Parte appellata

Oggetto: appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma nr 3390/2018 pubblicata in data 15.2.2018.

Conclusioni delle parti:

Parte appellante: "Voglia l'Ecc.ma Corte di Appello di Roma, respinte ogni avversa domanda, eccezione e deduzione, anche con riferimento alle eccezioni già sollevate in primo grado e rimaste assorbite dalla declaratoria di difetto di giurisdizione, espressamente riproposte da controparte nella propria comparsa di costituzione e risposta nel presente giudizio d'appello (pagg. nn. 10, 11 e 12), così giudicare: IN VIA PRINCIPALE E NEL MERITO, previa ricostruzione ed integrazione del fatto come riportato nella parte descrittiva dei fatti di cui all'atto introduttivo del presente giudizio d'appello, ACCOGLIERE, per i motivi dedotti in narrativa, il presente appello e, per l'effetto, ACCERTARE e DICHIARARE la giurisdizione del Giudice Ordinario in ordine alla causa *de qua* e, conseguentemente, ANNULLARE la sentenza della Sezione II Civile del Tribunale di Roma n. 3390/2018 del 15 febbraio 2018, in persona del Giudice Unico dott.ssa Lilia Papoff, con rimessione delle parti avanti al Giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 353 c.p.c.. IN VIA SUBORDINATA, per la denegata e davvero non creduta ipotesi in cui possa ritenersi che il Giudice di primo grado con la sentenza appellata si sia pronunciato sul merito della controversia, ANNULLARE la sentenza medesima per la mancata osservanza da parte del Giudice di prime cure delle sequenze procedurali di primo grado, non avendo quest'ultimo concesso i termini ex articolo 183, comma 6, c.p.c., che la difesa dei Comuni odierni appellanti aveva richiesto all'udienza del 15 marzo 2017. Con vittoria di spese e compensi, oltre il rimborso forfetario per spese generali, iva, cpa e contributo unificato."

Parte appellata: "Voglia l'ecc.ma Corte di Appello adita rigettare l'appello siccome infondato, con vittoria di competenze ed onorari".

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il Comune di Ferno e gli altri Comuni aeroportuali in epigrafe, hanno impugnato la sentenza del Tribunale di Roma nr 3390/2018 in data 15.2.2018, declinatoria della giurisdizione per essere devoluta in via esclusiva al giudice amministrativo la cognizione sulla controversia dagli stessi instaurata, inerente l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'art. 2 comma 11 della Legge 24.12.2003 nr 350, come modificato dall'art. 6- *quater* del D.L. 18.2.2015 nr 7 ove stabiliva che la parte eccedente i 30 milioni di euro (destinati a compensare ENAV spa dei costi per la sicurezza) fosse versata in un apposito fondo presso il Ministero dell'Interno e ripartita sulla base del traffico



aeroportuale, con una quota del 40 % del totale rimanente in favore dei Comuni del sedime aeroportuale o con gli stessi confinanti.

In particolare stante la previsione dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco (nella misura di 1 euro per passeggero imbarcato ex art. 2 L. 350/2003), e la sopravvenuta modifica di cui all'art. 6-*quater* cit., con l'atto introduttivo del giudizio detti Comuni premesso che dall'anno 2008 di entrata in vigore dell'art. 2 commi 615, 616 e 617 della L. 24.12.2007 nr 244 (legge finanziaria 2008), le entrate riversate dai gestori quale addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuale non sarebbero state ripartite per intero e loro devolute quali aventi diritto da parte del Ministero dell'Interno, giacché gli importi ricevuti a tale titolo avevano avuto andamento decrescente e discontinuo.

Ritenuta irrilevante la modifica delle modalità di erogazione dell'addizionale a seguito di quest'ultima L. nr 244/2007 con riferimento alla natura dell'entrata comunale e il relativo *quantum*, affermavano che quanto annualmente versato a titolo di addizionale nel periodo in questione non sarebbe stato corrispondente – perché sensibilmente inferiore – alla quota percentuale da riassegnare e che lo Stato avrebbe pertanto indebitamente trattenuto parte delle somme loro spettanti, chiedevano che ne venisse accertato il diritto ad ottenere a tale titolo il versamento dell'ulteriore somma di € 66.793.085,14 quale complessivo importo per addizionale non versata nel periodo 2005-2015, con la condanna dello Stato italiano al relativo pagamento previa ripartizione tra gli stessi nelle quote specificate.

Avvero la sentenza hanno proposto appello gli enti locali soccombenti chiedendone la riforma quanto al ritenuto difetto di giurisdizione, e svolgendo al riguardo le medesime difese di cui in primo grado, hanno concluso come in epigrafe. La presidenza del Consiglio dei Ministri e le Amministrazioni convenute costituendosi hanno chiesto il rigetto dell'impugnazione.

All'udienza del 13 luglio 2020 tenutasi con le modalità della trattazione scritta ex d.l. 17 marzo 2020 nr 18 e successive modifiche stante l'emergenza epidemiologica da Covid-19, precisate le conclusioni, la causa è stata trattenuta in decisione con assegnazione dei termini di cui all'art. 190 cpc.

2. L'appello è infondato.

Va premesso che non ha formato oggetto di impugnazione, e risulta del resto pacifica dalle difese di entrambe le parti nel presente grado, la circostanza che lo Stato abbia provveduto al versamento soddisfacente delle spettanze dei Comuni odierni appellanti dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco ex art. 2 comma 11 L. nr 350/2003 sino all'anno 2007.

L'impugnazione consiste invero in un unico motivo principale, con il quale si denuncia l'erroneità della sentenza per aver ritenuto che “ il preteso automatismo ” tra la percezione dell'addizionale comunale aeroportuale versata dai passeggeri e la ripartizione tra i Comuni interessati nella misura prevista dalla legge nr 350/2001, è cessato dall'entrata in vigore della L. nr 344/2007 (legge finanziaria per il 2008) che all'art. 2 commi 615-617 detta al riguardo una diversa disciplina, vigente fino al 2016, finalizzata al contenimento della spesa pubblica, a tale scopo attributiva di potere discrezionale alle Amministrazioni competenti, censurando la stessa laddove non ha ravvisato posizioni di diritto soggettivo ad una ripartizione basata sui criteri meramente matematici di cui alla L. nr 350/2003, e qualificata poi la pretesa alla ripartizione dei fondi nella misura richiesta come interesse legittimo, ne ha ritenuto la cognizione riservata al giudice amministrativo.



Nell'esporre le proprie difese già svolte sul punto in primo grado, gli appellanti, precisato che l'oggetto del presente giudizio afferisce "esclusivamente all'ambito del *quantum debeatur*" ovvero all'integrale corresponsione dell'addizionale ex art. 2 comma 11 L. nr 350/2003, si diffondono nel prospettare la qualificazione di diritto soggettivo della pretesa fatta valere alla corresponsione di somme che assumono essere state impropriamente trattenute dallo Stato, di cui hanno chiesto la condanna al pagamento, ravvisando continuità tra la disciplina di cui alla L. nr 244/2017 e l'art. 2 della L. nr 350/2003, direttamente richiamato dalla prima, sicché quest'ultima lungi dall'essere stata abrogata, continuerebbe ad essere la norma cui i decreti ministeriali di riparto debbono avere unicamente riferimento nello stabilire il *quantum* da ripartire ai Comuni interessati e fonte del loro diritto al versamento dell'addizionale comunale determinata in termini vincolanti, devoluto alla cognizione del giudice ordinario.

Per contro le Amministrazioni appellate sostengono che alla stregua della dianzi detta normativa applicabile nella specie *ratione temporis* nel (residuo) periodo controverso, 2008-2015, in ragione della successione di norme disciplinanti la materia dianzi richiamate, deve ritenersi attribuito alle Amministrazioni competenti il potere di definire il *quantum* dell'addizionale da ridistribuire ai Comuni interessati, con decreto ministeriale nel rispetto delle finalità stabilite dalla L. nr 244/2007, e spetta in via esclusiva al giudice amministrativo il sindacato di legittimità su tali atti.

Sulla questione di giurisdizione così posta, mette conto premettere come la Corte della nomofilachia ha ribadito in una delle più recenti pronunce il principio secondo cui la questione "[...] non dipende dall'esito della lite, ma da due invarianti primigenie, costituite dal "*petitum*" sostanziale della domanda e dal tipo di esercizio di potere giurisdizionale richiesto al giudice"; tale principio si pone nel solco della pronuncia Sez.U. 16/5/2008 n. 12378, che molto chiaramente ha affermato che la giurisdizione si determina in base alla domanda e ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il "*petitum*" sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "*causa petendi*", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione" (Cass. S.U. 27 aprile 2018 nr 10265).

La controversia tra le parti, relativa nella specie al *quantum* dovuto da parte dello Stato quale riparto ai Comuni aeroportuali dell'addizionale comunale stabilita dall'art. 2 c. 11 L. nr 350/2003, disciplinato *ratione temporis* nelle modalità di determinazione dall'art. 2 commi 615-617 della L. n. 244/2007, ha dunque carattere meramente patrimoniale, e consegue peraltro all'esercizio di un potere amministrativo.

Rileva al riguardo precisare che ai sensi dell'art. 2 c. 11 L. 24/12/2003 nr 350 come successivamente modificato, istitutivo dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco a carico dei passeggeri, tale prelievo risulta solo marginalmente destinato ai Comuni che ospitano insediamenti aeroportuali, poiché in una parte cospicua, pari a 30 milioni di euro, è finalizzato a garantire la sicurezza degli impianti, e la sola parte eccedente tale importo confluisce in un apposito fondo presso il Ministero dell'Interno, per essere poi ripartita nella quota del 40 % del totale rimanente sulla base del rispettivo traffico aeroportuale a favore dei Comuni aeroportuali.

Dall'anno 2008, con l'entrata in vigore dell'art. 2 commi 615-617 L. n. 244/2007, le anzidette disposizioni sono state modificate non già quanto alla percentuale dell'addizionale comunale, né quanto al ricordato vincolo di destinazione, bensì riguardo al modo di procedere con riferimento alle assegnazioni in parola eliminando alcuni passaggi.

Se dunque non vi è dubbio che la legge nr 244/2007 non ha abrogato, né modificato la legge istitutiva dell'addizionale comunale, non può trascurarsi di considerare, come pure rileva parte appellante (cfr. atto di citazione in appello, pg. 9), che il Ministero dell'Interno è tuttavia limitato nello stabilire il *quantum* da distribuire ai Comuni, dalla circostanza che la dotazione del fondo di riparto messo a sua disposizione, così come annualmente rideterminata secondo la legge finanziaria 2008 – ex art. 2 commi 615-617 legge cit. – non consente di coprire la quota addizionale che sarebbe di competenza dei Comuni interessati secondo i criteri dell'art. 2 L. n. 350/2003, e ciò in considerazione del fatto che è il fondo stesso che viene annualmente rideterminato in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre di due esercizi precedenti, *“in considerazione dell'andamento delle entrate”* e, comunque, in modo da assicurare in ciascun anno *“un risparmio in termini di indebitamento, pari a 300 milioni di euro”*.

La modifica normativa è pertanto all'evidenza anche sostanziale, perché con i mutati criteri di attribuzione delle disponibilità al fondo, si è conferito al potere discrezionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze di valutare le diverse variabili che concorrono a determinarne la misura, e di conseguenza la dotazione da ripartire tra i Comuni aeroportuali, talché pur restando invariata la quota percentuale da distribuire con decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia, il *quantum* spettante annualmente a ciascuno degli enti territoriali, risulta inevitabilmente condizionato dall'esercizio a monte di tale potere discrezionale del Ministero dell'Economia tanto nella valutazione dell'andamento delle entrate quanto nello stabilire la concreta modalità di garantire l'indicato risparmio di 300 mln di euro, potere in alcun modo vincolato e direttamente incidente sulla misura dei versamenti riassegnabili. La discrezionalità di cui è permeato il provvedimento in parola, si trova peraltro ribadita al comma 616 dell'art. 2 cit. ove dispone che negli stati di previsione dei Ministeri, sono istituiti dall'anno 2008 all'anno 2016 *“appositi fondi da ripartire, con decreti del Ministro competente, nel rispetto delle finalità stabilite dalle stesse disposizioni legislative”*, evidenziando così, fatto salvo il rispetto di tali finalità da attuarsi mediante opzioni disancorate da criteri prestabiliti, come il riparto avvenga peraltro sulla base di una previa valutazione improntata a discrezionalità amministrativa quando non a scelte politiche.

E' allora del tutto condivisibile la pronuncia impugnata laddove considera come la formazione della dotazione degli appositi fondi creati presso ciascun Ministero secondo la disciplina vigente nel periodo in questione – dal 2008 al 2015 - veniva ad essere determinata sulla base di criteri non vincolanti, stante la necessità delle Amministrazioni competenti di tenere conto della previsione legislativa che imponeva loro di considerare principalmente le indicate finalità di risparmio in termini di indebitamento, oltre che l'andamento delle entrate, ed esclusi pertanto criteri meramente matematici correlativi al gettito delle addizionali aeroportuali, ed a fronte della discrezionalità così riconosciuta nell'adozione dei decreti di ripartizione annuale, ravvisa quindi in capo agli enti locali interessati un mero interesse legittimo alla ripartizione dei fondi in parola.



In applicazione di ricordati principi stabiliti da giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo all'atto introduttivo del giudizio (indispensabile per l'individuazione del criterio discrezionale della giurisdizione - costituito dal *petitum* sostanziale, identificato soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione - cfr. fra le tante Cass. 20350 del 31/07/2018) - ne risulta evidente che la domanda posta dai Comuni odierni appellanti volta ad ottenere la condanna delle Amministrazioni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento di somme, avuto riguardo alla *causa petendi*, involge rapporti giuridici conformati - quantomeno nella misura - dall'esercizio di poteri amministrativi discrezionali a fronte dei quali non è dato ravvisare posizioni giuridiche di diritto soggettivo, incompatibili con il potere attribuito al Ministro dell'Interno di stabilire l'ammontare da prelevare da un fondo la cui misura segue al contemperamento rimesso alla valutazione del Ministero dell'Economia, e alla necessità di soddisfare diversi, concorrenti interessi pubblici.

Non viene infatti qui in rilievo solo il pagamento di somme oggetto di un diritto di credito, quanto piuttosto la preventiva determinazione di tale credito strettamente condizionata dalle richiamate valutazioni discrezionali amministrative.

Ciò che i Comuni hanno posto a base delle pretese azionate è invero l'allegazione dell'illegittimità del riparto stesso degli importi che assumono loro spettanti quale addizionale comunale sui diritti di imbarco, che - senza tenere conto della disciplina sopravvenuta - sostengono avrebbe dovuto essere determinato dalle competenti Amministrazioni sulla base del solo art. 2 c. 11 L. nr 350/2003, e che nella parte non corrisposta, lo Stato avrebbe indebitamente trattenuto con la conseguente richiesta di condanna al pagamento delle rispettive assegnazioni in questione.

Ne consegue che al di là della enunciazione della domanda quale condanna al pagamento di un asserito credito determinabile nel *quantum*, il *petitum* sostanziale involge la valutazione del contenuto dei provvedimenti amministrativi discrezionali di riparto tra i Comuni dell'addizionale aeroportuale, di competenza del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sicchè reputa la Corte che la controversia verta in ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (ex artt. 133 co.1 n.2 e lett.g) d.lgs. 104/2010), e sia da ritenere quindi sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Deve pertanto trovare conferma - assorbiti gli altri motivi - la sentenza appellata di declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Nella peculiarità delle questioni trattate e nell'assenza di precedenti giurisprudenziali, si ravvisano giusti motivi per la compensazione delle spese del grado.

PQM

Definitivamente decidendo sulla impugnazione proposta dal Comune di Ferno ed altri nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dello Sviluppo Economico, avverso la sentenza del Tribunale di Roma nr 3390/2018 in data 15.2.2018 così provvede:

- Respinge l'appello.



- Compensa tra le parti le spese processuali.
- Sussistono i presupposti di cui all'art 13 comma 1 quater T.U.115/2002 per la integrazione a carico di parte appellante dell'importo dovuto a titolo di contributo unificato.

Roma, 26 luglio 2021

Il Presidente
dr.ssa Benedetta Thellung de Courtelary



Il Consigliere est.
dr.ssa Wilma Passamonti



Depositato in Cancelleria

31 AGO 2021

Roma,

IL FUNZIONARIO GIUDICARIO
dott.ssa Stefania Migliore

