



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -
ANTONIO MANNA	- Presidente di Sezione -
ORONZO DE MASI	- Consigliere -
LORENZO ORILIA	- Consigliere -
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -
GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
ALDO CARRATO	- Consigliere -
ANTONIO PIETRO LAMORGESE	- Rel. Consigliere -

P.A. - concessioni -
diritti aeroportuali -
adeguamento -
giurisdizione

Ud. 24/01/2023 - CC

R.G.N. 36934/2019

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 36934-2019 proposto da:

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del
Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI
PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- ricorrente -

contro

(omissis) in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in R (omissis),



presso lo studio dell'avvocato (omissis) che la rappresenta e
difende unitamente all'avvocato (omissis)

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 3996/2019 della CORTE D'APPELLO di ROMA,
depositata il 14/06/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
24/01/2023 dal Consigliere ANTONIO PIETRO LAMORGESE.

FATTI DI CAUSA

Il Tribunale di Roma, in accoglimento della domanda della (omissis)
(omissis) oncessionaria del servizio nell'aeroporto di (omissis) ,
condannava il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al
risarcimento dei danni corrispondenti alle maggiori somme dovute e
non corrisposte a titolo di diritti aereoportuali, avendo il Ministero
omesso di emanare il d.m. applicativo del tasso di inflazione
programmata nel periodo da novembre 1999 a dicembre 2005 e
declinava la giurisdizione sull'analoga domanda in relazione alle
annualità 2006-2008.

Avverso la sentenza proponevano appello il Ministero, il quale
chiedeva di dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a
favore del giudice amministrativo e, comunque, di rigettare la domanda
nel merito e la (omissis) n via incidentale, la quale chiedeva di dichiarare
la giurisdizione del giudice ordinario e di condannare il Ministero anche
per le annualità successive al 2005.

La Corte d'appello di Roma, con sentenza del 14 giugno 2019,
rigettava il gravame principale del Ministero e, in accoglimento del
gravame di (omissis) o condannava al pagamento delle ulteriori somme
dovute.

Il Ministero propone ricorso per cassazione, affidato a tre motivi,
resistiti da (omissis) on controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE



Con i primi due motivi il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti denuncia violazione di legge (n. 324 del 1976 e ss.) per avere la sentenza impugnata dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario per le annualità sia precedenti che successive al 2005.

Entrambi sono infondati.

La legge n. 662 del 1996, art. 2, comma 190, stabilì che a decorrere dal gennaio 1997, ferma restando l'entità dei diritti aeroportuali già fissata per gli anni precedenti, tali diritti (istituiti dalla legge 5 maggio 1976, n. 324) dovessero essere aumentati annualmente, in misura corrispondente al tasso d'inflazione programmato dal Governo, con appositi decreti ministeriali. È della mancata emanazione di tali decreti che la (omissis) i è doluta nella presente causa, chiedendo la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni da essa attrice subiti per non aver potuto riscuotere, nel periodo considerato, i diritti maggiorati nella misura prevista. Si deve quindi stabilire se una siffatta controversia ricada nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, come sostiene il Ministero ricorrente, o se sia invece di spettanza del giudice ordinario, come affermato nell'impugnata sentenza.

A tale questione questa Corte ha già esaurientemente risposto in fattispecie analoga, affermando che, in tema di servizi pubblici di trasporto aereo, spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento dei danni per il mancato adeguamento annuale dei diritti aeroportuali, da effettuare, con l'adozione di appositi decreti ministeriali, in misura pari al tasso di inflazione programmato ai sensi dell'art. 2, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, trattandosi di provvedimenti a contenuto vincolato *ex lege*, la cui emissione è obbligatoria per l'autorità amministrativa, per cui non sono ravvisabili l'esercizio di alcun potere autoritativo, né spazi di scelta discrezionale (Cass. SU n. 20566 del 2013).



Il Ministero ricorrente fa leva sull'abrogazione (con il d.l. n. 203 del 2005, convertito con modificazioni con legge n. 248 del 2005) dell'art. 2, comma 190, legge n. 662 del 1996, che sancisce il passaggio dalla fase transitoria di revisione automatica dei diritti aeroportuali con riferimento al tasso di inflazione annuale alla fase definitiva di revisione sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, prevedenti la necessità che il gestore aeroportuale presenti la contabilità analitica dei costi e ricavi e sottoscriva il contratto di programma.

Tuttavia, in disparte il rilievo che l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmata è stato previsto anche dall'art. 21-*bis* della legge n. 31 del 2008 «fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 [...] da adottare entro il 31 dicembre 2008», il ricorrente non spiega le ragioni che dovrebbero far propendere per una diversa soluzione della questione di giurisdizione una volta che la revisione dei diritti aeroportuali sia condizionata alla presentazione dei dati contabili da parte della società di gestione. Né potrebbe invocarsi, a fondamento di una conclusione diversa da quella qui condivisa, in punto di giurisdizione, la necessità di rendere operante la revisione dei diritti aeroportuali mediante l'emissione di decreti ministeriali, i quali denoterebbero la presenza di un potere autoritativo dell'amministrazione in proposito, a differenza di quel che accade nella diversa ipotesi di controversia sulla determinazione di indennità, canoni o altri corrispettivi patrimoniali dovuti dall'amministrazione (art. 33 d.lgs. n. 80 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000, *ratione temporis* applicabile, come riformulato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 204 del 2004). A questa impostazione si oppongono diverse considerazioni.

Se si può convenire sul rilievo che la determinazione dei diritti aeroportuali risponda anche a ragioni d'interesse pubblico, o che comunque si giustifichi con l'esigenza di contemperare l'interesse



pubblico dell'utenza con quello del gestore aeroportuale legittimato a riscuotere quei diritti, ciò non è affatto risolutivo, poiché il mero richiamo all'esistenza di un interesse di ordine pubblicistico - del resto sempre in qualche misura implicato nell'agire della pubblica amministrazione - non è sufficiente a risolvere il problema, perché quel che conta è stabilire se, in funzione del perseguimento di quell'interesse, l'amministrazione sia o meno dotata di un potere autoritativo, rispetto al cui esercizio la posizione del privato assuma la natura di interesse legittimo (nella specie, di tipo pretensivo). E tuttavia, un potere autoritativo non è ravvisabile sol perché sia rimessa all'amministrazione la competenza ad accertare di volta in volta la misura della maggiorazione conseguente alla programmazione annuale del tasso d'inflazione o a valutare i dati contabili presentati dal gestore aeroportuale, non venendo in rilievo il compimento di scelte discrezionali con le quali l'amministrazione debba soppesare interessi pubblici divergenti, ma valutazioni tecniche doverose per l'amministrazione stessa.

Non deve infatti confondersi il momento valutativo che sempre caratterizza anche l'agire amministrativo con la discrezionalità amministrativa in senso proprio, la quale esprime il potere autoritativo di scelta, nell'*an* e nel *quomodo*, degli interessi pubblici da realizzare. La circostanza che sia la legge stessa, non solo, ad obbligare l'amministrazione ad emanare i provvedimenti generali in questione, ma anche a stabilirne il contenuto vincolato a parametri e criteri specifici, dai quali essa non potrebbe in alcun caso discostarsi, non consente d'individuare nell'emanazione dei prescritti decreti ministeriali di adeguamento della misura dei diritti aeroportuali l'esercizio di un potere autoritativo. In altri termini, non si ravvisano i tratti essenziali per ravvisare il carattere autoritativo dell'agire amministrativo, il quale si esprime nell'esercizio di un potere discrezionale di valutazione e ponderazione del pubblico interesse, in



difetto del quale la competente autorità potrebbe determinarsi a non emanare quell'atto, oppure a modificarlo o a revocarlo in un momento successivo. Nel caso in esame – come si è detto – è vincolato non solo il contenuto dei decreti ministeriali da emettere (decreti tenuti a maggiore i diritti aeroportuali in misura corrispondente al tasso programmato d'inflazione o, come sostenuto dal Ministero, ai dati contabili in vista dell'esigenza di recupero dei costi sostenuti dal singolo gestore), ma è obbligatoria la loro stessa emissione, nel senso che il Ministro non ha alcuna scelta discrezionale da compiere, quanto all'emanazione di detti decreti, che per disposizione della stessa legge debbono intervenire con cadenza annuale ("annualmente").

Una ulteriore considerazione a conferma della soluzione qui condivisa, in punto di giurisdizione sulla domanda di revisione dei diritti aeroportuali per le annualità precedenti e successive al 2005, proviene da una attenta interpretazione della riserva al giudice ordinario delle controversie in tema di «indennità, canoni ed altri corrispettivi» nelle concessioni di beni e servizi pubblici (art. 133, lett. b-c, cod. proc. amm.). Tale riserva – com'è noto – era già prevista nell'art. 5 della legge n. 1034 del 1971 che per attribuire al giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i ricorsi contro gli atti e i provvedimenti relativi a rapporti di concessione dovette creare una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, e ciò si spiega con la considerazione che i provvedimenti concessori, incidendo (anche) su diritti soggettivi, non potrebbero essere conosciuti dal giudice degli interessi legittimi nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità, occorrendo a tal fine che sia la legge a indicare le «particolari materie» nel cui ambito, per la qualificata compresenza o l'intreccio di diritti e interessi, sia consentito al giudice speciale di conoscere (anche) dei diritti soggettivi (cfr. Cass. SU n. 31029 del 2019, pag. 8-9). Il legislatore intervenne con la legge del 1974 (istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali) che intese puntualizzare che la nuova giurisdizione esclusiva



non si estendeva alle controversie in tema di indennità, canoni e altri corrispettivi, sulle quali era fatta «salva» la giurisdizione del giudice ordinario. La ragione di tale «salvezza» va ricercata nel giudizio, implicitamente espresso dal legislatore, di prevalenza dei diritti soggettivi o non rilevanza della eventuale compresenza di interessi legittimi per giustificare lo spostamento della giurisdizione dal giudice ordinario al giudice amministrativo. Non è possibile allora ripristinare il criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla distinzione diritti/interessi per devolvere al giudice amministrativo controversie riservate al giudice ordinario, quali sono quelle riguardanti le indennità, i canoni e gli altri corrispettivi, con l'effetto di limitare in via interpretativa la giurisdizione ordinaria in materia di concessioni di beni e servizi, tanto più che quella scelta del legislatore del 1971 è stata giudicata costituzionalmente imposta (cfr. Corte cost. n. 204 del 2004).

Il terzo motivo, con il quale il Ministero denuncia omesso esame della mancata presentazione della contabilità analitica da parte del gestore aeroportuale e conseguente violazione ed erronea applicazione dell'art. 2697 c.c., del d.lgs. n. 18 del 1999 e della legge n. 248 del 2008, è inammissibile, risolvendosi nella richiesta rivasiazione di apprezzamenti di fatto riguardanti la sussistenza della responsabilità dell'amministrazione convenuta, sotto il profilo della imputabilità in concreto del danno.

In conclusione, il ricorso è rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente alle spese, liquidate in € 18000,00.

Roma, 24 gennaio 2023

Il Presidente

