

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA  
Seconda Sezione Civile

in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Eugenio Curatola ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile in primo grado iscritta al n.47322 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2016, vertente

TRA

"A.C.", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Anna Masutti, Mario Sanino, Gianpaolo Ruggiero e Marco Di Lullo

- ATTORI -

E

"ENAC - ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato

- CONVENUTO -

OGGETTO: demanio aeroportuale - canone concessorio

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1 - La presente controversia e le posizioni delle parti

Con atto di citazione in riassunzione ritualmente notificato l'"A.C." esponeva che:

A) con ricorso notificato nell'aprile 2014 aveva impugnato avanti al TAR del Lazio:

- a) la deliberazione dell'E.N.A.C. del 14 febbraio 2014 n. 0015826-P con la quale era stato stabilito che: "i canoni per le concessioni di beni aeroportuali assentite direttamente dall'ENAC devono essere calcolati al 100% del valore di mercato a prescindere dalla forma giuridica rivestita dal titolare della concessione";
- b) la deliberazione dell'ENAC del 26 marzo 2014 n.31396-P

B) il TAR del Lazio, con ordinanza n.2473/2014, aveva accolto la domanda di sospensione ma con sentenza n.14516/2015 aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione;

C) l'esponente, federato all'A.C.D., era titolare della concessione assentita dall'ENAC; in virtù sia del precedente quadro regolatorio sia del vigente D.P.R. n. 296 del 2005 (art.11), gli A.C. avevano sempre beneficiato dell'applicazione di canoni agevolati per l'utilizzo del sedime aeroportuale in sub-concessione dai gestori aeroportuali; l'ENAC, in virtù degli artt.693 e ss. cod. nav., aveva riconosciuto agli A.C. federati la piena applicazione dell'art.11 del D.P.R. n. 296 del 2005, in ragione delle finalità di interesse pubblico connesse agli scopi sociali perseguiti;

D) inopinatamente in data 14 febbraio 2014, l'ENAC aveva assunto una decisione completamente opposta ed aveva sollecitato le direzioni aeroportuali nazionali affinché "i canoni per la concessione di beni aeroportuali assentite direttamente dall'ENAC debbano essere calcolati al 100% del valore di mercato, a prescindere dalla forma giuridica rivestita dal titolare della concessione", assoggettando così gli A.C. al pagamento di un canone pieno, pari a 10 volte l'ammontare del canone corrisposto.

Ciò premesso, la parte attrice rilevava che le deliberazioni in oggetto dovevano considerarsi nulle e, comunque, invalide e/o illecite, in quanto:

a) i provvedimenti dell'ENAC avevano comportato una "decadenza" o una "revoca" della concessione a canone agevolato di cui al Capo III del D.P.R. n. 296 del 2005 e l'instaurazione di una concessione a canone ordinario mentre non sussistevano i presupposti per addivenire ad una sostanziale revoca/decadenza delle concessioni in essere;

b) la condotta dell'Amministrazione era gravemente lesiva dei principi in tema di buona fede e legittimo affidamento (in ragione del fatto che l'esponente aveva programmato la propria attività e la gestione delle proprie risorse potendo contare sulla stabilità della concessione per tutta la durata della stessa);

c) come riconosciuto più volte dallo stesso ENAC, gli A.C. rientravano tra i soggetti cui era stata espressamente consentita la concessione a canone agevolato (ex art.11 D.P.R. n. 296 del 2005)

In conclusione, l'"A.C." formulava le seguenti domande:

"- accertare e dichiarare la nullità e comunque l'invalidità e/o illiceità della nota ENAC del 14.2.2014 prot. (...) e della nota ENAC del 25.3.2014 prot. (...) con le quali l'Ente ha unilateralmente rideterminato il canone demaniale di concessione nella misura pari al 100% del valore di mercato;

- per l'effetto dichiarare l'insussistenza del diritto di ENAC a modificare unilateralmente il canone di concessione in costanza della convenzione stipulata nell'anno 2012;

- per l'effetto, dichiarare che il canone demaniale dovuto dall'attore è pari a quello stabilito all'atto della sottoscrizione della convenzione pari a Euro 3.272,00 annui oltre rivalutazione in base a indici ISTAT"

Costitutosi in giudizio, l'ENAC contestava in fatto e in diritto la domanda proposta dalla parte attrice.

## 2 - L'oggetto del giudizio

2.1 - Dagli atti di causa risulta che la parte attrice, nel 2012, ha ricevuto in concessione alcuni manufatti dell'aeroporto, al "canone annuo - proposto come provvisorio e salvo conguaglio" provvisoriamente pari a

Euro 3.272,00, da corrispondere in rate annuali anticipate (concessione della durata di anni 5 con decorrenza dall'1.1.2012); l'importo complessivo del canone è stato computato al 10%, così "come stabilito da ENAC Centrale per le Associazioni non aventi scopo di lucro con la nota prot. n. (...) soggetta, peraltro, alle determinazioni di apposita Commissione istituita presso l'Agenzia del Demanio, ai sensi degli artt. 11 e 12 del D.P.R. n. 296 del 2005"

Con la nota oggetto di contestazione nel presente giudizio (deliberazione ENAC n. 0015826-P del 14.2.2014), avente efficacia immediata, il canone demaniale annuo è passato da Euro 3.272,00 ad un importo pari a 10 volte il canone corrisposto.

2.2 - Promuovendo il presente giudizio l'"A.C." ha chiesto l'accertamento della applicabilità del canone ricognitivo, pari al 10% di quello ordinario, come previsto dall'art.11 D.P.R. n. 296 del 2005.

Secondo la parte attrice il canone agevolato sarebbe applicabile alle concessioni di beni appartenenti al demanio aeronautico, a favore degli A.C., in virtù del carattere non lucrativo di tali associazioni e dello svolgimento di attività di interesse pubblico.

2.3 - L'Amministrazione convenuta ha contestato l'applicabilità del canone ricognitivo, rilevando che la normativa in questione non potrebbe operare per il demanio aeroportuale, gestito dall'ENAC, ma esclusivamente per quello gestito dall'Agenzia del Demanio.

Ha fatto presente, inoltre, l'entrata in vigore del Regolamento per l'"Affidamento aeroporti demaniali per l'aviazione generale" (pubblicato il 24.11.2014), non impugnato, con il quale è stato previsto l'abbattimento del 50% del canone annuo per specifiche categorie di soggetti ("associazioni ed enti senza fini di lucro che esercitano attività sportiva e didattica nel settore aeronautico").

L'ENAC, in particolare, ha sottolineato che con l'art.20 del predetto Regolamento era stata stabilita l'applicabilità della riduzione anche alle concessioni in essere affidate ad esito di procedura ad evidenza pubblica, con ciò abrogando nella parte corrispondente la nota del 14.2.2014 impugnata.

A seguito dell'Emendamento n.1 entrato in vigore il 29.12.2016, il canone di concessione dovuto dalla A. andava calcolato come segue:

- per il periodo dal 15.2.2014 al 23.11.2014, nella misura del 100% di quello calcolato sulla base della Circolare MEF del 4.2.1989 n.62567;
- per il periodo dal 24.11.2014 al 28.12.2016, nella misura del 50%;
- per il periodo successivo al 29.12.2016, nella misura del 10%

### 3 - La decisione della controversia

Tutto ciò premesso, occorre procedere all'esame delle questioni giuridiche sottese alla definizione della controversia, analizzando il primo luogo le disposizioni di cui al D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296

("Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato").

3.1. - Il D.P.R. n. 296 del 2005 ha previsto delle agevolazioni per i canoni demaniali in favore di determinate categorie di soggetti abrogando, nel contempo, tutte le disposizioni precedenti incompatibili con il nuovo canone ridotto.

Il Regolamento, in particolare, ha disciplinato il procedimento per l'affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del Demanio, destinati ad uso diverso da quello abitativo (art.1).

In particolare, l'art.9 ha stabilito che gli immobili di cui all'articolo 1, gestiti dall'Agenzia del Demanio avrebbero potuto essere oggetto di concessione ovvero di locazione, in favore dei soggetti di cui agli articoli 10 e 11, rispettivamente a titolo gratuito ovvero a canone agevolato, per finalità di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale.

Con l'art.11, poi, sono stati indicati i "soggetti beneficiari a canone agevolato" per i beni immobili dello Stato di cui all'art.9 (soggetti, tra i quali, sono state comprese le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, commi 1, 8 e 9, del D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 e una serie di istituzioni, fondazioni e associazioni non aventi scopo di lucro)

Ai sensi dell'art.12, infine, è stato stabilito che le concessioni e locazioni in favore dei soggetti di cui all'articolo 11 sarebbero state "assentite o stipulate per un canone annuo non inferiore al dieci per cento e non superiore al cinquanta per cento di quello determinato dai competenti uffici dell'Agenzia del Demanio sulla base dei valori in comune commercio"

3.2 - Come è noto, l'art.693 cod. nav. ha previsto l'assegnazione in uso gratuito all'ENAC dei beni del demanio aeronautico per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale

In relazione a tali beni, il "Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", mediante la qualificazione, decreta la destinazione aeronautica del bene pubblico tesa a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo; l'"Agenzia del Demanio" cura gli aspetti afferenti il diritto dominicale (diritto a trarre reddito) dei beni demaniali, di cui l'Amministrazione finanziaria è istituzionalmente titolare; infine, all'"ENAC", è affidata, ope legis, la gestione attiva e la vigilanza sull'uso dei beni del demanio aeronautico.

Da tutto quanto sopra esposto, pertanto, appare evidente che gli ambiti di competenza nella gestione di un bene appartenente al demanio aeronautico statale civile, sono ripartiti tra:

- il soggetto che ne rappresenta la proprietà (Agenzia del Demanio);
- il soggetto che, mediante la qualificazione, ne decreta la destinazione d'uso tesa a soddisfare le finalità del trasporto aereo (Ministero);
- il soggetto a cui è affidata la gestione attiva del bene (ENAC).

Per individuare il soggetto "gestore" del bene occorre partire, appunto, dal contenuto della norma contenuta nel primo comma dell'art. 693 cod. nav.

La portata di tale disposizione porta necessariamente ad escludere che possa configurarsi in capo all'ENAC una competenza puramente amministrativa, preordinata esclusivamente al perfezionamento delle procedure di affidamento, e tale da non prevedere alcuno stacco temporale tra l'assegnazione del bene all'ENAC e il successivo affidamento dello stesso in concessione totale a terzi.

Una tale interpretazione non risponde certamente né allo spirito della legge né alle competenze attribuite all'ENAC dalla normativa vigente né allo stato dei fatti, in quanto i beni demaniali entrano a far parte del patrimonio dell'Ente fino alla successiva concessione ad un gestore aeroportuale terzo (basta pensare, tra l'altro, alla gestione dirette da parte dell'Ente di alcuni aeroporti, nelle more dell'assegnazione a terzi).

In merito alla portata del concetto di assegnazione "in uso gratuito" presente nell'art.693 cod. nav., è opportuno richiamare la sentenza della Suprema Corte Sez. 1<sup>a</sup> 7.12.2000 n.15546, decisione nella quale è stata affermata la chiara attribuzione all'Amministrazione usuaria dei compiti di gestione attiva del bene demaniale, per la realizzazione degli scopi cui è finalizzata l'assegnazione ("In tema di beni demaniali concessi, ex art. 1 della legge sulla contabilità generale dello Stato, in uso gratuito ad un soggetto che eserciti un servizio governativo, l'amministrazione dei beni stessi spetta all'ente concessionario. Il Ministero delle Finanze può tornare ad esercitare i propri poteri di amministrazione ed autotutela solo quando cessi l'uso gratuito che forma oggetto della concessione per una delle cause che comportano il venir meno del provvedimento concessorio; la concessione gratuita, finché perdura, preclude all'Amministrazione delle Finanze di ingerirsi nell'uso del bene demaniale affidato a terzi")

Da quanto detto emerge, in maniera chiara, la competenza in capo all'ENAC nella gestione attiva dei beni del demanio aeronautico in ogni fase di amministrazione dei beni, competenza precedentemente esercitata dalla ex Direzione Generale dell'Aviazione Civile come è noto, ai sensi dell'art.687 cod. nav., l'ENAC "agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari"; il 1 comma dell'art. 2 del D.Lgs. n. 250 del 1997, poi, nell'elencare i compiti dell'ENAC, alla lettera g) indica la "regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico"

Sembra allora evidente che l'attribuzione di un canone agevolato per i beni facenti parte del demanio aeroportuale non gestito dall'"Agenzia del Demanio" (ma affidato ope legis in gestione all'ENAC) non può trovare fondamento nel D.P.R. n. 296 del 2005, le cui disposizioni non sono applicabili alla fattispecie (v. T.A.R. Lazio Sez. 3<sup>a</sup> 15.4.2015 n.5499; Tribunale di Milano 14.10.2013 n.12703).

Per quanto attiene al profilo del "legittimo affidamento", basta rilevare l'espressa "provvisorietà" del canone indicato nel provvedimento di concessione (salvo conguaglio) e la conseguente legittimità di una successiva applicazione del canone in misura intera, ovviamente per il periodo successivo alla rideterminazione e fino alla introduzione delle nuove disposizioni regolamentari da parte dell'ENAC, ove applicabili).

Resta ferma, infatti, la legittimità delle disposizioni regolamentari con le quali l'ENAC, in forza dei poteri attribuiti ex lege, ha definito l'abbattimento del canone annuo per specifiche categorie di soggetti (v. Regolamento del 24.11.2014)

3.3 - In considerazione di quanto sopra, la domanda proposta in questa sede dall'"A.C." non può essere accolta.

#### 4 - Le spese di lite

La particolarità delle questioni giuridiche sollevate e la presenza di diversi e contrastanti orientamenti giurisprudenziali (non ignorati da questo Giudice), giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

#### **P.Q.M.**

il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dall'"A.C." nei confronti dell'"ENAC", ogni diversa domanda ed eccezione disattese, così provvede:

- 1) respinge la domanda;
- 2) dichiara interamente compensate le spese di lite tra le parti.

Così deciso in Roma, il 20 settembre 2021.

Depositata in Cancelleria il 22 settembre 2021.