

N. 7536/2011 Reg. Prov. Coll. N. 2172 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2172 del 2010, proposto da:

Codacons - Coordinamento delle Associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, in persona del legale rappresentante p.t., e Associazione U., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale del Codacons in Roma, v.le Mazzini, 73;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro p.t., Cipe - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, in persona del legale rappresentante p.t., Enac - Ente Nazionale Per L'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante p.t., Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Società A. di Roma, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Valentina Lener e Angelo Piazza, con domicilio eletto presso Angelo Piazza in Roma, via Luigi Robecchi Brichetti,10; Società B. di Firenze, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Piazza e Valentina Lener, con domicilio eletto presso Angelo Piazza in Roma, via Luigi Robecchi Brichetti,10; Società C. Spa, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita;

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione,

del decreto 8 ottobre 2009 recante "Aggiornamento dei diritti aeroportuali per l'anno 2009";

della delibera CIPE n. 38 del 15 giugno 2007 recante "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva";

della nota n. 2899 della Direzione generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo del 4 giugno 2009 con la quale è stato chiesto all'ENAC di predisporre un'istruttoria che determini i livelli dei corrispettivi aeroportuali aggiornati all'inflazione programmata;

della nota n. 53386/DIRGEN/EAN del 10 agosto 2009 recante i risultati dell'istruttoria predetta;

della nota n. 60806/DIRGEN/EAN del 9 settembre 2009 e relativi allegati con la quale l'ENAC ha corrisposto alla richiesta di approfondimenti istruttori avanzata dalla Direzione generale per gli aeroporti ed il trasporto aereo;

della comunicazione integrativa n. 63157 del 16 settembre 2009 con la quale l'ENAC ha fornito ulteriori chiarimenti in ordine all'aggiornamento dei diritti aeroportuali;

nonché di tutti gli atti presupposti conseguenti o comunque connessi, ivi compresi gli allegati allo stesso provvedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Cipe - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, di Enac - Ente Nazionale Per L'Aviazione Civile, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle Società di Roma e di Firenze;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2011 il I ref. Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso notificato il 22 febbraio e depositato il 9 marzo 2010, le Associazioni in epigrafe impugnano il decreto 8 ottobre 2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti recante "Aggiornamento dei diritti aeroportuali per l'anno 2009" e tutti gli atti connessi, chiedendone l'annullamento.

Questi i motivi dedotti:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della legge 537/93; difetto di istruttoria; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/1990; violazione dell'art. 97 Cost.:

l'impugnato decreto recante gli aumenti tariffari viola sia le prescrizioni della legge n. 537/93 sia le direttive del CIPE, il relativo procedimento risulta carente di istruttoria sulla situazione di ciascun aeroporto presente sul territorio nazionale onde accertare il livello di qualità ed efficienza del servizio erogato, né sono stati predisposti, da parte dei diversi enti di gestione, progetti di investimento nel settore aeroportuale secondo linee prevedibili e trasparenti; il

decreto non indica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione;

2. Violazione dei principi di efficacia, efficienza e continuità nell'erogazione dei servizi pubblici; violazione e falsa applicazione della legge 481/95; violazione degli artt. 2 e 101 del codice del consumo; eccesso di potere nelle sue figure sintomatiche:

gli aumenti tariffari sono illogici e immotivati, alla luce dei principi di efficacia, efficienza e continuità nell'erogazione dei servizi pubblici, e si pongono in contrasto con la legge sui servizi di pubblica utilità e il codice del consumo;

3. Violazione dell'art. 97 Cost.; violazione degli artt. 1, 3, 7 e 8 della legge 241/1990; violazione del principio del giusto procedimento:

il procedimento seguito dal Ministero intimato è privo di una adeguata istruttoria e viola il principio della partecipazione procedimentale, mentre il decreto impugnato è carente di motivazione.

Per resistere al ricorso si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimate nonché le Società A. di Roma e di Firenze, tutte chiedendo il rigetto del gravame nel merito siccome infondato.

In via pregiudiziale, poi, Enac ha eccepito la propria estraneità al presente contenzioso e quindi il difetto di legittimazione passiva nell'odierna causa e ha chiesto pertanto di essere estromessa dal giudizio, mentre gli Aeroporti di Roma e di Firenze hanno eccepito il difetto di legittimazione ad agire delle Associazioni ricorrenti

Alla pubblica udienza del 19 maggio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio deve preliminarmente pronunciarsi sulle suindicate eccezioni pregiudiziali di rito.

La legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti è da ritenersi sussistente in quanto esse, nell'esercizio delle loro funzioni statutarie, agiscono per la tutela dei consumatori e dei viaggiatori che sono i destinatari degli aumenti tariffari discendenti dal decreto gravato con il ricorso in epigrafe.

E invero, a norma dell'art. 2 dello Statuto, il Codacons ha come "esclusiva finalità quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ed in particolare con il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi di consumatori ed utenti. Ciò nei confronti dei soggetti pubblici e privati produttori e/o erogatori di beni e servizi".

Quanto all'Associazione U., a termini dell'art. 2 del proprio Statuto la stessa ha per oggetto "la tutela dei diritti civili e degli interessi degli associati e dei cittadini, operando su tutto il territorio nazionale, nei confronti del servizio del trasporto aereo, marittimo e ferroviario pubblico e privato, a qualsiasi titolo...", al fine di garantire, tra l'altro, un utilizzo pieno completo e soddisfacente del diritto di movimento e di trasferimento dell'individuo nel territorio nazionale e

all'estero e l'espletamento del servizio con i migliori risultati per gli utenti delle strutture stesse.

Inoltre, l'art 139 del codice del consumo attribuisce alle associazioni dei consumatori e degli utenti, inserite nell'elenco di cui all'articolo 137, la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti. Quanto alla legittimazione dell'Associazione degli utenti del trasporto aereo marittimo e ferroviario, che non risulta iscritta nell'elenco suddetto, il Collegio ritiene di seguire l'orientamento giurisprudenziale per cui la previsione dell'elenco da parte del codice del consumo non fa venir meno la possibilità per le associazioni non iscritte di agire a tutela di interessi collettivi e diffusi secondo i canoni precedentemente elaborati dalla giurisprudenza, quali la rappresentatività e la verifica dei fini statutari con l'interesse protetto (TAR Lazio, III, n. 5108 del 2010).

Ancora in via preliminare, deve respingersi la richiesta di estromissione di Enac dal presente giudizio fondata sul proprio asserito difetto di legittimazione passiva, e ciò per la ragione che, con il ricorso in epigrafe, vengono impugnati anche taluni atti adottati dal suddetto Ente nell'ambito del procedimento che ha condotto all'adozione del decreto di aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali, seppure tale decreto, a norma dell'art. 21 bis del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, è di competenza del solo Ministro dei Trasporti.

Nel merito, il ricorso è infondato e va respinto.

In relazione alle censure svolte con il primo e il secondo motivo di ricorso, che si esaminano congiuntamente per ragioni di connessione logica, si osserva che il decreto gravato è stato adottato in stretta attuazione dell'art. 21 bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008 n. 31 e modificato dall'art. 28 del d.l. n. 207/2008, convertito dalla legge n. 14/2009) il quale, in via transitoria e nelle more dell'adozione dei decreti interministeriali che approveranno la nuova misura dei diritti aeroportuali a regime, ha previsto un meccanismo di aggiornamento dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmata, al fine di consentire alle società di gestione aeroportuale, a fronte di diritti aeroportuali la cui misura è ferma dal 2000, il parziale recupero della perdita di potere di acquisto della moneta.

Il decreto impugnato, recante "Aggiornamento dei diritti aeroportuali per l'anno 2009", dunque, secondo la ratio del suindicato art. 21

bis

, ha dato mera attuazione ad una norma primaria, disponendo in via transitoria per ciascun aeroporto nazionale un adeguamento automatico dei diritti, commisurato al tasso di inflazione programmato nel documento di programmazione economico-finanziaria.

E il ripetuto art. 21 bis si configura come disciplina transitoria, che garantisce, seppure con modalità fisse, l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali, in attesa del completamento del complesso procedimento finalizzato alla predeterminazione della variazione massima annuale applicabile a tali diritti aeroportuali, implicante l'adozione di un decreto ministeriale che tiene conto di una pluralità di parametri, oggetto poi di contratti di programmi intercedenti tra l'Enac ed il singolo gestore aeroportuale, ed approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze".

Questo Tribunale ha già avuto modo di evidenziare la distinzione tra l'aumento a regime dei diritti aeroportuali e l'aggiornamento inflattivo dei medesimi, affermando, nella sentenza n. 1285/2009, che "la distinzione tra 'adeguamento' della misura dei diritti aeroportuali (secondo le modalità

prescritte dall'art. 10, 10^a comma, della legge 24/12/1993, n. 537) ed 'aggiornamento' al tasso di inflazione programmato, discende dal contenuto precettivo dell'art. 21 bis del d.l. 31/12/2007, n. 248, convertito in legge 28/2/2008, n. 31, il quale dispone che 'fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'art. 10 della legge 24/12/1993, n. 537..., da adottare entro il 31/12/2008, il Ministro dei Trasporti provvede, con proprio decreto, all'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmata' ".

Esiste pertanto una differenza sostanziale tra l'adeguamento (o rideterminazione) dell'ammontare "a regime" dei diritti aeroportuali, per il quale il legislatore ha previsto una istruttoria estremamente articolata, e il loro aggiornamento al tasso di inflazione in via transitoria, nelle more del completamento del complesso iter previsto per la stipula dei contratti di programma.

Le associazioni ricorrenti, invece, mostrano di confondere l'adeguamento inflattivo (previsto dall'art. 21 bis, cui ha dato attuazione l'impugnato decreto dell'8 ottobre 2009), con la procedura di anticipazione tariffaria (prevista dall'articolo 2, commi 200 e 201, della legge finanziaria 2010) che resta estranea alla vicenda in contestazione.

In ogni caso, la lamentata violazione dei principi di buon andamento, di imparzialità e ragionevolezza che governano l'azione amministrativa, si fonda sul presupposto erroneo, che il decreto impugnato avrebbe provveduto all'aggiornamento dei diritti aeroportuali sulla base di due criteri, ossia il tasso di inflazione previsto per il 2009 e l'eventuale futura effettuazione da parte delle società di gestione aeroportuali di nuovi investimenti in autofinanziamento, e sull'assunto che dal decreto impugnato non si evincerebbe se l'aumento in parola è stato, o meno, concesso a quei gestori che, come richiesto esplicitamente dal CIPE all'esito della riunione svoltasi in data 06.11. 2009, intendano reinvestire tale surplus nell'effettuazione di nuovi investimenti aeroportuali.

Quanto alla asserita violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza da parte dell'art. 21 bis del d.l. n. 248/2007, si rileva che la disposizione va inquadrata nel contesto normativo di riferimento attinente alla materia della regolazione tariffaria in ambito aeroportuale e, in tale ottica, la transitorietà dell'aggiornamento inflattivo, strettamente ed inscindibilmente connessa con la proroga del termine previsto per l'approvazione dei contratti di programma da stipularsi tra l'ENAC e le singole società di gestione aeroportuale, rende la norma ragionevole e conforme al dettato costituzionale.

In relazione alle superiori considerazioni cade dunque anche la censura della carenza di istruttoria del provvedimento, avuto riguardo alla diversa disciplina e alla distinta ratio sottesa alle due fattispecie (adeguamento a regime e aggiornamento transitorio al tasso di inflazione).

Quanto al terzo motivo di ricorso, non sono condivisibili le censure che lamentano il mancato coinvolgimento procedimentale delle associazioni dei consumatori nel procedimento che ha condotto all'adozione del decreto ministeriale impugnato in quanto il coinvolgimento di detti soggetti non sarebbe stato comunque necessario, dovendo l'Amministrazione provvedere ad un mero aggiornamento dei diritti al tasso di inflazione programmato sulla base di un calcolo aritmetico; in ogni caso, nella specie non erano applicabili le norme sulla partecipazione procedimentale, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza, "Dal punto di vista civilistico, l'atto di determinazione delle tariffe appartiene ai provvedimenti di autorità che, oltre alla legge (art. 1339, 1419 c.c.), possono incidere sui contratti di utenza. Dal punto di vista amministrativo le tariffe si caratterizzano quali atti di tipo generale, con quello che ne consegue. Dal combinato disposto degli artt. 3 e 13 della L. 241 del 1990 si desume che agli atti di determinazione delle tariffe (da ritenere piuttosto atti generali che atti normativi), non si applicano le disposizioni contenute nel capo relativo alle norme sulla partecipazione, né quelle riguardanti l'obbligo di motivazione, non richiesta per gli atti a contenuto normativo e per quelli a contenuto generale" (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 399/2007).

Per le considerazioni complessivamente svolte, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Sussistono comunque giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

L'ESTENSORE

Rosa Perna

IL CONSIGLIERE

Carlo Taglienti

Adeguamento "a regime" e aggiornamento "transitorio" dei diritti aeroportuali

Scritto da Melita Manola

Lunedì 17 Ottobre 2011 11:33 - Ultimo aggiornamento Lunedì 17 Ottobre 2011 11:40

Depositata in Segreteria il 26 settembre 2011

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)