Giurisprudenza

# Diritti aeroportuali in Commissione tributaria

## Dal 1° gennaio 2002, la competenza delle controversie a essi relativi non è più del giudice ordinario

I diritti aeroportuali relativi all'imbarco dei passeggeri, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (rubricata *Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile*), hanno natura sostanzialmente tributaria, perché sono obbligatoriamente corrisposti dagli utenti del servizio aeroportuale allo scopo di consentire ai gestori di svolgere le attività loro affidate.
Di conseguenza, le relative controversie appartengono, a decorrere dal 1° gennaio 2002, alla giurisdizione tributaria - in forza dell'articolo 2 del Dlgs 31 dicembre 1992, n. 546, così come modificato dall'articolo 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - senza che assumano rilievo, in senso contrario, le seguenti circostanze:

- i diritti in questione sono devoluti alla società concessionaria della gestione dell'aeroporto (che svolge attività d'impresa)
- su di essi l'Amministrazione pretende la corresponsione dell'Iva
- l'accertamento e la riscossione di tali diritti avviene secondo le modalità previste dal Dpr 15 novembre 1982, n. 1085 e, quindi, attraverso modalità e atti non riconducibili alle tipologie di cui all'articolo 19 del Dlgs n. 546/1992.

Questa l'interessante e articolata pronuncia con la quale la Cassazione a sezioni unite - ordinanza n. 22245 del 17 ottobre 2006 - attribuisce natura tributaria ai diritti aeroportuali e, per l'effetto, individua nelle Commissioni tributarie il giudice competente a decidere sugli stessi, ma soltanto per le cause instaurate dopo il 1° gennaio 2002 (quelle promosse prima di tale data restano di competenza del giudice ordinario).

**I fatti di causa**
Un vettore aereo, nell'ottobre 2001, propose opposizione avverso un decreto ingiuntivo emesso dal tribunale di Milano, con il quale veniva ingiunto il pagamento di una importante somma a favore della società che gestisce in concessione gli aeroporti milanesi, a titolo di diritti per l'imbarco dei passeggeri nazionali e internazionali, previsti e disciplinati dall'articolo 5 della legge 5 maggio 1976, n. 324.

La compagnia aerea si oppose all'ingiunzione eccependo, fra l'altro, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, essendo la causa afferente a un pubblico servizio e quindi, in virtù dell'articolo 33, lettera e), del Dlgs 31 marzo 1998, n. 80 - così come modificato dall'articolo 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205 - rientrante nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La società concessionaria, quindi, propose ricorso per regolamento di giurisdizione, a seguito del quale le sezioni unite, ordinanza del 20 maggio 2003, n. 7944, dichiararono la giurisdizione del giudice ordinario, statuendo, in particolare, che le prestazioni *de quibus* avevano natura tributaria e che il rapporto cui si riferivano intercorreva tra soggetti privati, per cui non poteva considerarsi attinente a un pubblico servizio, con la conseguenza che le controversie relative non erano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
Nella stessa ordinanza, le sezioni unite negarono anche l'esistenza della giurisdizione tributaria, in quanto la tassa in questione non era compresa tra i tributi devoluti a tale giurisdizione dall'articolo 2 del Dlgs n. 546/1992.

Il giudizio fu riassunto su istanza del vettore aereo opponente e, nel giudizio di riassunzione, la società concessionaria estese la propria domanda anche ai diritti maturati e dovuti successivamente a quelli oggetto della procedura monitoria.
A questo punto, il giudice istruttore - rilevato che la nuova domanda era formulata dalla società concessionaria nell'atto della propria costituzione in giudizio (cioè nel marzo 2002), quando era già entrato in vigore il ricordato articolo 12 della legge n. 448/2001 - revoca l'ordinanza di ingiunzione ritenendo che, per i diritti oggetto di tale domanda, la giurisdizione fosse da attribuire alle Commissioni tributarie, in forza del disposto dell'articolo 5 del Codice di procedura civile.

La società aeroportuale propose, di seguito, un nuovo ricorso per regolamento di giurisdizione, sostenendo la competenza del giudice ordinario in virtù delle seguenti argomentazioni:

- i diritti in contestazione costituirebbero corrispettivi, di natura contrattuale, delle prestazioni di servizi aeroportuali, allorché essi sono, come nella specie, devoluti alla società concessionaria, e non all'autorità amministrativa
- la circostanza che gli stessi sono fissati con decreto ministeriale e dovuti dal vettore aereo a fronte di un servizio non surrogabile, gestito dal concessionario, non è di per sé sufficiente a qualificare tali prestazioni come tributi, e come tasse in particolare
- i diritti aeroportuali non concorrono alla spesa pubblica, in quanto devoluti del tutto al soggetto gestore (come previsto dall'articolo 6 della legge n. 324/1976); pertanto, essi sono da qualificarsi come corrispettivo, o al più come prestazione imposta, in forza di un rapporto avente carattere contrattuale e privatistico, nel quale la messa a disposizione della struttura aeroportuale ha un collegamento funzionale, tipico dei contratti a prestazioni corrispettive, con l'obbligo di pagamento del diritto.

In via subordinata, la difesa della società concessionaria dedusse che, pur ammettendosi la natura tributaria dei diritti in contestazione, la controversia non era da devolvere alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, vista la natura del processo tributario, qualificato come giudizio di impugnazione di specifici atti, tassativamente elencati nell'articolo 19 del Dlgs n. 546 del 1992.

La validità di tali considerazioni, secondo la società ricorrente, non veniva meno per effetto della modifica apportata dall'articolo 12 della legge n. 448/2001, essendo rimasto immutato il limite interno, e cioè la necessaria presenza, quale parte processuale, dell'Amministrazione beneficiaria della pretesa tributaria.

Nella fattispecie in esame difettavano entrambe le condizioni, in quanto parti processuali erano due soggetti privati (compagnia aerea e società di gestione degli aeroporti) e l'atto impugnabile

era costituito da una semplice fattura, che non poteva in alcun modo considerarsi come atto impugnabile dinanzi alle Commissioni tributarie.

**L'ordinanza delle sezioni unite**

Le sezioni unite non hanno condiviso la linea difensiva della ricorrente. Per i giudici nel caso in esame va affermata la giurisdizione del giudice tributario trattandosi di tassa e dovendo considerarsi la domanda proposta successivamente all'entrata in vigore della legge n. 448/2001.

Assume rilevanza - per la Corte - il problema dell'applicabilità della nuova normativa in materia di riparto di giurisdizione, di cui all'articolo 12, comma 2, della legge n. 448/2001, che, modificando l'articolo 2 del Dlgs n. 546/1992, ha attribuito alle Commissioni tributarie tutte le controversie aventi a oggetto i tributi di ogni genere e specie.

Per il Supremo collegio "*…il fatto che sia instaurata una controversia dinanzi ad un giudice in conformità alle regole di riparto all'epoca vigenti non consente di mantenere in piedi tale regolamentazione per un tempo indefinibile, proponendo dinanzi a tale giudice una qualunque domanda, sfornita da un qualunque rapporto di connessione oggettiva con quella originariamente proposta*".

Il problema, però, prosegue la Cassazione, è innanzitutto quello di verificare se la controversia sia relativa a un pubblico servizio, problema che deve essere risolto in senso negativo.
A tal proposito, la Corte fa proprie le argomentazioni della precedente ordinanza, osservando che "*… pur volendosi ritenere la controversia tra concessionario e vettore aereo sui diritti aeroportuali afferente ad un pubblico servizio, la stessa, secondo i principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, non potrebbe considerarsi devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto non avente ad oggetto posizioni giuridiche scaturite dal rapporto di concessione, né essendo relativa ad atti di natura provvedimentale, essendo i presupposti dell'obbligazione interamente preregolati dalla legge e da atti amministrativi a contenuto generale, con esclusione di valutazioni discrezionali della Pubblica Amministrazione*".

Esclusa, quindi, la giurisdizione del giudice amministrativo, il problema si sposta sulla qualificazione della prestazione come tributo, ai fini dell'attribuzione della relativa controversia al giudice ordinario o alle Commissioni tributarie.
Anche a tale riguardo le sezioni unite confermano quanto già statuito nella precedente ordinanza, secondo cui i diritti in contestazione devono considerarsi tasse, escludendo che le prestazioni in contestazione - cosi come disciplinate dalla legge - abbiano natura contrattuale, costituendo un mero corrispettivo di alcuni servizi aeroportuali di cui gli utenti (vettori aerei e passeggeri) beneficiano.

A tal riguardo, la Cassazione precisa che "*…l'attribuzione del potere di accertamento e riscossione dei diritti e la totale devoluzione del loro gettito alla società concessionaria non può comportare, come sostenuto dalla ricorrente, il venir meno di una caratteristica essenziale dell'entrata tributaria, e cioè la sua destinazione a far fronte alla spesa pubblica*".
La circostanza, poi, che la società concessionaria svolga attività d'impresa (e quindi sia soggetto passivo Iva) non osta né esclude che la stessa attività sia contemporaneamente finalizzata alla soddisfazione di interessi pubblici, in quanto il gettito dei diritti in contestazione è finalizzato proprio a fornire risorse al concessionario, affinché il servizio sia correttamente prestato.

Inoltre, il pagamento dei diritti è dovuto soltanto per il verificarsi dei presupposti di legge, indipendentemente da uno stretto rapporto di sinallagmaticità tra prestazione pecuniaria e servizi resi; infatti, la caratteristica della tassa non risiede nel rapporto di corrispettività ma di correlatività a servizi resi dalla Pubblica amministrazione.

I giudici di piazza Cavour richiamano, poi, i principi già affermati dalla stessa Corte (sentenze n. 18699 del 16 settembre 2004 e n. 4612 del 3 marzo 2005) in materia di contributi di acque di depurazione, la cui natura di tassa comporta l'obbligo del pagamento da parte dei residenti, indipendentemente dalla concreta utilizzazione del servizio, per il solo fatto che l'ente pubblico abbia istituito il relativo servizio.

Sempre a parere della Corte, inoltre, anche la circostanza che i diritti in questione debbano essere considerati come corrispettivi di servizi soggetti a Iva non può essere invocata a sostegno della natura di corrispettivo contrattuale, in quanto l'ordinamento conosce numerosi casi di prestazioni pecuniarie di diritto pubblico assoggettate a Iva (per esempio, i diritti corrisposti per la sosta dei veicoli in aree pubbliche o i corrispettivi dovuti ai concessionari di costruzione e progettazione di opere pubbliche).

Particolarmente acute appaiono, infine, le argomentazioni delle sezioni unite in merito all'asserita mancanza - a parere della società concessionaria - di un atto impugnabile, potendo il processo tributario essere introdotto soltanto attraverso l'impugnazione di determinati atti.
Le valutazioni della Cassazione partono dalla considerazione che, per costante giurisprudenza di legittimità, l'inammissibilità di un'azione di mero accertamento dinanzi al giudice tributario - la cui giurisdizione è attribuita *ratione materiae* - non pone un problema di giurisdizione, ma soltanto un problema di proponibilità della domanda.

La Corte, quindi, è dell'avviso che "*Come costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite 17 giugno 1988, n. 4120, riguardo al giudice tributario, la proposizione di un'azione di accertamento dinanzi allo stesso, pur essendo considerata estranea al modulo di tale processo, che deve essere necessariamente introdotto con l'impugnazione di specifici atti, non dà luogo ad un'ipotesi di difetto di giurisdizione, ma soltanto ad un'improponibilità della domanda, essendo la giurisdizione attribuita in via esclusiva e ratione materiae, e non in considerazione dell'oggetto della domanda. Dalla natura esclusiva della giurisdizione tributaria discende, altresì, che una domanda non riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992, quale l'azione di mero accertamento, non viene devoluta al giudice che sarebbe competente secondo le regole ordinarie di riparto, e cioè la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi (SS.UU., ordinanza 22 luglio 2004, n. 13793)*".

In conclusione, per i magistrati di legittimità, la controversia promossa dal gestore privato di un aeroporto civile nei confronti di un vettore aereo, avente a oggetto il pagamento dei diritti di imbarco, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario ove la stessa sia stata introdotta anteriormente al 1° gennaio 2002 (data di entrata in vigore dell'articolo 12 della legge n. 448/2001, che ha esteso la competenza delle Commissioni tributarie), ovvero del giudice tributario, qualora la stessa sia promossa dopo la predetta data.

Ciò in quanto trattasi di una controversia relativa a una pretesa pecuniaria, coinvolgente diritti soggetti, che trae origine da una prestazione patrimoniale imposta, ma che non rientra nella

competenza esclusiva del giudice amministrativo, benché il fatto generatore di detta pretesa trova fondamento nello svolgimento di un pubblico servizio.

**Considerazioni conclusive**

Il percorso logico-giuridico seguito dalle sezioni unite appare lineare e ampiamente condivisibile. Si ritiene opportuno sottolineare, però, come anche la Corte rimanga perplessa sulle problematiche scaturenti dalla devoluzione di tutti i tributi a un giudice (quello tributario), in un processo che deve essere introdotto mediante impugnazione di particolari atti, nei casi in cui l'applicazione o la riscossione del tributo non avviene (come nella specie in esame) attraverso atti riconducibili all'elenco di cui all'articolo 19 del Dlgs n. 546/1992.

Tali perplessità - a parere di chi scrive - sono destinate a estendersi, in considerazione dell'ulteriore ampliamento della competenza del giudice tributario (a decorrere dal 3 dicembre 2005 per effetto della legge 2 dicembre 2005, n. 248) ai tributi di ogni genere e specie "*comunque denominati*".

**Marco Denaro**

*pubblicato Lunedì 11 Dicembre 2006*