N. 05567/2012 REG.PROV.COLL.
N. 05728/2010 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 5728 del 2010, proposto da: Aeroporti di Roma s.p.a., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Angelo Piazza e Valentina Lener, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via L. Robecchi Brichetti n. 10

contro

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro in carica, e l'Enac – Ente nazionale aviazione civile, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliati *ex lege*

nei confronti di

Swiss International Air Lines e Easy Jet Switzerland s.a., in persona

dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, ciascuna rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Giordano, presso il cui studio in Roma, C.so Vittorio Emanuele II n. 187, hanno eletto domicilio;

Easy Jet Airline Company Ltd., in persona del legale rappresentante *p.t.*, n.c.

per l'annullamento

a) della nota del 13.4.2010, pervenuta il 27.4.2010, con cui l'Enac, nel fornire indicazioni in merito alla corretta applicazione della normativa vigente in materia di diritti aeroportuali, ha previsto l'equiparazione al diritto "intra UE" del "diritto di approdo, partenza e sosta applicato al vettore svizzero, come a qualunque altro vettore europeo in partenza da aeroporto italiano con destinazione la Svizzera";

b) della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 18.5.2010, indirizzata ad Assaeroporti, avente a oggetto "diritti aeroportuali – Accordo Svizzera-UE";

c) della nota Enac del 31.5.2010, indirizzata ad alcune società di gestione aeroportuale, fra cui AdR, e dell'allegata nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in data 13.5.2010, indirizzata all'Enac;

di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 27 aprile 2012 il cons. Mario Alberto di Nezza e sentiti i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, depositato il 25.6.2010, la società Aeroporti di Roma, concessionaria della gestione del sistema aeroportuale di Roma, ha impugnato gli atti, meglio specificati in epigrafe, con cui l'Enac e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno ritenuto di precisare come i diritti aeroportuali applicati ai vettori svizzeri (e in generale europei) per voli destinati in Svizzera dovessero necessariamente essere equiparati ai diritti "intra UE". A tale riguardo, la ricorrente:

a) chiarito che tale iniziativa andava ricondotta a una nota del 15.2.2010 con cui la Direzione generale dell'energia e dei trasporti della Commissione europea aveva chiesto informazioni al Governo italiano circa un'asserita diversità dell'importo delle tasse d'imbarco applicate ai vettori svizzeri rispetto ai vettori comunitari presso gli aeroporti di Roma Fiumicino e Venezia Marco Polo, e tanto al fine di verificare il rispetto dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera sul trasporto aereo civile, concluso il 21.1.1999 ed entrato in vigore l'1.6.2002 (di seguito, anche Accordo Ce-Svizzera);

b) illustrata la disciplina dei c.d. diritti aeroportuali – articolati in

diritti: *i)* di approdo e partenza e *ii)* di ricovero e sosta degli aeromobili, dovuti dal vettore nel caso di aeromobile adibito ad attività commerciale (dal pilota negli altri casi), nonché *iii)* d'imbarco passeggeri, formalmente dovuti dal vettore, ma con diritto di rivalsa nei confronti del passeggero - previsti dalla l. 1° maggio 1976, n. 324, quale "corrispettivo" (natura chiarita dalla disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 39-*bis* d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. con modif. dalla l. 29 novembre 2007, n. 222) per l'utilizzo delle infrastrutture degli aeroporti da parte dei vettori e dei passeggeri; e infine

c) precisato che tali diritti erano stati determinati, sulla base dei criteri fissati dall'art. 10, co. 10, l. 24 dicembre 1993, n. 537, con il d.m. 14 novembre 2000 (pubbl. nella G.U. n. 36 del 13 febbraio 2001), recante un regime differenziato in ragione della distinzione tra i collegamenti con origine e destinazioni "interne al territorio nazionale o all'Unione europea" e quelli con origine o destinazioni "esterne all'Unione europea" (art. 1 d.m. cit. sui diritti di approdo e partenza) e dell'analoga distinzione tra i voli "interni [...] e dall'Italia verso gli altri Paesi dell'Unione europea" e quelli "internazionali" (art. 3 sui diritti di imbarco passeggeri);

ciò premettendo, la società istante si è doluta dell'illegittimità delle ridette note per i seguenti vizi:

I) violazione e la falsa applicazione delle menzionate norme sui diritti aeroportuali, dell'Accordo Ce-Svizzera e della dir. 2009/12/CE: la

ricorrente non avrebbe mai operato alcuna discriminazione in base alla nazionalità dei vettori, essendo erronea la conseguenza – applicazione dei diritti intra UE anche ai vettori svizzeri per i voli destinati in Svizzera – che le intimate avrebbero tratto dal principio di equiparazione tra vettori svizzeri e comunitari stabilito dall'Accordo; quest'ultimo atto si sarebbe in realtà limitato a consentire alle compagnie svizzere di accedere al mercato europeo dell'aviazione civile, ormai liberalizzato, ma non avrebbe in alcun modo inciso (né avrebbe potuto incidere) sulle regole di cui al d.m. 14 novembre 2000, stante il richiamo ai soli "diritti di traffico" e non a quelli aeroportuali, mai menzionati nemmeno *per relationem* (come dimostrato dal tenore dell'Allegato all'Accordo stesso, di cui alla decisione 7 aprile 2010, n. 2010/239/UE, pubbl. in GUCE 28 aprile 2010, n. L 106); non esisterebbe cioè alcuna norma, nazionale o comunitaria, di equiparazione del territorio della Confederazione Elvetica a quello dell'Unione Europea, né l'Accordo sul trasporto aereo consentirebbe di pervenire a tale risultato tenuto conto (come necessario, ai sensi della Convenzione di Vienna) del suo tenore testuale;

II) violazione dell'art. 2 d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250, decreto istitutivo dell'Enac, e dell'art. 8 l. n. 324/76: le note impugnate, configuranti "una sorta di provvedimento emesso in autotutela" rispetto alle prescrizioni del d.m. del 2000, sarebbero viziate da incompetenza, in quanto emanate da soggetti privi del potere di "novare" la disciplina

sull'applicazione dei diritti aeroportuali; a tale riguardo, se, da un lato, tra le funzioni dell'Enac, indicate dall'art. 2 d.lgs. n. 250/97 e dall'art. 687 del codice della navigazione, non rientrerebbe il potere di adottare determinazioni in materia, dall'altro l'art. 8 l. n. 324/76 demanderebbe la revisione annuale di tali diritti a un d.P.R. annuale;

III) violazione del principio del legittimo affidamento: non essendo stato il contegno della ricorrente mai contestato né dalle compagnie aeree né delle autorità di vigilanza sin dal 2002 (anno di entrata in vigore dell'Accordo), si sarebbe prodotta una situazione di affidamento meritevole di tutela, non attingibile dalle note impugnate, vieppiù alla luce della determinazione adottata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti circa la ripartizione del traffico aereo tra Milano Linate e Milano Malpensa (da ultimo, d.m. 3.3.2000), consistita nell'aver considerato i voli da e per la Svizzera quali voli extra-UE, come tali ricollocati sull'aeroporto internazionale di Malpensa, ove tuttora insisterebbero;

IV) eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, errore di fatto o travisamento: le amministrazioni intimate avrebbero adottato la contestata interpretazione al fine di evitare l'avvio di una procedura d'infrazione soltanto paventata dalla Commissione europea, dando tuttavia luogo a un fraintendimento del tenore delle richieste dell'esecutivo comunitario, esclusivamente miranti a sapere se si stessero perpetrando eventuali discriminazioni tra vettori europei e svizzeri.

Si sono costituiti in resistenza il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Enac, che hanno dedotto l'infondatezza nel merito dell'impugnazione, chiedendone la reiezione.

Si sono altresì costituite in resistenza le compagnie aeree Swiss International Airlines (di seguito, Swiss) e Easy Jet Switzerland s.a. (di seguito, Easy Jet), evocate in giudizio quali pretese controinteressate, che hanno eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso - per riserva di giurisdizione del giudice comunitario, in quanto a loro dire l'istante avrebbe dovuto impugnare in quella sede gli atti costituenti presupposto delle note oggi gravate (ossia l'Accordo Ce-Svizzera e la nota della Commissione del 15 febbraio 2010); per carenza di interesse, atteso che dall'eventuale annullamento di dette note non sortirebbe alcun effetto pratico, dovendosi comunque fare applicazione dei menzionati provvedimenti comunitari; per la natura meramente ricognitiva degli atti impugnati, a loro dire privi di contenuto e portata provvedimentale – e la sua infondatezza nel merito.

Nella replica depositata in vista dell'udienza di discussione, le società Swiss e Easy Jet, a riprova dell'attinenza dei diritti aeroportuali all'Accordo Ce-Svizzera, hanno, tra l'altro, richiamato la decisione n. 1/2011 del 4 luglio 2011 (2011/419/UE, in GUCE 16 luglio 2011, n. L 187, adottata dal Comitato misto per il trasporto aereo Comunità/Svizzera, istituito nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo), che nel sostituire integralmente il citato Allegato II avrebbe

fatto espressa menzione della dir. 2009/12/CE.

Successivamente, depositate ulteriori memorie, all'odierna udienza la causa è stata infine trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è inammissibile.

2.1. La società AdR chiede l'annullamento delle note con cui le amministrazioni intimate hanno espresso la loro posizione in merito alle modalità di applicazione dei diritti aeroportuali ai vettori svizzeri e ai voli con destinazione in svizzera. Si tratta in particolare:

a) della nota in data 13 aprile 2010, con cui l'Enac, richiamati l'Accordo Ce-Svizzera sul trasporto aereo (artt. 3 e 34 e Allegato) e il Regolamento CE n. 1008/2008 (artt. 23 e 27), ha comunicato alla ricorrente, "al fine di una corretta applicazione della normativa vigente", che i diritti aeroportuali applicati "al vettore svizzero, come a qualunque altro vettore europeo in partenza da aeroporto italiano con destinazione la Svizzera", vanno equiparati ai diritti intra-UE "in quanto, diversamente, si configurerebbe una forma di discriminazione dei confronti della compagnia aerea svizzera";

b) della nota in data 18 maggio 2010, indirizzata all'Associazione dei gestori aeroportuali (Assaeroporti), con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, muovendo dal principio di non discriminazione espresso dal menzionato Accordo e dalla nota della Commissione europea del 15 febbraio 2010 concernente la necessità di rispettare "tale contesto paritario, anche anticipando, in caso di eccezioni o deroghe, una procedura di infrazione", ha rappresentato

di condividere "le indicazioni dell'ENAC formulate nei riguardi delle società di gestione aeroportuale", ritenendole in linea con il diritto comunitario, e ha (in sintesi) precisato come le argomentazioni dei gestori fondate sul d.m. 14 novembre 2000 integrassero "eventualmente [...] esigenze meramente dichiarative e non certo di carattere costitutivo", stante l'immediata precettività dell'Accordo;

c) della nota in data 31 maggio 2010, con cui l'Enac ha trasmesso alla ricorrente, "per un corretto e definitivo approccio a conclusione della questione", la ministeriale del 13 maggio 2010;

d) di quest'ultima nota del 13 maggio 2010, con cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, richiamata (tra l'altro) la più volte citata lettera della Commissione europea, ha reso noto all'Enac di condividere l'orientamento espresso da tale ente (con nota n. 27817 del 14 aprile 2010) circa la diretta derivazione dal diritto comunitario dell'equiparazione tra vettori svizzeri e vettori comunitari, asserendo altresì di ritenere che "ai sensi dell'articolo 705 del C.d.N., l'operato dei vari gestori aeroportuali nel territorio nazionale sia sotto il controllo e la vigilanza" dell'Enac stesso.

Dalla piana lettura di questi atti si evince come la preoccupazione della Commissione europea, che ha dato origine alla presa di posizione delle amministrazioni nazionali, sia stata in effetti proprio quella di evitare un'ipotetica discriminazione tra vettori comunitari e svizzeri.

Ma la ricorrente ha dimostrato come tale preoccupazione non avesse

(almeno per il suo caso) ragion d'essere, essendosi essa limitata ad applicare a tutti i voli verso la Svizzera, indipendentemente dalla nazionalità dei vettori, le medesime "tariffe" previste per i voli extra-Ue, stante l'asserita assenza di norme recanti un'equiparazione ai fini oggi in rilievo (*quoad effectum*) del territorio della Svizzera a quello comunitario (la posizione della società istante risulta in modo chiaro, oltre che dal tenore della complessiva documentazione prodotta in giudizio, dalle sue deduzioni, non contestate dalle controparti, con cui essa nel dare atto della piena equiparazione tra operatori comunitari ed elvetici ha negato di averli mai considerati in maniera differenziata, traendone la conseguenza della totale ininfluenza, sulla reale questione dedotta in giudizio, della preannunciata apertura di un procedimento di infrazione a carico dello Stato italiano per trattamento discriminatorio).

E allora l'odierna controversia viene a incentrarsi non già su tale pretesa discriminazione, ma soltanto sulla questione dei diritti applicabili ai voli per la Svizzera (da chiunque effettuati) - se quelli previsti per i voli intra-Ue ovvero quelli (di maggiore entità) stabiliti per i voli extra-Ue -, intendendo la ricorrente in sostanza ottenere, attraverso l'annullamento delle note impugnate, una declaratoria sul *quantum* dei diritti aeroportuali applicabili ai voli per la Svizzera.

La presente iniziativa giudiziaria non pare tuttavia idonea a raggiungere tale scopo, dovendosi escludere che le note impugnate siano espressive di attività provvedimentale.

2.2. Premesso al riguardo che il potere di vigilanza è "un potere pubblicistico e autoritativo, che può e deve essere esercitato unilateralmente da parte del vigilante, con la duplice conseguenza che: a) quale che sia il nome attribuito all'atto con cui si esercita la vigilanza (ordine, istruzione, direttiva, linea-guida, misura sanzionatoria), tale atto deve essere rispettato dai vigilati; b) l'atto di vigilanza è autonomamente efficace e vincolante, senza necessità di trasfusione in un accordo di programma tra vigilante e vigilato" (così Cons. Stato, sez. VI, 24 giugno 2010, nn. 4013 e 4016, con specifico riferimento all'Enac), va chiarito come il riconoscimento di una tale penetrante funzione (*recte*: della sfera di attribuzioni autoritative sinteticamente riassunte nella nozione comunemente accolta di "vigilanza") debba necessariamente avvenire a livello normativo, pena la violazione del principio di legalità. Occorre pertanto procedere a un'indagine volta a individuare i parametri normativi a sostegno del concreto operato dell'autorità amministrativa.

Orbene, dall'analisi della disciplina di riferimento risulta come il potere di vigilanza riconosciuto alle amministrazioni di settore (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed Enac) nei confronti dei gestori aeroportuali non sia esteso al punto da incidere sulle dedotte modalità di applicazione dei diritti in argomento da parte dei gestori stessi nei confronti degli utilizzatori dell'infrastruttura aeroportuale. La natura di tali emolumenti, qualificati espressamente alla stregua di corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture da parte

dei vettori e dei passeggeri (come precisato dalla menzionata disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 39-*bis* d.l. n. 159 del 2007), consente infatti di ritenere come le questioni concernenti l'ammontare degli stessi sotto l'aspetto non già delle modalità di determinazione (a monte), ma (a valle) dei presupposti fattuali e giuridici per la relativa applicazione riposino sul piano dei rapporti tra gestori e vettori, quali soggetti direttamente (*i.e.* economicamente) interessati alla vicenda.

Al riguardo, va anzitutto preso in considerazione l'art. 705 del codice della navigazione, cui si riferisce espressamente l'intimato Ministero a chiusura della nota del 13 maggio 2010 (v. *supra* lett. *d*), sui "compiti del gestore aeroportuale", a tenore del quale quest'ultimo "è il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato [...]".

Come si può notare, le funzioni di "controllo" e "vigilanza" dell'Enac sono menzionate in un inciso di una norma dedicata ai compiti (di amministrazione e gestione delle infrastrutture, da espletare nel rispetto dei canoni di trasparenza e non discriminazione, e ai compiti di coordinamento e controllo delle attività degli "operatori privati presenti nell'aeroporto") dei gestori e

non sono ulteriormente specificate. Da ciò si desume che la reale portata precettiva della disposizione (ai fini in rilievo) risiede nell'individuazione così del soggetto pubblico attributario delle funzioni stesse (l'Enac) come dei criteri generali alla stregua dei quali deve avvenire la gestione degli aeroporti (trasparenza e non discriminazione); criteri che quindi integrano il parametro normativo per l'esercizio della vigilanza.

La genericità del riferimento alla "vigilanza" non consente però di individuare con sufficiente grado di determinatezza, almeno per quanto qui rileva, il perimetro delle attribuzioni pubblicistiche dell'autorità vigilante. E infatti, l'art. 704 cod. nav., nel disciplinare le convenzioni tra Enac e gestore, al 4° comma chiarisce, confermando la natura generale dell'art. 705, che "la convenzione deve contenere [...] le sanzioni e le altre cause di decadenza o revoca della concessione, nonché le disposizioni necessarie alla regolazione ed alla vigilanza e controllo del settore" (è appena il caso di precisare che non è stata depositata in giudizio la convenzione tra la società ricorrente e l'autorità amministrativa, incombendo sulla prima l'onere della produzione a fronte dell'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione).

Quanto alle rimanenti disposizioni di settore, è da dire che la complessa regolazione venuta via via a delinearsi sulle modalità di esplicazione dei compiti dei gestori aeroportuali è per lo più diretta a fornire il quadro di riferimento per la fissazione delle remunerazioni

di tali soggetti a fronte delle diverse e variegate prestazioni offerte (v. ad es., sulla determinazione delle tariffe, le sentt. di questa Sezione 4 giugno 2007, nn. 5140 e 5146).

In tale ambito generale sussiste certamente – al di là delle specifiche attribuzioni in materia tariffaria - il potere dell'Enac di vigilare, ad es., affinché l'entità dei corrispettivi per l'utilizzo delle strutture centralizzate, dei beni d'uso comune e di quelli in uso esclusivo siano "pertinenti ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto in cui le attività si svolgono" (quest'ultimo parametro è sancito dall'art. 10, comma 1, lett. *d*, d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, in materia di libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra; v. Cons. Stato, sez. VI, 10 marzo 2009, n. 1416, sull'impugnazione dell'atto con cui l'Enac aveva stabilito la corrispondenza fra l'ammontare delle *royalties* per la fornitura di carburante in ambito aeroportuale e i costi sostenuti per l'offerta del servizio in questione; in tale decisione si chiarisce come le determinazioni gravate in quella sede risultassero effettivamente adottate nell'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo devoluti all'Enac dal menzionato art. 10, co. 1, lett. *d*, d.lgs. n. 18 del 1999 nonché dall'art. 11-*terdecies* d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248, secondo cui "in applicazione della normativa di settore, per i servizi regolamentati o comunque sottoposti alla vigilanza dell'E.N.A.C. in base alla direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori dei

servizi sovrapprezzi, in particolare *royalties* sulla fornitura di carburanti, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio").

Con specifico riferimento ai diritti aeroportuali, va precisato che il complesso procedimento di determinazione degli stessi (nel quale sono coinvolti il Cipe e il Ministero dell'economia e delle finanze) si incentra essenzialmente sull'individuazione della loro entità, mentre la relativa tipologia e i rispettivi presupposti applicativi trovano definizione a livello di normativa primaria (se non di rango superiore, considerando accordi internazionali e fonti comunitarie; a tale riguardo si può osservare che l'art. 11-*nonies* d.l. n. 203 del 2005 cit., convertito con modificazioni dalla l. n. 248 del 2005, nel modificare l'art. 10, comma 10, l. 24 dicembre 1993, n. 537, ha fatto espresso rinvio alla "misura dei diritti aeroportuali di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324").

Né appaiono idonei a fornire adeguata base normativa gli artt. 2 e 11 d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250 (recante istituzione dell'Enac), rispettivamente attributivi: *a)* all'Enac, dei compiti (tra gli altri) di "istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione"; *b)* all'allora Ministro dei trasporti e della navigazione, delle "funzioni di vigilanza, indirizzo e controllo" sull'attività dell'Enac, come sancisce il comma 1, spettando in particolare al Ministro stesso il compito di "stabilire gli indirizzi

generali in materia di politica tariffaria" (v. co. 2, lett. *b*).

Non pare infine suscettibile di spiegare influenza (sul piano dell'individuazione di un indirizzo legislativo cui far riferimento in sede di interpretazione della normativa applicabile al caso di specie) il sopravvenuto (e perciò inapplicabile *ratione temporis*) d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (cfr. Capo II, artt. 73 ss.), che ha dato attuazione alla dir. 2009/12/CE istituendo, tra l'altro, l'Autorità nazionale di vigilanza (nella specie individuata nell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'art. 36 d.l. cit.) con "compiti di regolazione economica nonché di vigilanza, [...], con l'approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi" (v. anche art. 76, sulla determinazione dei diritti aeroportuali; peraltro, non è questa la sede per verificare se una questione analoga a quella oggi in disamina possa rientrare nel campo di applicazione dell'art. 80, dedicato alla "vigilanza sulla determinazione dei diritti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi in regime di esclusiva").

2.3. Stante quanto sopra, ritiene il Collegio che un'attività interpretativa con caratteri di cogenza sul punto delle modalità applicative dei diritti aeroportuali esuli dall'attività di vigilanza propriamente detta dell'Enac e che pertanto le note impugnate non siano in grado di spiegare effetti vincolanti sul contegno dei

destinatari, limitandosi piuttosto a fornire una determinata opzione ermeneutica (la cui autorevolezza risiede nella qualità degli autori), secondo un modulo operativo assimilabile a quello delle circolari interpretative (aventi com'è noto portata cogente nei confronti dei soggetti appartenenti all'amministrazione, nei limiti in cui non contrastino con norme giuridiche; cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7521); e con la significativa differenza che tali note si dirigono non già a organi incardinati nel medesimo plesso amministrativo dell'autorità emanante, ma a soggetti che gestiscono i servizi aeroportuali in forza di rapporti concessori.

Di qui, l'inammissibilità del ricorso per assenza di lesività degli atti impugnati.

2.4. Va per mera completezza osservato che l'azione impugnatoria oggi in esame potrebbe essere interpretata, in ossequio al criterio del *petitum* sostanziale, alla stregua di domanda di accertamento sulla misura dei diritti aeroportuali dovuti per i voli verso la Svizzera, stante l'avvenuta evocazione in giudizio di alcune società di aerolinee quali pretese controinteressate. Potrebbe cioè darsi corso all'attività cognitoria sollecitata dal ricorso prendendo in considerazione il rapporto processuale instaurato con i vettori (nella specie, svizzeri) per dirimere la più generale questione del *quantum* dei diritti per i voli verso la Svizzera.

Sennonché - in disparte la possibilità di procedere in questa direzione – è da ritenere che, così intesa, tale controversia fuoriuscirebbe dalla

giurisdizione del giudice amministrativo, venendo in considerazione posizioni di diritto soggettivo dei vettori (sostanziandosi l'eventuale corresponsione di importi in misura maggiore rispetto a quella asseritamente dovuta in un mero indebito oggettivo) e non sussistendo un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, atteso che i presupposti dell'obbligazione sono "interamente preregolati dalla legge e da atti amministrativi a contenuto generale, con esclusione di valutazioni discrezionali della p.a." (così Cass. civ., sez. un., 17 ottobre 2006, n. 22245, che, benché intervenuta in epoca anteriore alla qualificazione normativa dei diritti in questione quali corrispettivi, ha reputato come la controversia tra concessionario e vettore aereo sui diritti aeroportuali, pur volendola ritenere afferente a un pubblico servizio, non avesse tuttavia a oggetto "posizioni giuridiche scaturite dal rapporto di concessione, né essendo relativa ad atti di natura provvedimentale"; v. anche, in linea più generale, Cass. civ., sez. un., 13 febbraio 2007, n. 3046, secondo cui nella normalità dei casi i provvedimenti tariffari, in quanto atti generali, non hanno una diretta incidenza sulla costituzione o modificazione di un rapporto giuridico dal quale scaturiscono posizioni di diritto soggettivo, non potendo la connessione con il provvedimento tariffario essere invocata al fine di far valere in giudizio davanti al g.a., affermandone la giurisdizione esclusiva, situazioni di diritto soggettivo scaturenti dal rapporto tra avente diritto alla tariffa e terzi).

3. In conclusione, il ricorso è inammissibile. La peculiarità e la novità della questione controversa giustificano la compensazione delle spese di lite (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2012, nn. 640 e 656).

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza-*ter*, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara inammissibile. Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 27 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Carlo Taglienti, Consigliere

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/06/2012

IL SEGRETARIO

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