Civile Ord. Sez. 5 Num. 11007 Anno 2025
Presidente: PAOLITTO LIBERATO
Relatore: LO SARDO GIUSEPPE
Data pubblicazione: 27/04/2025

ICI IMU ACCERTAMENTO
SUB-CONCESSIONE
AEROPORTUALE
SOGGETTIVITÀ PASSIVA
PRINCIPIO DI DIRITTO

Rep.

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 19669/2019 R.G., proposto

DA

"*Aeroporti di Roma S.p.A.*", con sede in Fiumicino (RM), in persona dell'amministratore delegato *pro tempore*, rappresentata e difesa dalla Prof. Avv. Livia Salvini e dall'Avv. Davide De Girolamo, entrambi con studio in Roma, ove elettivamente domiciliata (indirizzi pec per notifiche e comunicazioni: *liviasalvini@ordineavvocatiroma.org*; *davidedegirolamo@ordineavvocatiroma.org*), giusta procura in margine al ricorso introduttivo del presente procedimento;

RICORRENTE

CONTRO

Comune di Fiumicino (RM), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Sebastiano de Feudis, con studio in Trani, elettivamente domiciliato presso l'Avv. Maurizia Venezia, con studio in Roma (indirizzo pec per notifiche e comunicazioni: *sebastiano.defeudis@pec.ordineavvocatitrani.it*), giusta procura in calce al controricorso di costituzione nel presente procedimento;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

CONTRORICORRENTE

avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per il Lazio il 19 dicembre 2018, n. 9226/10/2018;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 5 dicembre 2024 dal Dott. Giuseppe Lo Sardo.

RILEVATO CHE:

1. La "*Aeroporti di Roma S.p.A.*" ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per il Lazio il 19 dicembre 2018, n. 9226/10/2018, la quale, in controversia avente ad oggetto l'impugnazione di un avviso di accertamento con contestuale irrogazione delle sanzioni amministrative n. 2557 del 20 dicembre 2013 - emesso in sostituzione di precedente avviso di accertamento n. 2481 del 3 ottobre 2013, che era stato annullato in via di autotutela su istanza della contribuente - per omessa dichiarazione ed omesso versamento dell'ICI relativa all'anno 2009, con riguardo, tra l'altro, alle aree ed agli edifici compresi nella zona tecnica per il rimessaggio e la manutenzione degli aeromobili, nonché per l'addestramento degli equipaggi e per tutte le esigenze tecnico-operative della base di armamento, il tutto in catasto con le particelle 231 sub. 1 del folio 737 (categoria D/8) e 138 del folio 731 (categoria D/7), che essa aveva dapprima ricevuto in concessione, sulla base di convenzione stipulata il 26 giugno 1974, n. 2820, ed approvata con d.interm. 1 luglio 1974, dal Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile (nell'ambito dell'affidamento della più ampia gestione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino) ed aveva poi dato in sub-concessione (in forza della facoltà concessale dall'art. 17 della convenzione stipulata il 26 giugno 1974, n. 2820) sulla base di convenzione stipulata il 26

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

febbraio 1982 - con l'autorizzazione del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile - all'"*Alitalia S.p.A*.", avendo quest'ultima edificato ed utilizzato i relativi manufatti, ha rigettato l'appello proposto dalla medesima nei confronti del Comune di Fiumicino (RM) avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria provinciale di Roma il 28 dicembre 2016, n. 27035/42/2016, con condanna alla rifusione delle spese giudiziali.

2. Il giudice di appello ha confermato la decisione di prime cure – che aveva respinto il ricorso originario della contribuente - sul rilievo che, in caso di concessione su aree demaniali, il concessionario era l'unico obbligato al pagamento dell'ICI anche in caso di sub-concessione degli immobili a terzi.

3. Il Comune di Fiumicino (RM) ha resistito con controricorso, eccependo l'inammissibilità del ricorso per cassazione.

4. Con conclusioni scritte, il P.M. si è espresso per il rigetto del ricorso.

5. La ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

CONSIDERATO CHE:

1. Il ricorso è affidato a tre motivi.

Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, che il controricorrente ha sollevato in relazione ad una presunta aspecificità dei motivi. Difatti, la formulazione delle censure soddisfa i caratteri della tassatività e della specificità, giacché i vizi denunciati rientrano nelle categorie logiche previste dall'art. 360 cod. proc. civ.. e contengono una adeguata esposizione delle ragioni addotte per giustificare la cassazione della sentenza impugnata (tra le tante: Cass., Sez. 6^-2, 14 maggio 2018, n. 11603; Cass., Sez. 5^, 11 aprile 2019, n. 10142; Cass., Sez. 6^-5, 23 ottobre 2019, nn. 27006, 27008, 27009 e 27010; Cass., Sez. Lav., 18 agosto 2020, n.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

17224; Cass., Sez. 5^, 23 dicembre 2020, n. 29399; Cass., Sez. 5^, 11 febbraio 2021, n. 3436; Cass., Sez. 5^, 9 marzo 2021, n. 6475; Cass., Sez. 5^, 17 marzo 2021, n. 7447; Cass., Sez. 6^-5, 25 marzo 2021, n. 8377; Cass., Sez. 5^, 11 maggio 2021, n. 12376; Cass., Sez. 1^, 19 maggio 2021, n. 13704; Cass., Sez. Un., 8 novembre 2021, n. 32415; Cass., Sez. 6^-5, 7 giugno 2022, n. 18299; Cass., Sez. Trib., 5 novembre 2023, n. 33906; Cass., Sez. Trib., 19 luglio 2024, n. 20002; Cass., Sez. 2^, 16 ottobre 2024, n. 26873).

2. Con il primo motivo, si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1, comma 2, 3 e 5 del d.lgs. 30 novembre 1992, n. 504, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di secondo grado che il concessionario di aree demaniali sia sempre soggetto passivo dell'ICI, essendo irrilevante la sub-concessione – con l'assenso espresso dell'amministrazione concedente - a favore di un terzo, che versi un corrispettivo per la detenzione delle medesime aree e concorra allo svolgimento del servizio della navigazione aerea.

2.1 Il motivo è fondato.

2.2 Con riguardo all'ICI, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, nel testo introdotto – con decorrenza dall'1 gennaio 2001 - dall'art. 18, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dispone che: «*Nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo è il concessionario*».

In proposito, questa Corte ha affermato che, in tema di ICI, l'art. 18, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nel modificare l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ha reso quest'ultimo, a partire dalla data di applicabilità della nuova disciplina (cioè, dall'annualità 2001), obbligato non solo sostanziale, in sede di rivalsa del concedente, ma anche

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

formale, facendo venir meno la necessità di accertare se la concessione attributiva il diritto di costruire immobili sul demanio avesse effetti reali, con la conseguenza della tassabilità degli immobili ai fini dell'ICI in capo al concessionario, od obbligatori, con l'opposta conseguenza dell'intassabilità (Cass., Sez. 5^, 10 dicembre 2010, n. 24969; Cass., Sez. 5^, 23 novembre 2018, n. 30361; Cass., Sez. 5^, 4 aprile 2019, n. 9429; Cass., Sez. 5^, 10 aprile 2019, n. 10006; Cass., Sez. 5^, 15 aprile 2019, n. 9978; Cass., Sez. 5^, 15 dicembre 2020, n. 28563; Cass., Sez. 6^-5, 15 aprile 2021, n. 9978; Cass., Sez. Trib., 13 aprile 2023, nn. 9906, 9918, 9928, 9943, 9948 e 9951; Cass., Sez. Trib., 19 aprile 2023, n. 10577; Cass., Sez. Trib., 12 novembre 2024, n. 29225).

Come è reso palese dal tenore letterale della disposizione normativa, con decorrenza dall'1 gennaio 2001, la platea dei soggetti passivi dell'ICI è stata allargata con l'inserimento anche del concessionario di area demaniale che precedentemente non era soggetto di imposta. É, quindi, chiaro che il legislatore ha voluto riconoscere la soggettività passiva ai fini dell'ICI anche al rapporto concessorio avente natura obbligatoria, in quanto il concessionario che fosse titolare di un diritto reale di superficie sull'area demaniale si riteneva, secondo il precedente orientamento della giurisprudenza di legittimità, già soggetto ad ICI (tra le tante: Cass., Sez. 5^, 3 dicembre 2004, n. 22757; Cass., Sez. 5^, 20 novembre 2009, n. 24498; Cass., Sez. 5^, 30 giugno 2010, n. 15479; Cass., Sez. 5^, 12 novembre 2010, n. 22972; Cass., Sez. 5^, 19 novembre 2010, nn. 23408, 23409, 23410, 23411, 23412 e 23413; Cass., Sez. 5^, 10 ottobre 2011, nn. 20786,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

20787, 20788, 20789, 20790, 20791, 20792, 20793 e 20794; Cass., Sez. 5^, 21 giugno 2016, nn. 12797 e 12798).

In definitiva, il concessionario è soggetto passivo del tributo indipendentemente dagli effetti giuridici della concessione, così che non è necessario accertare se la concessione sia attributiva del diritto di costruire immobili sul demanio con effetti reali o con effetti obbligatori.

2.3 In seguito, con riguardo all'IMU, l'art. 9, comma 1, periodo secondo, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, ha confermato che: «*Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario*».

Analogamente, con riguardo alla nuova IMU, l'art. 1, comma 743, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha pedissequamente ribadito che: «*Nel caso di concessione di aree demaniali, il soggetto passivo è il concessionario*».

2.4 Peraltro, nel caso di concessione avente ad oggetto il fabbricato edificato (o edificando) su un'area demaniale, di cui lo stesso costituisce (o costituirà) accessione (art. 934 cod. civ.), si è affermato che il concessionario acquista la titolarità di un diritto reale assimilabile, rispettivamente, al diritto di superficie o alla proprietà superficiaria (art. 952, primo comma e secondo comma, cod. civ.), a seconda che il fabbricato non sia ancora ovvero sia già esistente. Per cui, in tale evenienza, la soggettività passiva ai fini dell'IMU trova fondamento nell'art. 9, comma 1, periodo primo, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, a tenore del quale: «*Soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi» (in termini: Cass., Sez. Trib., 19 aprile 2023, n. 10577).

Analoga conclusione, stante la speculare identità di *ratio*, si può estendere anche all'ICI, in relazione al testo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.

2.5 Secondo questa Corte, la concessione di un bene demaniale - oltre a non comportare la sua automatica destinazione ad un servizio pubblico - non limita le facoltà di godimento del concessionario, che subentra nei poteri e nelle funzioni dell'amministrazione concedente, divenendo l'unico soggetto tenuto al pagamento delle relative imposte (e, quindi, l'unico legittimato passivo in caso di accertamento catastale) (Cass., Sez. 5^, 22 gennaio 2020, n. 1326; Cass., Sez. 5^, 11 marzo 2020, n. 6821; Cass., Sez. Trib., 25 ottobre 2022, n. 31551).

2.6 Ora, la presente controversia pone per la prima volta all'attenzione del collegio l'inedita questione (almeno in sede di legittimità) della soggettività passiva dell'ICI con riguardo al caso in cui il concessionario di aree demaniali, con l'autorizzazione preventiva dell'amministrazione concedente, abbia dato in sub-concessione ad un terzo – verso il corrispettivo di un canone - una porzione di tali aree (con i manufatti ivi già edificati o ancora edificandi) per l'esercizio di attività strumentali e accessorie alla gestione del servizio pubblico affidatogli.

La sub-concessione comporta che il concessionario ponga in essere un nuovo rapporto giuridico con un soggetto terzo per il godimento di un bene demaniale e per l'esercizio di attività che si estrinsechino tramite detto bene. Il concessionario rinuncia, quindi, alla gestione ed attribuisce ad altri il godimento del bene demaniale. Dunque, nel caso in disamina, con la sub-concessione è fatto salvo il collegamento con gli

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

obiettivi economici e sociali dello scalo aeroportuale e il sub-concessionario, secondo interpretazione dottrinale unanime, in effetti, non ha sul bene una titolarità differente da quella di competenza del concessionario.

A tal proposito, la dottrina occupatasi della problematica ha adottato un approccio che va oltre il dato testuale e che, considerando il contenuto della sub-concessione e la latitudine delle facoltà trasferite al sub-concessionario, consente di individuare il soggetto che, godendo effettivamente del bene, deve assumere le vesti di soggetto passivo d'imposta.

2.7 Secondo l'articolata prospettazione della ricorrente (alle pagine 5 e 6 del ricorso):

- la legge 10 novembre 1973, n. 755, aveva costituito l'aeroporto intercontinentale "*Leonardo da Vinci*" di Roma-Fiumicino e l'aeroporto di Ciampino in «*sistema aeroportuale della capitale*» (art. 1), affidandone la gestione unitaria in regime di concessione per la durata di 35 anni - sotto la sorveglianza del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile – ad una «*società con capitale sottoscritto, direttamente o indirettamente, dall'IRI*» (art. 2), con la facoltà di «*provvedere a servizi particolari mediante appalti o subconcessioni parziali regolate dal diritto privato, ferma restando la propria responsabilità*» (art. 4, comma 5), e demandando all'accessoria convenzione (soggetta ad approvazione con decreto interministeriale) la determinazione (tra l'altro) dei «*criteri generali per la concessione a terzi delle aree o dei servizi*» aeroportuali (art. 5, comma 2, n. 4);

- dopo la costituzione della "*Aeroporti di Roma S.p.A.*" da parte dell'IRI, con la convenzione stipulata il 26 giugno 1974, n. 2820, approvata e resa esecutiva con d.interm. 1 luglio 1974, la "*Aeroporti di Roma S.p.A.*" ed il Ministero dei Trasporti e

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

dell'Aviazione Civile avevano regolamentato i rapporti relativi alla gestione del sistema aeroportuale della Capitale dall'1 luglio 1974 fino al 30 giugno 2009;

- in seguito, l'art. 14, comma 3, del d.l. 11 luglio 1992. n 333, convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, secondo l'interpretazione autentica dell'art. 10, comma 1, della legge 5 marzo 2001, n. 57, aveva disposto la proroga della suddetta concessione sino al 30 giugno 2044;

- l'art. 17 della convenzione stipulata il 26 giugno 1974, n. 2820, riservava alla concessionaria la facoltà di consentire l'uso, anche mediante sub-concessioni parziali, di parti del sedime dei due aeroporti, di locali e di aree siti nelle aerostazioni, di impianti, aviorimesse ed altri edifici aeroportuali e di ogni altra pertinenza, ivi compresi le aree destinate al rifornimento di carburanti, le aree ed i locali destinati a servizi di assistenza, ristoro e, in genere, attività commerciali, utili al servizio aeroportuale;

- con convenzione stipulata il 26 febbraio 1982 - con l'espressa autorizzazione del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile, la "*Aeroporti di Roma S.p.A.*" affidava in sub-concessione all'"*Alitalia S.p.A*." «*l'uso delle aree e dei beni che insistono sul sedime dell'aeroporto di Fiumicino e che vengono adibiti dall'Alitalia a propria Zona Tecnica destinata alla manutenzione di aeromobili, all'addestramento di equipaggi ed in genere a soddisfare tutte le esigenze tecnico-operative della base di armamento della compagnia aerea di bandiera*»;

- quest'ultima convenzione veniva (anche) a regolarizzare i rapporti attinenti alla suddetta Zona Tecnica, «*dal momento che i manufatti costituenti la medesima risultavano a quella data già stati edificati da Alitalia e dalla stessa utilizzati, oltre che accatastati*».

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2.8 Con riguardo a tale disciplina, secondo la giurisprudenza amministrativa, il potere di controllo conferito, ai sensi della legge 10 novembre 1973, n. 755, al Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile nei confronti della società concessionaria della gestione del sistema aeroportuale di Roma (la "*Aeroporti di Roma S.p.A*.") non si limitava all'attribuzione di un semplice potere di riscontro dell'operato della concessionaria nell'affidare a terzi la sub-concessione di servizi particolari, sotto il profilo della mera legittimità, ma consisteva anche nell'accertamento (che investiva pure il profilo dell'opportunità delle scelte operate dalla società concessionaria) della circostanza se l'eventuale inserimento del terzo nell'organizzazione aeroportuale andasse ad incidere negativamente nella gestione unitaria degli aeroporti (Cons. St., Sez. 4^, 8 giugno 1982, n. 332).

2.9 La dottrina e la giurisprudenza distinguono, anzitutto, tra sub-concessioni aeroportuali "*assentite*" e "*non assentite*" dall'amministrazione concedente, ritenendo che solo le prime – non a caso soggette alla giurisdizione del giudice amministrativo *ex* art. 133, lett. b), cod. proc. amm., *sub specie* di «*controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici*» (vedasi: Cass., Sez. Un., 2 dicembre 2008, n. 28549, secondo cui: «*In tema di concessione in uso esclusivo a privati di beni demaniali, il giudice ordinario conosce di ogni controversia relativa agli obblighi derivanti dai rapporti di natura privatistica che accedono a quello di concessione – come il rapporto di appalto o di subconcessione […] – quando l'Amministrazione concedente resti totalmente estranea a detto rapporto derivato e non possa quindi ravvisarsi alcun collegamento tra l'atto autoritativo concessorio e il rapporto medesimo. Quando,*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

invece, l'Amministrazione è in qualche modo partecipe del rapporto di sub-concessione, per averlo espressamente previsto ed autorizzato nello schema del rapporto concessorio, opera la regola generale che prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie relative a concessioni amministrative, di cui all'art. 5, primo comma, legge n. 1034 del 1971»; analogamente: Cass., Sez. Un., 28 gennaio 2011, n. 2062; Cass., Sez. Un., 20 gennaio 2014, n. 1006; Cass., Sez. Un., 20 luglio 2015, n. 15154; Cass., Sez. Un., 31 maggio 2017, n. 13723; Cons. St., Sez. 5^, 20 settembre 2021, n. 6402; Cass., Sez. Un., 4 luglio 2022, n. 21139) – garantiscano la tutela dell'interesse pubblico e la continuazione della gestione del servizio pubblico; poi, tra sub-concessioni "*aviation"* (inerenti alle operazioni di volo ed ai servizi strumentali e collegati) e "*non aviation*" (relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'area aeroportuale). Quest'ultima distinzione trova fondamento nel d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, e dei relativi allegati, che ha disciplinato – in attuazione della direttiva n. 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 - l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti.

La sub-concessione autorizzata, in modo espresso o tacito, comporta che il sub-concessionario sia obbligato a rispettare la destinazione dei servizi e delle attività date in sub-godimento. Peraltro, il bene demaniale oggetto della concessione non perde il carattere della strumentalità nei confronti dei servizi aeroportuali. Infatti, con la sub-concessione è fatto salvo il collegamento con gli obiettivi economici e sociali dello scalo aeroportuale e il sub-concessionario, secondo interpretazione dottrinale unanime, in effetti, non ha una titolarità sul bene differente da quella di competenza del concessionario. Per cui,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

il concessionario dell'infrastruttura aeroportuale può, dietro corrispettivo, addivenire ad una sub-concessione per l'utilizzo da parte di operatori economici terzi delle aree poste all'interno del sedime aeroportuale, sia *air-side* sia *land-side*, ai fini dello svolgimento di attività *aviation*.

In particolare, le attività *aviation* comprendono: a) l'*aviation* in senso stretto, relativa alla gestione, allo sviluppo ed alla manutenzione delle infrastrutture e degli impianti (elencate all'allegato "*B*" del d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18), l'offerta di servizi e delle attività connesse all'approdo ed alla partenza degli aeromobili e i servizi di sicurezza aeroportuale; b) l'*handling* (o servizi di assistenza a terra, elencati nell'allegato "*A*" del d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18), inerente le attività commerciali complementari, accessorie e strumentali alla prestazione di trasporto aereo, svolte in ambito aeroportuale, nonché le operazioni funzionali al decollo ed all'approdo degli aeromobili nonché alla partenza e all'arrivo dei passeggeri, svolte sia "*airside*" (imbarco/sbarco di passeggeri, bagagli e merci; bilanciamento degli aeromobili; smistamento e riconcilio dei bagagli; guida al parcheggio; rifornimenti etc.) sia in "*area passeggeri*" (servizi di biglietteria, informazioni, *check in*, *lost & found*, informazioni, etc.): attività assoggettate, con il d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, ad un regime di liberalizzazione regolamentata, in coerenza con la politica comunitaria di apertura alla concorrenza del mercato del trasporto aereo.

Per contro, rientrano nelle attività *non aviation*: c) il *travel retail* (cioè a dire il complesso delle attività commerciali al dettaglio offerte ai passeggeri, agli operatori ed ai visitatori all'interno dell'aeroporto: negozi, bar, ristoranti etc.); d) le altre attività, svolte sia all'interno dell'area aeroportuale

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

(affissioni pubblicitarie, banche, farmacie, lavanderie, alberghi, *slot machines* etc.) sia all'esterno (gestione dei parcheggi) (da ultime: Cons. St., Sez. 5^, 5 dicembre 2022, n. 10634; Cass., Sez. Un., 30 agosto 2024, n. 23377).

2.10 Secondo la disciplina originaria del codice della navigazione, i beni del demanio aeronautico comprendevano «*gli aerodromi militari e gli aerodromi civili istituiti dallo Stato*» e «*ogni costruzione o impianto statale destinato al servizio della navigazione aerea*» (art. 692, lett. a) e b), cod. nav.); l'autorità amministrativa poteva dare in concessione a privati, dietro il corrispettivo di un canone, «*parti di suolo degli aerodromi statali, per costruirvi aviorimesse o altri edifici o impianti da adibirsi a fini attinenti al traffico aereo*» (art. 694, primo comma, cod. nav.), nonché «*l'uso di aviorimesse o di altri edifici*» (art. 695, primo comma, cod. nav.).

Tale regolamentazione è stata rivisitata dall'art. 3 del d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, poi corretto ed integrato dall'art. 3 del d.lgs. 15 marzo 2016, n. 151, il quale ha soppresso il titolo II ed ha riformulato i capi da I a III del titolo III del libro I della parte II del codice della navigazione, prevedendo che:

- «*Fanno parte del demanio aeronautico civile statale:*
a) gli aeroporti civili appartenenti allo Stato;
b) ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea» (art. 692, primo comma, cod. nav.);

- «*I beni del demanio aeronautico di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 692 sono assegnati all'ENAC in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale*» (art. 693, primo comma, cod. nav.);

- «*1. Alla concessione della gestione totale aeroportuale degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale si*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

provvede con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, limitatamente agli aeroporti militari aperti al traffico civile, con il Ministro della difesa. 2. Il provvedimento concessorio, nel limite massimo di durata di quaranta anni, è adottato, su proposta dell'ENAC, all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, previe idonee forme di pubblicità, nel rispetto dei termini procedimentali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione» (art. 704, primo comma, cod. nav.);

«(...) *le disposizioni di cui all'articolo 704, primo e secondo comma, del codice della navigazione, come modificato dal presente decreto legislativo* [cioè, dal d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96]*, non si applicano alle concessioni della gestione aeroportuale già rilasciate, anche in base a legge speciale, nonché ai procedimenti di rilascio della concessione su istanza antecedente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai sensi del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 12 novembre 1997, n. 521*» (art. 3, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2016, n. 151);

- «*Il gestore aeroportuale 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. L'idoneità del gestore aeroportuale a espletare le attività di cui al presente comma, nel rispetto degli*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

standard tecnici di sicurezza, è attestata dalla certificazione rilasciata dall'ENAC» (art. 705, primo comma, cod. nav.).

2.11 La nuova disciplina del demanio aeronautico non contempla in modo espresso l'istituto della sub-concessione. Tuttavia, si propende a ritenere l'applicabilità dell'art. 45-*bis* cod. nav. (quale introdotto dall'art. 2, comma 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e modificato dall'art. 10, comma 2, della legge 16 marzo 2001, n. 88, in materia di demanio marittimo), a tenore del quale: «*Il concessionario previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione*».

Ad ogni modo, in attuazione dell'art. 704 cod. nav., le concessioni e le sub-concessioni aeroportuali sono ora disciplinate dal regolamento approvato con deliberazione adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'ENAC il 18 novembre 2014, n. 52, in tema di "*Affidamento aeroporti demaniali per l'aviazione generale*", il quale prevede, tra l'altro, che:

- «*La concessione (...) ha come oggetto la conduzione, la manutenzione e l'uso dei beni facenti parte del sedime aeroportuale*» (art. 4, comma 1, reg. ENAC);
- «*1. L'affidamento in concessione dell'aeroporto comporta il trasferimento in uso all'affidatario delle aree, degli immobili e degli impianti facenti parte del sedime aeroportuale. (...) 3. Le opere realizzate dall'affidatario o da terzi sul sedime aeroportuale appartengono al patrimonio dei soggetti che le*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

hanno realizzate sino al termine dell'affidamento della concessione» (art. 9, commi 1 e 3, reg. ENAC);

- «*1. L'affidatario ha facoltà di sub-concedere: a) previa autorizzazione dell'ENAC, le aree e i locali destinati alle attività aeronautiche; la subconcessione si intende comunque assentita se trascorsi 30 giorni dalla richiesta di autorizzazione, l'Ente non comunica il provvedimento di diniego; b) previa comunicazione ad ENAC, le aree e i locali destinati alle altre attività, intendendosi come tali le attività commerciali e la logistica. 2. L'affidatario provvede all'affidamento in subconcessione attraverso l'espletamento di procedure trasparenti e non discriminatorie. 3. Le sub-concessioni non possono superare il termine di scadenza della concessione principale*» (art. 10, commi 1 e 2, reg. ENAC);

- «*1. L'affidatario stabilisce e comunica all'ENAC i canoni che applica per la sub-concessione di aree e di beni destinati alle attività aeronautiche di cui al comma 2 dell'art. 1. 2. Il livello del canone per le sub-concessioni di aree e locali destinati alle attività aeronautiche è calcolato in misura non superiore ai valori di mercato praticati per analoghe tipologie, caratteristiche e destinazioni d'uso dell'immobile, secondo modalità e criteri definiti dall'ENAC. Il canone è adeguato annualmente applicando l'indice ISTAT dell'anno di riferimento. 3. Il canone di sub-concessione di aree e locali non destinati alle attività aeronautiche è rimesso alla libera determinazione dell'affidatario*» (art. 15, commi 1, 2 e 3, reg. ENAC);

- «*Costituiscono proventi dell'affidatario: a) I canoni concessori; b) le entrate derivanti dall'esercizio dell'attività aeroportuale sia diretta che indiretta, nonché dall'utilizzazione di aree ed impianti aeroportuali da parte di terzi; c) i diritti aeroportuali di approdo e partenza, sosta e ricovero degli*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

aeromobili. Tali entrate sono stabilite dall'affidatario con livelli non superiori agli importi previsti dalla vigente normativa in materia sentiti gli utenti aeroportuali e le associazioni di settore presenti sullo scalo.» (art. 17, comma 1, reg. ENAC).

2.12 Con l'emanazione del decreto interministeriale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Economia e delle Finanze) di affidamento in concessione della gestione totale dell'aeroporto, la società di gestione diviene responsabile dell'amministrazione dell'intera struttura aeroportuale e della prestazione dei servizi aeroportuali. Pertanto, secondo la migliore dottrina, la concessione di gestione totale rientra nella categoria delle concessioni traslative di pubbliche funzioni.

Non pare dubbia, dunque, la natura demaniale dei beni immobili, che risultano di proprietà dello Stato, qualunque sia il soggetto che ne abbia la gestione.

La convenzione, oltre che a costituire il formale atto concessorio, stabilisce poi analiticamente i diritti e gli obblighi che derivano al concessionario.

In generale, per la durata della concessione, compete al concessionario sotto il profilo attivo:

- l'uso di tutti i locali dell'aerostazione per passeggeri e merci con relative pertinenze, ad eccezione dei locali occorrenti agli enti di Stato per l'esercizio delle loro funzioni in ambito aeroportuale; i locali e le aree in uso al concessionario potranno dallo stesso essere destinali ad attività varie per l'assistenza ed il conforto dei passeggeri e ceduti in sub-concessione a terzi previa autorizzazione dell'ENAC;
- la gestione di tutti i servizi connessi all'esercizio ed al funzionamento dell'aerostazione e al *comfort* dei passeggeri, quali il servizio di assistenza a terra (*handling*), di fornitura di pasti a bordo (*catering*), ecc., servizi questi che possono essere

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

svolti direttamente dal concessionario o tramite ditte specializzate e sub-concessionari: in quest'ultimo caso, trattandosi di servizi di pubblico interesse è richiesto il preventivo assenso dell'amministrazione concedente per il prescritto gradimento dell'amministrazione medesima in ordine alla idoneità tecnica, alla capacità finanziaria ed alla serietà professionale delle ditte designate.

Ora, alla luce della menzionata disciplina, non vi è dubbio che l'utilizzazione – sia pure da parte di terzi – del bene demaniale rientra nell'oggetto specifico dell'atto concessorio a monte, concernente facoltà e diritti attribuiti al concessionario originario. L'atto concessorio con il gestore aeroportuale, infatti, prevede di norma anche la facoltà di affidare a terzi le aree oggetto della concessione; pertanto, ciò che viene in rilievo è un rapporto derivato dal primo, collegato alla concessione che ne rappresenta il presupposto ed alla cui sorte lo stesso è vincolato, rimanendo il rapporto pur sempre condizionato dalle vicende di quest'ultimo.

Ovviamente, per la stipula di una sub-concessione, il bene demaniale deve essere ricompreso nell'oggetto della concessione principale e deve essere destinato ad attività strumentali al trasporto aereo.

In definitiva, la concessione e la sub-concessione sono convenzioni parallele e simmetriche, che hanno un oggetto parzialmente coincidente (nel senso che la seconda è limitata ad alcuni beni rispetto a quelli già compresi nella prima) ed intercorrono tra soggetti diversi (la prima, tra amministrazione concedente e concessionario; la seconda, tra concessionario e sub-concessionario), ma sono avvinti da collegamento funzionale per il governo e l'attuazione del servizio pubblico.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Infatti, il rapporto tra il concessionario originario ed il soggetto terzo ha ad oggetto pur sempre diritti modellati su quelli attribuiti *ab initio* dal Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile, nell'ambito della concessione rilasciata al soggetto gestore. In altri termini, l'oggetto del rapporto non è rappresentato dall'atto concessorio che, in quanto atto amministrativo, non può costituire oggetto di negoziazione tra le parti, bensì dal diritto del concessionario originario.

Ed ancora, tale assetto trova conferma nella non estraneità del soggetto pubblico al rapporto con il concessionario derivato, stante la facoltà riconosciuta al predetto Ministero – soggetto deputato alla predisposizione del decreto interministeriale di approvazione dell'atto concessorio originario – di prestare o meno il proprio assenso all'atto da stipulare con soggetti terzi.

Un ulteriore elemento a favore di tale soluzione pare ravvisabile nell'insieme di poteri pubblicistici – sostanzialmente analoghi a quelli esercitabili in un rapporto che coinvolga un soggetto pubblico ed un concessionario – che possono competere al concedente originario nelle varie fasi del rapporto (genetica, attuativa ed estintiva).

La sub-concessione integrerebbe una concreta attuazione delle prerogative proprie del rapporto principale, tra concedente e concessionario originario. Da un simile rapporto deriva, com'è noto, una posizione del tutto peculiare di una delle parti – la Pubblica Amministrazione, per l'appunto –, in quanto in capo alla stessa si configura l'affiancamento alle potestà tipiche di un rapporto paritario, di prerogative di privilegio e di supremazia derivanti dalla necessità di assicurare il perseguimento di quel pubblico interesse che esiste giocoforza in presenza di determinati elementi (ravvisabili nella natura pubblica del bene che ne costituisce oggetto) e che fa sì che in

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

capo alla Pubblica Amministrazione permangano i menzionati poteri peculiari.

Inoltre, a favore della qualificazione in termini di sub-concessione del rapporto depone un ulteriore fattore, che parrebbe decisivo ai nostri fini. L'espletamento di attività sia pure commerciali negli spazi aeroportuali presenta un *quid pluris* rispetto a qualunque altra cessione di godimento dietro corrispettivo, gravando sull'assegnatario, in via ulteriore, l'impegno di utilizzare il bene per attività imprenditoriali che, anche *lato sensu*, si inquadrino nell'attività del soggetto concedente. Le attività da espletarvi, infatti, devono risultare pur sempre strumentali all'attività primaria, ovvero quella di navigazione aerea. Il concessionario, in altri termini, si trova a dovere fare un uso del bene "*vincolato*" alle esigenze dello scalo, in considerazione dell'accezione unitaria dell'entità aeroportuale, complessivamente intesa, in cui risultano uniti in modo inscindibile la sfera strutturale e quella funzionale. A riprova di quanto detto stanno le clausole contrattuali che, di norma, impongono determinati obblighi al terzo utilizzatore del bene.

Peraltro, va ancora sottolineato che, permanendo il rapporto concessorio in capo al concessionario, allo stesso soggetto rimangono anche tutti i doveri, gli obblighi e le responsabilità legate al corretto utilizzo del bene demaniale da parte del sub-concessionario.

Quindi, una volta introdotto il principio dell'equipollenza degli effetti reali o obbligatori della concessione su aree demaniali ai fini della soggettività passiva per l'ICI e l'IMU, se la concessione rileva quale autonomo titolo del presupposto di imposta, nulla preclude l'autonoma rilevanza impositiva di una concessione rilasciata dal concessionario in favore di un terzo, che consegue

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

l'autonoma disponibilità del bene demaniale oggetto di sub-concessione, sempre che quest'ultima sia consentita secondo la specifica fattispecie regolamentata.

Su tali premesse, considerando che anche la sub-concessione assentita dall'amministrazione concedente conferisce un diritto di natura reale o personale sulle aree e sugli edifici utilizzati per la prestazione del servizio pubblico, si può ritenere, anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente ed europeisticamente orientata, che la soggettività passiva ai fini dell'ICI (come dell'IMU) per gli immobili affidati in godimento per la cogestione di un servizio pubblico competa solamente al sub-concessionario - e non anche al concessionario - per l'intera durata del rapporto sub-concessorio.

2.13 Nel caso di specie, è evidente che la sentenza impugnata si è astenuta da ogni accertamento in fatto sulla natura e sulle caratteristiche del rapporto sub-concessorio, avendone aprioristicamente escluso, a monte, l'idoneità a costituire presupposto per la soggettività passiva ai fini dell'ICI.

3. Con il secondo motivo, in via subordinata, si denuncia nullità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 132, primo (*recte*: secondo) comma, n. 4, cod. proc. civ. e 36, comma 2, n. 4, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., per essere stato deciso l'appello dal giudice di secondo grado con motivazione carente ed apparente nella parte in cui, attraverso un rinvio *per relationem*, si sono poste a fondamento della decisione le conclusioni raggiunte nell'ambito di taluni precedenti giurisprudenziali assolutamente *in terminis*, che erano stati, tuttavia, resi con riferimento ad una specifica fattispecie del tutto estranea a quella controversa.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Con il terzo motivo, sempre in via subordinata, si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 8 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, 6, comma 2, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, e 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., per non essere stata riconosciuta dal giudice di secondo grado la sussistenza di una situazione di obiettiva incertezza interpretativa sulla portata degli artt. 1 e 3 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.

I predetti motivi sono unitariamente assorbiti dall'accoglimento del primo motivo, rendendosene superfluo ed ultroneo lo scrutinio.

4. Alla stregua delle suesposte argomentazioni, valutandosi la fondatezza del primo motivo e l'assorbimento dei restanti motivi, il ricorso può trovare accoglimento entro tali limiti e la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al motivo accolto con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio (ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 31 agosto 2022, n. 130), in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Ai fini dell'accertamento demandatogli in ordine alla sub-concessione, considerando anche la novità della questione, il giudice del rinvio si atterrà al seguente principio di diritto: «Ai fini dell'ICI, con riguardo all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, nel testo introdotto dall'art. 18, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, così come ai fini dell'IMU e della nuova IMU, con riguardo, rispettivamente, agli artt. 9, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, e 1, comma 743, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in caso di concessione su aree demaniali (con relative accessioni e pertinenze), la previsione normativa della

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

soggettività passiva in capo al "*concessionario*" vale, per identità di *ratio legis* e simmetria di causa negoziale, anche per il sub-concessionario, al quale il godimento dei beni demaniali sia stato affidato – con l'assenso (preventivo o successivo) dell'amministrazione concedente - dal concessionario per concorrere con quest'ultimo, nell'esercizio di attività ausiliarie, sussidiarie e complementari, alla gestione del medesimo servizio pubblico; ciò in quanto, l'autorizzazione dell'amministrazione concedente consente al sub-concessionario di subentrare (mediante l'attribuzione di un diritto reale o personale) nella medesima posizione del concessionario rispetto all'uso di beni demaniali costituenti oggetto della precedente concessione e di compartecipare, mediante l'utilizzo vincolato di tali beni, alla gestione del servizio pubblico affidato al concessionario, restando soggetto alla vigilanza (sia pure indiretta, per il tramite del concessionario) dell'amministrazione concedente, che ne ha preventivamente valutato l'idoneità al subingresso».

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso e dichiara l'assorbimento dei residui motivi; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio del 5 dicembre

Corte di Cassazione - copia non ufficiale