



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai Magistrati:

dr. Valter Camillo Del Rosario

Presidente

dr. Guido Petrigni

Consigliere

dr. Giuseppe Vella

Referendario (relatore)

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **23545** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale 34881, reso dall'agente contabile **Ceccarelli Silvia**, quale Dirigente della Direzione Aeroportuale Regioni Centro dell'E.N.A.C. (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), per l'esercizio finanziario 2018;

NEI CONFRONTI DI

Ceccarelli Silvia (CF: CCCSLV75P58A271M), nata ad Ancona il 18/9/1975,

E.N.A.C.,

rappresentati e difesi dagli avv.ti:

Marco di Giugno- PEC: marco.digiugno@pec.it,

Raffaella Ciardo- PEC: raffaellaciardo@ordineavvocatiroma.org,

Maria Lavallo- PEC: marialavallo@ordineavvocatiroma.org,

	elettivamente domiciliati in Roma, viale del Castro Pretorio, n. 118;	
	visti gli atti e documenti di causa;	
	uditi nella pubblica udienza del 9 luglio 2024, con l’assistenza della	
	segretaria Maria Grazia Mariani, il relatore dott. Giuseppe Vella, il	
	rappresentante del Pubblico Ministero, in persona della dott.ssa	
	Cristina Valeri, l’avv. Maria Lavallo per l’agente contabile e l’E.N.A.C.	
	nonché la dott.ssa Ceccarelli Silvia, presente in aula.	
	FATTO	
	1. Il giudizio riguarda il conto in epigrafe indicato, sia con riferimento	
	alla verifica della relativa ammissibilità/procedibilità sia sotto il profilo	
	della regolarità, a seguito della disamina della documentazione	
	depositata dall’agente contabile Ceccarelli Silvia, ai sensi di quanto	
	previsto dall’art. 139 del c.g.c.	
	2. Con relazione n. 51/2024 il magistrato istruttore, dopo aver illustrato	
	la normativa, contenuta nel D.P.R. n. 1085/1982, concernente le	
	modalità di accertamento, riscossione e versamento dei diritti per l’uso	
	degli aeroporti aperti al traffico civile nonché l’obbligo gravante sul	
	direttore della circoscrizione aeroportuale, dipendente dal Ministero	
	dei Trasporti, di rendere il relativo conto giudiziale, ha riferito che il	
	conto in esame: è stato sottoscritto in data 30/1/2019 dalla dott.ssa	
	Silvia Ceccarelli, in qualità di Dirigente della Direzione Aeroportuale	
	Regioni Centro (Marche, Umbria, Abruzzo e Molise) dell’E.N.A.C., con	
	sede in Falconara Marittima (AN); è stato trasmesso, in ritardo, dalla	
	Ragioneria Territoriale dello Stato di Ancona con pec del 9/5/2019 ed	
	2	

è stato preso in carico dalla segreteria di questa Sezione Giurisdizionale nel registro dei conti giudiziali al n. 34881.

Ciò premesso, il magistrato istruttore ha prospettato le criticità di seguito illustrate.

2.1 Relativamente all'ammissibilità del conto in rapporto alla competenza territoriale di questa Sezione.

Il conto giudiziale in esame riguarda la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti di Fano, ubicato nella regione Marche, e di Foligno, ubicato nella regione Umbria, entrambi gestiti direttamente dall'E.N.A.C.

In proposito, il magistrato istruttore ha osservato che, in applicazione della lett. B dell'art. 18 del Codice di giustizia contabile, la competenza di questa Sezione giurisdizionale deve ritenersi limitata ai conti giudiziali resi dagli agenti contabili in servizio presso Uffici ed Organi di Enti pubblici aventi sede nella Regione Marche e riguardanti attività di gestione di beni pubblici svolte nel territorio regionale.

Pertanto, questa Sezione non potrebbe prendere in esame la gestione della riscossione dei diritti aeroportuali relativi all'aeroporto di Foligno, ubicato in Umbria, non potendo assumere rilevanza in contrario la *“circostanza che l'agente contabile sia identificabile nel medesimo soggetto, vale a dire la dott.ssa Silvia Ceccarelli, in qualità di dirigente della Direzione Aeroportuale Regioni Centro dell'E.N.A.C., la cui sede legale è ubicata nel Comune marchigiano di Falconara Marittima. I due aeroporti di Fano e di Foligno hanno, infatti, gestioni distinte, seppure facenti capo alla*

stessa Direzione aeroportuale Regioni Centro dell'E.N.A.C. (cfr. Corte dei conti – Sez. Giur. Marche – ordinanza n. 88/2021).

D'altro canto, risultando che il conto pervenuto a questa Sezione è unico e ricomprende le riscossioni relative sia all'aeroporto di Fano che a quello di Foligno, non vi sono elementi per poter distinguere le due gestioni".

Pertanto, il magistrato istruttore ha sottoposto al Collegio la questione preliminare relativa all'inammissibilità del conto, in quanto avente ad oggetto, cumulativamente ed indistintamente, una gestione che soltanto in parte (relativamente all'aeroporto di Fano) rientra nella competenza di questa Sezione per le Marche mentre per l'altra parte (inerente all'aeroporto di Foligno) rientra nella competenza della Sezione Giurisdizionale per l'Umbria.

2.2 Sul modello utilizzato per la redazione del conto e sulla problematica inerente alla sua ammissibilità, in rapporto alla concreta sussistenza della qualità di agente contabile.

Il conto giudiziale è stato reso mediante l'utilizzo del MOD. 8/AC, di cui al D.P.R. n. 1085/1982, che all'art. 1 ha previsto che i diritti aeroportuali sono costituiti: dai diritti di approdo e di partenza degli aeromobili, da quelli per il ricovero o la sosta allo scoperto degli aeromobili e dal diritto per l'imbarco dei passeggeri; si tratta di oneri a carico degli utenti dell'aeroporto.

Il D.P.R. n. 1085/1982 ha disciplinato, altresì, le modalità di accertamento, riscossione e versamento dei diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile ed ha individuato il direttore della circoscrizione aeroportuale, dipendente dal Ministero dei

Trasporti, quale agente contabile, specificando i compiti da svolgere, tra cui la riscossione delle somme, comportante maneggio di denaro pubblico, con conseguente assoggettamento all'obbligo di resa del conto giudiziale (art. 12, in cui viene espressamente richiamato l'art. 610 del R.D. 827/1924, recante il Regolamento di contabilità generale dello Stato).

Ciò premesso, il magistrato istruttore ha illustrato le modifiche normative intervenute dopo il D.P.R. n. 1085/1982, rilevando, tra l'altro, che:

con la L. n. 537/1993 ed il successivo D.M. n. 521/1997 è stata prevista la costituzione di società di capitali per la gestione degli aeroporti; con il D.lgs. n. 250/1997 è stato istituito l'E.N.A.C.; a tale Ente è stata riservata la gestione diretta soltanto di alcuni aeroporti.

Peraltro, l'E.N.A.C. ha successivamente adottato una prassi, differente dalla procedura già prevista dal D.P.R. n. 1085/1982, per la riscossione dei diritti e delle addizionali presso gli aeroporti da esso direttamente gestiti.

Infatti, i soggetti obbligati (le compagnie aeree, gli aeroclub ecc.) provvedono periodicamente al versamento dei diritti aeroportuali e delle addizionali direttamente sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato; ugualmente, i medesimi provvedono direttamente al versamento della quota dell'addizionale comunale, destinata al Fondo Speciale dell'I.N.P.S., sull'apposito conto corrente bancario dell'E.N.A.C., che, una volta ricevute le copie delle attestazioni di pagamento, provvede a

riversare le addizionali sulla contabilità speciale dell'I.N.P.S., aperta presso la Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma.

Pertanto, mentre il D.P.R. n. 1085/1982 configurava il direttore della circoscrizione aeroportuale, dipendente dal Ministero dei Trasporti, quale agente contabile, in quanto incaricato della materiale riscossione dei diritti aeroportuali, attualmente il dirigente della Direzione aeroportuale dell'E.N.A.C. si limita ad accertare quanto dovuto dal soggetto debitore (vettore aereo ecc.) ed a riscontrare quanto effettivamente versato, mediante l'acquisizione di copia dei bonifici comprovanti i versamenti eseguiti sui pertinenti capitoli di bilancio dello Stato e sull'apposito conto corrente dell'E.N.A.C.

In pratica, come evidenziato dal magistrato istruttore nella relazione n. 51/2024: *"Il dirigente della Direzione aeroportuale dell'E.N.A.C. non risulta avere più maneggio di denaro, neanche per quanto riguarda le addizionali riscosse dall'E.N.A.C.*

Infatti, tali somme sono gestite dalla Direzione Centrale Bilancio e Contabilità dell'E.N.A.C., ragion per cui il dirigente della Direzione aeroportuale non ha competenze né poteri (fatta eccezione per la quantificazione del dovuto durante la fase di accertamento) sulla gestione delle riscossioni e dei pagamenti".

Nella relazione si precisa, inoltre, che: *"Non si potrebbe neanche affermare che il conto in esame possa essere qualificato come "conto giudiziale a materia", con riferimento al bollettario a decalco con numero progressivo (mod. 2/AC), previsto dall'art. 4 del D.P.R. n. 1085/1982.*

Infatti, tale bollettario non solo non è ricompreso nel novero degli "stampati a rigoroso rendiconto", di cui al decreto del M.E.F. del 23/12/2013, ma non viene

neppure rilasciato dal Ministero dei Trasporti all'agente contabile, tanto che la prima parte del conto, avente ad oggetto "Conto dei bollettari e delle riscossioni", non risulta compilata. Le bollette/accertamenti vengono, infatti, emesse in formato elettronico".

Il magistrato istruttore ha, in proposito, riferito che, in sede istruttoria, con nota n. 82 del 23/1/2024 la Direzione Centrale dell'E.N.A.C. ha, per quanto d'interesse, evidenziato che: "Si fa seguito alla comunicazione del 27/12/2023, di pari oggetto, per rappresentare che questo Ente non ha adottato alcuna procedura o documento interno, a carattere generale, per disciplinare formalmente le modalità di accertamento, riscossione e gestione delle entrate correlate ai diritti aeroportuali e alle addizionali comunali presso gli aeroporti a gestione diretta. Tali attività, per prassi amministrativa, vengono svolte a cura dei Dirigenti territoriali di aeroporto, avvalendosi del supporto operativo degli Aeroclub locali, i cui rapporti con l'Amministrazione sono di norma regolati dai Regolamenti di scalo".

Orbene, ad avviso del magistrato istruttore, potrebbe anche prospettarsi l'illegittimità della sostanziale disapplicazione, da parte dell'E.N.A.C., della procedura di riscossione prevista dal D.P.R. n. 1085/1982, seppur ormai anacronistica e suscettibile di opportuna revisione, in quanto tale disapplicazione viene a determinare, di fatto, la perdita della qualità di agente contabile in capo al dirigente della Direzione aeroportuale, non avente più concreto maneggio di denaro pubblico, e, di conseguenza, il venir meno dei controlli previsti, ivi compreso quello della Corte dei conti sul conto giudiziale reso dal medesimo.

In pratica, considerato che tale conto si limita a riassumere gli accertamenti delle entrate e le riscossioni registrate durante l'esercizio finanziario, in termini di competenza e di residui, si tratta di un "rendiconto finanziario" e non di un conto giudiziale presentato da un agente contabile avente maneggio di denaro pubblico.

Conclusivamente, il magistrato istruttore ha chiesto al Collegio di valutare le questioni relative all'ammissibilità del conto reso dalla dott.ssa Ceccarelli Silvia, in rapporto alla persistenza, in capo alla medesima, della qualità di agente contabile, ai sensi dell'art. 610 del R.D. n. 827/1924, considerato che, nella fattispecie in esame, il dirigente della Direzione aeroportuale dell'E.N.A.C. non risulta avere più maneggio di denaro pubblico, neanche per quanto riguarda le somme riscosse dall'E.N.A.C.

2.3 Sulla parifica del conto.

Il magistrato istruttore ha evidenziato che il conto reso dalla dott.ssa Ceccarelli risulta privo del provvedimento di parifica, di cui all'art. 618 del R.D. n. 827/1924, il quale prevede che *"Tutti i conti devono essere, dagli uffici provinciali o compartimentali da cui dipendono i contabili e dalle rispettive amministrazioni centrali, riveduti e parificati coi conti periodici dei singoli contabili e certificati conformi alle proprie scritture o ad altri elementi contabili in loro possesso"*.

Infatti, come confermato dall'agente contabile con nota del 2/10/2023, *"la Direzione Centrale dell'E.N.A.C. non ha eseguito la parificazione"*.

In proposito, il magistrato istruttore ha sottolineato che la parifica costituisce adempimento imprescindibile e prodromico al deposito del

conto presso la competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

2.4 In ordine all'accertamento delle entrate.

Il magistrato istruttore ha rilevato che dall'esame della documentazione allegata al conto emerge che alcune riscossioni si riferiscono all'esercizio finanziario 2017 ma sono state imputate alla competenza dell'esercizio 2018.

Ciò non ha consentito una loro corretta contabilizzazione nel bilancio dello Stato, in linea con il principio dell'annualità, previsto dalla normativa di contabilità generale, reso ancora più stringente dai sopravvenuti vincoli comunitari dettati in materia di bilancio di cassa.

Inoltre, il magistrato istruttore ha segnalato che: *“Sembrerebbe che la quantificazione dei diritti aeroportuali venga fatta a posteriori, sulla base di dati forniti dagli stessi soggetti debitori (operatori aeroportuali) ed in assenza di riscontri e/o controlli da parte dell'Ente, e che essi vengano contabilizzati con il criterio della cassa e non della competenza, come, invece, disposto dalle norme di contabilità dello Stato”.*

2.5 Incompletezza del conto giudiziale.

Il magistrato istruttore ha rammentato che, con nota prot. 5019 del 7/9/2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, richiamando la precedente nota prot. n. 63 del 5/1/2023, aveva comunicato che la dott.ssa Ceccarelli era da considerarsi agente contabile, relativamente agli aeroporti di Fano e di Foligno, rientranti tra quelli a gestione diretta dell'E.N.A.C., per la riscossione:

a) dei diritti aeroportuali, di cui all'art. 1 del D.P.R. 1085/1982 e s.m.;

b) dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli

aeromobili, di cui all'art. 2, comma 11, della L. n. 350/2003; c)

dell'incremento all'addizionale comunale sui diritti di imbarco.

Ciò premesso, il magistrato istruttore ha osservato che il conto in esame

riguarda soltanto la riscossione dei diritti di cui al punto a), mentre

nulla viene detto in merito alla riscossione dell'addizionale e

dell'incremento sull'addizionale, di cui ai punti b) e c).

In proposito, con nota prot. 0150681 del 20/11/2023, il Direttore

dell'E.N.A.C. ha ammesso che *“per mero errore tale addizionale non era*

stata riscossa nell'anno di cui trattasi. La Direzione dell'E.N.A.C. ha, tuttavia,

provveduto ad anticipare il versamento all'erario delle addizionali...mentre sta

provvedendo al recupero delle somme dovute dagli operatori aeroportuali”.

Il magistrato istruttore ha, pertanto, rimesso al Collegio la valutazione

della necessità di integrare il conto in questione, dato che non

ricomprende l'accertamento, la riscossione e/o la mancata riscossione

di alcune entrate (addizionali comunali sui diritti di imbarco dei

passeggeri).

* * * * *

3. In data 19/6/2024 è pervenuta la memoria di costituzione della

dott.ssa Ceccarelli e dell'E.N.A.C., difesi dagli avvocati Marco di

Giugno, Raffaella Ciardo e Maria Lavallo.

3.1 Con riferimento al profilo della *“inammissibilità del conto unico, a*

causa dell'incompetenza territoriale della Sezione giurisdizionale per le

Marche relativamente alle verifiche sulle riscossioni dei diritti aeroportuali

presso l'aeroporto di Foligno", l'agente contabile ha osservato che il conto giudiziale in esame concerne cumulativamente gli aeroporti minori di Fano e di Foligno, non aperti al traffico commerciale, che, sebbene ubicati in regioni diverse, sono, tuttavia, ricompresi nella medesima sfera di competenza della Direzione Territoriale Regioni Centro, nella cui sede di Falconara Marittima (provincia di Ancona) si trova l'Ufficio del Dirigente e vengono svolte le principali attività amministrative.

La prassi di redigere un conto giudiziale unico è sorta nell'ottica di ridurre il numero degli interlocutori istituzionali e di semplificare le attività di rendicontazione, da parte del dirigente, delle entrate di pertinenza della Direzione Territoriale Regioni Centro, in cui sono ricompresi entrambi gli aeroporti di Fano e di Foligno.

Inoltre, tale soluzione sembrerebbe confortata dalla giurisprudenza contabile (sentenza n. 2515/2007 della Sez. Campania), in cui si evidenziano i vantaggi derivanti dalla redazione di un conto unico.

La redazione e presentazione di un conto unico sarebbe corroborata, infine, dal combinato disposto degli artt. 192 e 193 del R.D. n. 827/1924, che sanciscono il principio dell'unicità del conto anche nei casi in cui vi siano contabili principali e contabili secondari (v. Corte dei conti, Sez. Calabria, sent. n. 69/2022).

Sulla base di tali considerazioni, non sussisterebbe, dunque, alcuna incompetenza territoriale della Sezione giurisdizionale per le Marche.

3.2 *Per quanto attiene al profilo "dell'inammissibilità del conto per carenza dei requisiti di agente contabile in capo al dirigente aeroportuale dell'E.N.A.C.", nella suddetta memoria, previa illustrazione*

dell'evoluzione della normativa in materia, si osserva come l'art. 20 del D.lgs. n. 96/2005, al comma 1, stabilisce che: *“In tutte le disposizioni del Codice della Navigazione le parole <direttore di aeroporto>, <Registro aeronautico italiano> ed <Ente nazionale della gente dell'aria> sono sostituite dalla seguente: <E.N.A.C.>”*.

Pertanto, vi sarebbero dubbi in ordine al fatto che, in assenza di apposita disposizione, possa attribuirsi la responsabilità quale agente contabile al Dirigente preposto alla Direzione Territoriale dell'E.N.A.C., da ritenersi soggetto diverso dal Direttore della Circoscrizione Aeroportuale, dipendente dal Ministero dei Trasporti, di cui al D.P.R. n. 1085/1982.

Si sostiene, pertanto, che: *“Bisognerà valutare se, in assenza di un provvedimento espresso di nomina, non sia la persona giuridica E.N.A.C. a dover essere qualificata come agente contabile piuttosto che il dirigente della Direzione Aeroportuale”*. Peraltro, la giurisprudenza contabile osserva come *“la qualità di agente contabile può essere assunta, oltre che da persone fisiche, anche da persone giuridiche, sia pubbliche che private, che abbiano la disponibilità di denaro pubblico (Sez. Sicilia, sent. 144/2024).*

“Nella denegata ipotesi in cui dovesse, comunque, ritenersi che il Dirigente Aeroportuale dell'E.N.A.C. sia l'<erede> del Direttore della Circoscrizione Aeroportuale, dipendente dal Ministero dei Trasporti, sia consentito evidenziare come, nel caso di specie, sia assente uno dei requisiti essenziali per essere considerato agente contabile e cioè “il maneggio di denaro pubblico”.

Infatti, nel corso degli anni i Dirigenti hanno curato le attività inerenti alla riscossione avvalendosi di operatori locali, in ragione sia dello sviluppo del

traffico di aviazione generale presso tali aeroporti a gestione diretta e del ruolo centrale ivi assunto dagli Aeroclub nella conduzione degli scali sia dell'assenza di un presidio fisso locale dell'Ente, rivelatosi scarsamente efficiente dal punto di vista dell'allocazione delle risorse umane, in un contesto che ha visto rapidamente crescere il novero dei compiti, delle attività e delle responsabilità dell'Ente".

Nella suddetta memoria della Ceccarelli e dell'E.N.A.C. si sottolinea, a conferma del fatto che il dirigente della Direzione aeroportuale non abbia alcun maneggio di denaro, che i "fiduciari" (Aeroclub ecc.) effettuano periodicamente i versamenti dovuti per i diritti aeroportuali e per le addizionali destinate a favore dei Comuni e del Fondo Antincendio, gestito dal Ministero dell'Interno, direttamente sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato, provvedendo contestualmente a trasmettere alla Direzione aeroportuale copia della documentazione dei versamenti eseguiti, al fine di consentire i successivi adempimenti di competenza inerenti ai controlli.

3.3 Relativamente al "*modello di conto*", nella memoria difensiva si osserva che occorre soffermarsi sugli effetti recati dalla normativa sopravvenuta, in ordine all'applicabilità del D.P.R. n. 1085/1982 nei riguardi dell'E.N.A.C. e del Dirigente della Direzione aeroportuale dell'E.N.A.C.

In proposito, si precisa che tale D.P.R. è suddiviso in due parti: il presupposto per l'applicazione della prima parte è che si tratti di diritti riscossi in "*aeroporti gestiti dallo Stato nell'ambito di ciascuna circoscrizione aeroportuale*" mentre il presupposto per l'applicazione della seconda

parte è che i diritti siano riscossi negli “aeroporti per i quali leggi speciali abbiano disposto l'affidamento in gestione dell'intero complesso aeroportuale ad appositi enti o società”.

In tale contesto, “sarebbe più corretto inquadrare la riscossione dei diritti aeroportuali operata dall'E.N.A.C. nella seconda parte del D.P.R., dal momento che sono state soppresse le Direzioni di Circoscrizione Aeroportuale e gli aeroporti sono stati ceduti dallo Stato all'E.N.A.C., sulla base di un'apposita legge speciale (art. 8 del D.lgs. n. 250/97), e conferiti mediante verbali di consegna.

Di conseguenza, il regime contabile applicabile sarebbe quello previsto per le società di gestione aeroportuale; così si è pronunciata la Sezione Giurisdizionale per la Sicilia (v. decreto n. 29/2023, in cui è stato individuato quale agente contabile il gestore aeroportuale ed è stata delineata la seguente procedura che il gestore è tenuto ad attuare per adempiere agli oneri di contabilità pubblica: l'agente contabile dovrà presentare il conto giudiziale presso la Ragioneria dello Stato competente, dandone notizia alla Sezione giurisdizionale; la Ragioneria dello Stato, effettuati tutti gli altri necessari adempimenti, dovrà provvedere al deposito del conto entro i successivi 60 giorni)”.

Pertanto, andrebbe valutata, “in assenza di apposita regolamentazione interna dell'E.N.A.C., la compatibilità della disciplina sulla base della quale i Dirigenti aeroportuali territoriali avrebbero mantenuto inalterato nel tempo il ruolo di agenti contabili, in linea con la qualificazione individuata nel richiamato D.P.R. del 1982, verificando se, invece, non sia più in linea con l'evoluzione normativa la prassi amministrativa che rimette in capo ai

Dirigenti aeroportuali le sole attività volte ad assicurare l'accertamento e la liquidazione dei diritti presso gli scali di aviazione generale a gestione diretta dell'E.N.A.C., non essendo più essi, di fatto, competenti per la riscossione, poiché, come anche rilevato nella relazione 51/2024, parte delle somme dovute vengono riversate direttamente dai soggetti debitori sui capitoli di bilancio dello Stato ed altre sono riversate dai medesimi nel bilancio dell'Ente (quota delle addizionali comunali destinata ad alimentare il Fondo Speciale dell'I.N.P.S. per il sostegno del reddito e dell'occupazione nel settore del trasporto aereo), su cui nessun potere hanno i Dirigenti aeroportuali territoriali “.

D'altronde, nell'ambito degli aeroporti affidati in gestione totale a società di capitali, gli stessi gestori aeroportuali provvedono a riscuotere, per il tramite dei vettori, le entrate di natura erariale correlate alle addizionali comunali sui diritti di imbarco dei passeggeri, sicché essi assumono il ruolo di agenti contabili, a cui competono gli obblighi di resa del conto previsti dalla legge, come, peraltro, ribadito nelle sentenze nn. 143 e 144/2024 della Corte dei conti, Sezione Sicilia.

3.4 Sul tema della “*illegittimità del conto per mancanza di parifica*”, nella memoria difensiva si precisa che, per prassi amministrativa, i conti giudiziali della Direzione Aeroportuale Regioni Centro sono stati sistematicamente trasmessi alla Ragioneria dello Stato di Ancona, che ha sempre provveduto ad apporre sugli stessi il visto di regolarità amministrativo- contabile, pur in assenza di parifica, ed a trasmetterli alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Si rappresenta, altresì, che nel D.P.R. n. 1085/1982 non si fa

esplicitamente cenno alla “parifica” del conto; da ciò la prassi di non provvedervi con riferimento alla riscossione dei diritti aeroportuali, parifica a cui, invece, si procede per quanto riguarda le addizionali comunali, essendo le stesse disciplinate da norme che, diversamente dal D.P.R. n. 1085/1982, prevedono espressamente tale adempimento.

Si deduce, infine, che, stante che la dott.ssa Ceccarelli ha sempre trasmesso alla Direzione Generale dell'E.N.A.C. il conto giudiziale, prima di inviarlo alla Ragioneria, ove si ritenesse necessaria la parificazione, si dovrebbe valutare se essa non si sia già formata mediante il meccanismo del silenzio-assenso da parte della Direzione Generale dell'E.N.A.C., su cui incombeva il relativo onere.

3.5 In riferimento alla circostanza, segnalata dal magistrato istruttore nella relazione d'irregolarità, che alcune riscossioni, seppur riferite all'esercizio finanziario 2017, erano state imputate alla competenza dell'esercizio 2018, nella memoria difensiva si evidenzia che, in considerazione delle scarse risorse di personale presenti negli aeroporti minori, in alcuni casi addirittura privi di presidio, e della modestissima movimentazione che si verificava in tali aeroporti, si era preferito fare ricorso al principio di cassa piuttosto che a quello di competenza, senza, comunque, alcuna effettiva lesione degli interessi pubblici.

Peraltro, l'accertamento dei diritti aeroportuali dovuti avveniva sulla base degli “stralci volo”, comunicati dagli stessi operatori aeroportuali, e, pertanto, le somme venivano imputate nella competenza dell'anno in cui erano pervenuti tali stralci.

3.6 In merito alla “incompletezza del conto giudiziale”, si precisa che si

è verificato “un mero errore in merito al mancato accertamento delle addizionali comunali, per un totale di € 1.488,50.

Tale importo è stato versato mediante anticipazione da parte dell'E.N.A.C., come da allegati mandati di pagamento (All. 2), salvo recupero a carico dei debitori.

A seguito dell'invio delle note prot. 152555, 152562, 152567, 152579, 152585, 152606, 152608, 152611 e 152614 del 23/11/2023, sono già stati recuperati € 994,50, come da contabili allegate (All. 3).

Rimangono da recuperare € 494,00, come da note inviate (All. 4), di cui:

- € 13,00 a carico di Melucci Walter – risultato deceduto;
- € 435,50 a carico di Meridian Fly – società estinta, come comunicato con e-mail dal Presidente Davide Cecchini (All. 5);
- € 26,00 a carico di Piazzì Franco;
- € 19,50 a carico di Vandì Colombo – nota inviata in data 7/2/2024 all'indirizzo vandicolombo@yahoo.fr”.

Conclusivamente, con la memoria depositata la dott.ssa Ceccarelli e l'E.N.A.C. hanno chiesto:

- di ritenere sussistente la competenza territoriale di questa Sezione;
- in via preliminare, di dichiarare l'improcedibilità del giudizio di conto, a causa della mancanza della qualifica di agente contabile in capo alla Ceccarelli;
- sempre in via preliminare, di accertare la mancanza della qualifica di agente contabile in capo all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile o, in subordine, di ritenerla limitata alla riscossione delle addizionali comunali;

- qualora ritenuta sussistente la qualifica di agente contabile, di accertare la legittimità del conto unico presentato dalla Ceccarelli;

- di dichiarare non necessaria la parificazione;

– in ogni caso, di ritenere esenti da censure le condotte poste in essere dalla Ceccarelli e dall'E.N.A.C.

* * * * *

All'odierna udienza, il P.M ha osservato che un quadro legislativo non chiaro ed aggiornato non potrebbe giustificare l'asserita carenza di legittimazione in capo all'agente contabile Ceccarelli, che ha, comunque, redatto e depositato il conto giudiziale.

Il P.M. ha, quindi, preliminarmente chiesto che sia dichiarata l'incompetenza territoriale di questa Sezione, per quanto riguarda la gestione contabile delle riscossioni presso l'aeroporto di Foligno, e che sia accertata la qualità di "agente contabile di fatto" in capo alla dott.ssa Ceccarelli; nel merito, ha ritenuto condivisibili i vari rilievi formulati dal magistrato istruttore nella relazione d'irregolarità.

L'avv. Lavallo, richiamando la memoria in atti, ha preliminarmente chiesto che sia dichiarata la competenza territoriale di questa Sezione per l'esame del conto unico depositato dalla Ceccarelli; nel merito, ha insistito sulla circostanza che, non essendovi maneggio di denaro, non sarebbe ravvisabile in capo alla Ceccarelli la qualità di agente contabile; ha ribadito che la Ragioneria Territoriale dello Stato ha apposto il visto di regolarità contabile sul conto, anche in assenza di parifica da parte dell'E.N.A.C.

La causa è, quindi, passata in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è il conto giudiziale n. 34881, reso da Ceccarelli Silvia, quale Dirigente della Direzione Aeroportuale Regioni Centro dell'E.N.A.C. (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), per l'esercizio finanziario 2018.

2. Preliminarmente, il Collegio deve vagliare, così come prospettata dal magistrato istruttore, la questione relativa all'inammissibilità del conto unico presentato dalla Ceccarelli, per effetto della mancanza della competenza territoriale di questa Sezione giurisdizionale per le Marche con riferimento alla gestione delle riscossioni dei diritti aeroportuali nell'aeroporto di Foligno, ubicato nel territorio della Regione Umbria.

Tale rilievo, basato sull'art. 18 del c.g.c., ove ritenuto condivisibile, determinerebbe l'assorbimento degli altri profili d'irregolarità del conto evidenziati dal magistrato istruttore.

Orbene, il rilievo in questione risulta giuridicamente fondato.

In proposito, va rammentato che nella relazione n. 51/2024 il magistrato istruttore ha correttamente evidenziato che *"non assume rilevanza la circostanza che l'agente contabile sia identificato nel medesimo soggetto, vale a dire la dott.ssa Ceccarelli, in qualità di dirigente della Direzione Aeroportuale Regioni Centro dell'E.N.A.C., la cui sede legale è ubicata nel Comune marchigiano di Falconara Marittima.*

I due aeroporti di Fano e di Foligno hanno, infatti, gestioni distinte, seppure in capo alla stessa Direzione (cfr. Corte dei conti – Sez. Giur. Marche – ordinanza n. 88/2021).

Essendo il conto unico, non vi sono, quindi, elementi per poter distinguere le due gestioni riguardanti l'aeroporto di Fano e quello di Foligno".

Non appare, invece, condivisibile la tesi della Ceccarelli, che ha sostenuto che la prassi di accorpare in un unico conto le gestioni relative ai due aeroporti, sebbene ubicati in regioni diverse, è sorta nell'ottica di ridurre il numero degli interlocutori istituzionali e di semplificare, dal punto di vista amministrativo, le attività inerenti alla rendicontazione da parte del dirigente territoriale.

In proposito, va rammentato che, ai sensi della lett. B dell'art. 18 del c.g.c., la competenza di ciascuna Sezione giurisdizionale deve ritenersi limitata ai conti giudiziali resi dagli agenti contabili in servizio presso Uffici ed Organi di Enti pubblici aventi sede nella rispettiva Regione nonchè riguardanti attività di gestione di beni pubblici svolte nel territorio regionale.

Tale ripartizione di competenza è finalizzata ad individuare il Giudice naturale precostituito per legge e non può essere derogata per effetto di scelte organizzative assunte dall'Amministrazione, come sembrerebbe avvenuto nel caso di specie.

Pertanto, considerato che il conto è stato redatto unitariamente e riguarda indistintamente la gestione contabile delle riscossioni negli aeroporti di Fano e di Foligno, il presente giudizio deve ritenersi improcedibile, dato che questa Sezione per le Marche è sprovvista della competenza per esaminare le poste contabili inerenti all'aeroporto di Foligno, ubicato nella regione Umbria.

3. Considerato, tuttavia, che alla declaratoria d'inammissibilità del

conto in questione, a causa della rilevata incompetenza territoriale di questa Sezione giurisdizionale con riferimento all'aeroporto di Foligno, conseguirebbe la necessità di un nuovo deposito di esso, limitatamente alla gestione contabile inerente all'aeroporto di Fano, il Collegio ritiene di dover scrutinare anche l'ulteriore problematica prospettata dal magistrato istruttore, il quale ha chiesto che sia valutata l'ammissibilità del conto, in rapporto alla sussistenza o meno della qualità di agente contabile in capo alla dott.ssa Ceccarelli, ai sensi dell'art. 610 del R.D. n. 827/1924, considerato che è emerso che il suddetto dirigente della Direzione aeroportuale Regioni Centro non aveva più, già nell'esercizio finanziario 2018, alcun concreto maneggio di denaro, né per quanto riguarda i diritti aeroportuali, versati dai soggetti debitori direttamente sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato, né relativamente alle somme riscosse dall'E.N.A.C. a titolo di addizionali sui diritti aeroportuali.

Infatti, tali somme venivano versate (come avviene anche attualmente) dai soggetti obbligati direttamente su apposito conto corrente bancario intestato alla Direzione Generale Bilancio e Contabilità dell'E.N.A.C.

Tale prospettazione risulta condivisa dalla stessa Ceccarelli, la quale ha, tuttavia, osservato che bisognerebbe *“valutare se non sia la stessa persona giuridica E.N.A.C. a dover essere qualificata attualmente come agente contabile”*.

Orbene, a prescindere da ogni valutazione in questa sede in ordine alla differente problematica inerente alla possibilità o meno di qualificare, sotto tale profilo, l'E.N.A.C. quale agente contabile, in quanto il

presente giudizio ha per specifico oggetto il conto giudiziale che è stato reso per l'esercizio finanziario 2018 dalla dott.ssa Ceccarelli, in qualità di dirigente della Direzione aeroportuale Regioni Centro, la prospettazione offerta dal magistrato istruttore, il quale ha ipotizzato l'inammissibilità del conto giudiziale in esame, appare giuridicamente fondata.

In proposito, va rammentato che il D.P.R. n. 1085/1982, avente ad oggetto le modalità di accertamento, riscossione e versamento dei diritti per l'utilizzo degli aeroporti aperti al traffico aereo civile, ha individuato il direttore della circoscrizione aeroportuale, dipendente dal Ministero dei Trasporti, quale agente contabile.

La normativa del 1982 prevedeva, infatti, espressamente la riscossione dei diritti aeroportuali e, quindi, il maneggio di denaro pubblico da parte del direttore della circoscrizione aeroportuale, tenuto conseguentemente alla resa del conto giudiziale, ai sensi dell'art. 12 del suddetto D.P.R. e dell'art. 610 del R.D. 827/1924, da esso richiamato.

Orbene, dopo l'emanazione del D.P.R. n. 1085/1982 sono intervenute importanti modifiche normative.

Infatti:

con la L. n. 537/1993 ed il successivo D.M. n. 521/1997 è stata prevista

la costituzione di società di capitali per la gestione degli aeroporti;

con il D.lgs. n. 250/1997 è stato istituito l'E.N.A.C.;

a tale Ente è stata riservata la gestione diretta soltanto di alcuni aeroporti.

In tale contesto, in base alla prassi, ormai consolidata, invalsa per la riscossione dei diritti aeroportuali e delle addizionali presso gli aeroporti gestiti direttamente dall'E.N.A.C., risulta che i soggetti obbligati (le compagnie aeree, gli aeroclub ecc.) provvedono periodicamente al loro versamento direttamente sui pertinenti capitoli del bilancio dello Stato; ugualmente, i medesimi provvedono direttamente al versamento della quota dell'addizionale comunale, destinata al Fondo Speciale dell'I.N.P.S., sull'apposito conto corrente bancario dell'E.N.A.C., che, una volta ricevute le copie delle attestazioni di pagamento, provvede a riversare le addizionali sulla contabilità speciale dell'I.N.P.S., aperta presso la Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma.

Pertanto, mentre il D.P.R. n. 1085/1982 configurava il direttore della circoscrizione aeroportuale, dipendente dal Ministero dei Trasporti, quale agente contabile, in quanto incaricato della materiale riscossione dei diritti aeroportuali, attualmente il dirigente della Direzione aeroportuale dell'E.N.A.C. non ha alcun maneggio di denaro, limitandosi ad accertare quanto dovuto dal soggetto debitore (vettore aereo ecc.) ed a riscontrare quanto effettivamente versato, mediante l'acquisizione di copia dei bonifici comprovanti i versamenti eseguiti sui pertinenti capitoli di bilancio dello Stato e sull'apposito conto corrente dell'E.N.A.C.

Tali circostanze sono state puntualmente confermate, all'odierna udienza, dalla dott.ssa Ceccarelli, la quale, rispondendo ad un quesito del Collegio, ha anche sottolineato il ruolo essenziale ormai da tempo

assunto dagli operatori aeroportuali quali “fiduciari”, considerato che essi “forniscono periodicamente i dati (c.d. “stralci volo”) alla Direzione aeroportuale, che provvede al calcolo dei diritti e delle addizionali dovute (accertamento), comunicando all’operatore aeroportuale l’importo da versare e le modalità di pagamento (direttamente sui capitoli di bilancio dello Stato o sul conto corrente dell’E.N.A.C.)”.

4. Ciò premesso, il Collegio rileva che, secondo il dato normativo (art. 610 del R.D. n.827/1924) e la consolidata giurisprudenza in materia, il concetto di “maneggio di denaro” va inteso in senso lato, in modo da ricomprendervi non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o eseguono pagamenti ma anche coloro che abbiano la disponibilità di denaro pubblico e siano forniti, in sostanza, del potere di gestirlo, senza l’intervento di altro ufficio (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. giur. Abruzzo, sent. n. 29/2017). Orbene, nella fattispecie in esame è stato acclarato che la dott.ssa Ceccarelli, dirigente della Direzione aeroportuale Regioni Centro, nell’esercizio finanziario 2018 non ha svolto, nemmeno in via di fatto, attività di riscossione o di esecuzione di pagamenti, considerato che i versamenti dei diritti aeroportuali (di approdo, partenza, ricovero, ecc.) e delle addizionali comunali dovuti dai soggetti obbligati (vettori aerei, aeroclub) sono stati effettuati da costoro direttamente sui pertinenti capitoli di bilancio dello Stato e sul conto corrente bancario intestato alla Direzione Generale dell’E.N.A.C.

Non potendo, dunque, ravvisarsi in capo alla dott.ssa Ceccarelli né maneggio di denaro pubblico né potere di disporre senza l’intervento

	di altro ufficio, manca uno dei presupposti essenziali per qualificare la	
	medesima quale agente contabile, tenuta alla resa del conto giudiziale	
	per l'esercizio finanziario 2018.	
	Conseguentemente, anche per tale ragione il presente giudizio di conto	
	deve ritenersi improcedibile.	
	Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal magistrato	
	istruttore.	
	Per quanto riguarda le spese di giudizio, la pronunzia	
	d'improcedibilità costituisce valido motivo per disporre la	
	compensazione.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, in	
	composizione collegiale, definitivamente pronunziando:	
	- dichiara improcedibile il giudizio di conto in epigrafe indicato,	
	riguardante la dott.ssa Ceccarelli Silvia, dirigente della Direzione	
	aeroportuale Regioni Centro, con riferimento all'esercizio finanziario	
	2018.	
	Spese compensate.	
	Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 9 luglio 2024.	
	Il Giudice Estensore	Il Presidente
	Giuseppe Vella	Valter Camillo Del Rosario
	(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)
	Depositato in Segreteria il 31 luglio 2024	
	Per il Direttore della Segreteria	
	Dott.ssa Tiziana Camaioni	
	Il Funzionario amministrativo	
	Dott. Valerio Carletti	
	(f.to digitalmente)	
	25	