

Publicato il 13/09/2022

N. 00761/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00839/2017 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 la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 839 del 2017, proposto da Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Borello, Salvatore Cavallaro, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Borello in Genova, via Savona 3;

contro

Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Castagnoli, Marina Crovetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Leonardo Castagnoli in Genova, via Fieschi 17;

Provincia di La Spezia, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ingiunzione di pagamento n. 00120151000000449000 emessa dalla Provincia di La Spezia e notificata in data 03.02.2015 con cui si ingiunge ad Anas s.p.a. il pagamento della somma di € 6.330,21 per l'asserita occupazione di aree del demanio idrico relativamente agli anni 2001-2009;

- della delibera della Giunta Regionale Liguria in data 18/11/2005, n. 1412 pubblicata nel B.U. Liguria 14 dicembre 2005, n. 50, parte seconda, recante “Definizione dei canoni di concessione relativi alle aree e pertinenze del demanio idrico e modalità di pagamento dei canoni relativi al demanio idrico” nella parte in cui viene assoggettata alla corresponsione del canone intero l’occupazione di aree del demanio idrico da parte di soggetti aventi natura giuridica privata facendo salvi “gli effetti dei criteri e dei provvedimenti di riscossione assunti dalle province fino alla data di approvazione del presente provvedimento”;
- del parere rilasciato dalla Regione Liguria, Dipartimento Ambiente, prot. IN/2009/30334 del 05.11.2009, che dispone che nessuna esenzione è stabilita dalla citata deliberazione a favore di Anas Spa. in merito al pagamento dei canoni demaniali; - di ogni ulteriore atto antecedente, presupposto, conseguente o in ogni caso connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Liguria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 8 settembre 2022 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L’oggetto della causa verte sulla debenza o meno dell’indennità di occupazione di area fluviale da parte dell’Anas a favore della Provincia di La Spezia, per quanto riguarda i viadotti e le relative opere a servizio di strade statali.

Occorre premettere che in data 03.03.2015 Anas S.p.A notificava alla Provincia di La Spezia atto di citazione in opposizione all’ingiunzione di pagamento in epigrafe, per il suo annullamento previa sospensione, nonché per l’annullamento degli atti presupposti emanati dalla Regione Liguria.

In data 27.12.2016 il Tribunale di La Spezia, con sentenza n. 1002 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo.

Con il presente ricorso in riassunzione la ricorrente, riportandosi integralmente a tutte le deduzioni, produzioni, considerazioni e motivi in fatto e in diritto dell'atto di citazione richiamato, propone i seguenti motivi in diritto:

1) Violazione e falsa applicazione art. 91 e 101 L.R. 21 giugno 1999, n. 18. Illogicità manifesta. Eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione art. 1 R.D. 23 maggio 1924 n. 827.

In sintesi si afferma la proprietà statale dei beni qui in discorso, ovvero strade statali appartenenti al demanio dello Stato, ramo strade (ponti, viadotti *et similia*). Si dice che la delibera regionale, con il richiamo all'art. 1 R.D. 827/1924, intenderebbe pacificamente esentare dal pagamento del canone demaniale i beni dello Stato.

2) Carezza assoluta di potere. Sviamento. Eccesso di potere. Ingiustizia manifesta.

In sintesi, si afferma che il Dlgs. n. 112/1998 - conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali - ha attribuito alle Regioni unicamente il potere di determinare il *quantum* dei canoni di concessione, non anche la possibilità di decidere i soggetti non esentati dal canone in questione quali, nel caso di specie, Anas Spa, e ciò soprattutto in ragione del R.D. 2440/1923 e delle relative disposizioni ministeriali. Sotto altro profilo, con riferimento all'ingiunzione di pagamento gravata, si rileva che per il periodo 2001-2005 la Provincia di La Spezia fosse sprovvista del potere di assumere le determinazioni dei canoni di concessione per cui è causa.

3) Intervenuta prescrizione delle indennità per gli anni 2001-2005.

Si è costituita la sola Regione Liguria, che ha concluso chiedendo dichiararsi sopravvenuta carezza di interesse per essere stata nel tempo modificata la

propria disciplina in materia nel senso prospettato da parte ricorrente, per effetto dell'evoluzione giurisprudenziale.

All'udienza dell'8 settembre 2022 la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è procedibile perché tra gli atti impugnati figura l'ingiunzione di pagamento emanata dalla Provincia di La Spezia, atto non revocato e non modificato dall'Ente emanante. Tale atto è quello immediatamente lesivo che ha determinato l'interesse al ricorso, pertanto l'istanza della Regione Liguria volta a far dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse, quindi l'improcedibilità del gravame, va disattesa.

Il ricorso è fondato per le ragioni che seguono.

Va sul punto richiamato quanto condivisibilmente in tema è già stato stabilito da questo Tribunale in causa identica sotto il profilo della *causa petendi*, controvertendosi in questa come in quella sede il comune tema dell' *an debeatur* consequenziale all'occupazione di demanio idrico (fluviale) da parte di Anas S.p.a. E' stato così condivisibilmente osservato che “*Giova preliminarmente chiarire come la controversia, ancorché concernente il canone di concessione di beni pubblici, rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. b) c.p.a..*

Al riguardo, la sezione ha già avuto modo di affermare come, in materia di concessioni, a fronte della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non esista analoga giurisdizione esclusiva, ovvero una riserva di giurisdizione del giudice ordinario, dovendo anche la vertenza che riguardi indennità canoni o altri corrispettivi essere ricondotta ora alla giurisdizione del giudice ordinario, ora a quella del giudice amministrativo, sulla base del generale criterio di riparto basato sulla natura della posizione soggettiva (così Cass. SS.UU., 12 ottobre 2011 n. 20939), e che, pertanto, allorquando è impugnato non solo l'atto impositivo del canone, ma anche gli atti normativi e generali a monte, ci si trovi in presenza di posizioni di interesse legittimo, con conseguente attrazione alla giurisdizione del giudice amministrativo non solo degli atti normativi e generali, ma anche dell'atto impositivo, atto che viene contestato in via derivata, mutuando le illegittimità degli atti presupposti (così T.A.R. Liguria, II, 21.5.2015, n. 511).

Nel caso di specie – analogamente al precedente citato – all’impugnazione dell’atto impositivo del pagamento del canone si accompagna l’impugnazione dell’atto generale che ha disposto le relative esenzioni (la D.G.R. n. 1412/2005): donde la giurisdizione del giudice amministrativo.

Ciò premesso, il ricorso è fondato.

Vale la pena di riportare la disposizione di cui all’art. 3 punto 1 lettera a) dell’allegato A alla D.G.R. 18.11.2005, n. 1412, a mente del quale “1. Sono esentati dal pagamento del canone: a) lo Stato ai sensi della normativa vigente (art. 1 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827); [...]”.

Ritiene il collegio che l’espreso rinvio all’art. 1 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 valga a chiarire la ratio e l’estensione della relativa esenzione dal canone concessorio.

Difatti, l’art. 1 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 stabilisce che “1. I beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali, secondo le norme del Codice civile. Per i beni immobili assegnati in servizio governativo a diverse amministrazioni, esclusi gli edifici adibiti ad usi militari, le spese di comune interesse inerenti alla manutenzione e all’uso dell’immobile sono tutte a carico del bilancio del ministero delle finanze”.

Dunque, già da un punto di vista letterale il riferimento allo Stato e l’esplicito rinvio all’art. 1 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 contenuti nel citato art. 3 punto 1 lettera a) dell’allegato A alla D.G.R. 18.11.2005, n. 1412 debbono intendersi effettuati allo Stato in quanto titolare del diritto di proprietà sui beni e/o sulle opere demaniali o patrimoniali che occupano il demanio idrico fluviale, indipendentemente dal fatto che la loro “gestione” (o la loro “assegnazione in servizio governativo”, per usare la definizione del regolamento per l’amministrazione del patrimonio dello Stato) sia affidata ad enti o amministrazioni autonome.

Da un punto di vista sistematico, la ratio della disposizione è evidente, e riposa nella necessità di evitare che lo Stato, quale “titolare” di beni del demanio (nel nostro caso, stradale) debba corrispondere un canone per l’occupazione del proprio demanio idrico fluviale, ponendo in essere una mera partita contabile di giro.

Esigenza che non è certo venuta meno né in virtù del trasferimento alle regioni di funzioni amministrative operato dall’art. 89 comma 1 lett. i) del D. Lgs. n. 112/1998,

trasferimento che ha riguardato la sola “gestione” del demanio idrico, ma non certo la titolarità dello stesso, che continua a sussistere in capo allo Stato ex art. 822 comma 1 cod.civ., né con la privatizzazione dell’Anas, che, da originaria azienda autonoma dello Stato (art. 1 L. 17.5.1928, n. 1094), è stata dapprima trasformata in ente pubblico economico (art. 1 del D.Lgs. 26/02/1994, n. 143) e, da ultimo, in società commerciale (art. 7 del D.L. 8.7.2002, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 8.8.2002, n. 178).

Le vicende che hanno interessato la veste giuridica della società ricorrente non hanno infatti inciso sulla proprietà delle strade statali, che continua a permanere in capo allo Stato, che ne ha da lungo tempo affidato la gestione all’Anas (cfr. l’art. 1 lett. a della legge n. 1094/1928), pur dopo la sua trasformazione in società per azioni (cfr. l’art. 2 comma 1 lett. a del D. Lgs. n. 143/1994, cui rinvia l’art. 7 comma 5-bis della legge n. 178/2002).

Nella sostanza, Anas ha sempre gestito e continua a gestire il demanio stradale “in nome e per conto” dello Stato, che – al pari del demanio fluviale idrico - ne è il proprietario: circostanza che trova conferma nell’art. 2.1 lett. e) del vigente statuto dell’Anas, a mente del quale la società esercita, per la rete stradale ed autostradale nazionale, “i diritti ed i poteri dell’ente proprietario”.

Ne consegue, in piana applicazione del citato art. 3 punto 1 lettera a) dell’allegato A alla D.G.R. 18.11.2005, n. 1412, che le occupazioni del demanio idrico a mezzo di opere di proprietà dello Stato vada esente dal pagamento del relativo canone concessorio.

Né vale opporre - come invece affermato dal parere reso dalla Regione Liguria con nota 5.11.2009, prot. LN/2009/30334 – che si tratti di una disposizione che, prevedendo un’agevolazione, non è suscettibile di interpretazione analogica.

Il riferimento allo Stato ed all’art. 1 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 chiarisce infatti come l’esenzione vada affermata in virtù di un’interpretazione letterale e sistematica della disposizione regolamentare, non già in via di interpretazione analogica.

Ciò posto, nel caso di specie è pacifico e non contestato che la strada statale n. 28 ed i suoi viadotti (che ne costituiscono parte integrante o pertinenze di esercizio a mente dell’art. 24

comma 3 del codice della strada D. Lgs. 30.4.1992, n. 285) appartengano alla proprietà dello Stato (cfr. il n. 28 dell'elenco annesso alla legge n. 1094/1928).

Donde la fondatezza del ricorso, laddove rivendica l'esenzione dal canone concessorio, e l'illegittimità del provvedimento dirigenziale 14.11.2012, n. H2/1225"; (T.A.R. Liguria, sez. II, 27 maggio 2016, n. 529, a quanto consta, passata in giudicato). Le citate statuizioni sono pienamente pertinenti al caso di specie.

Infatti, l'ingiunzione della Provincia di La Spezia impugnata presuppone (come nel caso della sentenza citata) la debenza di canoni di concessione, in realtà non dovuti sulla base della natura statale sia del demanio fluviale, che di quello stradale in discorso.

Il primo motivo di ricorso è, dunque, fondato, ciò che basta ad annullare l'atto della Provincia di La Spezia in epigrafe indicato e rendere irrilevante l'analisi degli ulteriori motivi di ricorso.

In conclusione alla luce delle argomentazioni illustrate, il ricorso va accolto, per l'effetto va annullato il provvedimento della Provincia di La Spezia impugnato.

Le spese possono essere compensate in virtù della particolarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'impugnata ingiunzione di pagamento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO