

Pubblicato il 29/12/2023

N. 19993/2023 REG.PROV.COLL.
N. 06433/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6433 del 2023, proposto da Associazione Italiana Porti Turistici – Assomarinas e Marina Blu s.p.a. - Marina di Rimini, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Rodolfo Barsi e Carmenrita Lagioia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rodolfo Barsi in Lecce, in viale Oronzo Quarta, n. 16;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, in via dei Portoghesi, 12, è domiciliato *ex lege*;

per l'annullamento

del d.m. 30.12.2022, pubblicato nella G.U. del 7.2.2023, con cui il

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Direttore generale per la vigilanza sulle autorità di sistema portuale, per il trasporto marittimo e per vie d'acqua) ha stabilito che *“le misure unitarie dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornate, per l'anno 2023, applicando l'adeguamento del 25,15% alle misure unitarie dei canoni determinati per il 2022”*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2023 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 5 aprile 2023 (depositato il 20 aprile 2023) l'Associazione Italiana Porti Turistici – Assomarinas e la società Marina Blu - Marina di Rimini hanno chiesto l'annullamento del decreto del Direttore generale per la vigilanza sulle Autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne del Dipartimento della mobilità sostenibile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 30 dicembre 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 31, il 7 febbraio 2023, recante *“Aggiornamenti relativi all'anno 2023, delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime”*.

2. Il ricorso è affidato a un'unica doglianza: *“Violazione dell'art. [0]4 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400”*.

2.1 L'art. 04, co. 1, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (conv. con modif. dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494), stabilisce che *“I canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornati annualmente, con decreto del Ministro della marina mercantile, sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e per i corrispondenti valori per il mercato all'ingrosso”*. Parte ricorrente offre una ricostruzione del metodo di definizione degli indici ISTAT in questione arrivando alla conclusione che, nel momento in cui - nel 1993 - individuò i due indici tra cui effettuare la media per determinare l'aggiornamento della misura del canone, il legislatore fosse “senza dubbio” a conoscenza dell'esistenza dell'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, cui, tuttavia, preferì l'indice dei valori per il mercato all'ingrosso. Quest'ultimo “non viene pubblicato dall'ISTAT dall'anno 1998”; conseguentemente, secondo parte ricorrente, l'aggiornamento del canone dovrebbe essere “rapportato all'unico elemento pubblicato”, vale a dire l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai ed impiegati. Viceversa, la sostituzione dell'indice dei prezzi per il mercato all'ingrosso con quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali sarebbe “arbitraria perché non disposta da alcun provvedimento”.

2.2 Nel ricorso si sostiene altresì l'arbitrarietà della sostituzione in questione sia per la metodologia sottesa alla scelta sia per il contenuto dei “panieri” relativi ai due indici utilizzati, da cui discenderebbe la duplicazione di alcune “voci”.

3. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è costituito in resistenza con atto formale e, successivamente, ha depositato documenti.

4. Con ordinanza 4 ottobre 2023, n. 6608, rilevato che con ordinanza n. 3516 del 31 agosto 2023 il Consiglio di Stato (sez. VII) aveva accolto

l'“istanza cautelare in primo grado” nell'ambito di un giudizio proposto innanzi a questo Tribunale per l'annullamento del decreto ministeriale in questione, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione del merito. 5. All'udienza pubblica del 5 dicembre 2023, il Collegio ha prospettato il possibile difetto di giurisdizione e, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha a oggetto la domanda di annullamento del decreto ministeriale 30 dicembre 2022, recante “*Aggiornamenti relativi all'anno 2023, delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime*”, nella parte in cui, in asserita violazione dell'art. 04 d.l. n. 400 del 1993 (conv. dalla l. n. 494/1994), utilizza l'indice dei prezzi “*alla produzione dei prodotti industriali*” in luogo dell'indice “*per il mercato all'ingrosso*”, così determinando - a parere di parte ricorrente - un incremento del canone dovuto dai concessionari.

2. Il ricorso è inammissibile, in quanto la controversia esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo per appartenere a quella del giudice ordinario.

3. L'art. 133, co. 1, lett. b), c.p.a. stabilisce che “*sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: (...) b) le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche*”.

Tale previsione è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso che “*rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un*

potere di intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia nell'an che nel quantum), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo (Cass., Sez. Un. 17 dicembre 2020, n. 28973)” (cfr. Cass. civ., sez. un., 4 luglio 2022, n. 21139; si veda anche Cass. civ., sez. un., 18 giugno 2020, n. 11867 e Cons. Stato, sez. VII, 14 giugno 2023, n. 5829).

Costituisce in effetti principio consolidato - oggetto di plurime pronunce della giurisprudenza amministrativa, conformi all'indirizzo delle Sezioni unite della Cassazione (cfr. ord. 17 giugno 2010, n. 14614) - che la previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di concessioni di beni pubblici fa salva la giurisdizione del giudice ordinario ove si controverta su questioni di carattere meramente patrimoniale, che non incidano sulla qualificazione del rapporto concessorio sottostante (in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. VII, 11 gennaio 2023, n. 375, richiamata anche da Cons. Stato, n. 5829/2023 cit.; Tar Lazio, sez. IIIs, 15 dicembre 2022, n. 16897).

Viceversa, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo qualora la (ri)determinazione del canone di occupazione di beni del demanio dipenda da una “*differente interpretazione*” e da una “*mutata classificazione della tipologia di occupazione*”; in tale ipotesi, infatti, viene in rilievo un provvedimento amministrativo con cui si incide sull'economia dell'intero rapporto concessorio, attraverso l'esercizio di poteri autoritativi di qualificazione del tipo di utilizzazione delle aree

concesse, di cui la diversità di canone è (solo) una (possibile) conseguenza (Cass. civ., sez. un., 1° luglio 2010, n. 15644, sulla rideterminazione dei canoni demaniali marittimi da parte di un'autorità portuale in applicazione della l. n. 296 del 2006; cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2011, n. 787).

Sono cioè “devolute alla giurisdizione ordinaria le controversie in cui si verta sul solo ammontare del corrispettivo dovuto al concessionario (...) e la sua determinazione non dipenda dall'esercizio delle prerogative pubblicistiche dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 17 dicembre 2020, n. 8100, richiamata da Cons. Stato, sez. V, 8 aprile 2021, n. 2842, e giurispr. indicata).

4. Nel caso in esame, l'oggetto della domanda (c.d. *petitum* sostanziale) – sulla cui base deve essere individuata la giurisdizione (tra le tante, cfr. Cass. civ., sez. un., 22 settembre 2022, n. 27748) – non è costituito dalla verifica della corretta interpretazione e della qualificazione di un rapporto di concessione (da cui eventualmente consegua una diversa determinazione del canone).

4.1 Dagli atti di causa emerge, infatti, con chiarezza, che si controverte della mera determinazione (dell'aggiornamento) del *quantum* dei canoni concessori dovuti: l'oggetto del contendere non involge la definizione della natura giuridica di un rapporto concessorio.

Sicché, essendo contestata l'entità dell'adeguamento annuale, non vengono in rilievo “situazioni collegate all'applicazione di un potere amministrativo, con conseguente posizione soggettiva della [parte] ricorrente di interesse legittimo” (Tar Lazio, sez. III, 26 luglio 2021, n. 8946), bensì solo questioni meramente patrimoniali.

4.2 Ad analoghe conclusioni si potrebbe pervenire anche ove si volesse aderire a quell'orientamento giurisprudenziale per cui “*se è impugnato*

un atto di rideterminazione dei canoni concessori occorre valutare se sia per esercizio di attività vincolata ovvero per atto discrezionale. Nel primo caso la situazione soggettiva del privato è di diritto soggettivo e la controversia è della giurisdizione ordinaria, nel secondo di interesse legittimo e la controversia è della giurisdizione amministrativa (...). La rideterminazione dei canoni concessori ha natura vincolata quando le condizioni e i presupposti fattuali per l'incremento sono già stabiliti dalla legge (...)" (Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2019, n. 1034, e giurispr. ivi richiamata); sicché "[l]e controversie attinenti alla sola rideterminazione dei canoni concessori, in applicazione di una cogente disposizione normativa, dovuti per la concessione d'uso di un bene pubblico appartengono alla giurisdizione ordinaria, avendo ad oggetto diritti soggettivi a contenuto patrimoniale (Cass., Sez. Un., 4 settembre 2018, n. 21597)" (Tar Lazio, sez. V ter, 4 ottobre 2023, n. 14698).

Nel caso di specie, il ridetto art. 04, co. 1, d.l. n. 400/1993 stabilisce che *"I canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornati annualmente (...) sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e per i corrispondenti valori per il mercato all'ingrosso"*.

Non viene pertanto in rilievo un'attività valutativa/discrezionale, in quanto l'amministrazione si deve limitare – e si è limitata, come ogni anno – ad acquisire gli *"indici determinati dall'ISTAT"*, tra i quali ha effettuato la *"media"*, vale a dire la sola (ed elementare) operazione matematica richiesta dalla norma.

In sostanza, l'atto del Ministero consiste in *"un mero aggiornamento 'ex lege', e vincolato, del canone stesso – come tale legato all'aggiornamento ISTAT ex d.l. n. 400/93 cit."* (Tar Lazio, sez. III, n. 8946/2021 cit.), non essendo in gioco alcuna spendita di potere critico-

valutativo inerente alla determinazione del canone, diversamente dalle ipotesi in cui è, viceversa, ravvisabile un potere discrezionale della P.A., essendo previsto, ad esempio, un canone minimo e aumenti gradualmente, calcolati in rapporto alle caratteristiche oggettive e alle capacità reddituali dei beni, nonché alle effettive utilizzazioni consentite (cfr. Cass. civ., sez. un., 12 gennaio 2007, n. 411, in relazione al canone determinato ai sensi dell'art. 2 legge n. 1501 del 1961, *“L'Amministrazione è tenuta a graduare gli aumenti dei canoni minimi sulla base dell'utilità economica che i concessionari traggono dalla concessione”*, e dell'art.16, comma terzo, d.P.R. n. 328 del 1952 *“La misura del canone per le singole concessioni deve essere concordata (...) in relazione alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario”*).

4.3 In conclusione, la fattispecie all'esame del Collegio appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto il conflitto tra P.A. e concessionari (singoli o associati), non si configura secondo il binomio potere-interesse (v. Cass. civ. sez. un., n. 411 del 2007, cit.) e ciò sia perché non vi è definizione della natura del rapporto concessorio sia perché l'aggiornamento del canone è stabilito direttamente ed esclusivamente dalla legge, senza che sullo stesso possa incidere in qualche modo un'autonoma determinazione dell'autorità ministeriale.

5. Né a sostegno della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo potrebbe addursi la circostanza che il citato articolo 04 d.l. n. 400/1993 demanda non ai singoli concedenti ma all'amministrazione statale l'indicazione della *“media”* tra i due menzionati indici statistici.

5.1 Come noto, per effetto delle riforme realizzate, tra l'altro, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. art. 105, comma 2, lett. 1),

in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la gestione delle concessioni dei beni demaniali marittimi compete alle regioni (e ai comuni), con l'eccezione delle funzioni riguardanti il Sistema informativo del demanio marittimo gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (c.d. "SID" o "Portale del mare"). Fatte salve alcune eccezioni, la gestione delle concessioni è cioè trasferita alle regioni e, in caso di sub-delega, ai comuni, riservando il potere di indirizzo e di coordinamento, nonché la titolarità dominicale dei beni allo Stato a cui, peraltro, spettano le relative entrate (cfr. Corte conti, Sez. contr. gest. amm. Stato, delib. 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G). Regioni e comuni, in quanto titolari delle competenze e delle funzioni gestorie sui beni del demanio marittimo, provvedono in linea generale alla pianificazione delle concessioni, al rilascio, alla revoca e alla decadenza delle stesse, al controllo sui corretti utilizzi dei beni, ai provvedimenti in caso di occupazioni abusive e anche alla quantificazione e riscossione dei canoni.

In sintesi: i proventi derivanti dall'utilizzazione dei beni del demanio marittimo sono di spettanza dell'Erario (cfr. Corte conti, delib. n. 20/2021/G cit.); la definizione del *quantum* dei canoni è delegata alle regioni e/o ai comuni, che, “[i]n attesa dell’effettiva attuazione del trasferimento di parte del demanio marittimo alle Regioni già previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85” (C. cost., 1° marzo 2022, n. 46), vi provvedono applicando i criteri che stabilisce lo Stato (cfr. C. cost., 13 aprile 2018, n. 73, richiamata anche da Tar Lazio, sez. II *quater*, 9 gennaio 2023, n. 241).

5.2 Tanto chiarito, deve ritenersi che anche oggi - sia pure in un quadro ordinamentale mutato in conseguenza delle riforme intervenute - l'indicazione, ad opera di un decreto ministeriale, della “*media*” degli

indici statistici in questione, così come prevista dall'art. 04 d.l. n. 400/1993, sia mera espressione della pretesa creditoria del titolare del bene demaniale, limitandosi il decreto ministeriale impugnato a integrare, con portata solo ricognitiva, la norma primaria dello Stato che stabilisce l'adeguamento annuale dei canoni e ne fissa la misura (in concreto determinata all'esito della semplice operazione aritmetica di cui si è detto).

5.3 In definitiva, l'assegnazione del compito di calcolare la "*media*" in questione all'autorità statale - anziché alla singola amministrazione concedente - non serve a mutare l'oggetto della controversia, che verte pur sempre, come detto, sulla determinazione (in modo automatico) dell'aggiornamento del *quantum* dovuto a titolo di canone e, dunque, su questioni propriamente patrimoniali, senza che venga in alcun modo in rilievo l'esercizio di attività discrezionali afferenti al rapporto concessorio sottostante.

6. In conclusione, per le ragioni esposte, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per essere la controversia devoluta alla cognizione del giudice ordinario, dinnanzi al quale il giudizio potrà essere riproposto secondo le condizioni ed entro i termini di cui all'art. 11 c.p.a.

7. La novità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sez. V *ter*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre
2023 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Annalisa Tricarico

IL PRESIDENTE
Mario Alberto di Nezza

IL SEGRETARIO