

GIURISDIZIONE: Demanio e patrimonio - Canoni demaniali - Controversie in materia - Giurisdizione del G.O. - Sussiste - Ragioni - Fattispecie.

Tar Campania - Salerno, Sez. III, 24 novembre 2022, n. 3154

“[...] la vertenza portata all’attenzione del Tribunale concerne esclusivamente la determinazione dei canoni per la concessione del bene pubblico di cui sopra, ed ha quindi, evidentemente, ad oggetto “diritti soggettivi a contenuto patrimoniale”, in applicazione di una cogente disposizione normativa, senza involgere – diversamente da quanto opinato dal Comune nella premessa del ricorso – valutazioni circa l’esercizio di poteri discrezionali, da parte dell’autorità regionale.

Del resto, è lo stesso contenuto delle doglianze attoree, volto a patrocinare la tesi che “la stima del canone base per l’area oggetto di concessione, doveva effettuarsi attraverso l’applicazione del coefficiente previsto tabella dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”, con le conseguenti riduzioni di legge, a rendere palese come la controversia involga esclusivamente questioni attinenti alla determinazione del canone in oggetto, vale a dire profili di natura paritetica senz’altro rientranti nel novero dell’eccezione alla giurisdizione esclusiva del G.A., ex art. 133 co. 1 lett. b), in tema di concessione di beni pubblici, rappresentata dalle “controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi” [...].

[...] il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del G. A., spettando la cognizione della presente controversia all’A.G.O., innanzi alla quale il processo potrà essere riproposto nel termine di cui all’art. 11 cpv. c. p. a. [...].”

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e dell’Agenzia del Demanio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell’udienza pubblica di smaltimento del giorno 11 novembre 2022, tenuta da remoto in modalità TEAMS, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

FATTO

Il Comune ricorrente, premesso che la presente vicenda trae origine dall'adozione, da parte della Regione, del decreto dirigenziale n. 91 dell'1.08.2017, trasmesso con nota prot. n. 2017.0530194 del 2.08.2017 ed acquisito al protocollo comunale al n. 9713 del 2.08.2017, con cui era stata rilasciata, al Comune di Maiori, la concessione dell'area demaniale di mq. 6914 costituente la superficie estradossale della copertura del fiume Regina Maior, nel tratto compreso tra la foce e l'incrocio con via Roma, individuata in catasto ai fogli 7 e 20, per uso carrabile, pedonale e per l'installazione di strutture amovibili, a servizio di esercizi commerciali di ristorazione; che tale provvedimento aveva riunito, in un unico atto, tutti i pregressi, e scaduti, decreti autorizzativi, di cui era titolare il Comune di Maiori, riferiti all'utilizzo di aree estradossali della copertura del fiume Regina Maior, costituenti di fatto il corso principale del paese; che, a quanto era dato evincere dal decreto e, prima ancora, dalla nota del Genio Civile, prot. n. 2017.0372564 del 25.05.2017, la concessione riguardava un'area complessiva di mq. 6.914, di cui mq. 3.156 ad uso carrabile e mq. 3.758 ad uso pedonale (di questi ultimi, 368 mq. erano destinati all'installazione di strutture precarie, a servizio di attività commerciali); lamentava che, per il rilascio della concessione, il Genio Civile di Salerno aveva chiesto, al Comune, la corresponsione delle indennità per occupazione pregressa, relative agli ultimi dieci anni, a partire dal 2008 (periodo 2008/2017), determinata con riferimento alla tabella dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, diverse da finalità turistico ricreative, per un totale di € 129.797,34, oltre spese postali per € 4,00 ed oltre al deposito cauzionale di € 21.784,48, corrispondente al doppio del canone base di € 10.892,24 stimato con riferimento all'importo unitario di € 1,57539/mq., riferito all'anno 2008 (tratto dalla tabella suddetta), moltiplicato per l'area complessiva chiesta in concessione, ovvero: canone base riferito all'anno 2008 = €. 1,57539/mq. x 6.914 mq. = €. 10.892,24; esponeva che, a fronte della determinazione operata, il Comune, al fine poter ottenere la regolarizzazione delle strutture insistenti sulle aree, nonché la corretta fruizione degli spazi aperti al pubblico, con determina n. 56 del 31.7.2017, sulla scorta della comunicazione prot. n. 9113 del 17.07.2017, con la quale veniva determinato l'importo da versarsi, prodromico al rilascio del provvedimento concessorio, nonché della diffida, prot. n. 9123 del 18.07.2017, liquidava, alla Regione Campania, la somma pari ad € 25.959,47 quale pagamento parziale del canone complessivamente richiesto, nonché la somma di € 21.784,48 a titolo di deposito cauzionale, facendo salva ogni rideterminazione degli importi richiesti; tanto premesso, avverso la determinazione, cui era pervenuto l'Ufficio regionale, articolava le seguenti censure: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3 E 97 COST., 2, 3 E 7 L. N. 241/1990 E S.M.I., L. 537/1993, D.LGS 112/1998, 3, D.L. N. 400/1993 E S.M.I., L. 04.12.1993, n. 494 ED ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E

DI MOTIVAZIONE, PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO, sostanzialmente lamentando che, per la definizione dell'indennità, pretesa dalla Regione, fosse stata utilizzata “la tabella dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, diverse da finalità turistico ricreative”, e, per l'effetto, la mancata applicazione, da parte dell'Ufficio, della riduzione del canone annuo di concessione, stabilita dalla lettera d) del co. 1 dell'art. 3 del d. l. 400 del 5.10.1993, conv. con modificaz. in l. 4.12.1993, n. 494 e s.m.i., nonché eccedendo la prescrizione, per la parte eccedente i cinque anni a ritroso, a partire dal 2.8.2017 al 2.8.2012.

Premetteva, peraltro, a tali censure, alcune considerazioni, in tema di “radicamento della giurisdizione del presente giudizio innanzi a codesto Tribunale”, osservando che “in materia di concessioni amministrative, le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi, riservate alla giurisdizione del giudice ordinario, sono solo quelle con contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della p.a. a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della p.a. sul rapporto concessorio sottostante, ovvero quando investa – come nella specie – l'esercizio di poteri discrezionali – valutativi nella determinazione del canone e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia sull'an che sul quantum), la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cons. St. sez. VI 12 01.2011 n. 99); nella specie, l'area oggetto di concessione è costituita da un tratto di copertura dell'alveo del torrente Reginna Maior, da aree circostanti di uso pubblico, da aree occupate da strutture commerciali rimovibili (dehors). L'ente regionale, dunque, nella valutazione complessiva della superficie da concedere in uso, ha operato una valutazione (discrezionale) sulla natura di tali aree e sulla relativa applicazione del coefficiente per la tassazione. Pertanto, in assenza di un automatismo, l'attività (discrezionale) esercitata, deve sussumersi nella giurisdizione del Giudice adito, cui spetta la definizione della presente controversia”.

Si costituivano in giudizio la Regione Campania, svolgendo varie eccezioni preliminari e controdeducendo al ricorso, il Ministero dei Beni delle Attività Culturali, con memoria di stile e l'Agenzia del Demanio, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

Con ordinanza, resa dalla Seconda Sezione di questo Tribunale all'udienza in c. d. c. del 6.12.2017, era respinta la domanda cautelare, avanzata dal Comune, sulla scorta della seguente motivazione: “Rilevato che il ricorso, ad un primo sommario esame, non pare favorevolmente valutabile ai fini cautelari, in considerazione della natura esclusivamente patrimoniale del pregiudizio dedotto dal

Comune ricorrente, e, quindi, del difetto di un “periculum in mora” concretamente apprezzabile nella presente sede”.

All’udienza pubblica di smaltimento dell’11.11.2022 la Sezione rilevava il possibile difetto di giurisdizione del G.A. rispetto all’impugnativa in oggetto; indi la causa passava in decisione.

DIRITTO

Rileva il Tribunale come – in disparte le altre eccezioni preliminari, variamente dispiegate dalla Regione Campania e dall’Agenzia del Demanio – nella specie difetta la giurisdizione del T.A.R. a conoscere della presente controversia, spettando la decisione circa la stessa all’A.G.O., conformemente all’art. 133 (“Materie di giurisdizione esclusiva”), comma 1, lett. b), del c. p. a.: “1. 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”.

Cfr. Cassazione civile, Sez. un., 18/06/2020, n. 11867: “In materia di concessioni amministrative di beni pubblici, il D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. b), (come il previgente della L. n. 1034 del 1971, art. 5, mod. dalla L. n. 205 del 2000, art. 7), nell’attribuire la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo fa espressamente salve le controversie aventi ad oggetto indennità, canoni od altri corrispettivi, che restano assoggettate al regime generale, a seconda che involgano diritti soggettivi a contenuto patrimoniale o l’esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione dei canoni od alla debenza del rimborso; ne consegue che le 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”.

Nella specie, con il decreto impugnato, il dirigente dell’U. O. D. Genio Civile di Salerno – Presidio Protezione Civile – Dip. 50 – Dir. G. 9 – U. O. D. 16 della Regione Campania, nel rilasciare, al Comune di Maiori, la concessione dell’area demaniale di mq 6.914 costituente la superficie estradossale della copertura del fiume Reginna Maior, nel tratto compreso tra la foce e l’incrocio con via Roma, individuata in catasto ai fogli 7 e 20, stabiliva che: “La concessione è subordinata al pagamento annuale del canone, codice tariffa 1518, che per l’anno 2017 è stabilito in € 13.487,51, comprensivo della Tassa Regionale del 10%, e che sarà di anno in anno rivalutato secondo gli indici ISTAT”; che “il Comune di Maiori dovrà corrispondere il restante importo delle indennità di occupazione pari a € 103.837,87 in 4 rate annuali dell’importo ciascuna di € 25.959,47 con le

seguenti scadenze: (...); che “il deposito cauzionale di € 21.784,48, già corrisposto dal Comune di Maiori, pari al doppio del canone annuo base rivalutato, codice tariffa 1519, costituito a garanzia del pagamento dei canoni e dell’esatta osservanza di tutte le disposizioni contenute nel presente provvedimento, è infruttifero e sarà restituito, a richiesta dell’interessato, al rilascio dell’area demaniale, previo accertamento da parte di funzionari dell’Unità Operativa Dirigenziale Genio Civile di Salerno circa l’avvenuto rispetto di tutte le clausole e condizioni contenute nel presente decreto”; e che “per gli anni successivi il pagamento del canone, aggiornato secondo gli indici ISTAT e con l’applicazione della tassa regionale vigente, salvo eventuali conguagli, dovrà effettuarsi entro il marzo di ogni anno (...), rimossa qualunque eccezione per qualsiasi causa, ciò anche nel caso di pendente contestazione giudiziale per pretesi compensi ed abbuoni”.

Come può agevolmente notarsi dalla lettura del contenuto dispositivo del decreto dirigenziale gravato, la vertenza portata all’attenzione del Tribunale concerne esclusivamente la determinazione dei canoni per la concessione del bene pubblico di cui sopra, ed ha quindi, evidentemente, ad oggetto “diritti soggettivi a contenuto patrimoniale”, in applicazione di una cogente disposizione normativa, senza involgere – diversamente da quanto opinato dal Comune nella premessa del ricorso – valutazioni circa l’esercizio di poteri discrezionali, da parte dell’autorità regionale.

Del resto, è lo stesso contenuto delle doglianze attoree, volto a patrocinare la tesi che “la stima del canone base per l’area oggetto di concessione, doveva effettuarsi attraverso l’applicazione del coefficiente previsto tabella dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”, con le conseguenti riduzioni di legge, a rendere palese come la controversia involga esclusivamente questioni attinenti alla determinazione del canone in oggetto, vale a dire profili di natura paritetica senz’altro rientranti nel novero dell’eccezione alla giurisdizione esclusiva del G.A., ex art. 133 co. 1 lett. b), in tema di concessione di beni pubblici, rappresentata dalle “controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi”.

Cfr., a sostegno, T. A. R. Puglia – Lecce, Sez. I, 10/03/2014, n. 716: “Ai sensi dell’art. 133 c.p.a., devono intendersi devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, con esclusione delle controversie su canoni ed indennità rimaste, come già disposto dall’art. 5 comma 2, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, alla giurisdizione ordinaria; in effetti il criterio per la linea di demarcazione fra le due giurisdizioni non può che essere fornito dalla res litigiosa, distinguendo i casi in cui si controverte sul rapporto di concessione e sulla sua conformazione da quelli in cui si discute esclusivamente dell’adempimento delle obbligazioni che ne sono scaturite, *con la conseguenza che si resta nell’ambito della materia dell’adempimento di crediti pecuniari anche se*

il giudice ordinario, per accertarne l'esistenza, il quantum o l'esigibilità, deve risolvere punti controversi in tema di interpretazione delle regole del rapporto di concessione, come dettate dal provvedimento amministrativo o da convenzioni".

Conformemente a tali argomentazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del G. A., spettando la cognizione della presente controversia all'A.G.O., innanzi alla quale il processo potrà essere riproposto nel termine di cui all'art. 11 cpv. c. p. a.

Le spese di lite, per la natura formale della decisione, meritano d'essere eccezionalmente compensate tra tutte le parti, con espressa declaratoria d'irripetibilità del contributo unificato versato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile, per difetto di giurisdizione del G. A., indicando nell'A.G.O. il giudice nazionale fornito di giurisdizione in materia, innanzi al quale il processo potrà essere riproposto nel termine di cui all'art. 11 cpv. c. p. a.

Spese compensate e contributo unificato irripetibile.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2022, tenuta da remoto in modalità TEAMS, con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Valerio Bello, Referendario

IL SEGRETARIO