

Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9421

Giurisdizione e competenza – In materia di canoni di concessione – Nella specie, giudizio impugnatorio di un atto a contenuto generale - Giurisdizione esclusiva del G.A. – Cognizione delle singole controversie aventi ad oggetto l'applicazione dei canoni in relazione a specifici rapporti concessori - Giurisdizione dell'A.G.O.

N. 09421/2010 REG. DEC.

N. 06645/2008 REG. RIC.

N. 06644/2008 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 6645 del 2008, proposto dalla s.p.a. Autostrada dei Fiori, in persona del legale rappresentante;

contro

La Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituitosi nel secondo grado del giudizio;
la Provincia di Imperia, in persona del legale rappresentante pro tempore;

sul ricorso in appello numero di registro generale 6644 del 2008, proposto dalla s.p.a. Autostrada dei Fiori, in persona del legale rappresentante pro tempore;

contro

La Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore;
la Provincia di Imperia, in persona del Presidente pro tempore;

per la riforma

quanto al ricorso n. 6644 del 2008:

della sentenza del Tribunale amministrativo della Liguria, Sezione I, n. 00456/2008, resa tra le parti, concernente DEFINIZIONE DEI CANONI DI CONCESSIONE E MODALITA' PAGAMENTO AREE DEMANIO IDRICO

quanto al ricorso n. 6645 del 2008:

della sentenza del Tribunale amministrativo della Liguria, Sezione I, n. 00455/2008, resa tra le parti, concernente DEFINIZIONE DEI CANONI DI CONCESSIONE E MODALITA' PAGAMENTO AREE DEMANIO IDRICO

Visti i ricorsi in appello ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 novembre 2010 il Cons. Manfredo Atzeni e uditi per le parti l'avvocato Fabrizio Paoletti, per delega dell'avv.to Alberti, e l'avvocato Pafundi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con distinti ricorsi al Tribunale Amministrativo della Liguria, proposti l'uno nei confronti della Regione Liguria e l'altro nei confronti della Provincia di Imperia, la

s.p.a. Autostrada dei Fiori impugnava la deliberazione n. 1412 in data 18/11/2005, con la quale la Giunta Regionale della Liguria aveva disciplinato i canoni del demanio idrico, sottoponendo i concessionari autostradali al pagamento del canone intero per l'occupazione e l'attraversamento di aree del suddetto demanio e facendo altresì salvi criteri ed i provvedimenti di riscossione assunti dalle province fino alla data di approvazione della medesima deliberazione; impugnava inoltre ogni atto connesso tra i quali, segnatamente, la delibera del Consiglio provinciale di Imperia n. 73 in data 29 luglio 2002, integrata con le delibere n. 116 del 10 dicembre 2002 e n. 90 del 20 dicembre 2004, nonché la nota del funzionario delegato al Settore urbanistica della medesima Provincia n. 53264 del 7 novembre 2005.

La società lamentava altresì la violazione dell'art. 1, secondo comma, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e degli artt. 91 e 101 della legge regionale della Liguria 21 giugno 1999, n. 18, e chiedeva quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

2. Con le sentenze in epigrafe il Tribunale Amministrativo della Liguria dichiarava il proprio difetto di giurisdizione.

3. Avverso le predette sentenze, insorge Autostrada dei Fiori s.p.a. chiedendo la loro riforma e l'accoglimento dei ricorsi di primo grado.

Si sono costituite in giudizio la Regione Liguria e la Provincia di Imperia chiedendo il rigetto degli appelli.

Alla pubblica udienza del 30 novembre 2010 questi ultimi sono stati assunti in decisione.

4. Gli appelli in epigrafe devono essere riuniti onde definirli con unica sentenza, essendo tra di loro connessi.

5. L'oggetto della controversia consiste nell'impugnazione della delibera, indicata in narrativa, con la quale la Giunta Regionale della Liguria dando attuazione alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18, ha individuato l'appellante fra i

concessionari di beni del demanio idrico da assoggettare al pagamento del relativo canone, e nell'impugnazione delle connesse delibere della Provincia di Imperia.

La Giunta Regionale ha infatti ritenuto che la legge 15 marzo 1997, n. 59, ed il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (in particolare gli artt. 86 – 89), nel trasferire alle regioni – fra l'altro – la gestione del demanio idrico, ivi compresa la determinazione dei canoni di concessione e l'introito dei relativi proventi, abbia trasferito anche la potestà di individuare i concessionari obbligati al pagamento del canone e quelli esentati.

La Giunta Regionale ha quindi ritenuto che il trasferimento di funzioni così disciplinato consentisse alle regioni di disciplinare autonomamente il regime delle esenzioni dal pagamento dei canoni ed ha innovato rispetto alla disciplina statale previgente, in base alla quale i concessionari di autostrade sono esentati dal pagamento dei canoni di cui si tratta, qualunque fosse la configurazione giuridica assunta nel tempo.

Tale deliberazione è stata impugnata di fronte al Tribunale Amministrativo della Liguria, il quale con le sentenze in epigrafe ha declinato la giurisdizione, affermando che la controversia rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 5, secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ai sensi del quale è fatta salva la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, conseguentemente escluse dall'applicazione del primo comma dello stesso articolo, che devolve alla giurisdizione dei tribunali amministrativi i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni o servizi pubblici.

6. La tesi dei primi giudici non è condivisa dal Collegio.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che rientrano nella sfera di cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria le controversie relative a rapporti paritetici, nelle quali l'Amministrazione concedente ed il concessionario deducono situazioni di

diritto ed obbligo, definite da norme sovraordinate in termini tali da escludere l'esercizio, da parte dell'Amministrazione, di facoltà discrezionali.

Nel caso ora sottoposto all'esame del Collegio, l'Amministrazione ha individuato ed esercitato una potestà discrezionale.

L'Amministrazione ha infatti ritenuto di poter individuare i soggetti tenuti al pagamento di canoni concessori senza essere vincolata dalla normativa statale.

Essa ha inoltre ritenuto che tale scelta potesse essere esercitata mediante un atto amministrativo a contenuto generale, sulla base dell'art. 101, primo comma, della legge regionale della Liguria 21 giugno 1999, n. 18, in base al quale "la Regione stabilisce, sentite le province, i canoni di concessione relativi alle aree e pertinenze del demanio idrico, nonché all'utilizzo di acque pubbliche nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle normative statali, in sostituzione dell'ammontare fissato nelle stesse."

La Giunta Regionale ha quindi ritenuto il suddetto conferimento di competenze sufficiente per operare anche in ordine alla disciplina del regime delle esenzioni dal pagamento del canone.

La Giunta ha operato con provvedimento a contenuto generale, senza riferimento ad alcuno specifico rapporto concessorio.

Alla luce di tali circostanze, ritiene il Collegio che la controversia rientri nell'ambito della giurisdizione esclusiva di cui all'art. 5, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

La controversia ha infatti per oggetto un atto a contenuto generale, e quindi un atto che costituisce esercizio di potestà ed ha per sua natura contenuto ampiamente discrezionale.

Le situazioni soggettive dei suoi destinatari di conseguenza hanno sempre natura di interessi legittimi, anche quando l'atto regolamenti l'esercizio dei poteri dell'Amministrazione nell'ambito della gestione delle concessioni che abbia

conferito a terzi (in termini C. di S., Sez. V, 4 agosto 2009, n. 4886; Cass., SS.UU., 10 dicembre 2001, n. 15603).

Alla luce di tali osservazioni, afferma in conclusione il Collegio che la controversia rientra nell'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo (in termini C. di S., Sez. VI, 6 aprile 2010, n. 1915, avverso la quale non vengono addotti argomenti nuovi).

Spetta invece all'Autorità giurisdizionale ordinaria la cognizione delle singole controversie aventi ad oggetto l'applicazione dei canoni di cui si tratta in relazione a specifici rapporti concessori, nell'ambito delle quali il giudice ha il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi, ai sensi dell'art. 5 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo.

7. In accoglimento degli appelli, in applicazione dell'art. 105, comma 1, del Codice del processo amministrativo, la sentenza di primo grado devono pertanto essere annullate, rinviando le cause al Tribunale Amministrativo della Liguria (con conseguente applicazione dell'art. 8, comma 2, delle norme di attuazione del Codice).

In considerazione della complessità della controversia, le spese dei due gradi del giudizio devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) riunisce gli appelli n. 6644/08 e n. 6645/08, definitivamente pronunciando, li accoglie e, in riforma delle sentenze gravate, dichiara la sussistenza della giurisdizione amministrativa di legittimità sui due ricorsi di primo grado e rinvia al Tribunale amministrativo della Liguria, ai sensi dell'art. 105 del Codice del processo amministrativo.

Compensa integralmente spese ed onorari del presente grado del giudizio fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/12/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)