

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 06194/2023 REG.RIC.
N. 07321/2023 REG.RIC.
N. 07478/2024 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 6194 del 2023, proposto da Gestione villaggi turistici Rosapineta s.a.s. di P. Brazzalotto & C., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Valerio Migliorini, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia del demanio, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Rosolina, non costituito in giudizio;

nei confronti

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Assiterminal - Associazione italiana Port & Terminal Operators, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Domenico Gentile e Davide Maresca, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 7321 del 2023, proposto da Asso.N.A.T. - Associazione nazionale approdi e porti turistici e Marina di San Rocco s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentate e difese dall'avv. Marco Machetta, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *p.t.*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 7478 del 2024, proposto da Associazione italiana porti turistici – Assomarinas e Marina blu s.p.a. - Marina di Rimini, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentate e difese dagli avv.ti Rodolfo Barsi e Carmenrita Lagioia, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *p.t.*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

(tutti i ricorsi)

- del decreto del direttore generale per la vigilanza sulle autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 30.12.2022 (pubblicato nella G.u.R.i., s.g., n. 31 del 7.2.2023), recante “Aggiornamenti relativi all'anno 2023, delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime”;

(soltanto per il ric. n.r.g. 6194/2023)

- della nota prot. n. 3669 del 23.2.2023 del Comune di Rosolina - Settore I, nella parte in cui, facendo applicazione del decreto di cui sopra, aumenta ad € 1.477.219,80 l'importo della polizza fideiussoria richiesta alla ricorrente *ex artt.* 17 reg. es. c.n. e 50 l.r. Veneto n. 33/2002, quantificando il canone demaniale 2023 per la concessione n. 23/2009 in €703.438,00.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia del demanio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2024 il dott. Pierluigi Tonnara 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 20 marzo 2023 (depositato il 17 aprile 2023) – iscritto al n.r.g. 6194/2023 – la società Gestione villaggi turistici Rosapineta di P. Brazzalotto & C. ha 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 per la 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”, e della conseguente nota prot. n. 3669 del 23 febbraio 2023 del Comune di Rosolina - Settore I, nella parte in cui, facendo applicazione del decreto di cui sopra, aumenta a € 1.477.219,80 l’importo della polizza fideiussoria richiesta alla ricorrente *ex artt. 17 reg. es. c.n. e 50 della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33*, quantificando il canone demaniale 2023 per la concessione n. 23/2009 in €703.438,00.

2. Il ricorso è stato affidato alle doglianze di seguito indicate.

I) “Violazione dell’art. 04 c. 1 del D.L. 400/1993 conv. in L. 494/1993”: l’art. 04, co. 1, del decreto legge 4 ottobre 1993, n. 400, conv. dalla legge 5 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”*. Al posto di quest’ultimo indice, non più trasmesso dall’Istat, secondo la parte ricorrente, il Ministero avrebbe “utilizzato l’indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, che riguarda tutt’altra fase del processo economico (produzione), che non è quella prevista dalla legge ai fini dell’aggiornamento dei canoni demaniali (distribuzione e consumo). La fonte primaria non solo si riferisce ai prezzi all’ingrosso, e non alla produzione, ma specifica altresì che occorre prendere in considerazione i valori ‘corrispondenti’ a quelli dell’indice FOI, ossia la stessa tipologia di beni, ma rilevati con riguardo a prezzi all’ingrosso anziché al dettaglio, mentre il Ministero ha utilizzato l’indice dei prezzi dei prodotti industriali. Mancando uno dei due indici ISTAT previsti dalla legge per la media, non può che essere utilizzato solo l’altro (l’alternativa sarebbe una media con il valore zero)”. A dire di parte ricorrente, pertanto, l’aumento avrebbe dovuto al più essere, “anziché del 25,15% (media di 8,6% e 41,7%), [...] del 8,6% (in alternativa la media tra 8,6% e zero, ossia 4,3%)”;

II) “Eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria, difetto di motivazione”: secondo la società ricorrente, il Ministero avrebbe “travisato i due

indici, come se l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali coincidesse con l'indice dei prezzi all'ingrosso", consistente invece in un indice diverso, oggi non più elaborato. Anche l'istruttoria del decreto in questione risulterebbe quindi "carente, sotto il profilo dell'accertamento degli indici da utilizzare, così come la sua motivazione, che non dà conto in alcun modo delle ragioni della 'sostituzione', che anzi non viene nemmeno menzionata";

III) "Incompetenza": sotto altro profilo, la "competenza all'emanazione del decreto attuativo di determinazione della percentuale di aggiornamento dei canoni demaniali, avente peraltro chiara natura normativa secondaria", sarebbe "attribuita dalla fonte primaria al Ministro (art. 04 c. 1 del D.L. 400/1993 conv. in L. 494/1993: *'I canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornati annualmente, con decreto del Ministro [...]'*)", mentre il decreto impugnato sarebbe stato "emanato dal Direttore Generale per la vigilanza sulle Autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua", sicché sarebbe "affetto anche da vizio di incompetenza";

IV) "Violazione dell'art. 17 c. 4 L. 400/1988": il decreto ministeriale avrebbe "natura normativa", in conformità ai canoni dettati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza 4 maggio 2012, n. 9, e pertanto avrebbe dovuto essere adottato mediante la procedura di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

3. L'ulteriore domanda proposta dalla parte ricorrente, e avente a oggetto l'annullamento dell'atto applicativo comunale, è motivata per derivazione a partire dalla prospettata illegittimità del decreto ministeriale gravato, per le ragioni sopra esposte, e, comunque, come conseguenza dell'annullamento dell'atto presupposto.

4. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del demanio si sono costituiti, con atto formale, il 5 maggio 2023.

5. Successivamente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha depositato

documenti.

6. È intervenuta ad *adiuvandum* Assiterminal - Associazione italiana Port & Terminal Operators.

7. Con ordinanza del 21 giugno 2023, n. 2510, il Consiglio di Stato (sez. VII), nel riformare l'ordinanza del Tar Lazio, sez. II *quater*, 16 maggio 2023, n. 2500, ha sospeso il decreto ministeriale impugnato.

8. Con successiva ordinanza del 19 ottobre 2023, n. 15486, la Sezione ha disposto l'acquisizione degli atti depositati tardivamente dall'Avvocatura generale dello Stato e ha invitato le parti a presentare eventuali repliche entro il 15 novembre 2023, rinviando la trattazione del ricorso alla pubblica udienza del 5 dicembre 2023.

9. A tale udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Con sentenza n. 19994 del 29.12.2023 il ricorso è stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

11. La pronuncia è stata riformata dal Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 5874 del 2.7.2024, con conseguente rimessione della causa davanti al Tribunale.

12. Con atto notificato e depositato il 14.8.2024 la parte ricorrente ha quindi riassunto la causa e, in vista dell'udienza di discussione, ha ribadito le censure già articolate con il ricorso introduttivo mediante il deposito di un'apposita memoria.

13. L'Assiterminal ha depositato un "atto di costituzione formale".

14. All'udienza pubblica del 26.11.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

15. Con separato ricorso notificato in data 11 aprile 2023 (depositato l'11 maggio 2023) – iscritto al n.r.g. 7321/2023 – l'Asso.N.A.T. - Associazione nazionale approdi e porti turistici e la società Marina di San Rocco hanno chiesto l'annullamento dello stesso decreto ministeriale sopra indicato.

16. La parte ricorrente ha articolato le seguenti censure.

I) "Violazione e/o mancata applicazione dell'art. [0]4 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, per aver utilizzato un indice di riferimento non previsto dalla normativa di legge": l'art. 04, co. 1, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (conv. con modif. dalla l. 5

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*”; al posto di quest’ultimo indice, non più trasmesso dall’Istat, secondo la parte ricorrente “l’unico parametro di riferimento per l’aggiornamento annuale dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime avrebbe dovuto essere esclusivamente quello dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati”, mentre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe “illegittimamente assunto, quale parametro di riferimento” l’indice dei prezzi della produzione dei prodotti industriali. Quest’ultimo non sarebbe “previsto dalla norma e [sarebbe] estremamente più penalizzante per i concessionari”;

II) “Violazione e/o mancata applicazione dell’art. 4 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, per aver utilizzato come valore di riferimento il valore del mese di settembre non previsto dalla normativa”: il decreto ministeriale impugnato avrebbe, altresì, “illegittimamente ed arbitrariamente utilizzato gli indici di riferimento ISTAT relativi alla mensilità di settembre”, contravvenendo alla relativa disciplina, che non indica “una specifica mensilità alla quale fare riferimento”; in assenza di diversi parametri normativi, il Ministero avrebbe dovuto prendere in considerazione la “media ponderata degli indici ISTAT verificatasi per tutto l’anno 2022, che sarebbe risultata di gran lunga inferiore ai parametri arbitrariamente utilizzati nel provvedimento impugnato”;

III) “Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti che sarebbero alla base del provvedimento impugnato e/o per difetto di istruttoria”: il provvedimento impugnato sarebbe, altresì, viziato per eccesso di potere, stante la supposta “errata valutazione, da parte dell’amministrazione, dei presupposti che sarebbero alla base dello stesso provvedimento”; in particolare, la misura dell’adeguamento annuale

del canone non potrebbe essere determinata dall'Amministrazione mediante l'utilizzo di un indice differente (l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali) rispetto a quelli previsti dalla legge; l'amministrazione avrebbe, altresì, "errato nella valutazione dei presupposti per l'emissione del provvedimento, nel punto in cui ha utilizzato gli indici ISTAT relativi ai mesi di settembre, nei quali si è verificato l'aumento più sfavorevole per gli amministrati"; da ultimo, l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali sarebbe stato calcolato "in misura integrale ('totale'), mentre la norma di riferimento (art. [0]4 Legge n. 494/1993) non prevede espressamente tale criterio di applicazione. A tale fine, dovrebbe quindi essere utilizzato il più favorevole principio previsto dall'art. 32 della Legge n. 392/78 in materia di locazione per uso non abitativo – da applicarsi, in assenza di altri specifici riferimenti normativi, in via analogica, quanto meno con riferimento alla determinazione dell'incremento Istat – che prevede la possibilità di un aggiornamento annuale del canone di locazione in misura non superiore al 75% dell'indice Istat (e non in misura 'totale')".

17. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è costituito in giudizio, con atto formale, il 22 maggio 2023 e ha depositato, successivamente, documenti.

18. Con ordinanza del 31 agosto 2023, n. 3516, il Consiglio di Stato (sez. VII), nel riformare l'ordinanza del Tar Lazio, sez. II *quater*, 31 maggio 2023, n. 2571, richiamando le valutazioni già espresse (con ord. n. 2510 del 2023) in relazione ad analoga vicenda contenziosa, ha accolto "l'istanza cautelare in primo grado", precisando che "con riferimento alla prognosi sull'esito del ricorso, il profilo concernente l'applicazione a fini di adeguamento del canone di un indice statistico non previsto a livello normativo richiede un approfondimento nella sede del merito".

19. All'udienza pubblica del 5 dicembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

20. Con sentenza n. 19990 del 29.12.2023 il ricorso è stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

21. La pronuncia è stata riformata dal Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 5535 del 21.6.2024, con conseguente rimessione della causa davanti al Tribunale.
22. Con atto notificato il 6.8.2024 (dep. il 7.8) la parte ricorrente ha quindi riassunto la causa dinanzi al Tribunale e, in vista dell'udienza di discussione, ha ribadito le censure già articolate con il ricorso introduttivo mediante il deposito di un'apposita memoria.
23. Il Ministero si è costituito per resistere con atto di stile.
24. All'udienza pubblica del 26.11.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.
25. Con distinto ricorso notificato il 5 aprile 2023 (depositato il 20 aprile 2023) – iscritto al n.r.g. 6433/2023 – l'Associazione italiana porti turistici – Assomarinas e la società Marina Blu - Marina di Rimini hanno chiesto l'annullamento del medesimo decreto ministeriale sopra indicato.
26. Il ricorso è stato affidato a un'unica doglianza: “Violazione dell'art. [0]4 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400”.
- 26.1. In particolare, la parte ha osservato che 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”*. La parte ha quindi offerto una ricostruzione del metodo di definizione degli indici Istat in questione arrivando alla conclusione che il legislatore del 1993, nell'individuare i due indici tra cui effettuare la media per determinare l'aggiornamento della misura del canone, 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".

26.2. 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".

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

28. Con ordinanza del 4 ottobre 2023, n. 6608, rilevato che con provvedimento 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.

29. All'udienza del 5 dicembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

30. Con sentenza n. 19993 del 29.12.2023 il ricorso è stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

31. La pronuncia è stata riformata dal Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 5805 dell'1.7.2024, con conseguente rimessione della causa davanti al Tribunale.

32. Con atto notificato e depositato il 10.7.2024 – iscritto come autonomo ricorso, a cui è stato assegnato il n.r.g. 7478/2024 – la parte ricorrente ha quindi riassunto la causa dinanzi al Tribunale.

33. Il Ministero si è costituito per resistere con atto di stile; la difesa erariale ha poi depositato una relazione sui fatti di causa predisposta dal Ministero con annessa documentazione.

34. La parte ricorrente ha quindi replicato con apposita memoria.

35. All'udienza pubblica del 26.11.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. *In limine litis*, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., deve essere disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe. Invero, le impugnative vertono sul medesimo atto (nel ricorso con n.r.g. 6194/2023 è gravato anche un atto consequenziale, ma soltanto in via derivata) e presentano analoghe censure; inoltre, anche le difese delle parti evocate nei tre giudizi sono di contenuto analogo e i processi hanno avuto un parallelo e simile svolgimento sino alla comune udienza pubblica di discussione.

2. Tanto chiarito, deve essere anzitutto esaminato il motivo con cui è stato dedotto il difetto di competenza dell'organo che ha adottato l'atto gravato (il dirigente e non il Ministro, come invece prospettato dalle parti private), in quanto l'eventuale fondatezza di tale censura comporterebbe il necessario assorbimento di tutte le restanti doglianze (vd. Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2015, n. 5, par. 8.3.2: "in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato [vd. art. 34, comma 2, c.p.a.], sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo *munus*").

2.1. Il motivo è privo di fondamento.

2.2. L'art. 04, co. 1, del decreto-legge 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"*.

2.3. La disposizione deve essere letta al lume del principio di distinzione tra politica e amministrazione, e in particolare di quanto previsto all'art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi del quale:

- *"Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti*

rientranti nello svolgimento ditali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale; d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi; e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni; f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato; g) gli altri atti indicati dal presente decreto” (comma 1);

- “Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati” (comma 2).

2.4. Orbene, l'atto gravato non ha natura regolamentare, essendo privo dei requisiti di innovatività, generalità e astrattezza (sulla distinzione tra atto amministrativo generale e regolamento, vd. di recente Cons. Stato, sez. VI, 23.2.2024, n. 1806). Invero, le modalità di aggiornamento del canone sono precisamente stabilite dal legislatore, dovendo avvenire “*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*”; in altri termini, il ruolo dell'amministrazione, per come conformato dalla fonte primaria, è quello di effettuare un'operazione aritmetica tra due valori statistici, senza poter influire in

modo alcuno sul futuro assetto dell'ordinamento giuridico. Ancora, i destinatari del decreto sono individuabili già *ex ante*, oltre che *ex post*: trattasi dei privati titolari delle concessioni demaniali marittime in essere. Inoltre, l'atto gravato è teso alla cura concreta di interessi pubblici, in particolare quello erariale all'uniforme applicazione dell'aggiornamento del canone a tutti i rapporti concessori in atto sull'intero territorio nazionale, tenuto conto del rischio di frammentazione dovuto alla pluralità degli attori pubblici coinvolti (lo Stato, proprietario dei beni e a cui spettano i proventi; le regioni e i comuni, incaricati della gestione).

2.5. Né il decreto ministeriale reca i "*criteri generali [...] di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi*" (art. 4, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 165/2001); come appena osservato, i criteri sono previsti direttamente dalla fonte primaria, essendo demandato al Ministero soltanto il compito, nell'ottica della già rammentata esigenza di omogenea gestione dei beni demaniali su tutto il territorio nazionale, di rendere manifesta la misura dell'aggiornamento *ex lege* dovuto sulla base del meccanismo di indicizzazione stabilito direttamente dalla fonte primaria.

2.6. In virtù di quanto precede, la censura di incompetenza articolata dalle parti ricorrenti deve essere disattesa.

3. Risulta invece fondato il motivo con cui le parti hanno dedotto l'illegittimità del decreto ministeriale per avere impiegato un indice statistico non contemplato dalla fonte primaria.

3.1. Per stessa ammissione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'incremento dei canoni del 25,15% stabilito dal decreto gravato non costituisce il risultato 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*", così come imposto dal legislatore (art. 04, co. 1, del d.l. n. 400/1993), bensì è stato determinato dall'amministrazione in base alla media tra il primo indice ("*i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati*") e quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali. In altri termini, l'indice espressamente individuato dalla fonte primaria (quello dei valori "*per il mercato*

all'ingrosso” corrispondenti ai “*prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati*”) è stato sostituito, in assenza di una modifica legislativa, dal diverso indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali. E che l'indice sia diverso è stato confermato proprio dall'Istat (nota del 3.10.2023; all. 3 res. nel fasc. n.r.g. 7478/2024): l'Istituto, dopo avere rammentato che il calcolo dell'indicatore dei valori per il mercato all'ingrosso è stato abbandonato per una asserita perdita di rilevanza dell'indicatore (evidentemente a fini statistici, perché la legge non è mutata), ha osservato che la comparazione con l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali “non è semplice”, perché “il paniere dell'indice dei prezzi praticati dai grossisti comprendeva anche i prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca (ortaggi e legumi freschi, frutta fresca e prodotti freschi della pesca marittima), fuori campo di osservazione dell'indice dei prezzi alla produzione dell'industria, mercato interno; mentre non comprendeva i prodotti dell'attività di fornitura di energia elettrica, gas e acqua, inclusi nel paniere dell'indice dei prezzi alla produzione dell'industria, mercato interno”. Si noti: gli indici sono quindi calcolati su beni diversi, in base a panieri differenti; dunque, non si tratta di un mero cambio di *nomen*, bensì di una ben diversa realtà economica sostanziale presa a riferimento dall'indice.

3.2. Quanto precede è senz'altro sufficiente a radicare la fondatezza della censura, giacché il principio di legalità, al cui rigoroso rispetto sono sottoposti i pubblici poteri, esclude che l'amministrazione possa disattendere la legge, impiegando un indice diverso da quello individuato dal legislatore.

3.3. Né a diverse conclusioni può pervenirsi sulla base del rilievo che nel contesto delle statistiche economiche l'indice dei valori “per il mercato all'ingrosso” corrispondenti ai “prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati” sarebbe stato gradualmente sostituito da quello dei prezzi alla produzione dell'industria. Se tale “sostituzione” può avere una giustificazione a livello statistico – nel senso che può risultare più pregnante osservare l'andamento dei prezzi di un determinato

paniere di beni piuttosto che di un altro per meglio decifrare la realtà economica –, ciò nulla dice invece sulla scelta del legislatore, mai oggetto di modifica, di rapportare l'aggiornamento della pretesa creditoria dello Stato per i beni demaniali a determinati indici, ritenuti adeguati alle esigenze dell'erario. Tale valutazione di adeguatezza, sottesa alla scelta legislativa, non può certo essere disattesa né tampoco superata dall'amministrazione. Essa, invero, è espressione di una determinata scelta politica e non è il mero precipitato di considerazioni tecniche; invero, tra le più svariate modalità di aggiornamento del canone, il Parlamento ha selezionato un meccanismo di indicizzazione legato alla media di due specifici indici, calcolati in relazione a determinati panieri, demandando all'amministrazione esclusivamente il compito di rilevare il risultato e manifestarlo con decreto, per poi rivolgere la pretesa ai concessionari in modo uniforme sul territorio nazionale. Sicché la sostituzione di un indice in luogo di un altro, ritenuta preferibile dall'Istat per ragioni di carattere tecnico-statistico (come visto, con una modifica sostanziale del paniere di beni oggetto di monitoraggio ai fini del calcolo), finisce in realtà, nel momento in cui è impiegata anche per l'aggiornamento dei canoni demaniali e non per finalità eminentemente statistiche, per violare la scelta del legislatore, per niente neutrale, ma espressione di valutazioni propriamente politiche; scelta che soltanto tale organo può in ipotesi modificare.

3.4. Del resto, per sgombrare il campo da qualsivoglia equivoco, è appena il caso di osservare che il legislatore, nei limiti del principio di ragionevolezza, può scegliere di strutturare l'aggiornamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali ai valori che ritiene preferibili tra i numerosi possibili. Sicché, la decisione dell'Istat di sospendere il calcolo dell'indice dei prezzi all'ingrosso sulla base di considerazioni che attengono alla migliore tecnica per la produzione di statistiche sull'evoluzione congiunturale del ciclo economico, quand'anche condivise a livello euro-unitario (cfr. Regolamento Ce n. 1165/98 del Consiglio del 19 maggio 1998), è irrelata rispetto alla decisione politica del legislatore, cristallizzata nella fonte primaria, di dare rilevanza a determinati indici per la diversa finalità di

aggiornamento dei canoni e di certo non si può ad essa imporre. Ciò che si vuole sottolineare, in altri termini, è che la legge relativa all'adeguamento del canone si colloca in un campo diverso da quello della disciplina dell'attività statistica, sicché le valutazioni compiute nell'ambito di quest'ultima – di carattere tecnico-economico – non possono essere trasposte *de plano* nel primo, dove campeggia l'apprezzamento politico, sommamente discrezionale, sull'*an* e sul *quomodo* dell'aggiornamento dei canoni demaniali.

Il legislatore quindi, tra le varie rilevazioni statistiche possibili, ha deciso di attribuire rilevanza, nella sua discrezionalità politica e ai limitati fini dell'aggiornamento dei canoni demaniali, alla media tra due precisi indici, che non possono essere sostituiti in tale contesto dall'amministrazione, a prescindere dalla solidità delle ragioni tecnico-economiche che potrebbero suggerire una tale operazione per la diversa finalità di analisi del ciclo economico.

3.5. Peraltro, nessuna disposizione né nazionale né euro-unitaria aveva imposto di sostituire l'indice menzionato dalla legge con quello poi calcolato dall'Istat o aveva vietato di continuare a calcolare il predetto indice; dunque, non solo nella specifica materia delle concessioni demaniali, ma anche nel più generale ordito normativo non è possibile individuare una scelta di politica legislativa che possa ragionevolmente sorreggere il decreto ministeriale impugnato.

3.6. Né può condividersi il tentativo della difesa erariale di sostenere che la fonte primaria contenga una sorta di "rinvio dinamico" alle valutazioni tecniche dell'Istat sugli indici da tenere in considerazione per l'aggiornamento dei canoni demaniali. Non solo una tale interpretazione non trova fondamento alcuno nella formulazione letterale della disposizione di legge, ma è esclusa dalla necessaria politicità della scelta parlamentare di dare rilevanza ad alcuni valori piuttosto che ad altri nell'ampio ventaglio delle possibili soluzioni; valori che, infatti, l'Istat rileva per le più svariate esigenze di analisi economica e a cui dunque il legislatore non ha deciso di rinviare in modo aperto, ma selezionando (in chiave politica) quelli

ritenuti più opportuni per la specifica finalità pubblicistica di aggiornamento dei canoni delle concessioni demaniali marittime.

4. In conclusione, i ricorsi, previa riunione, devono essere accolti, con conseguente annullamento degli atti gravati.

5. L'assoluta novità della questione giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando, così dispone:

- riunisce i ricorsi in epigrafe;
- accoglie i ricorsi e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF

Annalisa Tricarico, Referendario

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Pierluigi Tonnara

IL PRESIDENTE
Anna Maria Verlengia

IL SEGRETARIO