

Pubblicato il 13/01/2026

N. 00639/2026 REG.PROV.COLL.
N. 15010/2023 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 15010 del 2023, proposto da Terna - Rete elettrica nazionale s.p.a., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cesare Caturani, Giuseppe De Vergottini e Francesco Quintili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe De Vergottini in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 44;

contro

Ports of Genoa - Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale Genova, Agenzia del demanio - Liguria, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona dei legali rappresentanti *pp.tt.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono domiciliati;

per l'annullamento

dell'avviso di pagamento n. 445/D del 27 luglio 2023 inviato alla ricorrente in data 1° agosto 2023 recante la richiesta del canone, per

il periodo 01-01-2023 – 31-12-2023, in riferimento alla concessione demaniale marittima di cui all'atto rep. n. 149, reg. 16/2021 del 29 novembre 2021, relativa a un compendio demaniale marittimo su cui insistono tre elettrodotti in parte in cavo interrato e/o collocati nell'intradosso della strada sopraelevata e in parte aerei, nella misura pari a € 14.754,95, nonché della stessa concessione demaniale marittima di cui all'atto rep. n. 149, reg. 16/2021 del 29 novembre 2021 nella parte relativa alla determinazione del canone dovuto;

nonché per l'accertamento

del diritto della ricorrente all'applicazione, relativamente alla stessa concessione demaniale marittima di cui all'atto rep. n. 149, reg. 16/2021 del 29 novembre 2021, di un canone demaniale di mero riconoscimento determinato, per le occupazioni per fini di pubblico interesse, ai sensi del combinato disposto degli artt. 39, comma 2, del R.D. 30.3.1942, n. 327 (recante il "Codice della Navigazione") e 37, comma 2, del D.P.R. 15.2.1952, n. 328 (recante "Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione") nonché dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. 05.10.1993, n. 400 o, in subordine, all'applicazione della riduzione di cui all'art. 4 del D.M. del 19 luglio 1989;

e per la conseguente condanna

dell'Autorità resistente alla restituzione di tutte le somme che, nelle more, la ricorrente Terna s.p.a. ha versato in eccesso in favore della concedente e di cui si accerterà la non spettanza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intime;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2025 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 30.10.2023 (dep. il 13.11), Terna - Rete elettrica nazionale s.p.a. (di seguito, Terna) ha impugnato l'avviso di pagamento in epigrafe.

1.1. In punto di fatto la società ha dedotto:

- di essere titolare della concessione rep. n. 149, reg. 16/2021 del 29 novembre 2021, con cui l'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale l'ha autorizzata al subingresso nella concessione relativa a un compendio demaniale marittimo risalente all'11 luglio 1994, rep. 637 (e prorogata fino al 31 ottobre 2055) limitatamente ai tre elettrodotti costituiti dalle seguenti linee: - 132 kV "Genova T. – Fiera T. 096", che risulta in parte in cavo isolato interrato e in parte collocata nell'intradosso della sopraelevata di collegamento urbano;
- 132kV "Genova T – Morigallo – Der. Quadrivio T. 880" (linea aerea);
- 132 kV "CP Dogali – Genova T. 875" (linea aerea);
- che gli elettrodotti ai quali la concessione si riferisce sarebbero opere di preminente interesse pubblico e parte integrante della rete elettrica nazionale, attraverso la quale Terna espleta il servizio pubblico di trasmissione e dispacciamento dell'energia, in qualità di concessionaria.

1.2. A sostegno dell'impugnativa la parte ha articolato i seguenti motivi:

(i) *"Illegittimità per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 39 del Codice della Navigazione e dell'art. 37, comma 2, del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione, nonché del D.M. del 19 luglio 1989, d.l. n. 400/1993 e D.M. 5 agosto 1998, n. 342. Eccesso di*

potere per carenza di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta, irragionevolezza. Violazione artt. 3 e 97 Cost. nonché 12 preleggi. Motivazione perplessa e contraddittoria” - il canone ricognitorio troverebbe applicazione in favore di Terna in quanto la società svolgerebbe un’attività contraddistinta da un fine di pubblico interesse e, pur perseguendo uno scopo lucrativo, non ritrarrebbe gli utili *“dall’occupazione in sé e per sé e/o dall’uso concesso delle aree demaniali ma dallo svolgimento del servizio pubblico di cui la medesima è concessionaria e dai proventi tariffari connessi alla attività che essa è chiamata a svolgere a livello nazionale”*;

(ii) *“Illegittimità per violazione e/o falsa applicazione dell’art. 4 del D.M. del 19 luglio 1989. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta, irragionevolezza”* - in via subordinata, la fattispecie in discussione dovrebbe quanto meno godere della riduzione prevista dall’art. 4 d.m. 19 luglio 1989 per i casi di *“aree [...] specchi d’acqua, per i quali il concessionario non abbia un diritto esclusivo di godimento o per i quali il diritto di godimento sia limitato all’esercizio di una specifica attività che non escluda l’uso comune o altre possibili fruizioni consentite da leggi o regolamenti”*; invero, gli elettrodotti, essendo in gran parte posati in cavo isolato interrato o nell’intradosso della sopraelevata di collegamento urbano (e, in minima parte, aerei), non determinerebbero *“alcuna rilevante e apprezzabile soggezione nell’uso del bene pubblico da parte della collettività”*.

1.3. La società ha quindi chiesto l’annullamento dell’atto gravato, previo accertamento del diritto all’applicabilità del canone ricognitorio o del regime di cui all’art. 4 d.m. 19.7.1989, con conseguente condanna dell’Autorità alla restituzione delle somme

medio tempore già versate in eccesso dalla società e di cui si accerti la non spettanza.

2. Le Amministrazioni intime si sono costituite in resistenza con comparsa di stile.

3. Con memoria ex art. 73 c.p.a., depositata in data 7.11.2025, parte ricorrente:

- nel prendere atto che, nelle more del presente giudizio, il Consiglio di Stato ha ribadito il *“principio dell’inapplicabilità alle occupazioni poste in essere con gli impianti e le condutture della RTN del regime di cui al combinato disposto degli artt. 39, comma 2, del Codice della Navigazione e 37, comma 2, del Regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione”, “anche in relazione al servizio della trasmissione di energia elettrica per il tramite della rete RTN gestita da Terna (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, sentenza n. 9125/2024)”*, ha dichiarato che tale circostanza *“a prescindere da ogni valutazione sul merito delle enunciazioni di principio espresse nelle citate sentenze – acclara evidentemente un cambio di interpretazione da parte del Consiglio di Stato in merito alla normativa di cui la ricorrente invoca oggi l’applicazione”*;

b) ha ribadito l’interesse all’accertamento dell’illegittimità degli atti qui impugnati e della conseguente erroneità delle somme pretese sotto il secondo profilo denunciato con il ricorso, sebbene in via subordinata, *“ossia per la mancata applicazione della previsione di cui all’art. 4 del D.M. 19 luglio 1989 e, dunque, per la mancata applicazione della riduzione del canone del 50%”*.

4. Con memoria ex art. 73 c.p.a. (depositata in pari data) la difesa erariale ha eccepito l’incompetenza territoriale del Tribunale adito in favore del Tar della Liguria, l’inammissibilità del ricorso per acquiescenza alla misura del canone per come risultante dalla

concessione sottoscritta dalla società nonché l'infondatezza nel merito delle doglianze.

5. La parte ricorrente ha replicato (dep. del 18.11) alle opposte eccezioni e ha ribadito la sopravvenuta carenza di interesse (già rappresentata nella memoria ex art. 73 c.p.a.) relativamente all'invocata applicazione del canone ricognitorio.

6. All'odierna udienza, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale deve essere scrutinata l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata dalla difesa erariale.

1.1. L'eccezione è infondata.

1.2. Ai sensi dell'art. 135, co. 1, lett. f), c.p.a. rientrano nella competenza funzionale del Tar del Lazio *"le controversie di cui all'art. 133, co. 1, lett. o) limitatamente a quelle concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti, salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2"*.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che il predetto disposto *"non può che essere riferito, non solo ai provvedimenti concernenti l'autorizzazione alla realizzazione dei rigassificatori, ma anche a tutte quelle manifestazioni dei pubblici poteri che, anche indirettamente, attengano alla costruzione degli impianti in questione"* (ord. n. 29 del 26.7.2012).

1.3. Nel caso che occupa, è pacifico che la concessione è stata rilasciata *"allo scopo di esercire nell'interesse dello Stato gli elettrodotti come sopra individuati"* (art. 1.3 dell'atto di concessione;

all. 2 ric.), *“per espletare sulle aree concesse il servizio pubblico di trasmissione e dispacciamento dell’energia elettrica”* di cui Terna è a sua volta concessionaria, sicché la controversia concerne, nei sensi dianzi precisati, *“infrastrutture di trasporto ricomprese [...] nella rete di trasmissione nazionale”* (cfr. Tar Lazio, sez. III-s, 5.11.2020, n. 11458).

2. Parimenti infondata è l’eccezione di inammissibilità dell’impugnativa per acquiescenza.

2.1. In particolare, è stato già chiarito in giurisprudenza che le obbligazioni del concessionario di corrispondere il previsto canone annuale nel corso della concessione, pur discendendo da una unica fonte negoziale, quali prestazioni periodiche, sono tra loro indipendenti, così come le corrispondenti pretese dell’Amministrazione concedente (si veda Cass. Civ., Sez. un. 9 febbraio 2011, n. 3162, in tema di concessione di acque pubbliche, secondo cui i canoni rappresentano *“più prestazioni aventi un titolo unico e però ripetute nel tempo ed autonome le une dalle altre, nel senso che ciascuna di esse non ha con quelle precedenti e successive altro legame che non sia quello di essere fondata sul medesimo, comune rapporto giuridico”*): sicché la contestazione in giudizio di ciascuna pretesa non è condizionata dall’impugnazione delle precedenti, e, in carenza, le modalità di calcolo non possono dirsi consolidate, essendo l’istituto dell’acquiescenza estraneo ai diritti soggettivi perfetti che vengono in rilievo al riguardo, né l’azione giudiziale può ritenersi priva di interesse ad agire, restando connotata da una sua propria utilità, che è quella di accertare la correttezza del canone siccome determinato per lo specifico anno oggetto di contestazione (Cons. Stato, sez. V, 14.2.2020, n. 1184).

2.2. In altri termini, come pure precisato dalla Sezione, *“l’inoppugnabilità di [specifici ordini di introito] può in ipotesi*

comportare la tendenziale stabilità della pretesa creditoria in essi contenuta per gli anni a cui si riferiscono, mentre non preclude ex se al concessionario di contestare né per il passato né per il futuro le comuni ragioni giuridiche e di fatto che dovessero costituire il fondamento di altri crediti vantati dall'Amministrazione. Invero, per ogni anno di concessione sorge un distinto diritto di credito, che pur trova fonte nello stesso rapporto giuridico; la scelta da parte del privato di reagire o meno a una singola pretesa può dipendere da valutazioni di opportunità e convenienza, sicché la mancata impugnazione dell'una nulla dice circa l'inequivoca volontà di rinunciare a difendersi anche nei confronti delle altre. Peraltro, al pari di quanto si verifica a fronte di un giudicato (funzionale alla certezza delle relazioni giuridiche in modo ancora più intenso rispetto all'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo), l'effetto di incontestabilità non concerne in sé le ragioni giuridiche che sorreggono la decisione, bensì esclusivamente la situazione sostanziale (e, nel solo caso del giudicato, con possibile estensione dell'incontestabilità al modo di essere del rapporto giuridico ad essa sotteso, quindi anche a un comune punto di diritto, soltanto se il giudice, nel decidere del diritto di credito, sia dovuto risalire anche al rapporto; cfr. Cass., sez. III, ord. 22.3.2024, n. 7834; Cass., sez. III, ord. 14.9.2022, n. 27013; Cass., sez. un., sent. 16.6.2006, n. 13916). Né è possibile ravvisare tra i vari ordini di introito un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico, tale per cui possa argomentarsi che la mancata contestazione dell'uno esaurisca il potere di contestare anche l'altro" (sentt. nn. 23852 e 23854 del 31.12.2024).

2.3. Nel caso di specie non può dunque dirsi verificata alcuna acquiescenza, in quanto il gravame si riferisce esclusivamente al canone del 2023, il cui pagamento è stato peraltro espressamente

effettuato *“senza acquiescenza e con riserva di ripetizione ad esito dell’impugnativa”* (all. 3 ric.).

2.4. Neppure, infine, può eccepirsi l’acquiescenza rispetto a quanto statuito nella concessione controfirmata dalla Terna, atteso che, ricorrendo i presupposti per la relativa applicazione, alle disposizioni invocate deve essere riconosciuta efficacia sostitutiva di ogni clausola diversa o contraria ex art. 1339 c.c.

3. Venendo al merito, dato atto della sopravvenuta carenza di interesse relativamente all’applicazione del canone ricognitorio (con conseguente improcedibilità delle inerenti domande di annullamento, accertamento e ripetizione, ai sensi degli artt. artt. 35, co. 1, lett. c, 84, co. 4, e 85, co. 9, c.p.a.), occorre esaminare il secondo motivo di ricorso, con cui la società ha lamentato la mancata applicazione della riduzione del canone del 50% prevista dall’art. 4 del d.m. 19.7.1989.

3.1. La doglianza è fondata.

3.2. La predetta disposizione prevede che: *“La misura del canone relativo alle aree ed agli specchi d’acqua, per i quali il concessionario non abbia un diritto esclusivo di godimento o per i quali il diritto di godimento sia limitato all’esercizio di una specifica attività che non escluda l’uso comune o altre possibili fruizioni consentite da leggi o regolamenti, è determinata in misura pari alla metà di quella prevista dai precedenti articoli”*.

3.3. La società ricorrente ha allegato e provato che gli elettrodotti sono in gran parte posati in cavo isolato interrato o collocati nell’intradosso della sopraelevata e, in minima parte, aerei (così come d’altronde espressamente previsto nell’atto di concessione all’art. 1.1). Le specifiche caratteristiche delle opere, dedotte dalla società (e che smentiscono l’eccepita inammissibilità del motivo per genericità), rendono quindi evidente che il bene demaniale non è

stato interamente sottratto all'uso comune e che è invero suscettibile di ulteriori fruizioni.

3.4. Del resto, l'Amministrazione si è limitata a eccepire che la tesi della ricorrente *"è pacificamente smentita dal principio generale per cui le prerogative del proprietario del fondo (nel caso di specie l'Amministrazione) si estendono al sottosuolo e allo spazio sovrastante al suolo, secondo quanto previsto dall'art. 840 c.c."*. Ma proprio tale difesa conferma invece la fondatezza dell'assunto di Terna, in quanto gli elettrodotti insistono soltanto su una parte dell'invocata proiezione spaziale del bene demaniale, lasciando del tutto inalterate – in assenza di contrarie allegazioni e prove – le facoltà di godimento e disposizione del bene in capo all'ente concedente soprattutto in relazione alla superficie scoperta.

4. In conclusione, il ricorso è in parte improcedibile e in parte fondato, con conseguente annullamento parziale dell'avviso di pagamento impugnato, nella parte in cui non applica la riduzione del canone del 50% ex art. 4 d.m. 19.7.1989, e con obbligo della Ports of Genoa di restituire la maggiore somma introitata per effetto del predetto avviso.

5. La novità della questione giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. V-ter, definitivamente pronunciando, in parte dichiara improcedibile il ricorso in epigrafe e in parte lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto:

- annulla parzialmente l'avviso di pagamento gravato, nella parte in cui non applica la riduzione del 50% del canone ex art. 4 d.m. 19.7.1989;

- condanna la resistente Ports of Genoa - Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale alla restituzione in favore della parte ricorrente di quanto pagato in eccesso, oltre interessi legali dalla data della notifica del ricorso sino all'effettivo soddisfo.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2025 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