



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Rimini, in composizione monocratica, in persona del Giudice Dott. Lorenzo Maria Lico, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 2488 del Ruolo generale degli affari contenziosi civili dell'anno 2018 e promossa da:

[REDACTED]

ATTORE

Contro

COMUNE DI RIMINI (C.F. 00304260409), rappresentato e difeso dall'avv. [REDACTED]

[REDACTED]



Demanio e della Regione Emilia-Romagna, in solido o in alternativa tra loro, alla ripetizione ex art. 2033 c.c. della somma complessiva di euro 66.145,01, corrisposta in eccedenza, a titolo di canone demaniale marittimo e di imposta regionale, per gli anni dal 2007 al 2009, oltre interessi e rivalutazione monetaria ex art. 1224 c.c.

Allegava, in particolare, parte attrice che:

- [REDACTED] era titolare di una concessione demaniale marittima in ambito turistico ricreativo;
- Con l'adozione della Legge Finanziaria del 2007 il Legislatore prevedeva nuove modalità di classificazione delle aree di valenza turistico (al fine di determinare il *quantum* del relativo canone), suddividendole in a) alta valenza turistica e b) normale valenza turistica. Il Legislatore riservava l'attività di classificazione alle regioni competenti e, in particolare, introduceva una disciplina *ad hoc* da applicare nelle more dell'emanazione del provvedimento da parte della Regione (in assenza della delibera, la categoria di riferimento doveva essere la B);
- In esecuzione di tale Legge, la Regione



Emilia-Romagna adottava la delibera n. 1078 del 20 luglio 2009 con la quale provvedeva alla classificazione di tali aree e, in particolare, qualificava l'area della concessione demaniale di cui risultava titolare l'attrice come rientrante nella categoria a), con conseguente incremento del relativo canone;

- La delibera regionale doveva ritenersi illegittima nella parte in cui prevedeva la possibilità per l'amministrazione di applicare retroattivamente la classificazione effettuata solo nel 2009, con conseguente illegittimità degli importi richiesti a titolo di conguaglio per le annualità precedenti;
- Ancora, la Regione non aveva alcun potere di determinazione dei canoni demaniali (riservata allo Stato), potendo esclusivamente effettuare un'attività di classificazione.

Si costituiva in giudizio la convenuta Regione Emilia-Romagna, la quale chiedeva il rigetto della domanda in quanto infondata in fatto ed in diritto. Allegava, in particolare, la



convenuta che:

- In via pregiudiziale, la domanda formulata da parte attrice doveva essere rigettata per difetto di giurisdizione del giudice adito, stante la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- L'effetto retroattivo della classificazione delle aree doveva ritenersi legittimo in quanto coerente con la *ratio* della legge. In particolare, tale attività doveva qualificarsi come accertamento ricognitivo.

Si costituiva altresì in giudizio il convenuto Comune di Rimini, il quale chiedeva il rigetto della domanda in quanto infondata in fatto ed in diritto. Allegava, in particolare, parte convenuta che:

- La classificazione delle aree del demanio marittimo era stata effettuata con legge regionale n. 8 del 23.7.2009, di cui la Delibera della Giunta Regionale n. 1078 del 20.7.2009 costituiva mera specificazione;
- Tra le funzioni amministrative attribuite al Comune doveva ritenersi ricompreso il potere di determinare il *quantum* del canone concessorio, mentre doveva escludersi



l'attività di riscossione;

- In ogni caso, il comune era privo di legittimazione passiva in ordine alla pretesa restituzione delle somme pagate in eccedenza, in quanto non aveva mai percepito nulla a titolo di canoni demaniali marittimi, essendo state, tali somme, pagate direttamente allo Stato per il tramite dell'Agenzia regionale del Demanio.

Con ordinanza del 2.7.2019, il Giudice assegnava a parte ricorrente un termine per rinnovare la notifica nei confronti dell'Agenzia del Demanio ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio.

Con successiva ordinanza del 5.11.2019, il Giudice convertiva il rito a norma dell'art. 702-ter c.p.c.

La causa veniva istruita mediante produzioni documentali.

All'udienza del 29.6.2022, tenutasi con modalità da remoto ai sensi dell'art. 221, comma 4, DL n. 34 del 2020, le parti precisavano le conclusioni ed il Giudice tratteneva la causa in decisione.



La domanda è fondata e va accolta per i seguenti motivi.

Preliminarmente, verificata la regolarità della notifica nei confronti della convenuta Agenzia del Demanio, ne va dichiarata la contumacia.

1. In via pregiudiziale, sull'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna.

In via pregiudiziale, va rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario formulata dalla convenuta Regione Emilia-Romagna.

Innanzitutto, ai fini della determinazione della giurisdizione, la giurisprudenza di legittimità ha più volte chiarito che la stessa non va individuata in base al criterio della prospettazione della domanda, ovvero del tipo di pronuncia che la parte richiede al giudice, bensì facendo riferimento al c.d. "*petitum sostanziale*" dedotto in giudizio (vedi Cass. n. 17123 del 2019), vale a dire alla situazione giuridica concretamente azionata (diritto soggettivo ovvero interesse legittimo).

Ciò posto, in materia di concessioni



amministrative di beni pubblici, assume rilievo l'art. 133, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo, il quale prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *"le controversie aventi ad oggetto gli atti ed i provvedimenti relativi ai rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi"*. Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che *"sono riservate alla 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, mentre 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 sull'an che sul quantum), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo"* (vedi



Cass. SS.UU. n. 28973 del 2020).

Deve, in particolare, ritenersi, anche alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza citata, che la determinazione dei canoni concessori abbia natura vincolata quando le condizioni e i presupposti fattuali per l'incremento del canone siano già individuati dalla fonte normativa e, dunque, l'attività realizzata dalla pubblica amministrazione concedente si esaurisca nell'adozione, all'esito di un mero accertamento tecnico dei presupposti di fatto richiesti dalla legge, di un provvedimento rivolto al privato contenente la nuova quantificazione del canone.

In applicazione di tali principi di diritto, ritiene il Tribunale che, nella fattispecie in esame, la giurisdizione appartenga, quanto alle censure relative all'*an* ed al *quantum* del canone, al giudice ordinario, per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, nel caso di specie, non è ravvisabile alcuna contestazione sull'esercizio di un potere discrezionale affidato all'amministrazione concedente. Come rilevato da parte attrice sin dall'atto introduttivo, la presente controversia ha ad oggetto un diritto



soggettivo di natura patrimoniale relativo alla debenza del canone concessorio per le annualità dal 2007 al 2009, mentre è assente qualsivoglia richiesta di sindacato nel merito sulle scelte valutative e classificatorie poste in essere dalla Regione con l'adozione della delibera n. 1078 del 2009. In particolare, parte attrice ha più volte chiarito come oggetto di contestazione fosse unicamente la nuova quantificazione del canone demaniale per le annualità pregresse rispetto all'adozione della delibera citata e non anche la circostanza per cui la concessione *de qua* sia stata (*pro futuro*, dalla data di entrata in vigore della delibera regionale) inserita tra quelle ad alta valenza turistica (tant'è che nessuna contestazione è stata avanzata con riferimento alla richiesta di pagamento di un canone maggiore a far data dall'annualità 2010, in conseguenza della nuova classificazione).

In secondo luogo, con riferimento alla determinazione del canone, rileva il Tribunale come tale attività non rientra tra i poteri discrezionali della pubblica amministrazione, posto che la relativa misura è predeterminata da una fonte legislativa, l'art. 1, comma 251, lett.



b) della Legge n. 296 del 2006 (vedi doc. n. 3 allegato alla comparsa di costituzione del Comune).

In conclusione, con riferimento alla fattispecie in esame ed in relazione alla quantificazione dei canoni demaniali marittimi, a fronte di tale espressa previsione dei parametri di determinazione degli stessi da parte del legislatore, la giurisdizione deve essere attribuita al giudice ordinario in applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a.

2. Sulla retroattività Delibera regionale n. 1078 del 2009 e sulla domanda di ripetizione dell'indebito ex art. 2033 c.c.

Ciò chiarito in termini di competenza del giudice ordinario, rileva il Tribunale come siano fondate le domande formulate da parte attrice con riferimento all'illegittimità della delibera regionale n. 1078 del 2009 (nella parte in cui prevede una maggiorazione degli importi dovuti per le annualità pregresse rispetto all'entrata in vigore del provvedimento) nonché quanto alla correlata richiesta di ripetizione dell'indebito.

Ai fini della decisione deve stabilirsi se sia possibile attribuire una portata retroattiva



agli atti regionali di attuazione della previsione contenuta nella legge n. 296 del 2006 in punto di classificazione delle aree oggetto di concessione demaniale (con effetti sulla rideterminazione dei canoni, in caso di risposta positiva, fin dal 1° gennaio 2007)

Rileva il Tribunale come tale possibilità risulti espressamente esclusa dalla Legge Finanziaria del 2007, la quale attribuiva alla Regione il compito di classificare gli arenili in zone ad alta o normale valenza turistica (con conseguente rideterminazione del *quantum* in applicazione dei criteri già predeterminati dal legislatore medesimo).

In particolare, dal tenore letterale dell'art. 1, comma 251 di tale legge emerge come il legislatore abbia inteso attribuire alla regione, a far data dal 1.1.2007, il potere di procedere con la classificazione delle aree di rispettiva competenza secondo i criteri individuati nella legge. Al fine di garantire una continuità nel servizio di concessione dei beni demaniali, il legislatore ha altresì previsto che *"nelle more dell'emanazione di detto provvedimento la categoria di riferimento è da intendersi la B"*



(cioè la concessione a "normale valenza turistica").

In altre parole, il legislatore, con la normativa in esame, non ha riconosciuto alla Regione il potere di emanare atti di classificazione degli arenili con effetti retroattivi rispetto al momento dell'adozione, essendo quest'ultima tenuta esclusivamente ad esercitare un potere classificatorio destinato a spiegare effetti solo *pro futuro* (sebbene, conformemente alla portata retroattiva della L. n. 296 del 2006, anche in relazione a rapporti concessori sorti in epoca anteriore). Diversamente, non si spiegherebbe la previsione, contenuta nella legge citata, secondo cui "*nelle more dell'emanazione*" degli atti regionali la categoria di riferimento doveva intendersi la "B".

Ne consegue che la tempistica relativa all'adozione del provvedimento classificatorio non può in alcun modo incidere sulla sfera giuridica dei concessionari dei beni demaniali, i quali, per espressa previsione legislativa, in attesa dell'adozione del provvedimento *de quo*, erano vincolati al pagamento del canone demaniale come calcolato secondo i parametri di cui alla



categoria di "normale valenza turistica".

In conclusione, la delibera regionale in oggetto appare illegittima nella parte in cui prevede che "*i maggiori importi dovuti per le aree classificate ad alta valenza turistica sono dovuti per gli anni 2007, 2008 e 2009*", poiché in contrasto con i criteri espressamente indicati nella legge finanziaria (fonte primaria e sovraordinata rispetto alla delibera regionale nonché attributiva del relativo potere). Tale delibera non può trovare applicazione al periodo anteriore alla sua entrata in vigore e, pertanto, non può essere suscettibile di incidere sulle modalità di quantificazione del canone prima di tale data (vedi doc. B allegato alla comparsa di costituzione della Regione).

Ciò posto, in conseguenza dell'impossibilità di riconoscere portata retroattiva (nei termini sopra precisati) alla delibera regionale *de qua*, devono ritenersi indebiti i pagamenti effettuati dalla società a titolo di conguaglio per le annualità 2007, 2008 e 2009.

In punto di restituzione dell'indebitato, si rende necessario, preliminarmente, esaminare i rapporti intercorrenti tra lo Stato, la Regione



Emilia-Romagna, l'Agenzia del Demanio ed il Comune di Rimini, al fine di chiarire i rispettivi ambiti di attività e conseguentemente individuare i soggetti titolari della situazione passiva corrispondente al diritto (alla restituzione dell'indebito) azionato da parte attrice.

In proposito, assume rilievo la Legge Regionale n. 9 del 2002, che, ai sensi dell'art. 1, *"disciplina, sulla base delle competenze legislative regionali di cui all'art. 117 della Costituzione, l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e di zone del mare territoriale conferite alle Regioni dalla lettera 1) del comma 2 dell'articolo 105 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni"*. Ancora, il Protocollo d'Intesa di cui alla delibera n. 1946 del 2007 della Giunta regionale Emilia-Romagna, prevede che i comuni costieri, sulla base delle indicazioni preventivamente fornite dalla Regione, provvedono a quantificare e richiedere ai concessionari il canone dovuto allo Stato e, successivamente, a sollecitarne il pagamento, per poi trasmettere la posizione all'Agenzia regionale del demanio che, previa messa in mora, provvede



alla riscossione coattiva, oggi tramite Agenzia delle entrate-riscossione, in precedenza tramite Equitalia.

Con riferimento al caso di specie, emerge dagli atti di causa che il Comune di Rimini ha effettivamente posto in essere una mera attività di coordinamento tra la concessionaria, la Regione e l'Agenzia del Demanio, quest'ultima effettiva creditrice degli importi di cui ai canoni demaniali marittimi, senza partecipare all'attività di riscossione coattiva e, soprattutto, senza esercitare un potere di natura discrezionale ma, piuttosto, dando esecuzione alla normativa citata nonché agli altri atti amministrativi e di normazione secondaria sopra indicati.

Ciò posto, quanto alla domanda di ripetizione dell'indebito oggettivo ex art. 2033 c.c. formulata da parte attrice con riferimento ai canoni demaniali marittimi, ritiene il Tribunale che la stessa sia fondata nei confronti dell'Agenzia del Demanio.

In primo luogo, come risulta dalle richieste di pagamento formulate dall'amministrazione comunale per tali annualità (vedi doc.ti nn. 1 e 2



allegati alla comparsa di costituzione del Comune di Rimini), la società attrice è stata invitata ad effettuare il versamento del canone dovuto all'erario utilizzando il modello F23, da compilarsi con codice tributi 842T (riservato al canone demaniale), nonché il codice dell'agenzia del demanio filiale di Bologna J15, con l'avvertimento che, in caso di mancato pagamento dopo il previsto successivo sollecito, la posizione sarebbe stata trasmessa all'Agenzia del Demanio per l'attivazione della procedura di riscossione coattiva.

Le produzioni documentali in atti confermano che i pagamenti effettuati dalla società attrice sono stati eseguiti secondo le predette modalità (vedi doc. n. 3 allegato all'atto introduttivo).

Peraltro, la mancata costituzione in giudizio della convenuta Agenzia del demanio non ha consentito l'emersione di circostanze idonee a smentire la ricostruzione prospettata dall'attrice.

Alla luce di quanto sopra, ritiene pertanto il Tribunale che vada accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva (che va più correttamente qualificata come "difetto di



titolarità passiva"), quanto ai canoni demaniali, sollevata dal comune di Rimini, risultando provato che quest'ultimo nulla ha percepito a tale titolo e, dunque, difettando un requisito essenziale quanto all'azione prevista ex art. 2033 c.c.

Quanto alle imposte regionali sulle concessioni dei beni del Demanio dello Stato, ritiene il Tribunale di giungere ad una diversa conclusione, posto che ai sensi dell'art. 9, n. 3) della legge regionale n. 9 del 2002, è espressamente previsto che *"per l'esercizio delle funzioni attribuite dalla presente legge è assegnato a ciascun Ente l'ottanta per cento dell'imposta regionale riscossa, oltre alle somme introitate a titolo di sanzioni amministrative ed i relativi interessi"*. Il successivo punto n. 4) prevede che *"le Province e i Comuni provvedono, entro il 28 febbraio di ogni anno, a riversare alla Regione la quota di spettanza dell'imposta regionale riscossa nell'anno precedente nonché a trasmettere alla struttura regionale competente in materia di tributi regionali il rendiconto delle riscossioni stesse"*.

In applicazione di tale norma, nel caso di specie, il Comune e la Regione risultano essere



gli unici legittimati passivi (*rectius*, titolari della posizione soggettiva passiva) quanto all'azione di ripetizione di indebito ex art. 2033 c.c., quali *accipiens* dell'importo incassato a titolo di imposta regionale.

La dazione di denaro effettuata dalla società attrice, con riferimento alle imposte regionali afferenti ai canoni dal 2007 al 2009, risulta provata sulla base della produzione documentale in atti (vedi doc. n. 3 allegato all'atto introduttivo) e, in ogni caso, nessuna contestazione è stata mossa sul punto specifico del *quantum*, posto che i convenuti nulla hanno argomentato circa l'incameramento di tali somme.

In conclusione, ritiene il Tribunale che, nel caso di specie, sussistano tutti i presupposti richiesti dall'art. 2033 c.c. ai fini dell'accoglimento della domanda nei confronti del Comune di Rimini e della Regione Emilia-Romagna, in solido tra loro, quali soggetti destinatari dei pagamenti di tali somme.

Quanto agli interessi, ritiene il Tribunale che gli stessi debbano essere corrisposti dal giorno della domanda.

Sul punto, ai fini della concreta operatività



dell'art. 2033 c.c., va rilevato come debba presumersi la buona fede, al momento del pagamento, dei convenuti che hanno incamerato le relative somme, non potendo la stessa escludersi in ragione dell'esistenza di un semplice dubbio circa la debenza della somma corrisposta ovvero in presenza di un provvedimento amministrativo che prevedeva tali modalità operative in ambito di concessioni demaniali (vedi Cass. n. 17848 del 2009).

In applicazione di tale principio al caso di specie, si deve osservare come il *solvens* nulla abbia provato circa lo stato soggettivo dei convenuti al momento in cui questi hanno ricevuto le somme di denaro, essendosi limitato a dimostrare di aver effettuato i pagamenti e di averne successivamente richiesto la ripetizione (vedi doc.ti nn. 4, 5 e 6 allegati all'atto introduttivo).

Infine, ritiene il Tribunale che, considerata la natura meramente restitutoria (e non risarcitoria) dell'obbligo di restituire tali somme e la natura di debiti di valuta, le restituzioni in oggetto non sono soggette a rivalutazione monetaria.



In conclusione, ritiene il Tribunale fondata la pretesa avanzata dalla società attrice quanto alla restituzione delle somme pagate in eccesso all'Agenzia del Demanio, a titolo di canone demaniale marittimo, per un importo complessivo di euro 62.995,25, oltre interessi legali dalla domanda al saldo. Ritiene altresì il Tribunale fondata la pretesa avanzata dalla società attrice quanto alla restituzione delle somme pagate in eccesso al Comune di Rimini ed alla Regione Emilia-Romagna, a titolo di imposta regionale sui canoni demaniali marittimi, per un importo complessivo di euro 3.149,76, oltre interessi legali dalla domanda al saldo.

3. Sulle spese di lite.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vanno poste a carico dei convenuti, in solido tra loro. Nella determinazione delle stesse vengono presi in considerazione i valori medi di tutte le fasi (ad eccezione della fase "istruttoria/trattazione", con riferimento alla quale vanno considerati i minimi), alla luce dell'attività difensiva resasi in concreto necessaria ai fini della decisione.

P.Q.M.



Il Tribunale di Rimini, definitivamente pronunciando sulle domande proposte da [REDACTED]

[REDACTED]
contro la Regione Emilia-Romagna, il Comune di Rimini e l'Agenzia del Demanio, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, così provvede:

- Dichiarare la contumacia di Agenzia del Demanio;
- Accogliere la domanda proposta da [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- Condanna l'Agenzia del Demanio, in persona del Direttore *pro tempore*, alla restituzione in favore di parte attrice della somma di euro 62.995,25, oltre interessi legali dal giorno della domanda (16.1.2015) al saldo;
- Condanna il Comune di Rimini, in persona del Sindaco *pro tempore*, e la Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, in solido tra loro, alla restituzione in favore di parte attrice della somma di euro 3.149,76 oltre interessi legali dal giorno della domanda (16.1.2015) al saldo;



- Condanna i convenuti, in solido tra loro, al pagamento in favore dell'attrice delle spese di lite, che liquida in euro 406,50 per anticipazioni ed euro 6.713,00 per compensi professionali, oltre rimborso forfettario al 15%, IVA e CPA come per legge.

Rimini, il 10 gennaio 2023

Il Giudice
dott. Lorenzo Maria Lico

(atto sottoscritto digitalmente)

