

N. 00807/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00807/2014 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso con motivi aggiunti numero di registro generale 807 del 2014, proposto dalla AGSM Verona S.p.A., in persona del Presidente pro tempore, rag. Paolo Paternoster, rappresentata e difesa dagli avv.ti Fabio Todarello, Claudia Sarocco e Franco Zambelli e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Venezia-Mestre, via Cavallotti, n. 22

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Fulvia Squadroni e Giovanni Michelon e con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., in Venezia, Cannaregio, nn. 2277/2278

nei confronti di

AGSM Distribuzione S.p.A., non costituita in giudizio

a) con il ricorso originario:

per l'annullamento

- della nota del Comune di Verona n. 92081 del 2 aprile 2014, recante richiesta ad AGSM Verona S.p.A. del pagamento di € 1.822.000,00 a titolo di canone non ricognitorio per l'anno 2013 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas;

- della nota del Comune di Verona n. 323763 del 25 novembre 2013, recante richiesta ad AGSM Verona S.p.A. del pagamento di € 2.178,00 a titolo di canone non ricognitorio per il 2013;

- della nota del Comune di Verona del 17 dicembre 2013, recante correzione dell'importo richiesto ad AGSM Verona S.p.A. con la nota di cui al punto precedente a titolo di canone non ricognitorio per il 2013, da € 2.178,00 ad € 2.178.000,00;

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Verona n. 65 del 6 novembre 2013;

- in parte qua, del Regolamento per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;

- per quanto occorra, del Regolamento comunale per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Verona dal Servizio Estimo Beni Pubblici;

- di tutti gli atti connessi, preordinati e consequenziali

b) con i primi motivi aggiunti, depositati il 20 febbraio 2015:

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 6842 dell'11 dicembre 2014, recante richiesta ad AGSM Verona S.p.A. del pagamento di € 1.822.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2014 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas;

- della determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 6345 del 19 dicembre 2013, recante richiesta ad AGSM Verona S.p.A. del pagamento di € 2.178.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2013 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas;

- di qualsiasi atto preordinato, consequenziale e connesso

c) con i secondi motivi aggiunti, depositati il 19 gennaio 2016:

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 5433 del 3 novembre 2015, recante richiesta ad AGSM Verona S.p.A. del pagamento di € 1.822.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2015 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas

d) con i terzi motivi aggiunti, depositati il 4 aprile 2016:

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 395 del 27 gennaio 2016, con la quale, in rettifica della precedente determinazione n. 5433/2015, è stato chiesto ad AGSM Verona S.p.A. il pagamento di € 294.515,07,00 quale canone non ricognitorio per il periodo 1° gennaio-28 febbraio

2015 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas.

Visti il ricorso originario, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verona;

Visti le memorie e i documenti della società ricorrente;

Visti, altresì, le memorie e i documenti depositati dal Comune di Verona;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 17 maggio 2017 il dott. Pietro De Berardinis;

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

Visto l'art. 74 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.)

Considerato che con il ricorso originario indicato in epigrafe AGSM Verona S.p.A. (di seguito pure AGSM Verona) ha impugnato i seguenti atti, chiedendone l'annullamento:

- la nota del Comune di Verona n. 92081 del 2 aprile 2014, recante richiesta alla ricorrente di pagare € 1.822.000,00 a titolo di canone non ricognitorio per l'anno 2013 relativo all'occupazione di spazi ed aree pubbliche per erogare servizi pubblici in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione del gas;

- la nota del Comune di Verona n. 323763 del 25 novembre 2013, recante richiesta alla ricorrente di pagare € 2.178,00 a titolo di canone non ricognitorio per il 2013;

- la nota del Comune di Verona del 17 dicembre 2013, recante correzione dell'importo richiesto ad AGSM Verona con la nota di cui al punto precedente a titolo di canone non ricognitorio per il 2013, da € 2.178,00 ad € 2.178.000,00;

- la deliberazione del Consiglio Comunale di Verona n. 65 del 6 novembre 2013;

- in parte qua, il Regolamento per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;

- per quanto necessario, il Regolamento comunale per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Verona dal Servizio Estimo Beni Pubblici;

Osservato che in punto di fatto AGSM Verona espone:

- di essere proprietaria delle reti di distribuzione del gas naturale nel Comune di Verona (conferite successivamente ad AGSM Distribuzione S.p.A.);

- che la concessione di distribuzione del servizio di gas naturale veniva inizialmente affidata ad essa ricorrente con contratto di servizio stipulato il 1° giugno 2000;
- che a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 164/2000 veniva costituita AGSM Rete Gas S.r.l. (poi AGSM Distribuzione S.p.A.), alla quale la stessa AGSM Verona conferiva il ramo d'azienda relativo all'attività di distribuzione del gas con effetto dal 1° aprile 2002;
- che, pertanto, a partire dal 1° aprile 2002 titolare della concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nel territorio del Comune di Verona è AGSM Distribuzione S.p.a. e non più AGSM Verona, con il corollario che da tale data il soggetto tenuto ad osservare gli obblighi di servizio (e remunerato con la tariffa a carico degli utenti) è AGSM Distribuzione S.p.a.;
- che il Comune di Verona, con deliberazione del Consiglio Comunale 6 novembre 2013, n. 65, modificava l'art. 5 del Regolamento comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (d'ora in poi: Regolamento), prevedendo al comma 2-bis il pagamento di una somma a titolo di canone concessorio non ricognitorio per attraversamenti od uso di sede stradale comunale, e precisando al comma 2-quater che tale canone "si applica, a far data dal 2013, alla sola tipologia di occupazione relativa all'erogazione di servizi pubblici – svolta da enti od aziende – in regime di concessione amministrativa mediante condutture sotterranee per la distribuzione di gas";
- che con le note sopra riportate, oggetto di impugnazione, il Comune chiedeva alla stessa ricorrente – in quanto proprietaria degli impianti – il pagamento a titolo di canone non ricognitorio, per l'anno 2013, di un importo determinato dapprima in € 2.178,00, poi rettificato in € 2.178.000,00 e, quindi, definitivamente quantificato in € 1.822.000,00;

Considerato che a supporto del gravame AGSM Verona ha dedotto i seguenti motivi:

- 1) carenza di potere e difetto di attribuzione, violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992 e dell'art. 5 del Regolamento, violazione dell'art. 21-septies della l. n. 241/1990 e dell'art. 23 Cost., eccesso di potere per contraddittorietà, errore nei presupposti di diritto e di fatto, sviamento;
- 2) violazione della l. n. 241/1990, eccesso di potere per sviamento, violazione degli artt. 42 e 48 del d.lgs. n. 267/2000, violazione dell'art. 23 Cost., carenza di motivazione, violazione del principio di imparzialità e dei principi comunitari e nazionali in tema di concorrenza, irragionevolezza;
- 3) violazione degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992, nonché degli artt. 3, 41 e 43 Cost., eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento, irragionevolezza, violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza;
- 4) falsa e sviata applicazione degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992, violazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 164/2000 e dell'art. 1 della l. n. 481/1995, violazione degli artt. 41 e 43 Cost., eccesso di potere per contraddittorietà e irragionevolezza, violazione del principio di irretroattività e di legalità e del principio di affidamento, sviamento;
- 5) violazione e falsa applicazione della l. n. 241/1990, nonché degli artt. 25 e 27, comma 8, del d.lgs. n. 285/1992 e dell'art. 67 del d.P.R. n. 495/1992, violazione degli artt. 3 e 23 Cost., eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza, eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione, disparità di trattamento, sviamento, irragionevolezza e sproporzione, violazione dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza;

6) violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992, nonché dell'art. 67, comma 5, del d.P.R. n. 495/1992, violazione del principio di irretroattività e di legalità, nonché del principio di affidamento;

Considerato che AGSM Verona ha sollevato, altresì, questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 285/1992 (cd. Codice della strada) per violazione degli artt. 3, 41, 117 comma 2, lett. e), e 117, comma 3, Cost., con conseguente caducazione del Regolamento approvato su tale asserito presupposto normativo;

Considerato che si è costituito in giudizio il Comune di Verona, depositando memoria con la quale ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del G.A. adito in ordine all'impugnazione delle note – atti paritetici – di mera quantificazione del debito e richiesta di pagamento dello stesso alla società ricorrente. Sempre in via pregiudiziale, ha poi eccepito l'irricevibilità del ricorso, nella parte in cui ha ad oggetto il Regolamento, in quanto l'interesse ad impugnarlo sarebbe maturato nel mese di novembre del 2013. Nel merito, ha poi eccepito l'infondatezza del ricorso, concludendo per la sua reiezione;

Considerato che con un primo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 20 febbraio 2015, AGSM Verona ha impugnato la determinazione del Comune di Verona n. 6842 dell'11 dicembre 2014, recante richiesta alla società di pagare € 1.822.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2014, nonché la determinazione dello stesso Comune n. 6345 del 19 dicembre 2013, recante richiesta di pagare € 2.178.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2013;

Osservato che a supporto dei motivi aggiunti la società ha reiterato le censure già dedotte con l'atto introduttivo del giudizio, riportandole per intero, ed ha aggiunto il seguente motivo:

7) carenza di potere, violazione e falsa applicazione sia degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992, sia dell'art. 5 del Regolamento, violazione dell'art. 21-septies della l. n. 241/1990 e dell'art. 23 Cost., eccesso di potere per contraddittorietà, errore nei presupposti di diritto e di fatto, sviamento;

Considerato che con un secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 19 gennaio 2016, AGSM Verona ha impugnato la determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 5433 del 3 novembre 2015, recante richiesta alla società del pagamento di € 1.822.000,00 quale canone non ricognitorio per il 2015;

Considerato che a supporto dei secondi motivi aggiunti la società ricorrente ha reiterato le censure già dedotte con il ricorso originario e il primo gruppo di motivi aggiunti, riportandole per intero, ed ha aggiunto il seguente motivo:

8) carenza di potere, violazione e falsa applicazione degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992 e della l. n. 241/1990, violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del Regolamento, errore nei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, carenza di istruttoria;

Considerato che con un terzo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 4 aprile 2016, AGSM Verona ha impugnato la determinazione dirigenziale del Comune di Verona n. 395 del 27 gennaio 2016, a mezzo della quale è stata rettificata la precedente determinazione n. 5433 del 3 novembre 2015 – gravata con i secondi motivi aggiunti – chiedendosi alla società di pagare € 294.515, 07 a titolo di canone non ricognitorio per il periodo 1° gennaio-28 febbraio 2015;

Osservato che a supporto dei terzi motivi aggiunti la società ha reiterato i motivi già rappresentati nei precedenti atti, riportandoli integralmente;

Considerato che, in vista dell'udienza pubblica, AGSM Verona ha depositato memorie e repliche, insistendo per l'accoglimento delle domande di annullamento e formulando, da ultimo, istanza di rinvio, attesa la pendenza di distinta causa proposta da AGSM Distribuzione S.p.A. (oggi Megareti, divenuta proprietaria della rete di distribuzione del gas con effetto dal 1° marzo 2015) e ai fini della trattazione congiunta delle due cause;

Osservato che il Comune di Verona, dal canto suo, nelle varie memorie depositate ha insistito nelle eccezioni pregiudiziali di difetto di giurisdizione e di irricevibilità del ricorso, nonché, nel merito, per la complessiva infondatezza delle doglianze della ricorrente;

Considerato che, all'esito dell'udienza pubblica del 17 maggio 2017, la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto, in via preliminare, di dover respingere l'istanza di rinvio formulata da AGSM Verona, in ragione dell'autonomia del ricorso in epigrafe rispetto a quello promosso da AGSM Distribuzione S.p.A. (oggi Megareti);

Considerato opportuno, sempre in via preliminare, posticipare l'esame dell'eccezione di difetto di giurisdizione alla preventiva delibazione dell'eccezione d'irricevibilità del ricorso, nella parte in cui ha ad oggetto l'impugnazione del Regolamento, nonché – ove superata tale eccezione – del merito di detta impugnazione, poiché l'eventuale fondatezza della domanda di annullamento del succitato Regolamento comporterebbe (in ipotesi) la caducazione automatica delle richieste di pagamento del canone ricognitorio ad AGSM Verona, con il corollario di rendere inutile la translatio iudicii di tali richieste, ai fini della loro cognizione da parte del G.O.;

Ritenuto, pertanto, di dover prioritariamente esaminare l'eccezione di tardività dell'impugnazione del regolamento comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Regolamento) ed in specie dell'art. 5, commi 2-bis e segg., del medesimo (commi introdotti della deliberazione consiliare n. 65 del 6 novembre 2013, anch'essa impugnata);

Considerato che il Comune di Verona basa la suddetta eccezione di tardività sulla circostanza che la ricorrente sarebbe stata già pienamente a conoscenza del Regolamento sin dalla prima richiesta di pagamento del canone, inviata dal Comune a fine novembre 2013, mentre il ricorso introduttivo è stato notificato nel maggio 2014 e quindi – prosegue la difesa comunale – ben oltre la scadenza del termine decadenziale;

Ritenuto, tuttavia, che l'ora vista eccezione sia infondata e da respingere, atteso che la pretesa del Comune di Verona di pagamento del canone non ricognitorio si è definitivamente cristallizzata, nei confronti di AGSM Verona, solo con la nota comunale n. 92081 del 2 aprile 2014, in cui il predetto Comune ha affermato di considerare il proprietario degli impianti (e quindi AGSM Verona) unico soggetto tenuto a corrispondere il canone de quo;

Considerato, pertanto, che soltanto a partire da detta nota (rispetto alla quale il ricorso, passato per la notifica il 26 maggio 2014, è tempestivo) si è palesata la piena e concreta attitudine lesiva delle prescrizioni del Regolamento gravate, di cui la nota in esame ha fatto applicazione, formulando la richiesta di pagamento nei confronti della società;

Considerato che avverso la tempestività dell'impugnazione (in parte qua) del Regolamento, non si potrebbe neppure obiettare argomentando dalla pretesa lesività immediata delle prescrizioni in esso contenute;

Considerato, infatti, che, secondo la giurisprudenza (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 dicembre 2016, n. 12077), i regolamenti adottati dai Comuni per l'istituzione e la regolamentazione del cd. canone non ricognitorio vanno correttamente configurati come "regolamenti cd. volizione preliminare" (e non come "regolamenti cd. volizione azione"), perché contenenti previsioni connotate dai caratteri della generalità e dell'astrattezza, inidonee, come tali, ad incidere sulla sfera giuridica soggettiva dei destinatari. Preso atto che i regolamenti in parola sono insuscettibili di produrre autonome lesioni sulla sfera giuridica altrui, con la conseguenza che gli stessi non impongono (pur non escludendo) la proposizione dell'impugnativa nel termine decadenziale di sessanta giorni a decorrere dalla data della loro pubblicazione, pena la stabilizzazione dei relativi effetti, l'incidenza nella sfera soggettiva dei destinatari deve essere ragionevolmente ricondotta all'adozione da parte dell'Amministrazione di provvedimenti definibili di attuazione, configurabili come gli unici in grado di rendere attuale la possibile compromissione delle singole situazioni soggettive e, quindi, di determinare l'insorgere dell'interesse a ricorrere. In definitiva, la necessità per i destinatari di reagire per la tutela dei propri interessi, ossia di proporre impugnazione entro il termine decadenziale di sessanta giorni, deve essere ragionevolmente ricondotta non alla mera adozione dei regolamenti, bensì all'assunzione di atti applicativi, idonei a rivelare in termini inequivoci la pretesa dell'Amministrazione di chiedere e ottenere il pagamento del canone o, comunque, a dimostrare la piena conoscenza del regolamento da parte dell'interessato;

Ritenuto in conclusione, per tutto quanto ora detto, di dover respingere la suesposta eccezione di tardività;

Ritenuta, nel merito, la sussistenza degli estremi per pronunciare sentenza cd. semplificata ex art. 74 c.p.a., essendo il gravame fondato e da accogliere, attesa la palese fondatezza del primo motivo del ricorso originario (reiterato nei successivi motivi aggiunti), avente natura pregiudiziale e assorbente rispetto a tutti gli altri motivi;

Considerato, in particolare, che le ragioni che depongono per la palese fondatezza del primo motivo del ricorso sono le seguenti:

- l'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 285/1992 (Codice della strada) subordina al rilascio di preventiva concessione da parte dell'Ente proprietario gli attraversamenti o l'uso "della sede stradale e relative pertinenze con corsi d'acqua, condutture idriche, linee elettriche e di telecomunicazione, sia aeree che in cavo sotterraneo, sottopassi e soprappassi, teleferiche di qualsiasi specie, gasdotti, serbatoi di combustibili liquidi, o con altri impianti ed opere, che possono comunque interessare la proprietà stradale". Il comma in esame aggiunge, poi, che le relative opere debbono essere realizzate in modo tale che il loro uso e la loro manutenzione non intralcino la circolazione dei veicoli sulle strade, garantendo l'accessibilità delle fasce di pertinenza della strada;

- il successivo art. 27 del d.lgs. n. 285/1992 dispone, al comma 7, che "la somma dovuta per l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze può essere stabilita dall'ente proprietario della strada in annualità ovvero in unica soluzione" e, al comma 8, che "nel determinare la misura della somma si ha riguardo alle soggezioni che derivano alla strada o autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto principale dell'impresa, al valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o concessione e al vantaggio che l'utente ne ricava";

- l'ora visto art. 27 disciplina, perciò, il cd. canone non ricognitorio, ossia quel canone che, al pari della tassa/canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, ha quale presupposto di fatto l'uso particolare di beni pubblici appartenenti al demanio stradale (cfr., ex multis, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 11 maggio 2016, n. 1238);

- orbene, ai sensi degli artt. 25 e 27 del d.lgs. n. 285/1992, le attività di attraversamento ed uso della sede stradale e relative pertinenze con condutture idriche, linee elettriche e di telecomunicazione, aeree o sotterranee e simili, oggetto di autorizzazione o concessione amministrativa, impedendo gli intralci alla circolazione dei veicoli, devono essere a carattere oneroso, a titolo di corrispettivo per l'uso particolare del bene pubblico (commisurato al vantaggio che l'utente ne ricava), e legittimano pertanto l'imposizione, da parte dell'Ente locale, del canone concessorio non ricognitorio solamente a fronte di un utilizzo singolare che ne impedisca, in tutto o in parte, la pubblica fruizione, tanto da essere strettamente connesse alla sottrazione, in tutto o in parte, all'uso pubblico della res a fronte dell'utilizzazione eccezionale da parte del singolo, viste anche le correlative disposizioni di sostanziale attuazione contenute dagli artt. 20, 21 e 22 del Codice della strada (v. C.d.S., Sez. V, 22 settembre 2016, n. 3921);

- conseguentemente, è illegittima l'imposizione da parte dell'Ente locale del pagamento del canone non ricognitorio per l'uso singolare della sede stradale ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 285 cit., a fronte di tipologie e modalità di utilizzo, quali quelle che derivano dalla posa di cavi e tubi interrati per l'erogazione di un servizio pubblico (nel caso esaminato: il servizio idrico), che non precludono ordinariamente la generale fruizione della risorsa pubblica. Alla luce della finalità precipua della normativa in questione, infatti, tale imposizione può essere consentita solo in relazione al periodo temporale nel quale viene eseguito l'intervento di posa dei tubi, ma non rinviene alcuna valida giustificazione per il periodo successivo, che può essere anche pluridecennale, durante il quale la presenza nel sottosuolo dell'infrastruttura di servizio a rete non impedisce né limita la pubblica fruizione della sede stradale (C.d.S, Sez. V, 12 maggio 2016, n. 1926);

- ancora di recente la giurisprudenza (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. I, 22 dicembre 2016, n. 1834) ha sottolineato che le concessioni e le autorizzazioni che giustificano l'imposizione del canone non ricognitorio ex art. 27 del d.lgs. n. 285/1992 sono caratterizzate dal tratto comune di sottrarre in tutto o in parte l'uso pubblico della strada, a fronte della sua utilizzazione eccezionale da parte del singolo. In questo senso depone la lettura sistematica dell'art. 27 alla luce dei precedenti artt. 20, 21 e 22 dello stesso d.lgs. n. 285/1992, relativi a fattispecie nelle quali la condizione ad un tempo necessaria e sufficiente per giustificare l'imposizione di un canone è rappresentata dal rilascio di un titolo che abilita a un uso singolare della risorsa pubblica. Analogamente, l'art. 25 del d.lgs. n. 285 cit. evidenzia che il fondamento della pretesa al pagamento di un canone non è dato da qualsiasi utilizzo della sede stradale, ma da un uso singolare significativamente incidente sull'uso pubblico di quest'ultima, intesa, ex art. 3 comma 1, n. 46 del Codice della strada, come "superficie compresa entro i confini stradali", comprensiva della carreggiata e delle fasce di pertinenza;

- dal combinato disposto delle norme ora richiamate si ricava che l'imposizione di un canone non ricognitorio può dirsi legittima solo se consegue a una limitazione o modulazione della possibilità del suo tipico utilizzo pubblico, ma non anche a fronte di tipologie e modalità di utilizzo quali quelle che conseguono alla posa di cavi e tubi interrati, e che non ne precludono ordinariamente la generale fruizione. In questi casi, l'imposizione del canone potrà al più giustificarsi durante il tempo in cui le lavorazioni di posa e realizzazione dell'infrastruttura a rete impediscono la piena fruizione della sede stradale, ma non si rinviene una giustificazione di legge per ammettere che una siffatta imposizione possa proseguire anche indipendentemente da questa occupazione esclusiva, cioè durante il periodo successivo (che può essere anche pluridecennale) durante il quale la presenza in loco dell'infrastruttura di servizio a rete non impedisce né limita la pubblica fruizione della sede stradale (T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 1834/2016, cit.);

- al contrario, l'art. 5, commi 2-bis, 2-quater, nonché 2-quinquies del regolamento del Comune di Verona per l'occupazione di spazi e aree pubbliche impone al proprietario delle reti e impianti, che comportino l'uso della sede stradale, il pagamento del canone non ricognitorio ex artt. 25 e 27 citt.,



senza alcun riferimento alla circostanza che detto uso sia tale da impedire o limitare la fruizione pubblica della strada stessa;

- da quanto detto emerge, perciò, l'illegittimità della pretesa del Comune di Verona di ottenere dalla ricorrente il pagamento del canone ricognitorio per il semplice fatto che AGSM Verona è (rectius: è stata) proprietaria delle reti di distribuzione del gas naturale nel ridetto Comune, a prescindere dalla circostanza che l'uso della sede stradale per tali reti si sia configurato come uso particolare del bene pubblico tale da precluderne o limitarne la generale fruizione. Emerge, nel contempo, l'illegittimità dell'art. 5, commi 2-bis, 2-quater e 2-quinquies del Regolamento, quale previsione regolamentare su cui si fonda l'ora vista pretesa del Comune;

Ritenuto in definitiva, alla stregua di quanto esposto, di dover dichiarare fondata, ex art. 74 c.p.a., l'impugnazione dell'art. 5, commi 2-bis, 2-quater e 2-quinquies del regolamento per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ("Regolamento"), attesa la fondatezza del primo motivo del ricorso e con assorbimento di tutti gli altri motivi;

Ritenuto per l'effetto di dover annullare in parte qua il citato Regolamento, nonché la deliberazione del Consiglio Comunale di Verona n. 65 del 6 novembre 2013, lì dove ha introdotto i riferiti commi 2-bis e ss. nel corpo dell'art. 5 del Regolamento stesso;

Ritenuto, inoltre, come già più sopra accennato, che l'annullamento in parte qua del Regolamento determini il cd. effetto caducante e, quindi, la caducazione automatica – senza bisogno di apposita impugnativa – delle note comunali del pari gravate da AGSM Verona, con cui il Comune di Verona ha richiesto a quest'ultima il pagamento delle somme a titolo di canone non ricognitorio per il 2013, per il 2014 e per una parte del 2015: ciò, poiché tali note rinvergono nella previsione regolamentare annullata il proprio unico e necessario presupposto (cfr. C.d.S., Sez. III, 6 settembre 2016, n. 3815; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 4 maggio 2016, n. 151);

Ritenuto, pertanto, di prescindere dalla questione di giurisdizione sollevata dal Comune in relazione all'impugnazione di dette note, anche alla luce della decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 27 aprile 2015, n. 5, poiché l'eventuale accoglimento della relativa eccezione non potrebbe comunque determinare la *translatio iudicii*, ex art. 11 c.p.a., relativamente a quella parte del giudizio che ha ad oggetto l'impugnazione delle note stesse;

Ritenuto, da ultimo, di dover compensare le spese del giudizio, in forza della complessità e novità delle questioni trattate

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima (I<sup>^</sup>), così definitivamente pronunciando sul ricorso originario e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto annulla i commi 2-bis, 2-quater e 2-quinquies dell'art. 5 del regolamento per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché la deliberazione consiliare n. 65 del 6 novembre 2013, nella parte in cui ha introdotto detti commi, dichiarando la caducazione automatica delle richieste di pagamento rivolte dal Comune alla ricorrente in base alle previsioni regolamentari annullate.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 17 maggio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

L'ESTENSORE  
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE  
Maurizio Nicolosi

IL SEGRETARIO