

In tema di concessioni relative al demanio idrico: rinvio recettizio e non formale

di Lydia Martucci

Data di pubblicazione: 9-1-2026

La sentenza in commento affronta, tra le questioni di merito, quella relativa al rinvio operato da una disciplina regionale a specifiche e determinate disposizioni statali configurando un **rinvio recettizio**.

Guida alla lettura

La vicenda, oggetto della sentenza, trae origine dalla richiesta di annullamento di un provvedimento regionale con il quale veniva negata al ricorrente la possibilità di accedere al pagamento del canone agevolato per la concessione dei terreni, perché la normativa regionale vigente non lo includeva tra i beneficiari. In particolare, la Regione disciplinava i canoni agevolati attraverso il d.G.R. n. 1412/2005, tuttavia tale delibera rinviava ad alcune norme statali che successivamente erano state abrogate e sostituite dal d.P.R. n. 296/2005 il quale integrava tra i beneficiari anche il ricorrente. Secondo quest'ultimo anche la Regione avrebbe dovuto seguire tale *iter* evolutivo attribuendogli la possibilità di accedere al pagamento del canone agevolato.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche è intervenuto rigettando il ricorso e chiarendo alcune questioni.

In primis, ha **ribadito la sua giurisdizione** in materia di canone di concessione stabilendo che in caso di un **“provvedimento che sia espressione dell'esercizio di un potere amministrativo discrezionale, teso ad ottenere *in via principale* una pronuncia avente efficacia di giudicato, la giurisdizione appartiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.”** (Cass. SS.UU. Ord. 12 luglio 2019, n. 18827).

In secondo luogo, il Consesso ha chiarito **la natura impugnatoria dell'atto di diniego** perché nel caso in esame funge da **atto di conferma in senso proprio** dotato di una propria lesività, questo lo distingue **dall'atto meramente confermativo** che ha la funzione di illustrare quanto già adottato dall'amministrazione in precedenza privandolo di spessore provvedimentale e di una sua autonoma impugnazione.

Da ultimo, nelle questioni di merito il Tribunale ha condiviso l'interpretazione effettuata dalla Regione poiché l'atto oggetto di impugnativa si riferiva a norme ben individuate e non all'intera normativa statale, identificando in tal modo un **rinvio di tipo recettizio**. Invero, la giurisprudenza è conforme nel ritenere che il richiamo a norme determinate costituisce un

rinvio recettizio e **non formale**: nel primo caso la norma richiamata è precisa e determinata, vigente in quel determinato momento. La fattispecie continua ad essere regolata dalla disposizione così richiamata, anche se quest'ultima dovesse essere successivamente sostituita, come nel caso di specie; inoltre, il contenuto della disposizione richiamata diviene parte **“del contenuto della norma richiamante” restando le “vicende della norma richiamata prive di effetto ai fini della esistenza ed efficacia della norma richiamante”**. (Corte Cost. 28 ottobre 2004, n. 315). Diverso è il **rinvio formale** in cui si richiama una fonte, per cui la fattispecie risulterà disciplinata dalle norme che di volta in volta saranno dettate da tale fonte, si pensi all'art.10 della Costituzione che contiene tale rinvio formale.

Ne deriva, pertanto, che nel caso di specie, trattandosi di un rinvio recettizio, la Regione non poteva adottare le norme del d.P.R. n. 296/2005 dovendo continuare ad applicare la delibera che non ammetteva il ricorrente al pagamento del canone agevolato, risultando così corretta la sua interpretazione.

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore della Acque Pubbliche nelle persone degli Ill.mi Sigg.ri:

Dott. Antonio Pietro M. Lamorgese Dott. Mauro Criscuolo
Dott.ssa Cecilia Altavista
Dott. Giorgio Manca

Dott.ssa Diana Caminiti
Dott. Dario Cavallari
Dott. Ing. Francesco Napolitano

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo Generale dell'anno 2024 al numero 100, vertita

TRA

GOLF CLUB ALBISOLA A.S.D., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Damonte e Giovanni Ranzani, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia;

RICORRENTE

CONTRO

REGIONE LIGURIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Federico Cappella, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia;

RESISTENTE

OGGETTO: ANNULLAMENTO

del provvedimento della Regione Liguria, Direzione Generale – Protezione Civile e Difesa Suolo – Settore Difesa del Suolo di Savona, prot. n. Prot- 2024-0110645 del 30 gennaio 2024, avente ad oggetto rigetto istanza di ammissione a canone demaniale agevolato;

nonché per l'annullamento di ogni atto presupposto e/o preparatorio, conseguente e/o connesso.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 28 marzo 2024 la società sportiva Golf Club Albisola A.S.D. (d'ora in poi per brevità anche A.S.D. o Golf Club) chiede l'annullamento del provvedimento della Regione Liguria, Direzione Generale – Protezione Civile e Difesa del suolo – Settore Difesa del suolo Savona, prot. n. 2024-0110645, del 30 gennaio 2024, con il quale è stata negata la possibilità di accedere al pagamento del canone agevolato per la concessione dei terreni che la ricorrente detiene per lo svolgimento delle attività statutarie e, segnatamente, per la gestione di un campo da golf.

1.1. Infatti, il campo da golf *de quo* si sviluppa in parte in area del demanio idrico, per la quale il Golf Club ha ottenuto dalla Regione Liguria, con Decreto dirigenziale n. 3601, del 17.7.2018, la concessione demaniale con scadenza al 31.12.2036, con fissazione del relativo canone annuo non agevolato di euro 5.387,01 (importo anno 2018) e soggetto a rivalutazione annua, come da relativo disciplinare del 3.9.2018.

In relazione a tale rilevante onere, attesa la propria natura giuridica di Società Sportiva Dilettantistica, già in data 24.2.2021 la ricorrente inoltrava, al competente Settore Difesa e suolo di Savona della Regione Liguria, una istanza atta ad ottenere, per detta concessione, l'applicazione di un canone agevolato, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. 13.09.2005 n. 296; ciò in quanto, con l'art. 1, comma 60, della l. n. 208/2015, era stata aggiunta la lett. g-bis), al comma 1 del precedente art. 11 del d.P.R. n. 296/2005, che prevede l'inclusione, tra i soggetti che possono ottenere l'applicazione di un canone agevolato, anche delle Associazioni Sportive Dilettantistiche.

1.2. L'istanza veniva rigettata con il provvedimento di cui è causa alla stregua dei seguenti rilievi: *“Allo stato attuale la disciplina delle esenzioni ed agevolazioni, prevista dalla d.G.R. n. 1412/2005 e ss. mm. e ii. è circoscritta alle ipotesi ivi espressamente indicate, come si evince dal paragrafo 3), punto 3, dell'Allegato A della stessa, laddove sono richiamate le norme di cui*

agli artt. 1 e 2, c. 2 della l. 390/1986 nonché dall'art.7, c. 2 del d.P.R. n.41/2001, che individuano specifiche fattispecie di concessione di beni immobili demaniali a favore di determinati soggetti, nonché i criteri e le modalità per il relativo rilascio.

Si segnala che il d.P.R. 296/2005 disciplina il procedimento per l'affidamento in concessione, anche gratuita, ovvero in locazione, anche a canone ridotto, dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, gestiti dall'Agenzia del Demanio; allo stato attuale, pertanto, nelle more di ogni eventuale e diversa decisione da parte della Giunta Regionale sull'argomento, si ribadisce che non è possibile aderire alla richiesta esenzione, in quanto riferita a beni immobili appartenenti al demanio idrico, gestiti dalla Regione Liguria sulla base delle procedure attualmente in essere presso questa Amministrazione”.

2. Avverso tale provvedimento l'A.S.D. ha proposto il presente ricorso innanzi questo T.S.A.P., articolando, in sei motivi, le seguenti censure:

1) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 91, comma 1 e 101 della l.r. 21.06.1999 n. 18, dell'art. 1, comma 1 lett. g-bis dell'art. 11 del d.P.R. 13.09.2005 n. 296 e della d.G.R. 18.11.2005, n. 1412, Allegato “A” par.3, n. 3. Difetto di presupposto. Travisamento di atti decisivi. Carenza di istruttoria e motivazione:

2) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 91, comma 1 e 101 della l.r. 21.06.1999 n. 18, dell'art. 1, comma 1 lett. g-bis dell'art. 11 del d.P.R. 13.09.2005 n. 296 e della d.G.R. 18.11.2005, n. 1412, Allegato “A” par.3, n. 3, in relazione al disposto degli artt. 3, 53 e 97, della Costituzione della Repubblica Italiana. Difetto di presupposto. Violazione dei principi di uguaglianza, di proporzionalità sul piano economico e di imparzialità. In via subordinata: Illegittimità costituzionale dell'art. 101 della l.r. n. 18 del 1999, per violazione degli artt. 3, 53 e 97, della Costituzione;

3) In via subordinata rispetto al secondo motivo incidente di costituzionalità: illegittimità costituzionale dell'art. 101 comma 1 della l.r. della Liguria del 21 giugno 1999, n. 18, per contrasto con gli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione della Repubblica Italiana.

4) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 91, comma 1 e 101 della l.r. 21.06.1999 n. 18, dell'art. 1, comma 1 lett. g-bis dell'art. 11 del d.P.R. 13.09.2005 n. 296 e della d.G.R. 18.11.2005, n. 1412, Allegato “A” par.3, n. 3. Difetto di istruttoria sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per sviamento;

5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/90. Difetto di presupposto;

6) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/90. Difetto di istruttoria e motivazione.

3. Si è costituita la Regione Liguria, con articolata memoria difensiva, eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione in favore della giurisdizione del T.a.r., sulla base del rilievo che l'atto impugnato non sarebbe idoneo ad incidere sul regime delle acque pubbliche, richiamando a tale riguardo anche Corte di cassazione, sez. un. civ., 5 febbraio 2020 n. 2710 e Consiglio di Stato, n. 9421 del 2010.

3.1. Ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso, per essere stata la misura del canone fissata nel disciplinare di concessione, stipulato in data successiva alla l. n. 208/2015 che

aveva previsto il regime agevolativo anche in favore delle Associazioni Sportive Dilettantistiche.

3.2. Nel merito ha insistito per il rigetto del ricorso, controdeducendo a ciascuna delle articolate censure.

4. In vista dell'udienza istruttoria del 20 novembre 2024 l'Associazione ricorrente ha prodotto note difensive, onde replicare alle avverse eccezioni di rito e difese di merito.

5. Precisate le conclusioni innanzi al G.D., depositate le memorie conclusionali, la causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza collegiale del 28 maggio 2025.

DIRITTO

6. Oggetto della presente impugnativa è il provvedimento, in epigrafe indicato, con cui la Regione Liguria ha respinto l'istanza della A.S.D. ricorrente, concessionaria di terreni del demanio idrico, utilizzati per la gestione di un campo da golf, volta alla corresponsione di un canone agevolato, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. 13.09.2005 n. 296 (ciò in quanto con l'art. 1, comma 60, della l. n. 208/2015 era stata aggiunta la lett. g-bis), al comma 1 dell'art. 11 del d.P.R. n. 296/2005, che prevede l'inclusione, tra i soggetti che possono ottenere l'applicazione di un canone agevolato, anche delle Associazioni Sportive Dilettantistiche) a fronte del canone fissato nel disciplinare di concessione, pari a euro 5.387,01 (importo anno 2018), soggetto a rivalutazione annua.

7. In via preliminare vanno deliberate le eccezioni preliminari di rito formulate dalla Regione Liguria.

7.1. Ed invero è noto come l'esame delle questioni preliminari di rito deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime dando priorità all'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato, ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10).

7.2. Ciò posto, va dunque deliberata prioritariamente, rispetto all'eccezione di inammissibilità per acquiescenza e/o per tardività dell'impugnativa (*rectius*, di irricevibilità), l'eccezione di difetto di giurisdizione.

7.2.1. La stessa è infondata posto che la ricorrente ha richiesto la concessione di un canone agevolato - in modifica a quanto previsto nel disciplinare di concessione - denegata dalla Regione in dichiarata applicazione dei criteri per la determinazione del canone concessorio dalla stessa fissati in via discrezionale, anche quanto all'individuazione delle ipotesi di concessione a canone agevolato, con riferimento ai beni del demanio idrico, secondo quanto

previsto dall'Allegato "A" par. 3, n. 3, della d.G.R. n. 1412/2005 e che pertanto la presente fattispecie involge la corretta interpretazione dell'indicata regolamentazione regionale, di cui l'atto oggetto di impugnazione costituisce applicazione. Ciò senza mancare di rilevare che l'istanza della ricorrente avrebbe potuto portare anche alla modifica di detta regolamentazione, ove la Regione, esercitando la propria discrezionalità in materia, avesse inteso rivedere la disciplina dei canoni concessori in misura agevolata, nel senso inteso dalla medesima ricorrente.

Pertanto, ben può applicarsi alla presente fattispecie, per analogia, vertendosi del pari in tema di canoni di concessione di beni del demanio idrico, quella giurisprudenza in materia di determinazione del canone di concessione per le grandi derivazioni di acque pubbliche con cui si è affermato che *"nel caso dell'impugnazione di un provvedimento che sia espressione dell'esercizio di un potere amministrativo discrezionale, tesa ad ottenere "in via principale" una pronuncia avente efficacia di giudicato, la giurisdizione appartiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, quale giudice amministrativo in unico grado."* (Cass. SS.UU. Ord. 12 luglio 2019, n. 18827).

Ciò senza tralasciare di considerare l'orientamento delle SS.UU. della Suprema Corte di cassazione secondo il quale deve riconoscersi la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche *"quando l'atto promani da organi amministrativi istituzionalmente preposti alla cura del settore delle acque pubbliche ..."* (Cass. SS.UU. 25 ottobre 2013, n. 24154). 7.3. Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità, fondata sul rilievo che il canone di concessione era stato fissato nel disciplinare di concessione, posto che l'istanza della ricorrente era volta nella sostanza ad una modifica di tale canone (in via di autotutela) e che detta istanza risulta essere stata istruita dalla Regione, la quale aveva anche valutato la possibilità di una revisione degli atti regionali di determinazione del canone, o di una loro diversa interpretazione, salvo poi rigettarla, non essendo intervenuta alcuna modifica, come *claris verbis* evincibile dalla premessa del gravato provvedimento (*"Con riferimento alla Sua nota del 17/01/2024, qui pervenuta in data 18/01/2024, assunta al prot. 20240063058, si fa presente che, come già reiteratamente indicato alla Associazione richiedente ed al tecnico incaricato, l'istruttoria dei vari fascicoli era stata momentaneamente sospesa in attesa di una possibile revisione degli atti regionali per quanto attiene alla possibilità di applicare le agevolazioni al canone concessorio anche alle A.S.D. ovvero di una interpretazione che rendesse applicabile i disposti di cui d.P.R. 296/2005 (che abroga la l.390/1986 ed il d.P.R. n.41/2001) anche alle concessioni demaniali riferite al demanio idrico"*). 7.3.1. Ciò posto, l'atto di diniego, in considerazione della svolta istruttoria, si atteggia come atto di conferma in senso proprio, dotato di una propria lesività e pertanto suscettibile di autonoma impugnativa, a differenza dell'atto meramente confermativo, secondo la costante giurisprudenza amministrativa.

Infatti, secondo la giurisprudenza (*ex multis* da ultimo C.G.A.R.S., sez. giur. 05 luglio 2024, n. 466) *"l'atto meramente confermativo ricorre quando l'amministrazione si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento, senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione."*

Esso si connota per la sola funzione di illustrare all'interessato che la questione è stata già

delibata con precedente espressione provvedimentale, di cui si opera un integrale richiamo. Tale condizione, quale sostanziale diniego di esercizio del riesame dell'affare, espressione di lata discrezionalità amministrativa, lo rende privo di spessore provvedimentale, da cui, ordinariamente, la intrinseca insuscettibilità di una sua impugnazione.

Di contro, l'atto di conferma in senso proprio è quello adottato all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi, e pertanto connotato anche da una nuova motivazione (ex multis, Cons., St., sez. III, 24 dicembre 2021, n. 8590”).

8. Ciò posto, possono essere delibati i motivi di ricorso, in ordine logico e con possibilità di accorpamento dei motivi connessi, principiando da quelli articolati in via principale, secondo i noti criteri fissati da Cons. Stato, Ad. Plen. 27 aprile 2015, n. 5, secondo cui la graduazione dei motivi di ricorso effettuata dalla parte – salvo che ricorrano motivi di carattere assorbente *ex lege*, come la censura di incompetenza – è vincolante per il giudice, pur non potendosi considerare quale graduazione la mera enumerazione dei motivi. 9. Carattere prioritario riveste, tra i motivi formulati in via principale, il primo motivo di ricorso, con cui l'A.S.D. ricorrente censura il gravato provvedimento regionale per violazione di legge e difetto di presupposti, avendo ritenuto di respingere l'istanza della ricorrente di ammissione a canone agevolato, in asserita applicazione del disposto dell'Allegato “A” par. 3, n. 3, della D.G.R. n. 1412/2005.

9.1. Precisamente con l'atto impugnato la Regione aveva ritenuto che il Golf Club, quale Associazione Sportiva Dilettantistica, non rientrasse tra i soggetti che potevano chiedere di essere ammessi al rilascio di una concessione di beni del demanio idrico a canone agevolato.

9.2. Ciò in quanto nella Regione Liguria sono ammessi solo i soggetti indicati dal predetto Allegato “A” par. 3, n. 3, che recita *“Il canone annuo è ridotto nei casi e con le modalità di cui agli artt. 1 e 2, comma 2 della l. 390/1986 e 7 comma 2 del d.P.R. n. 41 del 2001.”* Le disposizioni statali, oggetto di richiamo, in effetti non facevano alcun riferimento alle Associazioni Sportive Dilettantistiche, categoria alla quale appartiene la ricorrente.

9.3. Peraltro, espone la ricorrente, la l.r. 18/1999, recante disposizioni in materia di *“Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia”* all'art. 101 *“Gestione dei beni del demanio idrico”* al primo comma dispone espressamente che *“La Regione stabilisce, sentite le Province, i canoni di concessione relativi alle aree e pertinenze del demanio idrico, nonché l'utilizzo di acque pubbliche nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle normative statali, in sostituzione dell'ammontare fissato nelle stesse”*. 9.4. Per questo motivo la delibera di Giunta regionale n. 1412/2005, in punto determinazione dei canoni di concessione agevolati, fa rinvio *“agli artt. 1 e 2, comma 2, della l. 390/1986 e 7, comma 2, del d.P.R. n. 41 del 2001”* in quanto, nel momento in cui la delibera di giunta regionale era stata assunta, costituivano il quadro normativo di riferimento di livello statale in tema di possibilità di rilascio di concessioni di beni demaniali a canone agevolato. Tuttavia, l'impianto normativo, oggetto di rinvio, era stato integralmente sostituito dal d.P.R. n. 296/2005, il quale ultimo infatti all'art. 29 *“Norme Abrogate”* aveva disposto l'abrogazione sia della l. n. 390/1986 che del d.P.R. n. 41/2001, atteso che le medesime erano divenute incompatibili con la nuova disposizione che aveva

rivisto la materia, sostituendo la propria disciplina a quella previgente del 1986 e del 2001.

9.5. Pertanto, in tesi attorea, il d.P.R. n. 296/2005, in quanto normativa di livello statale, sarebbe normativa di principio, applicabile anche alle Regioni quanto all'indicazione dei soggetti che possono chiedere di essere ammessi a valutazione per rilascio di concessione a canone agevolato.

9.5.1. Con l'art. 1, comma 60 della l. n. 208/2015, era stata infatti aggiunta la lettera g-bis all'art. 11 del d.P.R. n. 296/2005, che prende in considerazione anche le Associazioni Sportive Dilettantistiche, come soggetti aventi diritto alla corresponsione di un canone agevolato.

9.6. Pertanto, in tesi attorea, in ragione del chiaro disposto dell'art. 101 della l.r. 18/1999, la d.G.R. n. 1412/2005, nel punto in cui compie un rinvio a una precisa normativa statale in ordine alla possibilità di concedere concessioni a canone agevolato, non può che essere interpretata nel senso di continuare a trovare applicazione, facendo riferimento alla normativa sopravvenuta a quella oggetto di rinvio espresso, avendo il legislatore nazionale sostituito e abrogato tale disciplina con altra successiva, la quale ha introdotto anche un ampliamento dei soggetti ai quali è consentita la possibilità di richiedere il rilascio di concessioni a canone agevolato.

9.7. Secondo la prospettazione di parte ricorrente la natura del rinvio operato nell'allegato "A" par. 3, n. 3, della d.G.R. n. 1412/2005 *"agli artt. 1 e 2, comma 2 della L. 390/1986 e 7 comma 2 del d.P.R. n. 41 del 2001"* ben potrebbe essere ritenuto come di tipo "mobile" e ciò avendo proprio riguardo alla volontà del legislatore regionale, il quale, come innanzi precisato, all'art. 101 della l.r. n. 18/99 ha chiaramente disposto che la Regione determini i canoni, ma nel rispetto dei principi dettati dalle disposizioni di livello statale; ciò sarebbe confortato dal fatto che la disposizione giuntale faceva riferimento non ad una normativa specifica bensì a tutta la normativa vigente in quel momento, ossia la l. n. 390/86 e il d.P.R. 41/2001.

Ciò, in tesi attorea, sarebbe tanto più vero avendo riguardo al caso di specie, ove la normativa statale era stata richiamata nel contesto di una deliberazione di giunta, ossia un mero atto amministrativo, il quale non potrebbe mai, attraverso la tecnica normativa del rinvio recettizio, determinare l'elusione sia della normativa regionale, in base al quale era stato assunto e sia, soprattutto, della normativa statale, portante principi generali applicabili in materia. Tale richiamo dovrebbe essere riferito alla normativa statale effettivamente vigente, pena la mancata estensione di chiari principi generali in materia di agevolazioni soggettive del pagamento di canoni demaniali.

10. Tale motivo può essere delibato congiuntamente ai motivi strettamente connessi, ovvero alla prima parte del secondo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente lamenta che la nota regionale impugnata sarebbe illegittima perché, nel respingere la sua istanza, facendo riferimento al rinvio operato dall'allegato "A" par. 3, n. 3, della d.G.R. n. 1412/2005, agli articoli 1 e 2 comma 2 della l. 390/1986 e 7, comma 2 del d.P.R. 41/2001, *"non ha tenuto in minimo conto che tale normativa è stata abrogata da successiva (DPR n. 296/2005) che invece contempla anche le Associazioni Sportive Dilettantistiche tra i soggetti che possono chiedere*

di essere ammessi a concessione agevolata”, nonché con il quarto motivo di ricorso, con cui l’A.S.D. ricorrente censura la legittimità della gravata nota regionale, nel punto in cui, asserendo di essere vincolata al dettato della d.G.R. n. 1412/2005, che rinviava ad una normativa abrogata, non aveva considerato la necessità di interpellare la giunta regionale, per chiedere un atto di indirizzo circa la corretta interpretazione da dare alla citata delibera di giunta regionale n. 1412/05 e relativo allegato “A”.

11. I motivi sono destituiti di fondamento, essendo condivisibile l’interpretazione fatta propria dalla Regione con l’atto oggetto di impugnativa, prospettata anche negli atti difensivi, secondo la quale il rinvio alla normativa statale operato dall’Allegato, par. 3, n. 3, della d.G.R. n. 1412/2005, in quanto non riferito a un’intera normativa statale regolatrice della materia, ma a ben individuate disposizioni, ovvero agli artt. 1 e 2, comma 2 della l. 390/1986 e 7 comma 2 del d.P.R. n. 41 del 2001, indicate pertanto non solo negli articoli ma anche nei commi, va qualificato quale rinvio di tipo recettizio.

Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale il richiamo “a norme determinate ed esattamente individuate” costituisce rinvio recettizio e non alla fonte [Corte cost.9 luglio 1993, n.311 secondo cui “Che si tratti di mero rinvio formale, privo di efficacia novatrice della fonte delle norme richiamate, è attestato, sul piano della struttura linguistica della norma rinviante, dal rilievo che il richiamo si riferisce genericamente al regolamento, cioè a un complesso di norme non meglio determinate, laddove, perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua].”

11.1. Ciò posto, la stessa Corte costituzionale (ex multis, sentenza 28 ottobre 2004, n. 315) ha precisato che in presenza di un rinvio ricettizio il contenuto della disposizione richiamata diviene “*parte del contenuto della norma richiamante*” restando le “*vicende della norma richiamata prive di effetto ai fini della esistenza ed efficacia della norma richiamante*”.

Pertanto, il rinvio statico disposto con la d.G.R. n. 1412/2005 alle norme precisamente individuate della l. 390/1996 e del d.P.R. n. 41/2001, ha determinato la incorporazione di dette disposizioni nella norma rinviante, con la conseguenza che tutte le successive vicende delle norme oggetto di rinvio – compresa quindi la loro abrogazione – risultano prive di effetto ai fini della esistenza ed efficacia della norma richiamante, secondo le coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte costituzionale.

11.2. Neppure condivisibile è la prospettazione attorea secondo la quale la disposizione di cui all’art. 1, comma 60, della l. 208/2015, che ha introdotto la previsione di un canone ridotto per gli immobili dello Stato concessi alle Associazioni Sportive Dilettantistiche, costituirebbe uno dei “*principi fondamentali desumibili dalle norme statali*” che, in quanto tale, vincolerebbe l’interpretazione della d.G.R. 141/2005.

Ciò in quanto la norma *de qua* è una disposizione particolare di *favor*, peraltro riferita ai beni del demanio statale, introdotta nella sua discrezionalità dal legislatore nazionale, che in alcun modo può essere considerata come un principio fondamentale in tema di canoni concessori, in grado di vincolare la Regione in relazione ai beni del demanio idrico, ai sensi dell’art. 101, comma 1, della l.r. 18/1999, configurandosi altrimenti un inammissibile esercizio di potestà normativa statale in materia oramai conferita alle Regioni dal d.lgs. n. 112/98 (articoli 86 e 89).

11.2.1. Pertanto, la Regione con la nota impugnata ha correttamente interpretato la regolamentazione regionale attualmente vigente in materia di agevolazione dei canoni concessori, avuto riguardo al rinvio recettizio operato dalla d.G.R. n. 1412/2005 alle norme precisamente individuate della l. 390/1996 e del d.P.R. n. 41/2001, senza che rilevi la loro successiva abrogazione.

11.2.2. Né, trattandosi di attività interpretativa eseguita in conformità dei noti canoni ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, vi era la necessità di chiedere alla giunta regionale un atto di indirizzo, circa la corretta interpretazione da dare alla citata delibera di giunta regionale n. 1412/05 e relativo allegato “A” che legittimamente regolano la materia de qua, posto che l’art. 101, comma 1, della citata l.r. n. 18/1999, secondo cui “la Regione stabilisce, sentite le province, i canoni di concessione relativi alle aree e pertinenze del demanio idrico, nonché all'utilizzo di acque pubbliche nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle normative statali, in sostituzione dell'ammontare fissato nelle stesse”, ben può legittimare una regolamentazione ad opera di un atto amministrativo di contenuto generale quale la delibera giuntale (in tal senso Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9421).

Peraltro, la circostanza che si va stata un’interlocuzione, sia pure informale – sebbene non necessaria – con la giunta regionale emerge dalle premesse del gravato provvedimento, nel quale - come innanzi precisato al par. 7.3.- si fa riferimento al fatto che era stata valutata la possibilità di una modifica della regolamentazione in vigore (oltre che la possibilità di una diversa interpretazione).

12. Parimenti infondata è la censura, contenuta nella seconda parte del secondo motivo di ricorso, con cui viene lamentato il contrasto dell’atto impugnato con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost), di capacità contributiva (art. 53 Cost) e di imparzialità della P.A. (art. 97 Cost); nonché la censura, di cui al terzo motivo di ricorso, con cui, in via subordinata, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 101 della l.r. n. 18/1999, laddove, aderendo all’interpretazione della Regione, non vincolerebbe la stessa alle norme in tema di agevolazione del canone, previste, con riferimento alle A.S.D., dalla normativa statale.

12.1. Ed invero, in disparte la impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento alla d.G.R. n. 1412/2005, alcun contrasto è ravvisabile fra l’art. 101 della l.r. n. 18/1999 e i menzionati articoli della Costituzione, per cui la questione di costituzionalità si rileva manifestamente infondata.

12.2. Va in primo luogo precisato che, ai sensi dell’art. 86 del d.lgs. n. 112/1998 “Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell’articolo 4, comma 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni non espressamente indicate nell’articolo 88 e tra queste in particolare, sono trasferite le funzioni relative: (...) i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall’articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo”.

Come precisato dal T.a.r per la Liguria, sez. I, 25 giugno 2012, n. 867, “le cosiddette leggi

Bassanini hanno infatti modificato la struttura delle competenze degli enti pubblici, e l'art. 119 Cost. ha rivisto le nozioni fondamentali della finanza pubblica, attribuendo la possibilità per molti enti di ritrarre in modo autonomo la provvista necessaria per l'esplorazione delle attività istituzionali.

E' possibile ritenere che tale mutamento sia derivato anche dall'incremento della situazione debitoria del settore pubblico allargato, e dalle regole che l'Italia ha accettato in diverse occasioni per ricondurre l'esposizione in limiti compatibili: la suddivisione dei compiti e delle relative dotazioni finanziarie può allora essere derivata dalla prefigurazione del legislatore, secondo cui più soggetti diversi avrebbero potuto meglio concentrarsi sulle attività d'istituto, alleggerendo al contempo il costante incremento del debito pubblico che in capo ad un unico soggetto era divenuto insostenibile.

Le osservazioni che precedono trovano un doveroso fondamento normativo nella legge 15 marzo 1997, n. 59, e nelle successive disposizioni che hanno proseguito nell'opera di riallocazione delle attribuzioni statali.

L'art. 3 comma 1 ha definito come tassative le funzioni ed i compiti da mantenere in capo allo Stato, mentre l'art. 4 comma 3 lett. b) ha previsto che tutte le attribuzioni demandate alle regioni non soffrissero più interferenze statuali, se non per esigenze programmatiche.

Le norme delegate dalla legge citata che rilevano ai fini del presente decidere sono contenute nel d.lvo 31.3.2008, n. 112, che all'art. 86 prevede che siano la regione e gli enti locali a gestire il demanio idrico, ricavandone i relativi proventi. Lo Stato ha tuttavia mantenuto (art. 88) importanti funzioni aventi un carattere unitario, anche in forza del principio sussidiario che ha largamente informato la normativa in esame, ma il successivo art. 89 lett. i) ha avuto cura di precisare che le regioni e gli enti locali hanno potestà relativamente alla "... determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi"

Tale disposizione va letta alla luce dei principi introdotti dalla novella costituzionale del 2001, che ha modificato l'art. 119 prevedendo l'autonomia finanziaria per le regioni e gli enti locali, che devono ritrarre i proventi per l'esercizio delle funzioni attingendo ai tributi e alle entrate proprie". 12.2.1. Ciò posto, non è predicabile alcuna disparità di trattamento, per diversità di situazioni, rispetto ai soggetti che hanno in concessione beni del demanio statale, in quanto, come noto, il principio di eguaglianza deve essere valutato mettendo a confronto situazioni omogenee, sì che da situazioni uguali ne derivi uguale trattamento, laddove nel caso di specie vengono in rilievo situazioni diverse, afferenti, per un verso, a beni dello Stato, sottoposti a regolamentazione statale, e, per altro verso, a beni del Demanio idrico, sottoposti a regolamentazione regionale, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, ai sensi del richiamato art. 101, comma 1, della l.r. l.r. 18/1999.

12.3. Parimenti non è ravvisabile alcuna discriminazione fra imprese operanti in Regioni diverse, posto che solo la misura massima del canone concessorio, attinente a profili di concorrenza (Corte cost, sentenze n. 158 del 2016 e n. 59 del 201, sia pure riferita ai canoni di concessione di derivazione per impianti idroelettrici) è di spettanza della normativa statale, per cui è nella logica del sistema che per il resto la disciplina di dettaglio, ivi compresa quella di favor relativa ai canoni agevolati, sia rimessa alle singole Regioni, senza che possano

profilarsi problematiche afferenti la lesione del principio della libera concorrenza.

12.3.1. Ciò in disparte dall'assorbente rilievo che, avendo riguardo al tipo di attività esercitata – gestione di un campo da golf- la concorrenza non potrebbe che essere relazionata a territori vicini (pertanto siti per lo più in una stessa Regione), a differenza di quanto avviene con riferimento allo sfruttamento dell'energia da parte degli impianti idroelettrici.

12.4. Destituito di fondamento è poi il richiamo all'art. 53 Cost, ben potendosi applicare alla fattispecie *de qua*, per analogia, quanto statuito da questo T.S.A.P. con sentenza n. 203 del 2022, confermata dalle S.U. della Cassazione con ordinanza 6 giugno 2024, n. 15888, in merito ai canoni per la concessione di derivazione per impianti idroelettrici e in tema di cessione gratuita dell'energia.

12.4.1. Infatti, la previsione in esame non configura una prestazione di natura tributaria, riconducibile al paradigma di cui all'art. 53 della Costituzione. Difettano, infatti, gli elementi di identificazione dei tributi, come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale (e da riscontrare «in concreto e caso per caso» a prescindere dal *nomen iuris* usato dal legislatore: sentenze n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n.73 del 2005), vale a dire: i) la matrice legislativa della prestazione imposta: il tributo nasce «direttamente in forza della legge» (sentenza n. 141 del 2009), risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (sentenza n. 73 del 2005); ii) la doverosità della prestazione (sentenze n. 141 del 2009; n. 335 e n. 64 del 2008; n.334 del 2006; n. 73 del 2005), che comporta una ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (sentenze n. 37 del 1997; n. 1 I e n. 2 del 1995; n.26 del 1982); iii) il nesso con la spesa pubblica, dovendo sussistere un collegamento della prestazione alla pubblica spesa «in relazione a un presupposto economicamente rilevante» (sentenze n. 141 del 2009, n.37 del 1997, n.11 e n.2 del 1995, n. 26 del 1982). La previsione in commento è infatti priva dei tratti caratteristici e fondamentali dell'imposta: la prestazione è sì imposta dalla legge, ma in relazione a un rapporto sinallagmatico (che trova fonte nel contratto di concessione); non è destinata alla fiscalità generale; non sussiste la connessione a un fatto potenzialmente rivelatore di ricchezza, in ragione delle sue modalità di calcolo. Sempre nell'ambito dei prelievi imposti, l'obbligo di pagamento del canone concessorio non equivale neppure ad una tassa la quale, anche se collegata (diversamente dall'imposta) al soddisfacimento di un servizio o di una funzione differenziata e ben determinabile, è pur sempre slegata da un vincolo sinallagmatico e di stretta corrispettività economica operante all'interno di un rapporto di natura negoziale o a questo assimilabile (come invece accade nella specie).

12.5. Infondata è infine la dedotta violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost) che deriverebbe dalla disparità di trattamento sul piano economico e sociale, conseguente all'applicazione della normativa in tema di agevolazioni nel senso inteso dalla Regione. Basti richiamare, sul punto, quanto innanzi osservato in merito al trasferimento delle competenze in materia di determinazione del canone di concessione per l'utilizzo dei beni del demanio idrico, per cui non può esservi alcun contrasto con la normativa statale, sia perché si tratta di complessi normativi regolanti fattispecie diverse, sia perché la determinazione del canone idrico (e le sue agevolazioni nelle differenti gradazioni) costituisce legittimo esercizio della potestà regolamentare regionale.

13. Con il quinto motivo di ricorso l'A.S.D. ricorrente lamenta la violazione dell'art. 10 *bis* della

I. 241/1990 in quanto la nota regionale impugnata non sarebbe stata preceduta dalla preventiva comunicazione dei motivi ostativi prevista dalla norma citata.

13.1. Anche tale motivo è destituito di fondamento atteso che, vertendosi in tema di attività vincolata, ben può applicarsi alla fattispecie *de qua* il disposto sanante di cui all'art. 21 *octies*, comma 2 I. 241/90, in quanto il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso, avendo riguardo alla regolamentazione vigente.

14. Con il sesto e ultimo motivo di ricorso l'A.S.D. ricorrente lamenta il difetto di motivazione del gravato provvedimento.

14.1. Il motivo si appalesa infondato posto che dalla nota gravata è ben possibile desumere l'iter logico seguito dall'amministrazione regionale, che si è limitata a fare corretta applicazione della d.G.R. n. 1412/2005, dalla quale si evince che il regime agevolativo è circoscritta alle ipotesi ivi espressamente indicate, dal paragrafo 3), punto 3, dell'Allegato A della stessa, laddove sono richiamate le norme di cui agli artt. 1 e 2, comma 2 della l. 390/1986 nonché dall'art.7, comma 2 del D.P.R. n.41/2001, che individuano specifiche fattispecie di concessione di beni immobili demaniali a favore di determinati soggetti, nonché i criteri e le modalità per il relativo rilascio.

15. Il ricorso va pertanto respinto, avendo la Regione fatto mera applicazione della disciplina vigente *ratione temporis*, impregiudicata peraltro la possibilità per la stessa di rivedere detta disciplina, anche a seguito di atti di impulso politico da parte di soggetti portatori di interessi collettivi e, per quanto rileva nella presente fattispecie, da parte di soggetti rappresentativi degli interessi delle Associazioni Sportive Dilettantistiche.

16. Sussistono nondimeno, avuto riguardo alla peculiarità della fattispecie e alle ragioni giuridiche della decisione, giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche definitivamente pronunciando sul ricorso in riassunzione in epigrafe indicato:

Lo rigetta

Compensa le spese di lite.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in Roma, tenuta in data 28 maggio 2025.

Il Relatore Il Presidente Dott.ssa Diana CAMINITI Dr. Antonio Pietro M. LAMORGESE