Infrastrutture statali e pretese impositive locali: i confini del Canone Unico Patrimoniale

di Angela Pari

Data di pubblicazione: 23-4-2026

La pronuncia del TAR Abruzzo affronta il tema della legittimità del Canone Unico Patrimoniale (L. 160/2019) applicato dagli enti locali alle infrastrutture autostradali che sovrastano la viabilità provinciale. Il Collegio chiarisce il riparto di giurisdizione e i limiti della potestà impositiva locale di fronte a opere appartenenti al demanio statale.

Guida alla lettura

Il primo nodo cruciale affrontato dalla sentenza riguarda la **giurisdizione**, questione su cui la Provincia aveva fondato un'eccezione di inammissibilità, sostenendo la competenza del Giudice Ordinario in quanto controversia meramente patrimoniale legata a una sanzione pecuniaria. Il TAR, tuttavia, ha riaffermato la propria competenza ai sensi dell'**art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.** La decisione si fonda sul rilievo che la contestazione non riguarda semplicemente l'entità della somma richiesta (*quantum debeatur*), ma la sussistenza stessa del potere autoritativo dell'Amministrazione di assoggettare a concessione e tariffazione l'attraversamento autostradale (*an debeatur*). Viene, dunque, in rilievo l'esercizio del potere di gestione dei beni pubblici, la cui legittimità richiede il vaglio del giudice amministrativo, specialmente quando si contesta la scelta discrezionale dell'ente locale di includere nel proprio regolamento gli attraversamenti autostradali tra le fattispecie soggette a canone.

Sotto il profilo del merito, il Collegio ha sancito l'illegittimità della pretesa sanzionatoria provinciale basata su una presunta "**occupazione abusiva**" del suolo (o soprassuolo) pubblico. Il ragionamento giuridico poggia sulla natura dell'infrastruttura autostradale, che le leggi nazionali (L. 729/1961) qualificano come parte integrante del **demanio statale**. Il TAR evidenzia come la mera "interferenza materiale", ovvero il fatto che un viadotto sovrasti fisicamente una strada provinciale, non integri automaticamente un rapporto di "utilizzazione" del bene locale ai sensi del Canone Unico. Affinché sorga l'obbligo di pagamento, deve esservi una **sottrazione effettiva di superficie all'uso pubblico** del territorio provinciale, circostanza che non si verifica nel caso di pontoni che si limitano a sovrastare l'area senza incidere sulla sede stradale sottostante.

Un passaggio di notevole spessore sistemico riguarda il cosiddetto **"rapporto di gerarchia"** o, più correttamente, di **reciproca coesistenza** tra regimi demaniali diversi. Il TAR osserva che la costruzione e la localizzazione delle autostrade sono state imposte d'autorità dallo Stato per soddisfare un **interesse pubblico** nazionale superiore: la libera circolazione su tutto il territorio. In questo contesto, il demanio statale gode di una **prevalenza giuridica** rispetto a quello degli enti territoriali minori, poiché questi ultimi derivano il proprio patrimonio da una

devoluzione statale per fini strumentali. Ne consegue che l'infrastruttura autostradale, essendo un bene demaniale funzionalmente unitario, non necessita di autorizzazioni ulteriori da parte degli enti i cui beni sono sovrastati, poiché il titolo statale è da considerarsi **autonomo ed esaustivo**.

Infine, la sentenza affronta lo ***status* del soggetto gestore**. La Provincia sosteneva che la natura privatistica della società concessionaria giustificasse il prelievo. Il Collegio ha rigettato tale impostazione, citando giurisprudenza consolidata secondo cui il concessionario opera come **"*longa manus*" dello Stato**. Poiché l'attività di gestione autostradale soddisfa bisogni generali, l'occupazione deve considerarsi effettuata **direttamente dallo Stato**. Imporre un canone locale equivarrebbe a una duplicazione ingiustificata di oneri, dato che il concessionario già corrisponde allo Stato netti proventi sui pedaggi in forza della convenzione nazionale.

In conclusione, il TAR ha annullato l'accertamento, confermando che la gestione di un'opera pubblica statale non può essere subordinata a titoli concessori locali, né tantomeno essere sanzionata come abusiva laddove esista un legittimo titolo nazionale.

Pubblicato il 20/04/2026

N. 00231/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00183/2022 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 183 del 2022, proposto da

Autostrade per l'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dagli Avvocati Giuseppe Pizzonia, Luisa

Torchia, Francesco Giovanni Albisinni, Laura Trimarchi, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Teramo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli Avvocati Vincenzo Cerulli Irelli e Antonio

Zecchino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

- del verbale di accertamento e contestazione della Provincia di Teramo n. 0010/2022 del 25.03.2022, notificato in data 31.3.2022;

- della nota della Provincia di Teramo prot. n. 7222 del 25.3.2022 di trasmissione del suddetto verbale, notificata in data 31.2.2022;

- del Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (Canone Unico), di cui all'art. 1, commi 816-836, L. 160/2019, approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 62 del 29.12.2020, nella parte in cui, all'art. 60, comma 6, esclude o limita, in via generale, l'esercizio di poteri sanzionatori ripristinatori da parte della Provincia;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Teramo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4 *bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 aprile 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 29.4.2022 e depositato in data 6.5.2022, Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito,

breviter, anche “*ASPI*”) ha adito

l’intestato Tribunale nei confronti della Provincia di Teramo

(di seguito, *breviter*, anche “*Provincia*”) al fine di sentir annullare gli atti

meglio emarginati in epigrafe.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le doglianze che verranno di seguito esaminate.

2. Con memoria del 16.3.2026, la Provincia di Teramo, già costituitasi in data 27.6.2022, ha sollevato le eccezioni pregiudiziali di rito, che verranno di seguito esaminate, tese alla declaratoria di inammissibilità del ricorso e, nel merito, insistito nel rigetto del gravame.

3. All’udienza pubblica fissata, in via straordinaria per lo smaltimento dell’arretrato

ex art. 87, comma 4 *bis*, c.p.a., in data 17.04.2026 e

celebratasi da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Tanto premesso, appare utile ricostruire il quadro normativo e fattuale di riferimento.

La L. 160/2019, nell'istituire a partire dall'annualità 2021, il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria per l'occupazione di suolo pubblico (c.d. canone unico), ha abrogato espressamente sia la normativa che disciplinava la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (c.d. TOSAP), sia quella relativa al canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (c.d. COSAP). La predetta fonte di rango primario ha poi stabilito che gli enti locali possono prevedere, mediante regolamento, che l'occupazione di aree appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile e relativi "

spazi soprastanti e sottostanti

il suolo pubblico” (art. 1, comma, 819) sia assoggettata al pagamento di un

canone da parte del titolare della concessione di suolo pubblico, rilasciata

dal predetto ente locale. Per tal via è, quindi, stata altresì demandata

all’ente locale la potestà sanzionatoria in ordine alla determinazione delle

sanzioni da irrogare in caso di occupazione abusiva di suolo pubblico.

Con il Regolamento (introdotto in forza dell'art. 1, commi 816-836, L. 160/2019), approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 62 del

29.12.2020 (di seguito, *breviter*, anche Regolamento), la Provincia di

Teramo ha stabilito: *i*) all'art. 3, che "*le occupazioni permanenti o*

temporanee di suolo, soprassuolo, sottosuolo e sovrastanti il suolo,

appartenenti al demanio o al patrimonio disponibile e indisponibile della

Provincia sono soggette a concessione […]"; *ii*) all'art. 2 e all'art. 30,

comma 3, lett. b), che il canone di occupazione, in ogni caso, è dovuto “*in*

proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico

nell'ambito del rispettivo territorio"; *iii*) all'art. 60, che, in caso di assenza

della concessione provinciale, l'occupazione viene qualificata come

abusiva; *iv*) all'art. 60, commi 4 e 5, che all'occupazione abusiva

consegue l’irrogazione di sanzioni amministrative di natura pecuniaria; *v*),

all’art. 60, comma 6, che “*nel caso di installazioni abusive sovrastanti la*

sede della strada provinciale non si applica la sanzione accessoria

ripristinatoria della rimozione dei manufatti, poiché gli stessi non insistono

sulla sede stradale, ma sullo spazio soprastante la strada medesima".

Ciò posto, il presente giudizio ha a oggetto l'impugnazione del descritto verbale n. 10/2022 del 25.03.2022, con cui la Provincia di Teramo ha irrogato alla ricorrente, in riferimento all'anno 2022, la sanzione amministrativa pecuniaria pari a € 151.903,78 (pari al doppio della somma dovuta a titolo di canone) per l'occupazione abusiva (ossia non sorretta dal relativo titolo concessorio) da essa posta in essere, del suolo pubblico provinciale, mediante "

pontoni autostradali sovrastanti le strade provinciali".

Nel provvedimento gravato, Provincia ha dichiarato che a tale accertamento

non conseguirà l’irrogazione della sanzione accessoria ripristinatoria (di cui

all’art. 60, comma 5, del Regolamento descritto in epigrafe e di cui all’art.

20, comma 5, del C.d.S.), trattandosi di installazioni abusive di manufatti

che non insistono sulla sede stradale, ma sullo spazio soprastante le strade

medesime.

Parte ricorrente ha altresì impugnato - nella parte in cui, all'art. 60, comma 6, esclude o limita, in via generale, l'esercizio di poteri sanzionatori ripristinatori da parte della Provincia - il già menzionato Regolamento.

Sotto tale aspetto, ASPI ha eccepito che delle due l'una: o l'occupazione del suolo pubblico dalla stessa posta in essere è abusiva, e quindi la stessa deve essere destinataria anche della sanzione ripristinatoria, oppure non lo è, cosicchè il verbale di accertamento per cui è causa deve essere caducato.

4.1. Ciò posto, con il primo motivo di ricorso, ASPI ha eccepito la carenza dei presupposti, in capo all'Amministrazione, per l'esercizio del potere sanzionatorio, in quanto quest'ultima avrebbe proceduto all'irrogazione della sanzione per cui è causa senza, tuttavia, richiedere, preventivamente, alla ricorrente, il pagamento del relativo canone (così come, invece, la

Provincia avrebbe fatto in relazione alle annualità 2020 e 2021).

4.2. Con il secondo motivo di ricorso, ASPI ha eccepito il difetto dei presupposti, in capo alla Provincia, per richiedere il canone unico, atteso che l'occupazione del suolo provinciale da parte della ricorrente, lungi dall'essere abusivo (cioè privo di concessione), rinverrebbe il proprio autonomo e specifico titolo nell'art. 1 L. 729/1961 e nella convenzione del

12.10.2007 (approvata dall'art. 8 *duodecies* D.L. 59/2008). Pertanto, ASPI

non sarebbe tenuta a dotarsi di alcun titolo di sorta, in quanto la

convenzione da ultimo descritta conferirebbe alla ricorrente la legittimazione

all’occupazione del suolo provinciale. Del resto, sarebbe stato lo Stato ad

aver stabilito, con propri provvedimenti legislativi e amministrativi, di

costruire l’infrastruttura autostradale e ad aver individuato i luoghi dove

installare i relativi pontoni e viadotti, concedendone, poi, la gestione ad

ASPI. Cosicchè, l’opera realizzata dalla concessionaria per conto dello

Stato non potrebbe ritenersi abusiva per la mera evenienza che lo Stato

stesso abbia deciso di porla alla base della descritta concessione.

Sul punto, la ricorrente ha impugnato il già descritto Regolamento nei seguenti termini: “*il Regolamento Canone Unico provinciale, infatti, non può*

prevalere sulle richiamate leggi statali ed imporre ad Aspi, già titolare di

concessione per l'occupazione de qua, di richiedere un titolo ulteriore alla

Provincia”.

In ogni caso, anche a voler opinare diversamente, si addiverrebbe a un paradosso: ASPI dovrebbe chiedere alla Provincia l’autorizzazione per l’occupazione del suolo pubblico, conseguendo un titolo che, nel massimo, avrebbe la durata di 20 anni; una volta decorso tale termine, l’Ente locale potrebbe decidere di non rinnovarlo e di intimare alla ricorrente, in qualità di concessionaria dello Stato, di rimuovere i pontoni e viadotti autostradali realizzati, come detto, sulla base della richiamata concessione.

4.3. Con il terzo motivo di ricorso, ASPI ha eccepito la violazione del provvedimento impugnato in relazione agli artt. 2 e 30, comma 3, lett. b), del Regolamento, atteso che il canone di occupazione è dovuto “

in

proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico

nell'ambito del rispettivo territorio". E ciò in quanto, nel caso di specie, i

pontoni autostradali per cui è causa sovrasterebbero e non inciderebbero

sul suolo provinciale, cosicchè non vi sarebbe, nemmeno materialmente,

alcuna effettiva sottrazione dello stesso da parte di ASPI. Peraltro, sarebbe

stata la stessa Provincia, nel provvedimento impugnato, a confessare tale

circostanza, allegando "*che i manufatti non insistono sulla sede*

autostradale”.

4.4. Con il quarto motivo di gravame, la ricorrente ha invocato, quale esimente, l’art. 4, comma 1, L. 689/1981, sul presupposto per il quale non può costituire illecito sanzionabile il comportamento del soggetto che abbia

“*commesso il fatto nell’adempimento di un dovere*”.

Nel caso di specie, la presunta e contestata occupazione di suolo pubblico da parte di ASPI sarebbe avvenuta in ottemperanza agli obblighi della richiamata L n. 729/1961 e della convenzione del 12.10.2007 (approvata dall'art. 8 *duodecies* D.L. 59/2008).

4.5. La quinta censura investe la violazione dei provvedimenti impugnati sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, per avere la Provincia, a fronte di un'occupazione iniziata molti anni prima e in occasione della realizzazione della rete autostradale e quindi dell'esecuzione della descritta concessione, iniziato a richiedere i canoni per cui è causa solamente dall'anno 2018.

4.6. Con la sesta censura, ASPI si duole del cumulo delle pretese economiche dello Stato con quelle della Provincia. In particolare, la concessionaria già corrisponderebbe allo Stato, in forza della richiamata L. 729/1061 e della convenzione del 12.10.2007 (approvata dall'art. 8 duodecies D.L. 59/2008), il 2,4% netto dei proventi derivanti dai pedaggi autostradali, cui si aggiungerebbe un'ulteriore somma che la ricorrente erogherebbe in favore di ANAS S.p.A. (parametrata al numero dei chilometri percorsi dalle vetture in transito sull'autostrada).

Pertanto, l'ulteriore pretesa economica, anche da parte della Provincia, rappresenterebbe dunque una duplicazione ingiustificata.

5. Perimetrato il

thema decidendum, occorre ora procedere all’esame delle

eccezioni pregiudiziali di rito sollevate da parte resistente.

A tal fine, occorre muovere, in omaggio all'impostazione tracciata da C.d.s., A.P., n. 5/2015, dall'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito.

5.1. La Provincia ha, sotto tale aspetto, eccepito che il presente giudizio avrebbe a oggetto un provvedimento diretto a irrogare alla ricorrente il pagamento della mera sanzione pecuniaria, con espressa esclusione, ivi contemplata, della sanzione ripristinatoria. E ciò in quanto, nel caso di specie, i pontoni autostradali sovrasterebbero il suolo provinciale, senza intaccarlo materialmente, di modo che proprio l'art. 60, comma 6, del Regolamento avrebbe indotto la Provincia a escludere l'applicazione della sanzione ripristinatoria.

La conseguenza di siffatta impostazione si preciserebbe nell'esclusione della giurisdizione del giudice amministrativo, che invece troverebbe

radicamento unicamente in presenza della menzionata sanzione ripristinatoria: solo in tal caso si realizzerebbe, infatti, direttamente l'interesse pubblico di settore leso dall'atto illecito e all'Amministrazione sarebbe data, di regola, la scelta della misura repressiva più idonea a soddisfare quell'interesse (cui farebbero da contraltare posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo).

Né, in senso contrario, rileverebbe la circostanza per la quale ASPI avrebbe altresì impugnato il descritto Regolamento.

Infatti, tale impugnazione non mirerebbe a censurare la parte del Regolamento che accorda alla Provincia il potere di introdurre e disciplinare il canone unico bensì, e unicamente, quella in cui esso esclude che l'ente locale possa comminare all'occupante abusivo la sanzione ripristinatoria, nel caso in caso l'occupazione di tal fatta avvenga medianti manufatti sovrastanti il suolo pubblico provinciale. Sotto tale aspetto, il ricorso sarebbe inammissibile per originario difetto di interesse, in quanto esso condurrebbe, in caso di accoglimento e quindi di annullamento del Regolamento impugnato, all'applicazione in danno della ricorrente, altresì, della sanzione ripristinatoria.

5.2. Parte ricorrente ha, sul punto, controdedotto che la Provincia, nell'interpretare il descritto Regolamento disciplinante il canone unico, ne avrebbe travisato i presupposti di fatto e di diritto e finito per attribuirsi un potere sanzionatorio di cui sarebbe invece priva nel caso di specie.

Più nel dettaglio, la Provincia avrebbe illegittimamente ricavato, dal combinato disposto dell'all'art. 3 (“

le occupazioni permanenti o temporanee

di suolo, soprassuolo, sottosuolo e sovrastanti il suolo, appartenenti al

demanio o al patrimonio disponibile e indisponibile della Provincia sono

soggette a concessione […]"), dell'art. 2, dell'art. 30, comma 3, lett. b) e

dell’art. 60, il potere di qualificare l’occupazione del suolo provinciale da

parte di ASPI come illegittima, perché non corredata dalla necessaria

autorizzazione.

La Provincia sarebbe, invece, priva, in astratto, del potere di imporre ad ASPI, nella fattispecie per cui è causa, il pagamento del canone unico, perché l'Amministrazione non sarebbe a tal fine legittimata dal richiamato Regolamento.

Tuttavia, pur opinando in senso contrario, tale Regolamento sarebbe illegittimo perché in contrasto con la norma primaria, ossia con la L. 729/1961 e della convenzione del 12.10.2007 (approvata

dall’art. 8 *duodecies* D.L. 59/2008.

5.3. L’eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla Provincia è infondata.

Ritiene il Collegio che, ai fini che qui interessano, ASPI abbia contestato l’esercizio del potere di gestione dei beni pubblici da parte

dell’Amministrazione, cosicchè la relativa doglianza (e il relativo *petitum* sostanziale) involge il presupposto del potere impositivo

del canone unico - cioè l'occupazione del soprassuolo provinciale

connessa ad attraversamenti derivanti da infrastrutture come viadotti o

pontoni - e la conseguente derivazione dell’obbligo di pagamento del

canone.

Viene, quindi e per tal via, in evidenza, perché contestata, la sussistenza del potere pubblico della Provincia di imporre il pagamento del canone per l'uso di beni allo stesso appartenenti e di assoggettare a concessione i suddetti attraversamenti autostradali.

In tali termini, la controversia verte nella materia della concessione di beni pubblici rientra,

ex art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. e la relativa

giurisdizione spetta al giudice amministrativo (C.d.s., n. 10362/2025, TAR

Lazio, n. 6217/2026).

Del resto, il canone concessorio che in questa sede viene rilievo non è riconducibile, per la modalità con cui è contestato, alle “indennità, canoni ed altri corrispettivi” che proprio l’art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. demanda alla giurisdizione del giudice ordinario. Nella presente controversia, il potere pubblico, lungi dall’essere assunto come presupposto di fatto che opera “a monte” del mero carattere patrimoniale della lite, risulta invece essere contestato dalla ricorrente in radice, sia in ordine alla sua sussistenza in astratto, sia in ordine alla sua sussistenza in concreto. Pertanto, non è in discussione in questa sede l’entità del canone (

quantum debeatur), ma il potere dell'Amministrazione di

esigerlo (*an debeatur*).

Né, in senso contrario, rileva la presunta omessa impugnazione, da parte di ASPI, del Regolamento.

In primo luogo, già la circostanza che la controversia *de qua* sia relativa

all’interpretazione del Regolamento stesso ai fini della sussistenza, e

quindi della titolarità in capo a parte ricorrente, del potere pubblico è idonea

a ricondurre la *potestas iudicandi* in capo al giudice amministrativo (C.d.s.,

n. 10362/2025, TAR Lazio, n. 6217/2026).

In secondo luogo, ASPI ha espressamente impugnato (a pag. 14 del ricorso

si legge: “*il Regolamento Canone Unico provinciale, infatti, non può*

prevalere sulle richiamate leggi statali ed imporre ad Aspi, già titolare di

concessione per l'occupazione de qua*, di richiedere un titolo ulteriore alla*

Provincia") il menzionato Regolamento, nella parte in cui viene interpretato

dalla Provincia come idoneo a legittimarla ad assoggettare ad

autorizzazione l’occupazione per cui è causa.

Per tal via, ASPI ha quindi *expressis verbis* censurato l’esercizio di un

potere tipicamente autoritativo che si è tradotto nell'adozione di

disposizioni regolamentari che – secondo l'interpretazione e l'applicazione

datane dall'Amministrazione provinciale – subordinano alla previa

acquisizione di un titolo abilitativo dell’ente locale anche l’attraversamento

di parti del territorio provinciale da parte dell’infrastruttura autostradale

(C.d.s., n. 10362/2025, TAR Lazio, n. 6217/2026).

Con la conseguenza per la quale il sindacato del giudice amministrativo si rende necessario al fine di indagare la legittimità della scelta discrezionale, effettuata dalla Provincia tramite il Regolamento, di includere gli attraversamenti autostradali tra le ipotesi atte a genere l'obbligo di richiedere all'Ente locale una concessione per l'occupazione del suolo pubblico, con conseguente assoggettabilità al pagamento del relativo canone.

Tirando le file del discorso, la presenta controversia rientra nella cognizione del giudice amministrativo non essendosi "

in presenza semplicemente di

atti che - in relazione ai profili di censura sollevati, cioè di assoggettamento

*nell'*an *all'applicazione del COSAP - rilevano quali atti impositivi di natura*

individuale, privi in sé (rispetto a tale profilo) di discrezionalità e che,

ricollegandosi al contestuale rilascio del titolo concessorio, implicano

un’attività meramente applicativa e consequenziale, in cui

l'apprezzamento dell'amministrazione è solo di soggezione o meno al

canone in funzione della relativa normativa, come ritenuta applicabile alla

fattispecie” (C.d.s., n. 4660/2022).

A ogni buon conto, la Cass. civ., SS.UU., ord., n. 28766/2025, chiamata a decidere il regolamento preventivo di giurisdizione, ha, in una controversia esattamente analoga alla presente, tra le medesime parti e in riferimento ai medesimi atti impugnati, optato per riconoscere la giurisdizione in favore del giudice amministrativo.

L’eccezione in esame deve quindi essere respinta, dovendosi affermare la giurisdizione dell’intestato Tribunale.

6. Parte resistente, sempre in via pregiudiziale di rito, ha eccepito l’inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio per originaria carenza d’interesse ad agire. E ciò in quanto il verbale di accertamento e contestazione della Provincia di Teramo n. 10/2022 del 25.03.2022 sarebbe di per sé un atto endoprocedimentale, e come tale non lesivo, dovendosi piuttosto attendere, a tale ultimo fine, l’adozione da parte

dell’Amministrazione dell’ordinanza ingiunzione *ex* art. 18 L. 689/1981.

L’eccezione è infondata.

Il provvedimento impugnato contiene l’accertamento dell’abuso per cui è causa e commina alla ricorrente la relativa sanzione per € 151.903,78. Inoltre, esso consente ad ASPI, entro il termine di giorni 60 a far data dalla notificazione, di estinguere l’illecito mediante il pagamento in misura ridotta (1/3), per € 50.634,59, della relativa sanzione amministrativa. Cosicchè, una volta decorso inutilmente tale termine, il ricorrente riceverà sì la notificazione dell’ordinanza ingiunzione di cui all’art. 18 L. 696/1981 che conclude il procedimento, ma non sarà ammesso al pagamento della sanzione in misura ridotta.

A ciò deve essere aggiunto come la giurisprudenza amministrativa (C.d.s., nn. 10130/2023, 3517/2023, 10018/23, 10017/23, 10016/23, 10015/23, 10014/23, 10012/23, 10011/23, 10017/10), condivisa dal Collegio, abbia acclarato che l’atto in questa sede gravato, in quanto atto presupposto e prodromico all’adozione della richiamata ordinanza ingiunzione, “

manifesta, chiaramente, una sua autonoma spiccata attitudine lesiva

idonea ex se *a radicare l'interesse al ricorso anche prima dell'adozione*

del definitivo provvedimento sanzionatorio".

7. Nel merito, ritiene il Collegio che, in omaggio al principio, sancito da C.d.s., A.P., n. 5/2015, della radicalità del vizio, si debba muovere dal secondo motivo di ricorso, avendo esso carattere assorbente. Ove, infatti, venisse accertata la carenza, in capo alla Provincia, del potere di richiedere il canone unico al concessionario della rete Autostradale "A14", per la presenza di viadotti sovrastanti sul territorio provinciale, ASPI non avrebbe interesse all'esame della: a) prima censura, afferente alle presunte erronee modalità di irrogazione della sanzione; b) terza censura, afferente alla carenza in concreto dell'esercizio del potere di tal fatta; c) alla quarta, quinta e sesta censura, che postulano la sussistenza e legittimità, almeno in astratto, della sanzione irrogata.

Il secondo motivo di ricorso è fondato.

7.1. Dal combinato disposto delle richiamate previsioni del Regolamento, è

emerso – come pure chiarito in termini analoghi dal C.d.s., n. 10011/2023 – che la sanzione per l'occupazione abusiva del suolo pubblico postuli, appunto, la sussistenza dell'occupazione di tal fatta. Ne consegue che la

sanzione *de qua* risulta fisiologicamente collegata all'inesistenza del titolo

concessorio, che avrebbe invece abilitato il privato all’utilizzo di porzioni di

suolo pubblico e imposto il pagamento di un corrispettivo, privo della natura

tributaria, per tale utilizzo.

Sennonchè, i viadotti e le altre strutture oggetto di contestazione, lungi dal dare la stura all'occupazione abusiva di un bene provinciale, costituiscono parte integrante dell'infrastruttura demaniale statale assentita (tramite concessione) in favore di ASPI: l'autostrada, pur sovrastando talune strade provinciali, conserva in ogni caso la natura di bene demaniale statale, senza che la mera interferenza materiale tra beni appartenenti a demani diversi (infrastruttura statale che sovrasta suolo pubblico provinciale) possa giuridicamente integrare un rapporto di "utilizzazione" del bene provinciale, ovvero la sottrazione di superficie all'uso pubblico da parte dell'infrastruttura statale o di chi ne abbia la gestione.

Infatti, la costruzione dell'infrastruttura autostradale, così come la pianificazione delle aree destinate agli attraversamenti - inclusi quelli realizzati mediante pontoni insistenti su aree di soprassuolo - è stata stabilita dal legislatore nazionale. Quindi, tutti gli spazi e le aree interessate

dalla realizzazione dell'infrastruttura autostradale sono stati sottratti d'autorità, in forza di specifiche leggi statali, all'uso generalizzato della comunità locale, per essere destinati alla costruzione della rete autostradale nazionale, cioè di un servizio – quello finalizzato a garantire la libera e agevole circolazione di mezzi e persone sull'intero territorio dello Stato – rivolto alla collettività nazionale nel suo complesso.

Del resto, il rapporto di prossimità e di conseguente reciproca interferenza tra due beni appartenenti anche a demani diversi non si traduce nella posizione "servente" dell'uno rispetto all'altro (come accadrebbe nel caso in cui l'utilizzo del primo fosse considerato abusivo in assenza di una valida autorizzazione rilasciata dal titolare del secondo, a fronte di un corrispettivo), bensì nella reciproca coesistenza di due realtà (giuridiche e di fatto) tra loro autonome, che possono essere liberamente utilizzate dagli aventi titolo, senza dover preventivamente attivare meccanismi di reciproca (o unilaterale) autorizzazione in tal senso (in questi termini, C.d.s., n. 10011/2023, TAR Lazio – Roma, Sez. II *bis*, n.6217/2026).

Alla luce di tutto ciò, la giurisprudenza di legittimità (C.d.s., n. 10011/2023) condivisa dal Collegio, ritiene che "[...]

a voler ipotizzare una qualche forma

- ancorché impropria - di “gerarchia” tra i regimi giuridici dei due beni

coesistenti e senza voler in questa sede affrontare la questione dell'attuale

configurabilità di un autonomo demanio degli enti territoriali sub-statali, in

*ragione della emendata formulazione dell'art. 119, comma 6 Cost. (*ex *l.*

cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la prevalenza non potrebbe che essere

accordata a quello dello Stato, in quanto unico soggetto di diritto originario,

laddove il patrimonio attribuito all'ente territoriale "minore" altro non è che

frutto di una devoluzione accordata dal primo al secondo, ai meri fini

strumentali dell'esercizio di funzioni amministrative decentrate. Ne

consegue che l'esistenza e l'utilizzo - ai fini del passaggio del traffico

veicolare - di un pontone autostradale, in quanto parte inseparabile di un

bene demaniale funzionalmente unitario (e, dunque, bene demaniale lui

stesso) non richiede alcuna autorizzazione da parte degli enti territoriali cui

appartengano gli eventuali beni al di sopra dei quali la detta struttura sia

stata a suo tempo realizzata in base ad una espressa disposizione di

legge [...] *Per l’effetto, nessun canone (o altro corrispettivo) di occupazione*

sarà dovuto”.

7.2. Né, a conclusioni opposte, potrebbe addivenirsi sul presupposto per il quale l’infrastruttura autostradale sia gestita da ASPI (concessionaria) e non, invece, direttamente dallo Stato.

Come chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sent., n. 10011/2023), il concessionario opera per conto dello Stato, cosicché la natura privatistica del soggetto gestore non incide sulla qualificazione giuridica dell’infrastruttura, che conserva in ogni caso la propria natura di bene demaniale statale. Ne consegue che il concessionario non può essere equiparato a un soggetto che occupi un bene provinciale per finalità privatistiche e, quindi, non può essere assoggettato al pagamento del relativo canone.

Tale circostanza risulta peraltro confermata sia dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.s., n. 1094/2008) - secondo cui “

l’attività di

progettazione, costruzione e gestione di un'autostrada effettuata dal

concessionario costituisce attività idonea a soddisfare bisogni e interessi

generali" – sia dalla S.C. di Cassazione (n. 7197/2000), per la quale

l’occupazione di un’area dell’ente locale da parte di un concessionario di

un’opera pubblica deve considerarsi come “*effettuata direttamente dallo*

Stato e, pertanto, non occorre richiedere un provvedimento concessorio o

autorizzatorio di occupazione di suolo pubblico all'ente locale

di riferimento”.

7.3. Alla luce di quanto precede, l’occupazione del suolo provinciale è, dunque, già adeguatamente legittimata da un titolo statale, autonomo ed esaustivo, che non necessita di ulteriori atti autorizzativi da parte della Provincia.

8. Alla luce di quanto precede, il Collegio, in accoglimento del ricorso, annulla il verbale di accertamento e contestazione della Provincia di Teramo n. 0010/2022 del 25.03.2022.

8.1. Deve, invece, essere respinta la domanda di annullamento del descritto Regolamento per l’applicazione del canone patrimoniale di concessione (impugnato nella parte in cui, all’art. 60, comma 6, esclude o limita, in via generale, l’esercizio di poteri sanzionatori ripristinatori da parte della Provincia), stante l’accertata insussistenza, in capo a Provincia, del potere di applicare qualsivoglia sanzione, anche di tipo ripristinatorio, in danno

della ricorrente.

9. Le spese di lite devono essere integralmente compensate tra le parti in ragione della particolare complessità del quadro normativo di riferimento, della natura tecnica delle questioni esaminate e del contesto giurisprudenziale in evoluzione in cui si inserisce la presente controversia, afferente a un meccanismo di riparto di rilevante impatto sistemico e oggetto di diffuso contenzioso a livello nazionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, annullando il verbale di accertamento e contestazione della Provincia di Teramo n. 0010/2022 del 25.03.2022, respingendolo nel resto.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio

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

Così deciso a L’Aquila nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Christian Corbi, Referendario, Estensore