

La Consulta, nel respingere ancora le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice amministrativo in tema di rideterminazione dei canoni concessori sul demanio marittimo, svolge rilevanti precisazioni in tema di strutture dedicate alla nautica da diporto

[Corte cost. 27 gennaio 2017, n. 29 – Pres. Grossi, Est. Amato](#)

**Demanio marittimo – Strutture nautiche – Canoni concessori – Determinazione –
Questione infondata di costituzionalità**

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», nella parte in cui determina – anche con riferimento ai rapporti concessori in corso – la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto (1).

(1) I.- Con la sentenza in epigrafe, la Consulta respinge le questioni di legittimità costituzionale sollevate con una serie di diverse ordinanze sia dal Consiglio di Stato (cfr. sez. VI, 30 gennaio 2015 n. 454) che dal Tar Toscana (cfr. sez. III, 8 maggio 2015 n. 751).

In particolare le rimessioni, nel riprendere precedenti questioni dichiarate inammissibili dalla Consulta (cfr. sentenza n. 128 del 2014, in Foro it. 2014, I, 2014, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), riguardavano la disciplina di cui al comma 252 della legge finanziaria per il 2007, laddove, nel prevedere che le nuove misure dei canoni si applichino alle concessioni per la nautica da diporto “a decorrere dal 1° gennaio 2007”, non distingue tra nuove concessioni e rapporti concessori in corso, lasciando intendere di trovare applicazione, come il precedente comma 251, anche alle concessioni in corso.

Per ciò che concerne l'individuazione dei parametri di riferimento, le ordinanze invocavano, in primo luogo, l'art. 3 della Costituzione in quanto la normativa in questione, applicata alle concessioni in corso, lederebbe il duplice profilo del trattamento uguale di situazioni disuguali e della lesione del principio della sicurezza giuridica costitutivo di legittimo affidamento; in secondo luogo, l'art. 41 della Costituzione relativo alla libertà di iniziativa economica, poiché la norma produrrebbe l'effetto irragionevole di frustrare le scelte imprenditoriali modificando gli elementi costitutivi dei relativi rapporti contrattuali in essere.

II.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta respinge le prospettazioni di cui alle rimessioni, fornendo tuttavia una diversa lettura ermeneutica della disciplina applicabile ai rapporti concessori in essere.

In via preliminare viene richiamata la precedente sentenza resa in materia (Corte cost., 22 ottobre 2010, n. 302, in Foro amm. CDS, 2011, 5, 1434 con nota di CASALINI), che già aveva reputato non fondate, in riferimento agli art. 3, 53 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale del comma 251 della stessa legge nella parte in cui varia i criteri di calcolo dei canoni - così incrementandoli - dovuti dai concessionari di beni appartenenti al demanio marittimo. In quell'occasione la Consulta - premesso che i canoni demaniali marittimi non hanno natura tributaria, ma sono corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato e costituiscono quindi un prezzo pubblico calcolato in base a criteri stabiliti dalla legge (sicché è del tutto infondata la censura riferita all'art. 53 Cost.) e che non è precluso al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti - ha ritenuto che la disposizione predetta, lungi dal ledere i principi dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, si inserisca in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali, volta, in conformità agli art. 3 e 97 Cost., ad avvicinare i valori di tali beni a quelli di mercato, sulla base cioè delle potenzialità degli stessi di produrre reddito in un contesto specifico, in modo da consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati, nell'interesse della generalità dei cittadini, diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari.

Nell'estendere le argomentazioni già svolte anche alla disciplina di cui al comma 252, la sentenza in esame svolge alcune importanti precisazioni. Infatti, con riferimento alla specifica categoria di rapporti concessori aventi ad oggetto le strutture dedicate alla nautica da diporto, secondo la Corte risulta possibile e doverosa un'interpretazione della disposizione del comma 252 che porti ad escludere l'applicabilità, generale ed indifferenziata, dei canoni commisurati ai valori di mercato a tutte le concessioni di strutture dedicate alla nautica da diporto, rilasciate prima della entrata in vigore della disposizione in esame.

Rispetto alla contestazione secondo cui, per effetto dell'applicazione dei canoni indicati anche ai rapporti concessori in corso, verrebbe onerato del medesimo canone sia chi abbia ricevuto un bene demaniale, sul quale realizzi a proprie spese un'infrastruttura o un impianto di difficile rimozione, sia chi abbia ricevuto in concessione un bene su cui insista una struttura già realizzata da terzi, l'irragionevolezza contestata è esclusa laddove la

commisurazione del canone venga parametrata alle concrete caratteristiche dei rapporti concessori, nonché dei beni demaniali che ne formano l'oggetto.

La sentenza quindi indica la strada dell'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione in esame: in particolare, occorre considerare la natura e le caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. In proposito, in definitiva, mentre con riferimento agli aumenti dei canoni tabellari (art. 03, comma 1, lettera b, n. 1, del d.l. n. 400 del 1993) valgono i principi affermati nella sentenza n. 302 del 2010, viceversa va esclusa l'applicabilità dei nuovi criteri commisurati al valore di mercato alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007.

III.- In materia di concessioni e canoni demaniali marittimi, si segnalano le seguenti decisioni:

a) in tema di giurisdizione cfr. Cass. civ., sez. un., 20 gennaio 2014, n. 1006, in Foro it., 2014, I, 1565, cui si rinvia per ogni approfondimento, secondo cui «<<Rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia promossa dal concessionario di un'area portuale che, avendola affidata in gestione a un terzo, previa autorizzazione del comune, chieda che sia dichiarata la cessazione degli effetti di tale autorizzazione, con il conseguente diritto a riottenere la disponibilità dell'area>>»; Cons. Stato, sez. VI, 4 novembre 2013, n. 5289, in Vita notarile 2013, 3, 1197, secondo cui in materia di rivalutazione dei canoni concessori demaniali marittimi, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo;

b) in tema di scelta dei concessionari e relativo obbligo di procedura selettiva, Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione V, 14 luglio 2016, C- 458/14 e C-67/15, Promoimpresa e Melis, oggetto della News US in data 18 luglio 2016 cui si rinvia per ogni approfondimento;

c) in tema di determinazione dei canoni cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2013, n. 3196, in Foro Amministrativo, 2013, 6, 1682, secondo cui «<<l'applicazione dei canoni secondo la legge n. 296 del 2006 non riguarda solo le concessioni rilasciate o rinnovate a partire dal 1° gennaio 2007: l'art. 1 comma 251 prevede che i nuovi criteri di quantificazione si applichino a partire da tale data, ma non prevede, né implica, alcuna limitazione in relazione al momento di rilascio della concessione, limitazione che sarebbe, a ben vedere, ingiustificata sia rispetto al fine della norma, sia contraria alla parità di trattamento tra i concessionari>>»; in sede consultiva, Cons. Stato, sez. I, 24 gennaio 2012, n. 3522, Foro amm. CDS, 2012, 1, 169, a mente della quale «<<l'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nell'introdurre, per le concessioni attinenti ad utilizzazioni turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei, per i quali si applichino le disposizioni

relative al demanio marittimo, una forte rivalutazione dei canoni con disposta decorrenza 1 gennaio 2007, in relazione alle concessioni rilasciate e rinnovate, ha incidenza anche sui rapporti in corso, in corrispondenza ad una lettura della norma rispondente al dato testuale e alla finalità di interesse pubblico sottese, tenuto conto dei poteri riconosciuti all'ente proprietario nei confronti dei concessionari, nonché dell'esigenza di trarre dall'uso dei beni pubblici proventi non irrisori, da porre a servizio della collettività>>.