

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 4/2024

State property law observatory n. 4/2024

Morena Luchetti – Alessia Monica – Roberto Colucciello¹

Abstract [It]: il presente numero contiene la presentazione dell’Osservatorio sul Diritto demaniale, delle note a margine della sentenza CdS, Sezione VII, n. 10131 del 16 dicembre 2024 nonché il repertorio di giurisprudenza delle principali pronunce delle Supremi Corti dell’ultimo trimestre 2024. Contiene, infine, le principali novità normative in materia di concessioni demaniali marittime, nautica da diporto, risorsa-mare e accordi contrattuali relative al secondo semestre 2024.

Abstract [En]: *this issue contains the presentation of the Observatory on State Law, short notes to CdS Section VII, ruling no. 10131 of december 16, 2024, and the case law repertory of the main pronouncements of the Supreme Courts of the last quarter 2024. Finally, it contains the main regulatory news on maritime state concessions, recreational boating, sea resource and contractual agreements of the last semester 2024.*

Parole chiave: concessioni demaniali marittime – codice della navigazione – direttiva servizi – repertorio giurisprudenziale – novità normative

Key words: *maritime state concessions – navigation code – services directive – case law directory – regulatory news*

Sommario: **1.** Presentazione dell’Osservatorio sul Diritto demaniale. – **2.** Prime, brevi considerazioni sulla sentenza CdS, Sezione VII, n. 10131 del 16 dicembre 2024: il non più attuale articolo 37 del Codice della Navigazione. – **3.** Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte Costituzionale

¹ In questo primo numero, la Presentazione dell’Osservatorio e il paragrafo 2 sono stati curati da Morena Luchetti, Responsabile dell’Osservatorio; le novità giurisprudenziali da Alessia Monica, mentre la rassegna delle principali novità normative da Roberto Colucciello.

relative al terzo trimestre 2024. – **4.** Il repertorio delle più importanti pronunce del Consiglio di Stato relative al terzo trimestre 2024. – **5.** Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di cassazione Civile relative al terzo trimestre 2024. – **6.** Le principali novità normative dell'ultimo semestre 2024.

1. Presentazione dell'Osservatorio sul Diritto demaniale.

L'Osservatorio sul Diritto demaniale si propone l'obiettivo di costituire un punto di osservazione, e ricerca, sul Demanio in tutte le sue accezioni e sfaccettature.

Dal demanio marittimo a quello lacuale, fluviale, stradale, ferroviario, portuale, sino all'intero demanio storico-culturale passando per le più recenti evoluzioni in termini di "*demanio digitale*", l'intero patrimonio pubblico con i suoi sistemi di osservazione e valutazione saranno al centro di questo Osservatorio, che vuole promuovere un costante aggiornamento sui temi dottrinari e giurisprudenziali trainanti, ma anche aprire a discussioni e dibattiti.

Il Demanio, nel suo più ampio significato di "bene pubblico", è attraversato da molteplici discipline giuridiche, ed è spesso oggetto di interessi diversificati che, a volte, faticano a trovare un punto di sintesi: le leve economiche, legate allo sfruttamento di gran parte dei beni pubblici, hanno rappresentato per molto tempo il paradigma di gestione, ne hanno plasmato le normative di riferimento, ed hanno portato in larga parte a sistemi incontrollati di utilizzo che, soprattutto per le "risorse scarse", sono risultati dannosi per l'ambiente e la collettività.

L'attenzione crescente alla transizione ecologica ed alla sostenibilità ha, di recente, rimesso al centro del dibattito i beni demaniali come elemento identitario della società, in quanto tale da preservare e valorizzare, nel bilanciamento di interessi contrapposti.

Dalla (ri)scoperta di tale principio, a cascata le conseguenze tangibili nel mondo giuridico si dipanano verso una crescente consapevolezza del legislatore, europeo e interno, dell'importanza e strategicità dell'intero patrimonio pubblico nel contesto interno, rispetto al sistema-Italia, ed in quello esterno, a taratura mondiale.

Il fine dell'Osservatorio è, dunque, quello di creare un centro aperto alla riflessione, poggiante sul repertorio giurisprudenziale, sui *report* delle principali novità normative, sui saggi e note a sentenza, che si proietti verso nuove sfide anticipando proposte costruttive.

Morena Luchetti

(Responsabile dell'Osservatorio)

2. Prime, brevi considerazioni sulla sentenza CdS, Sez. VII, 16 dicembre 2024, n. 10131: il non più attuale articolo 37 del Codice della Navigazione.

Con la sentenza n. 10131 del 16 dicembre 2024, il Consiglio di Stato, VII Sezione, torna ad occuparsi dell'articolo 37 del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) per sottolinearne, questa volta, in prospettiva evolutiva l'inadeguatezza rispetto ai principi europei in tema di concorrenza e libero mercato.

Il caso, più volte alla ribalta della "cronaca", è quello del Comune di Monopoli che, all'indomani della l. n. 145 del 30 dicembre 2018 recante, per il settore delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, il nuovo termine di durata di quindici anni con proroga sino al 2033, adotta gli atti ricognitivi assicurando alle concessioni la nuova durata previa pubblicazione, all'Albo Pretorio dell'ente, delle singole domande "di parte" provenienti dai concessionari.

Dopo le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, e dopo l'entrata in vigore della l. n. 118 del 5 agosto 2022, nonché della l. n. 14 del 24 febbraio 2023, il Comune *ripensa* la decisione assunta e, con atto di giunta comunale seguito dal rilascio delle singole concessioni suppletive, contrae la durata delle concessioni limitandola al 31 dicembre 2024.

Da qui il gravame, con il ricorso proposto da un concessionario, avverso gli atti comunali recanti il nuovo termine di durata del 2024, ritenuto lesivo del legittimo affidamento riposto nel più ampio termine per ammortizzare gli investimenti programmati, inficiati per irreparabile nocumento.

Il giudice *prime cure* accoglie l'impugnativa, ritenendo il "ripensamento" del Comune illegittimo, posto che la P.A. non avrebbe, *sic et simpliciter*, prorogato le concessioni sulla base della l. n. 145/2018 ma, invero, avrebbe assicurato il nuovo termine di durata dei titoli concessori sulla base

della preventiva procedura, improntata a pubblicità e trasparenza, iniziata con la pubblicazione all'Albo Pretorio (“*Rende Noto*”) della domanda di rinnovo.

La nuova durata del titolo concessorio sarebbe apparsa, dunque, non una “superficiale” ricognizione della proroga *ope legis* prevista dalla l. n. 145/2018 cit., bensì il frutto dell'applicazione del combinato disposto dell'art. 37 c. nav. E dell'art. 18 reg. c. nav.

I Giudici d'appello ribaltano il *decisum*, ritenendo non più attuale l'articolo 37 c. nav., pur collegato all'art. 18 reg. c. nav., perché non in linea con le attuali garanzie procedimentali che la procedura ad evidenza pubblica, nel settore delle concessioni, ormai richiede. Il Comune di Monopoli, dunque, bene avrebbe operato riducendo la durata delle concessioni in applicazione dell'art. 3 l. n. 118, usufruendo del solo termine del 2024 (in luogo del generale termine del 2023) allo scopo di concludere le procedure ad evidenza pubblica per tutte le concessioni nel rispetto del diritto comunitario, soprattutto dell'art. 12 direttiva Servizi 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE.

Pur dando atto, in premessa, che alle concessioni non si applicano le disposizioni del codice appalti (d.lgs. n. 36/2023) dato il diverso *schema contrattuale* che si stabilisce tra la P.A. ed il Mercato, postulando la concessione un rapporto “rovesciato” rispetto a quello del contratto d'appalto, essendo l'operatore economico a rivolgersi alla P.A. (e non viceversa) per l'ottenimento del bene pubblico strumentale all'attività d'impresa (cfr. CdS, Sez. V, 16 febbraio 2017, n. 688; CGARS, Sez. Giurisd., 22 maggio 2023), il Collegio dipana le maglie dell'articolo 37, purgato sì del diritto di insistenza, ma non per questo capace di soddisfare i principi della concorrenza nel “*delicato e strategico settore delle concessioni demaniali marittime*” (punto 16.6. della sentenza).

Le carenze si annidano, *in primis*, nel regime di pubblicazione della domanda; la procedura informale dell'articolo, collegato all'altro (art. 18), riposa difatti sulla pubblicazione della domanda del privato, il che pone già un *vulnus* rispetto alla concorrenza ed all'apertura al mercato, dovendosi provvedere anche d'ufficio (e non solo su sollecitazione “di parte”); la stessa domanda, poi, è pubblicata al solo Albo Pretorio, con ciò confinando la rilevanza della concessione al solo ambito locale, mortificando quell'interesse transfrontaliero nazionale ed europeo appuntato come parametro fondamentale nelle procedure ad evidenza pubblica (Corte Giust., Sezione Terza, 20 aprile 2023, Causa C-348/22, «40. A tal proposito la Corte ha già avuto modo di dichiarare più volte, in base a un'interpretazione letterale storica, contestuale e teleologica della Direttiva 2006 123 che le disposizioni del capo III di quest'ultima relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, le quali includono l'articolo 12 di tale direttiva devono essere interpretate nel senso che esse si applicano, in

particolare, a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro»).

La pubblicazione, alla luce dell'attuale normativa (art. 4 l. n. 118 novellato dal d.l. n. 131, convertito nella l. n. 166 del 14 novembre 2024), data per insufficiente quella al solo Albo Pretorio, deve essere assicurata attraverso il B.U.R., se a livello regionale, o altrimenti attraverso la Gazzetta ufficiale della Repubblica se nazionale, oppure la Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea se di rilievo europeo o anche per le concessioni di durata superiore ai dieci anni.

Oltre all'avvio mediante pubblicazione dell'avviso, la procedura deve essere idonea a garantire i requisiti di *imparzialità ed equidistanza* ed evitare qualsiasi forma di favoritismo nei confronti degli "storici" concessionari, ciò che, a termini della pronuncia, non verrebbe osservato con la mera pubblicazione della domanda di parte, senza precise "regole del gioco".

Il bando, dunque, sotto tale profilo, deve contenere, nel rispetto del diritto UE, almeno l'*oggetto* e la *durata* della concessione, l'entità del *canone*, i *requisiti di partecipazione*, oltre ai *criteri di aggiudicazione*; deve, poi, assicurare la parità di trattamento e la massima partecipazione, secondo quanto oggi stabilito dall'art. 4 l. n. 118.

L'articolo 37 del codice della navigazione, allora, pur costituente il pilastro di tanti affidamenti e di tante domande di rinnovo in tempi non propriamente "arcaici" per aver rappresentato, soprattutto prima della riforma del decentramento amministrativo e del trasferimento della funzione di gestione del demanio marittimo dallo Stato alle Regione con il d. lgs. N. 112 del 1998, la norma per eccellenza, unitamente a quella dell'art. 18, alla cui stregua discernere le domande concorrenti sulla scorta di una procedura pubblica "semplificata", appare non più appropriato per soddisfare quella moltitudine di interessi sottesi al settore delle concessioni che la stessa giurisprudenza, nel tempo, ha forgiato.

Interessi pubblici di rilievo tra i quali muove particolare attenzione quello, evidenziato dal Collegio, della *tutela e valorizzazione del patrimonio costiero* (punto 19. Della sentenza; Corte Cost. 23 aprile 2024 n. 70).

Detto interesse, oltre che nella richiamata pronuncia costituzionale, è stato assunto ad interesse primario nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, 10 marzo 2023 n. 2559, a motivo dell'imprescindibile "contenimento" dell'interesse privato volto allo sfruttamento economico della Costa. Le strutture di balneazione non possono tradursi in una deprivazione del valore naturalistico del bene paesaggistico, da tutelarsi in via prioritaria. In tale guisa, la Costa si eleva a elemento

identitario del Paese, contribuendo insieme ad altri elementi a rappresentare l'*unicità* dello Stato, a distinguerlo dagli altri Stati, ad identificarlo culturalmente e storicamente, nella sua forma "a stivale" ("*... omissis... la costa sia rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali... omissis...*" (art. 131 comma 2 D. Lgs n. 42/2004)").

La dimensione naturale ed identitaria della Costa, sempre più diffusamente presente nelle decisioni dei giudici, arriva ad essere l'apogeo degli interessi pubblici, sobillando le P.A., nei bandi, a tener conto della valenza e strategicità dell'ambiente costiero.

E così, a voler considerare l'apporto non meramente interpretativo dell'esaminanda pronuncia ma di *ius non scriptum* (N. Durante "*I Principi di diritto amministrativo nella giurisprudenza*", Relazione al Convegno di studi sul tema "*Prospettive della Giustizia amministrativa. Efficienza, qualità e nuove tecnologie*", organizzato dall'Università degli studi di Catania, il 5-6 ottobre 2023), le P.A., per lo spazio di autonomia loro concesso in sede di redazione dei bandi (vista la *littera* dell'attuale art. 4 comma 6 l. n. 118 "*Ai fini della valutazione delle offerte, l'ente concedente applica anche i seguenti criteri di aggiudicazione, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità: ...*"), possono attingere dal formante giurisprudenziale ed arricchire il bando di criteri "ambientali" e di "tutela del patrimonio costiero".

Quanto, poi, al versante squisitamente procedimentale, la sentenza fuga ogni dubbio circa la costituzione di un procedimento *ad hoc* per gli affidamenti delle concessioni demaniali marittime; il *passo* della pronuncia, muovendo dal presupposto che le esigenze concorrenziali possano soddisfarsi solo mediante canoni specifici, non è solo quello di mostrare le cedevolezze dell'articolo 37 in combinato con l'articolo 18, ma anche quello di definire in maniera rigorosa l'iter di attribuzione del provvedimento ampliativo concessorio.

Sotto tale profilo, il contributo proveniente dal legislatore con le modifiche apportate all'art. 4 l. n. 118 dal d.l. n. 131 "*salvainfrazioni*" convertito nella l. n. 166 del 2024 è di sicuro aiuto; sono stati colmati alcuni "vuoti" mediante disposizioni sui tempi e sulla forma della pubblicazione, sul contenuto "minimo" del bando, sulla durata della concessione nonché sui criteri di aggiudicazione (integrabili, in base al comma 6 dell'art. 4 "*l'ente concedente applica anche i seguenti criteri di aggiudicazione*"); parimenti chiaro è, però, come vi siano ancora oggi lacune, se non vere e proprie distorsioni, rispetto ad alcuni temi quali ad esempio quello previsto al comma 9 sull'indennizzo in favore dell'impresa uscente.

Un tema "forte", molto sentito dagli operatori di settore.

Un tema, però, regolato (dopo molte attese) da una disposizione di difficile applicazione, per più ragioni.

La stima dell'indennizzo deve essere effettuata *prima* della pubblicazione del bando, secondo quanto previsto dall'art. 4 comma 4 lett. e), sulla base di un procedimento (*pre-procedimento* di selezione) che culmina con la perizia effettuata dal professionista incaricato dall'ente concedente tra cinque professionisti indicati dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

Non è indicato su quale *base*, innanzi tutto, avvenga l'indicazione della rosa di professionisti da parte del Presidente, posto che, secondo un principio di ragionevolezza, non appare certo possibile che la rosa dei professionisti sia individuata a livello nazionale per tutti gli enti concedenti.

Neppure, poi, è stabilito quale sia il *criterio* secondo il quale effettuare in concreto la stima "*degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati nonché quanto necessario per garantire un'equa remunerazione*", posto che il legislatore si è limitato a individuare l'arco temporale di riferimento, ossia gli ultimi cinque anni, rimandando ad un successivo decreto ministeriale MIT (di concerto con il MEF) la determinazione del criterio, stabilendo però al contempo che la mancata adozione del decreto non giustifica il mancato avvio della procedura di affidamento (ultimo inciso del comma 9).

In più, si assume come rilevante ai fini del calcolo soltanto l'investimento del concessionario e non dell'affittuario *ex art. 45-bis c. nav.* Ossia di quel soggetto che, autorizzato a gestire l'attività oggetto di concessione in forza di apposita autorizzazione da parte dell'ente concedente, potrebbe aver contribuito anche in misura significativa alla riqualificazione e quindi alla valorizzazione del compendio imprenditoriale.

Questi sono solo alcuni dei tasselli mancanti al procedimento amministrativo, alcune prime osservazioni che risaltano immediatamente agli occhi da un'attenta lettura dell'attuale legge n. 118 come modificata dalla legge n. 166.

Come a dire che molti passi avanti sono stati fatti nella direzione di una "procedimentalizzazione" degli affidamenti delle concessioni demaniali marittime, senza però un procedimento *perfezionato*.

Del resto, la stessa legge generale sul procedimento amministrativo, legge n. 241 del 1990, già nel suo primo articolo prevede che "*1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*", imponendo per ogni attività

amministrativa l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria; la *primauté* del diritto europeo sul diritto nazionale è *ius certum* già per effetto dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, e la stessa direttiva servizi 2006/123/CE, *self-executing*, è stata formalmente recepita nell'ordinamento con il d. lgs. N. 59 del 2010. Dunque un apparato solido di norme indicanti, da tempo, la strada da seguire nel caso di attribuzione ad un operatore economico di una concessione di un bene demaniale marittimo.

Eppure, nonostante i principi, il procedimento, nella sua sequenza, ed in parte anche nei suoi contenuti, per completarsi dovrà attingere all'*autonomia e discrezionalità* amministrativa, in questo caso più che mai necessarie per colmare i vuoti e dissolvere le distonie di sistema.

3. Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte Costituzionale relative al terzo trimestre 2024.

1) Corte cost., 7 ottobre 2024, sentenza 161.

Art. 3 della l.r. Emilia-Romagna n. 17 del 2023 – art. 12 Direttiva 2006/123/CE – ordinanza di rinvio ex art. 267 TFUE.

La Corte Costituzionale sospende il giudizio di legittimità dell'art. 3 l.r. Emilia-Romagna n. 17/2023 e rinvia alla Corte di Giustizia UE i quesiti relativi all'oggetto delle concessioni di piccole derivazioni ad uso idroelettrico. Conseguentemente, se gli impianti di piccole derivazioni con la loro attività rendono scarsa la risorsa idroelettrica (ex art. 12 Direttiva 2006/123/CE), dovrà essere valutata la compatibilità della norma interna, la quale dispone una proroga dei titoli in essere, rispetto ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario (art. 117 c.1 Cost.) e, in particolare, l'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento. Nello specifico, determinare se l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE sia applicabile anche a piccoli impianti (ex art. 21 r.d. 1775/1933) che svolgono un'attività di mera produzione di energia elettrica, consentirebbe di dirimere la questione relativa all'attività oggetto della concessione quale prestazione di servizio, ovvero quale produzione di un bene attraverso lo sfruttamento della risorsa idrica comune. Dall'interpretazione della Corte UE dipenderà la valutazione della Consulta in merito alla legittimità della proroga legale disposta dalla norma regionale e motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

4. Il repertorio delle più importanti pronunce del Consiglio di Stato relative al terzo trimestre 2024.

1) Cons. Stato, VII Sez., sentenza 06 novembre 2024, dep. 24 settembre 2024, n. 9154.

Rilascio immobile demaniale – art. 823 c.c. – concessione scaduta – autotutela.

L'autotutela esecutiva prevista dall'art. 823 c.c. mira al perseguimento dell'interesse pubblico cui risponde l'uso del bene. L'Agenzia del Demanio, come già deciso nel giudizio di primo grado (Tar Lazio, II sez. quater, 13 marzo 2023, n. 4434), ha esercitato legittimamente tale potere di autotutela possessoria recante l'ordine di rilascio in via amministrativa di una porzione dell'immobile demaniale sito nel Comune di Tivoli, essendo tale bene demaniale stato adibito, in difetto di un titolo idoneo, ad uso privato. La concessione era stata stipulata nel 2002 ed è scaduta nel 2008, non è mai stata rinnovata, né in forma espressa, né tacitamente. Oltretutto, non si può invocare un affidamento "legittimo" da parte del privato ricorrente in presenza di un'occupazione abusiva del bene pubblico, sia esso parte del demanio o sia parte del patrimonio indisponibile (*ex multis* Cons. Stato, VII sez, 30 marzo 2024, n. 2980).

2) Cons. Stato, V Sez., 19 novembre 2024, dep. 19 settembre 2024, sentenza 9266.

Concessioni di posteggi a rotazione – Direttiva 2006/123/CE – risorsa scarsa – annullamento in autotutela (*ex art. 21-nonies L. 241/90*).

L'amministrazione di Roma Capitale ha correttamente annullato, in via di autotutela (*ex art. 21-nonies L. 241/90*), la determinazione dirigenziale del 30 dicembre 2020, la quale aveva disposto il rinnovo automatico delle concessioni di posteggi a rotazione per l'esercizio di commercio su aree pubbliche in scadenza al 31 dicembre 2020 sulla base di quanto dettato dall'art.181 c.4 *bis* del d.l. 34/2020 in violazione dell'art. 12 Direttiva 2006/123/CE. Il Consiglio di Stato in appello conferma la legittimità dell'azione amministrativa di secondo grado, avvalorando quanto già espresso nel giudizio di primo grado dal TAR Lazio (Sez. II) n. 5441/2022. In primo luogo, la Direttiva

2006/123/CE ha un ambito di applicazione generalizzato (art. 1, par. 1) e, in particolare, la disposizione contenuta all'art. 12 ha efficacia diretta (C-348/22 *Comune di Ginosa*); nello specifico, l'art. 12 comma 1 impone di aprire al mercato le attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo di risorse naturali scarse. In altre parole, la norma comunitaria non richiede, in quanto "norma divieto", alcuna disciplina attuativa da parte degli Stati membri. In aggiunta, il commercio ambulante è un'attività di vendita di merci al dettaglio effettuata su aree di proprietà pubblica (cause riunite C-360/15 e C-31/16 *College van Burgemeester*). Ne consegue che le disposizioni nazionali in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto europeo vanno correttamente disapplicate, anche da parte dell'amministrazione (causa 103/88 *F.lli Costanzo*). Il Collegio, sulla base della pregressa giurisprudenza in materia, ritiene poi che gli spazi commerciali siano assimilabili alle spiagge, poiché sul bene demaniale il concessionario andrà a svolgere un'attività remunerata. Al contempo, tenendo conto dei profili peculiari e unici (qualitativi) determinati dal contesto attrattivo della città di Roma (CdS, 19 ottobre 2023, n. 9104), tale bene è da considerarsi quale risorsa scarsa. Tale affinità col settore balneare, data dall'esistenza di una domanda che dal mercato si rivolge a risorse pubbliche caratterizzate dalla limitatezza, rende, inoltre, doveroso per la pubblica amministrazione regolarne l'accesso attraverso meccanismi imparziali di selezione dei prestatori, diversi dal rinnovo.

3) Cons. Stato, IV Sez., 25 novembre 2024, dep. 19 settembre 2024, n. 9441.

Valutazione impatto ambientale – Direttiva 92/43/CEE (c.d. *Habitat*) – demanio sciabile – pubblico servizio.

Il Consiglio di Stato dichiara legittima la determinazione dirigenziale n. 363/2021 della Regione Lazio recante la pronuncia di VIA sul progetto relativo all'ampliamento degli impianti sciistici del comprensorio del Monte Terminillo. Innanzitutto, gli impianti sciistici debbono essere qualificati come strutture pubbliche dirette all'erogazione di un pubblico servizio e il comprensorio sciistico va valutato nella sua dimensione funzionale. Nel caso di "adeguamenti funzionali" o "opere di completamento delle infrastrutture e delle strutture pubbliche esistenti" trova applicazione l'art. 18-ter della l.r. 24/1998 che consente all'amministrazione di derogare alle disposizioni contenute nelle classificazioni di zona del PTP (Piano territoriale paesistico) e del PTRP (Piano territoriale regionale paesistico). Sicché, se la misura decisa amplia in maniera modesta il demanio sciabile, essa non incide sugli obiettivi di conservazione della Zona di Protezione Speciale (ZPS) qual è il Terminillo. Tali

misure non costituiscono, dunque, il presupposto per l'applicazione dell'art. 6 c. 4 della Direttiva *Habitat*, la quale prevede l'adozione di specifiche misure compensative da parte degli Stati membri. Le valutazioni ambientali sono, infatti, atti a contenuto discrezionale dell'amministrazione e, di conseguenza, limitati sono i margini del sindacato giurisdizionale.

4) Cons. Stato, VI Sez., sentenza 16 dicembre 2024, dep. 26 novembre 2024, n. 6513.

Art. 37 cod. nav. – procedura comparativa – pubblicità – chances concorrenziali – proroga.

Il Consiglio di Stato accoglie l'appello del Comune di Monopoli avverso la sentenza del TAR Puglia, Sez III, 16 maggio 2024, n. 607 ritenendo legittimo l'annullamento degli atti a valenza generale applicativi delle leggi nn. 118/2022 e 14/2023 e la concessione suppletiva n. 2 del 7 giugno 2023, la quale riduceva la durata della concessione demaniale in essere dal 31 dicembre 2033 al 31 dicembre 2023. La pubblica amministrazione, prendendo atto delle sopravvenienze normative e giurisprudenziali, ha correttamente applicato il diritto nazionale in conformità al diritto europeo (Direttiva 2006/123/CE), limitando gli illegittimi effetti nel tempo degli atti già perfezionati. I giudici di Palazzo Spada affermano che il modello (arcaico e informale) dettato dall'art. 37 cod. nav. e dall'art. 18 del reg., contemplando l'ipotesi di una procedura di proroga che perviene dal mercato privato, porta a limitare il dovere di "rendere noto" solo a livello locale, senza una previa determinazione da parte dell'autorità pubblica di imparziali, trasparenti e proporzionali criteri di partecipazione alla gara che, attraverso il bando, rendono effettivo il confronto e le *chances* concorrenziali per i nuovi operatori contendenti. Il Collegio ritiene, perciò, che tale procedura selettiva, avviata a seguito dell'istanza di proroga proposta dallo stesso gestore uscente, reitera, di fatto, il diritto di insistenza (art. 37 c.2) già ritenuto contrario al diritto europeo. Nel solco di quanto già ribadito nelle sentenze Cons. Stato nn. 4479, 4480, 4481 del 2024, ove è stato riconosciuto come la procedura prevista dagli artt. 36 e 37 cod. nav. non richieda lo stesso grado di complessità che contraddistingue, invece, il codice dei contratti pubblici, i giudici di Palazzo Spada giudicano doveroso garantire una tutela minima della concorrenza (C- 348/22, *Comune di Ginosa*, §67), assicurando garanzie di imparzialità e trasparenza, nonché la necessaria pubblicità dell'avvio della procedura stessa, del suo svolgimento e completamento.

5. Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte di cassazione Civile relative al terzo trimestre 2024.

1) Cass., Sez. Un., ord. 3 ottobre 2024, n. 25942.

Demanio e patrimonio – beni comunali – impianti sportivi – concessione a privati – controversie sul rapporto concessorio – giurisdizione del G.A.

Gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile del Comune, ai sensi dell'art. 826, ultimo comma, c.c., in quanto destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività agonistiche. Per cui, qualora tali beni siano dati in concessione a privati perché ne facciano determinati usi, restano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie sul rapporto concessorio, incluse quelle sui limiti delle facoltà da riconoscersi alle parti in base all'atto, sull'inadempimento degli obblighi concessori e sulla decadenza del concessionario, ferma, invece, la giurisdizione ordinaria in tema di indennità, canoni ed altri corrispettivi afferenti al medesimo rapporto.

6. Le principali novità normative dell'ultimo semestre 2024.

- Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 17 settembre 2024, n. 133, pubblicato in GURI – serie generale n. 222 del 21 settembre 2024 ed entrato in vigore il 22 ottobre 2024, recante “Regolamento di modifica al decreto 29 luglio 2008, n. 146 concernente il regolamento di attuazione dell'articolo 65 del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante il codice della nautica da diporto”.

Tra i punti di interesse, in materia di semplificazione, di incentivazione del diportismo e di promozione della nautica sociale, oltre alla previsione, tra l'altro, di nuove tipologie di patente nautica (ad es. i giovani, a partire dai 16 anni, potranno conseguire il c.d. “patentino”, la patente di tipo D1, a seguito della frequenza di un corso formativo, integrato da esercitazioni pratiche e da un esame

finale), dal punto di vista demaniale prevede, a mezzo di legge, in via prioritaria, all'interno dei porti di aree destinate all'ormeggio e allo stazionamento a secco delle unità appartenenti alla nautica sociale, di lunghezza massima di 6 metri; inoltre, prevede l'obbligatorietà della realizzazione di scivoli pubblici, sempre all'interno delle strutture portuali, per la messa in acqua delle unità di cui al punto precedente, nonché di aree di sosta dei relativi carrelli.

- Accordo per il rinnovo del CCNL dei porti sottoscritto a Roma in data 8 ottobre 2024, che interessa circa 18.000 lavoratrici e lavoratori tra le segreterie nazionali delle OOSS Filt CGIL, Fit UIL, UIL Trasporti con le rispettive delegazioni e le associazioni datoriali Assoport, Assiterminal, Assologistica e Fise Uniport.

Tra le novità significative, per la parte economica, *una tantum* da corrispondere in tre mensilità ed aumenti mensili al lordo, per la parte normativa la valenza delle sanzioni disciplinari, l'introduzione della cd. micromobilità, un protocollo condiviso sulla parità e contro la violenza di genere, ed infine un aumento delle ore di formazione obbligatoria.

- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 91/2024 del 25 ottobre 2024, che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni amministrative in caso di violazioni.

Novellando la Direttiva 2005/35/CE, vengono recepite nel diritto dell'Unione le norme internazionali in materia di inquinamento provocato dalle navi e in ordine alla garanzia che qualsiasi società o altre persone fisiche o giuridiche responsabili di scarichi illegali di sostanze inquinanti siano soggette a sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive, al fine di aumentare la sicurezza marittima e migliorare la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalle navi. Ciascuno Stato membro adotta tutte le misure necessarie a far sì che qualsiasi società o altre persone fisiche o giuridiche che abbiano commesso violazioni rientranti in detto provvedimento siano ritenute responsabili. Se eventuali irregolarità o informazioni fanno sorgere sospetti sul fatto che una nave che si trova volontariamente all'interno di un porto o in un terminale *off-shore* di uno Stato membro abbia proceduto o stia procedendo allo scarico di sostanze inquinanti in una delle aree

previste, lo Stato membro in questione garantisce che si proceda a un'adeguata ispezione o ad altre misure appropriate a norma del diritto nazionale, tenendo presenti gli orientamenti adottati in materia dall'IMO.

- Determinazione dirigenziale 13 novembre 2024, n. 878 della Regione Piemonte, pubblicata sul B.U.R.P. n. 47 del 21 novembre 2024, che ha aggiornato i canoni demaniali relativi all'uso di acque pubbliche nel 2025.

Per l'anno 2025 i canoni unitari relativi agli usi di acqua pubblica e i relativi importi minimi sono aggiornati maggiorando quelli correnti nel 2024 in misura pari al tasso di inflazione programmata del 1,8 per cento; per l'anno 2025 il canone aggiuntivo è aggiornato maggiorando quello corrente nel 2024 in misura pari al tasso di inflazione programmata del 1,8 per cento; per l'anno 2025 l'importo unitario della componente fissa del canone annuo per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche è aggiornato variando quello corrente nel 2024 in misura pari alla variazione dell'indice ISTAT del -22,65 per cento.

- Legge 14 novembre 2024, n. 166 pubblicata in GURI – serie generale n. 267 del 14 novembre 2024, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano”.

Tra i punti salienti della novella, il rinnovo delle concessioni balneari; la proroga alla data del 30 settembre 2027 dell'efficacia delle concessioni; l'obbligo delle procedure a evidenza pubblica da avviarsi entro e non oltre il 30 giugno 2027; la durata delle concessioni viene stabilita in un minimo di cinque e un massimo di vent'anni e, infine, il criterio previsto dal legislatore è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Di particolare interesse è l'espressa previsione circa la possibilità per i titolari delle concessioni demaniali marittime e dei punti di approdo con finalità turistico-ricreative in cui sono installati manufatti amovibili di mantenere installati i predetti manufatti anche nel periodo di sospensione stagionale dell'esercizio di dette attività. Altro aspetto di rilievo risiede nella non assoggettabilità a gara delle concessioni riguardanti attività sportive svolte da federazioni

sportive, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, anche paralimpici, associazioni e società sportive dilettantistiche costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 e iscritte nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (trattasi dei cd. circoli sportivi).

- Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 novembre 2024 ha licenziato il testo del disegno di legge teso alla valorizzazione della risorsa mare.

Il testo del d.d.l. approvato il 25 novembre introduce principi di coordinamento nella definizione delle politiche per la promozione dell'economia del mare, nel quadro delle linee strategiche definite dal Piano del mare 2023-2025, licenziato dal Comitato interministeriale (CIPOM). Tra i punti salienti, vengono previsti indirizzi strategici al fine di estendere le competenze del CIPOM per un maggiore coordinamento delle politiche del mare, vengono contemplati dei criteri peculiari onde individuare le zone di interesse turistico subacqueo, si prevede l'istituzione della zona contigua, cioè l'area di mare che si estende al di là del limite esterno del mare territoriale (12 miglia marine dalla costa) ove lo Stato può esercitare il controllo per prevenire ovvero punire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti, vengono contemplati dei criteri peculiari al fine di individuare le zone di interesse turistico subacqueo.

- Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Dipartimento per i trasporti e la navigazione – Direzione Generale per i Porti e la logistica e l'intermodalità del 20 dicembre 2024 recante aggiornamento delle misure unitarie dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime anno 2025.

Detta Circolare comunica che con Decreto n. 218 del 18 dicembre 2024, in corso di registrazione, l'adeguamento delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime, ovvero l'aggiornamento delle stesse per l'anno 2025, è stato fissato nella misura di - 0,65%, per la qual cosa la misura minima di canone, prevista dal comma 4 del d.l. 14 agosto 2020, n. 140, conv. l. 13 ottobre 2020, n. 126, è stata adeguata nella misura di euro 3.204,53 a decorrere dal 1 gennaio 2025.