

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 3/2025

State property law observatory n. 3/2025

Morena Luchetti – Roberto Colucciello¹

Abstract [ITA]: Il presente numero contiene il repertorio delle principali novità normative relative al terzo trimestre 2025, nonché il Parere del Consiglio di Stato n. 00750/2025 del 22 luglio 2025, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, adunanza del 8 luglio 2025, relativo allo schema di decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti recante “Individuazione dei criteri per calcolare l’indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni”. Contiene, inoltre, le principali novità giurisprudenziali del terzo trimestre 2025.

Abstract [ENG]: *This issue contains a summary of the main regulatory developments for the third quarter of 2025, including the Opinion of the Council of State, advisory section for regulatory acts, meeting of July 8, 2025, regarding the Draft Decree of the Ministry of Infrastructure and Transport containing "Identification of the criteria for calculating the compensation owed by the incoming concessionaire to the outgoing concessionaire following the awarding procedure for state-owned concessions for tourism, recreational, and sports purposes, as well as for the redetermination of the unit amounts of the fees." It also contains the main case law developments for the third quarter of 2025.*

Parole chiave: concessioni demaniali marittime – codice della navigazione – salva infrazioni – indennizzi – concorrenza - costituzione – violazioni fiscali – repertorio giurisprudenziale – novità normative

Keywords: *maritime state concessions – navigation code – infringement prevention – compensation – competition – Constitution – tax violations – case law – regulatory news*

SOMMARIO: 1. Le principali novità normative del terzo trimestre 2025. – 2. Le principali novità giurisprudenziali del terzo trimestre 2025.

1. Le principali novità normative del terzo trimestre.

- Autorità garante della concorrenza e del mercato – Attività di Segnalazione e Consultiva - AS2090 – Comune di Camerota (SA) – Concessioni demaniali marittime – Bollettino n. 30 del 4 agosto 2025.

Il documento riporta il parere motivato reso dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ai sensi dell’art. 21-*bis* l. 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti del Comune di Camerota (SA). La questione riguarda la deliberazione di Giunta n. 12 del 6 febbraio 2025, con cui il Comune cilentano ha disposto una ulteriore proroga delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo fino al 30 settembre 2027, rinviando l’avvio delle procedure competitive di gara.

L’AGCM ha evidenziato che:

¹ Questo numero dell’Osservatorio contiene il Repertorio delle principali novità normative e giurisprudenziali del terzo trimestre 2025 (sommario 1. e 2.) dell’Avv. Morena Luchetti e del Tenente di Vascello (C.P.) Roberto Colucciello.

- il TAR Campania - Salerno – Sez. III, con sentenza 2 dicembre 2024, n. 2345 aveva annullato la precedente proroga al 31 dicembre 2024, ritenendola illegittima e contraria al diritto europeo;
- il differimento delle gare violerebbe, peraltro, i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, sanciti dall'art. 49 TFUE e dall'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (“Direttiva Servizi”);
- la scelta dell'Ente rappresenterebbe un'elusione dell'obbligo conformativo derivante dalla sentenza amministrativa e comporterebbe un ritardo nell'apertura del mercato a nuovi operatori.

L'AGCM ha, inoltre, criticato l'eccessiva tutela dei concessionari uscenti attraverso criteri premiali e indennizzi non proporzionati, ritenuti potenzialmente restrittivi della concorrenza.

Il Comune, con comunicazione del 25 giugno 2025, ha ribadito la legittimità della proroga, giustificandola con esigenze di adeguamento alle nuove norme.

L'Autorità, ritenendo le giustificazioni fornite dall'Ente locale insufficienti, ha, allora, deliberato di impugnare il predetto provvedimento dinanzi al TAR competente.

Questa vicenda riflette il conflitto strutturale tra la disciplina nazionale, spesso prorogata per esigenze di stabilità economico-sociale, e le prescrizioni euro-unitarie orientate all'apertura del mercato. La decisione dell'AGCM di procedere con il ricorso al TAR potrebbe rappresentare un ulteriore passo verso una uniformazione esegetica della disciplina di settore e una più rigorosa applicazione dei principi di concorrenza e trasparenza nelle concessioni balneari.

- Disegno di legge “Valorizzazione della risorsa mare”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2025.

Nel maggio 2024, il Dipartimento per le politiche del mare ha avviato una consultazione tra *stakeholder* pubblici e privati destinata alla raccolta di pareri e contributi inerenti alle 16 direttrici attorno alle quali si sviluppa il c.d. “Piano del Mare 2023-2025”: tra queste, pesca, porti, energia, turismo subacqueo, cambiamenti climatici, industrie marine.

Successivamente, il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 138 del 4 agosto 2025, ha approvato definitivamente il disegno di legge, presentato dal Dicastero per la Protezione Civile e Politiche del Mare.

Il disegno di legge sulla valorizzazione della risorsa mare, approvato anche alla luce del parere reso dalla Conferenza Stato-Regioni, mira a promuovere una strategia nazionale integrata per la valorizzazione del mare come risorsa economica, culturale e ambientale; il testo si articola in sette capi, spaziando dal coordinamento delle politiche marittime alla disciplina della subacquea ricreativa, dalla cantieristica, alla nautica da diporto e alla pesca:

- nel capo I viene potenziato il ruolo del Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM), con l'obiettivo di coordinare gli indirizzi strategici e attuare il Piano del mare;
- il capo II è dedicato all'istituzione della zona contigua marittima fino a 24 miglia, disciplinandone l'estensione, i diritti esercitabili (controlli doganali, sanitari, immigrazione e tutela dei beni culturali), nonché i rapporti con altri Stati;
- il capo III regola l'attività subacquea a scopo ricreativo, definendo i requisiti per istruttori, guide e centri di immersione, con *standard* di sicurezza, tutela ambientale e sanzioni amministrative; sono, inoltre, previste “zone di interesse turistico subacqueo” per valorizzare i fondali e incentivare itinerari sostenibili;
- il capo IV introduce modifiche al codice della nautica da diporto per favorire l'uso commerciale delle imbarcazioni, semplificare le procedure, prevenire danni ambientali e disciplinare la conversione di patenti nautiche estere;
- il capo V interviene sulla navigazione marittima e la cantieristica, regolando i consulenti chimici di porto, digitalizzando i documenti di bordo e ammodernando la normativa su iscrizioni navali e sicurezza;

- il capo VI compendia misure a favore delle isole minori (punteggi aggiuntivi per docenti e operatori sanitari), norme su rifornimento idrico, ricerca scientifica, pesca e ammortizzatori sociali;
- il capo VII, infine, prevede la clausola di invarianza finanziaria, salvo quanto previsto per gli sgravi contributivi ai pescatori reimbarcati dopo demolizione di imbarcazioni.

-Approvazione in Consiglio dei Ministri del Regolamento per la proclamazione delle Zone Economiche Esclusive italiane 22 luglio 2025.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Regolamento per la proclamazione delle Zone Economiche Esclusive (ZEE) italiane nel Mar Mediterraneo.

Sulla base delle valutazioni rese dal Comitato interministeriale per le politiche del mare, sono state, infatti, identificate le Zone Economiche Esclusive italiane nel Mare Adriatico, nel Mar Ionio e nel Mar Tirreno; è stato, quindi, istituito un Tavolo tecnico per la mappatura degli interessi nazionali in vista di futuri negoziati sulla delimitazione delle ZEE, che tenga conto anche delle preoccupazioni del mondo della pesca.

Il provvedimento mira a tutelare gli interessi nazionali in tema di pesca e di sfruttamento economico delle aree marittime oltre il mare territoriale, procedendo in modo concordato nel rispetto dei Paesi vicini.

Le ZEE interesseranno le regioni Marche, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, Lazio, Campania.

Occorre, inoltre, segnalare che in data 18 settembre 2025 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di d.P.R. relativo al regolamento di istituzione di una zona economica esclusiva (ZEE) comprendente parte delle acque circostanti il mare territoriale nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma2, l. 14 giugno 2021, n. 91.

- Parere del Consiglio di Stato 22 luglio 2025, n. 750 – Sezione Consultiva per gli Atti Normativi – Adunanza 8 luglio 2025, relativo allo schema di Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti recante “Individuazione dei criteri per calcolare l’indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente a seguito della procedura di affidamento delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive nonché per la rideterminazione degli importi unitari dei canoni”.

Il futuro delle spiagge italiane e le dinamiche di mercato per le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo sono al centro del parere sopra epigrafo, inerente allo schema del citato decreto ministeriale, sottoposto al Consesso su iniziativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con nota del 24 giugno 2025, a valle dell’approvazione e dell’apposizione del visto di conformità e copertura sullo schema di decreto da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

Il nucleo dello schema regolamentare sottoposto al parere del Consiglio di Stato è rappresentato dall’articolo 4, comma 9, della l. 5 agosto 2022, n. 118, così come modificato dal d.l. 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla l. 14 novembre 2024, n. 166; è, infatti, questa la disposizione che ha formalizzato, in favore del concessionario uscente, il diritto a ricevere un indennizzo da parte del subentrante.

Tale indennizzo si compone di due voci distinte: da un lato, il rimborso del valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati, inclusi quelli necessari per fronteggiare eventi calamitosi o imposti da sopravvenuti obblighi normativi, al netto, però, di eventuali contributi pubblici ricevuti; dall’altro, una quota di equa remunerazione riferita agli investimenti realizzati nei cinque anni precedenti la cessazione della concessione.

Il Consiglio di Stato, nel provvedimento in disamina, ha evidenziato la presenza di significative carenze istruttorie, in particolare sul fronte dell’interlocazione con le autorità europee. Pur

riconoscendo che lo schema di decreto risponde all'esigenza di adottare misure urgenti per evitare procedure di infrazione in materia di concessioni demaniali, la mancanza di documentazione relativa a tali contatti ha impedito di verificare la piena conformità dei criteri di indennizzo e remunerazione al diritto UE e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, specie in relazione al divieto di riconoscere vantaggi indebiti al concessionario uscente, sancito dall'art. 12, §1, della Direttiva 2006/123/CE. Una eventuale incompatibilità, avverte la Sezione, potrebbe comportare un esito disapplicativo delle disposizioni regolamentari e, prima ancora, della stessa normativa primaria non conforme.

Il Consiglio di Stato ha espresso riserve, altresì, sull'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), ritenuta carente sia nella profondità dell'argomentazione sia nell'impianto metodologico. Anche in relazione all'aggiornamento dei canoni (aumento lineare del 10% più rivalutazione dal 1999), l'AIR si limita a richiamare il d.l. 131/2024, senza fornire valutazioni economiche o confronti alternativi.

Relativamente alla questione centrale del Regolamento – ossia il riconoscimento dell'indennizzo al concessionario uscente – il Consiglio di Stato ha rilevato che tale disciplina si discosta dalla regola generale sancita dall'art. 49 del Codice della navigazione, secondo cui le opere non amovibili realizzate su suolo demaniale alla scadenza della concessione sono acquisite gratuitamente allo Stato, senza diritto a compensi o rimborsi. La Sezione riafferma che l'unica possibile giustificazione all'indennizzo va ricercata nell'evitare un indebito arricchimento del subentrante, ma a condizione che vi sia un effettivo e legittimo affidamento dell'uscente e una reale utilità trasmissibile. L'onere economico delle scelte imprenditoriali del gestore uscente, ricadenti nell'ordinario rischio d'impresa, non può essere traslato automaticamente sul nuovo operatore.

Nel merito dello schema del Regolamento, il Consiglio di Stato evidenzia l'incongruità del meccanismo di partecipazione alla gara, per cui il partecipante in sede di evidenza pubblica deve formulare l'offerta di indennizzo (un importo ulteriore rispetto all'importo minimo pari appunto all'indennizzo per l'uscente), mentre per il concessionario uscente non sono chiare le modalità per l'offerta di indennizzo solo “al rialzo”. Sarebbe stato opportuno, per evitare l'incongruenza, prevedere un rialzo sul canone piuttosto che un rialzo sull'indennizzo.

2. Le principali novità giurisprudenziali del terzo trimestre 2025.

1) Corte cost., 2 luglio 2025, n. 89

Regione Toscana – impugnazione L.R. 30/2024 in materia di concessioni demaniali marittime

Il Giudice delle Leggi con questa recentissima pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Toscana del 29 luglio 2024, n. 30 (in particolare gli articoli 1, 2, commi 3 e 4, e 3), concernenti le concessioni demaniali marittime. La Corte ha stabilito che la legge regionale viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, poiché le norme regionali interferiscono con i principi europei di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento nell'affidamento delle concessioni secondo in particolare la Direttiva Servizi 2006/123/CE. La legge regionale mirava a definire criteri di premialità, modalità di selezione dei concorrenti e oltre alle modalità per la determinazione di un indennizzo a favore del concessionario uscente. La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli specifici della legge regionale, che perdono quindi efficacia. Questo significa che le disposizioni regionali che violano la concorrenza non possono più essere applicate. La Corte ha ribadito che l'inerzia del legislatore statale non giustifica interventi regionali in ambiti di competenza esclusiva dello Stato, né è applicabile, in questo caso, il principio della “cedevolezza invertita”.

2) Corte cost., 28 luglio 2025, n. 138

Appalti pubblici – procedure di affidamento – accertamento violazione obblighi relativi al pagamento delle imposte

Con detta pronuncia, la Corte Costituzionale, seppur nell'ambito di un procedimento incardinato in materia di appalti pubblici, segnatamente su un contenzioso in atto, ha stabilito una regola che automaticamente avrà un impatto notevole anche sui futuri bandi in materia di concessioni demaniali marittime di natura turistico-ricreativa. In particolare, stante il regime dei requisiti generali dettato dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016, oggi sostituito dal d.lgs. 36/2023), viene ribadita la validità dell'art. 80, comma 4, del d.lgs. 50/2016 (oggi sostanzialmente riprodotto negli artt. 94 e 95 del d.lgs. 36/2023), che prevede l'esclusione automatica dalle gare degli operatori economici per violazioni fiscali definitivamente accertate superiori alla soglia di euro 5.000, soglia mutuata dall'art. 48-bis d.P.R. 602/1973. Elemento centrale della pronuncia è l'affermazione della legittimità dell'automatismo espulsivo: superata la soglia dei 5.000 euro, l'operatore è automaticamente escluso, senza che la stazione appaltante (nel caso delle concessioni demaniali marittime l'Amministrazione concedente) possa valutare la proporzionalità rispetto al valore dell'affidamento. La disciplina trova applicazione anche per i bandi volti all'assegnazione delle concessioni balneari, per le quali valgono i principi fondamentali in materia di contratti pubblici e le disposizioni generali di cui al codice appalti relative alla partecipazione alle gare. Si tratta di una ricaduta di assoluto rilievo tanto per il piccolo concessionario (ad esempio di un piccolo chiosco stagionale) quanto per il concessionario di un importante complesso turistico-balneare (ad esempio comprensivo di stabilimento balneare, ristorante e bar), che risultano, quindi, assoggettati alla medesima regola; la perdita del requisito di regolarità fiscale oltre soglia comporta, in entrambi i casi, l'esclusione automatica.

3) Cass., Sez. II Civ., 17 luglio 2025, n. 19755

Usucapione su *ex* bene demaniale – decorso del tempo – esatta individuazione perdita della demanialità

La vicenda ha origine dall'azione legale intrapresa dal proprietario di un terreno, acquistato nel 2003 dall'Agenzia del Demanio. L'attore si era rivolto all'Autorità Giudiziaria per ottenere l'accertamento dei confini della sua proprietà e, soprattutto, per far dichiarare l'inesistenza di qualsiasi diritto di servitù di passaggio a favore dei fondi vicini. La Corte di cassazione affronta il tema dell'usucapione su un *ex* bene demaniale. Un proprietario, dopo aver acquistato un terreno dall'Agenzia del Demanio, si è visto opporre da alcuni confinanti una servitù di passaggio acquisita per usucapione. La suprema Corte ha annullato la decisione di merito e ha rinviato la causa alla Corte di appello in diversa composizione, stabilendo che il possesso utile ai fini dell'usucapione può iniziare a decorrere solo dal momento in cui il bene perde la sua natura demaniale. Sarà necessario accertare la data esatta della sdemanializzazione per calcolare il ventennio. Solo a partire da quella data si potrà verificare se si è configurato un possesso continuato per il tempo necessario a far maturare l'usucapione della servitù di passaggio. Questa sentenza riafferma un principio cruciale a tutela dei beni pubblici e chiarisce gli oneri probatori per chiunque vanti diritti su fondi di provenienza statale.

4) Cass., Sez. I Civ., ordinanza 17 luglio 2025, n. 19769

Concessioni demaniali – canoni demaniali – esatta determinazione – conguagli

La gestione delle concessioni demaniali e la corretta determinazione dei canoni demaniali rappresentano una questione complessa e fonte di numerosi contenziosi. L'ordinanza della Corte di cassazione ha fornito chiarimenti cruciali sui limiti di applicabilità delle norme sulla definitività dei canoni versati e sulle procedure di condono, specialmente quando l'uso del bene concesso non è pienamente conforme all'interesse pubblico dichiarato. Una associazione sportiva ha contestato la

richiesta di pagamento di un conguaglio sui canoni demaniali per il periodo 1989-2000, sostenendo il diritto a riduzioni e l'applicabilità di un condono. La suprema Corte ha rigettato il ricorso, specificando che la definitività dei canoni versati non sana gli usi non conformi della concessione, come l'ormeggio di imbarcazioni private. Inoltre, ha chiarito che il condono previsto dalla legge non si applica alle sanzioni per occupazione abusiva ma solo alle controversie sui criteri di calcolo dei canoni. Questa ordinanza della Corte di cassazione rafforza un principio fondamentale nella gestione dei beni pubblici: i benefici e le agevolazioni sono strettamente legati al rispetto delle finalità per cui la concessione è stata rilasciata. I titolari di concessioni demaniali, in particolare le associazioni sportive, devono prestare la massima attenzione a non destinare le aree a usi privati che possano far decadere il presupposto dell'interesse pubblico.

5) CdS, Sez. IV, 15 luglio 2025, n. 6212

Permesso di costruire – efficacia subordinata ad altro provvedimento amministrativo

Con detta pronuncia è stato ribadito il principio secondo cui nel caso di rilascio di permesso di costruire da parte delle Civiche amministrazioni, lo stesso sia subordinato all'ottenimento di un altro provvedimento amministrativo (ad es. concessione demaniale marittima) avente la propria incidenza sull'area dove si richiede il titolo e si intende costruire. Nel caso di concessione demaniale marittima la stessa deve essere stata già richiesta. Il permesso di costruire può, dunque, essere rilasciato, ma la sua efficacia è condizionata all'ottenimento dell'ulteriore provvedimento amministrativo, nel caso di specie una concessione demaniale marittima.

6) CdS, Sez. VII, 12 agosto 2025, n. 7035

Ambiente – demanio marittimo – rilascio concessioni demaniali marittime

Con la pronuncia di cui sopra, il massimo organo di giustizia amministrativa ha statuito che, in materia di rilascio di concessioni demaniali marittime, la scelta dell'Amministrazione concedente di quale fra i vari usi del bene demaniale si presenti maggiormente conforme all'interesse pubblico costituisce espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa, la quale è oggetto di sindacato in sede giurisdizionale solo nei limiti del difetto di motivazione e della palese irragionevolezza o illogicità. Il diniego relativo al titolo concessorio di un bene pubblico demaniale, ai sensi dell'art. 36 c. nav., rappresenta una più che legittima espressione del potere discrezionale in capo all'Amministrazione in tutte le ipotesi in cui quest'ultima ravvisi l'esistenza di un pubblico interesse contrario al rilascio del titolo stesso, purché la decisione negativa sia motivata adducendo elementi concreti ritenuti ostativi all'uso particolare del bene demaniale e l'esercizio del potere è sindacabile da parte del giudice amministrativo sotto l'aspetto della logicità e della congruenza, ovviamente il tutto all'esito di idoneo accertamento istruttorio.