

## Osservatorio sul Diritto demaniale n. 4/2025

*State property law observatory n. 4/2025*

**di Morena Luchetti – Giulio Grottoli – Roberto Colucciello<sup>1</sup>**

**Abstract [ITA]:** Il presente numero della rubrica contiene una nota a margine della sentenza TAR Campania, Sezione staccata di Salerno, pubblicata il 17 ottobre 2025, n. 1696, in tema di *project financing* e concessioni demaniali marittime, con la segnalazione al recente parere n. 3824 del 19 ottobre 2025 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) circa la preliminare verifica dell'interesse pubblico alla proposta di *project financing*. Contiene, inoltre, il repertorio delle principali novità normative relative al quarto trimestre 2025, e le principali novità giurisprudenziali intervenute nel medesimo periodo.

**Abstract [ENG]:** *This issue contains a summary of the main regulatory developments for the fourth quarter of 2025, as well as a commentary on the ruling No. 1696 of the Campania Regional Administrative Court (TAR), Salerno Branch, published on October 17, 2025, regarding project financing and maritime state-owned concessions. It also includes a reference to the recent opinion No. 3824 of October 19, 2025, issued by the Ministry of Infrastructure and Transport (MIT) regarding the preliminary assessment of the public interest in project financing proposals. It also contains the main case law developments for the fourth quarter of 2025.*

**Parole chiave:** concessioni demaniali marittime – codice della navigazione – *project financing* – canone demaniale – procedura di infrazione comunitaria – decadenza – devoluzione opere – repertorio giurisprudenziale – novità normative

**Keywords:** *Maritime state concessions – Navigation Code – project financing – State property fee – EU infringement procedure – forfeiture – transfer of works – case law – regulatory news*

**SOMMARIO:** 1. Nota a margine della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno, Sez. II, pubblicata il 17 ottobre 2025, n. 1696. – 2. Le principali novità normative del quarto trimestre 2025. – 3. Le principali novità giurisprudenziali del quarto trimestre 2025.

**1. Nota a margine della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno, Sez. II, pubblicata il 17 ottobre 2025, n. 1696.**

**La vicenda processuale:** una società aveva impugnato il provvedimento, a firma del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del Mar Tirreno Centrale, con il quale era stata archiviata una proposta di *project financing* per la riqualificazione del "Porto Turistico Masuccio Salernitano".

A sostegno della suddetta impugnazione, la società ricorrente aveva dedotto, in fatto, di aver presentato una proposta di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. "Codice appalti"), finalizzata alla riqualificazione del predetto sito, che prevedeva il potenziamento della capacità ricettiva del porto attraverso la realizzazione di nuove opere infrastrutturali.

L'Autorità di Sistema Portuale, in particolare, aveva comunicato un preavviso di diniego,

<sup>1</sup> Questo numero dell'Osservatorio contiene il repertorio delle principali novità normative e giurisprudenziali del quarto trimestre 2025 curato dall'Avv. Morena Luchetti e dal Tenente di Vascello (C.P.) Roberto Colucciello, nonché la nota a margine della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sez. distaccata di Salerno, n. 1696 del 17 ottobre 2025, a cura dell'Avv. Giulio Grottoli.

assumendo l'insussistenza dei presupposti per procedere all'esame della domanda, sulla base delle seguenti motivazioni principali:

1. l'esistenza di una pianificazione in corso con il Comune di Salerno per l'elaborazione del nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) non avrebbe consentito l'esame di una diversa proposta progettuale;
2. la previsione, nel progetto, della salvaguardia degli operatori esistenti, sarebbe risultata in contrasto con l'obbligo di affidare le concessioni demaniali marittime tramite procedure ad evidenza pubblica;
3. la composizione del raggruppamento proponente, che includeva uno dei maggiori operatori nel trasporto marittimo, avrebbe sollevato dubbi sulla garanzia di separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'attività di trasporto passeggeri.

A seguito del preavviso, la società ricorrente, allora, aveva richiesto la sospensione del procedimento di valutazione in attesa della conclusione dell'*iter* di pianificazione del nuovo PRP, dichiarandosi disponibile a rimodulare la proposta. Ciononostante, l'AdSP aveva archiviato l'istanza, confermando le motivazioni del rigetto.

In diritto, la società ricorrente, invece, aveva articolato il proprio ricorso lamentando che:

1. l'esame di una proposta di *project financing* non rientrerebbe nell'ambito delle attribuzioni del Presidente dell'AdSP, ma in quelle del Comitato di Gestione;
2. la violazione dell'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023, nonché diverse figure sintomatiche dell'eccesso di potere, in quanto l'amministrazione avrebbe, in maniera illegittima, introdotto un filtro di ammissibilità non previsto dalla legge, negando l'avvio dell'istruttoria per valutare la fattibilità del progetto e la sua rispondenza all'interesse pubblico;
3. eccesso di potere e pretestuosità dei motivi ostativi adottati dall'AdSP, sostenendo il ricorrente l'assenza di atti di programmazione che giustificassero il diniego dell'istruttoria e l'inconferenza delle altre ragioni addotte (elusione delle norme sulle concessioni e composizione del raggruppamento);
4. la censurabilità della decisione della P.A. di archiviare l'istanza nonostante la richiesta di sospensione del procedimento avanzata dalla stessa ricorrente.

In giudizio si erano costituiti l'AdSP del Mar Tirreno Centrale di Salerno e di Napoli e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, contestando quanto dedotto dal ricorrente e concludendo per il rigetto del ricorso.

Valutati gli atti e documenti di causa, il Tribunale Amministrativo Regionale ha respinto il ricorso, ritenendolo infondato. In primo luogo, il TAR ha ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, rilevando la competenza del Presidente dell'AdSP ad adottare la determinazione negativa, in quanto attinente alla gestione e pianificazione delle opere infrastrutturali (art. 8 l. 28 gennaio 1994, n. 84). In particolare, il Collegio ha chiarito che al Presidente dell'AdSP sono attribuiti specifici poteri decisionali, tra cui quelli in materia di gestione del demanio e pianificazione delle opere, da esercitarsi in coerenza con gli atti di programmazione strategica del Comitato di Gestione. Poiché la proposta progettuale includeva la realizzazione di opere infrastrutturali significative, il TAR ha concluso declinando il motivo attinente al difetto di competenza dell'organo.

Il cuore della decisione, però, è rappresentato dalla natura della procedura di *project financing* ad iniziativa privata.

In primo luogo, il Tribunale ha operato una ricostruzione dell'istituto, la cui procedura si articola in due fasi autonome: la prima, di selezione del progetto di pubblico interesse; la seconda, di gara pubblica. Citando l'art. 193, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, il TAR ha sottolineato che l'ente concedente deve, in ogni caso, preliminarmente compiere una «*verifica dell'interesse pubblico alla proposta e della relativa coerenza con la programmazione*». Infatti, la presentazione di una proposta da parte di un operatore privato non crea alcun obbligo di avviare l'istruttoria per la P.A., che conserva il potere di decidere se l'approvazione del progetto persegua (o meno) l'interesse pubblico o se sia più opportuno rinviare tale decisione o non procedere affatto. Tale scelta discrezionale attiene al

merito amministrativo ed è sottratta al sindacato di legittimità del giudice, potendo essere da questo censurata solo in caso di macroscopico travisamento di fatto, manifesta illogicità o contraddittorietà.

Nel caso specifico, il TAR ha ritenuto che l'AdSP avesse correttamente seguito lo schema legalmente tipizzato dalla disposizione dianzi citata, esercitando nella fase preliminare il suo potere discrezionale volto a valutare l'astratta ammissibilità dell'istanza di finanza di progetto presentata dal privato alla luce del preminente interesse pubblico.

In particolare, l'ente ha debitamente motivato la propria decisione, giustificando la mancata attivazione dell'istruttoria volta a valutare la concreta fattibilità dell'intervento con la dedotta incompatibilità del progetto con il preminente interesse pubblico (identificato nell'espansione quantitativa e qualitativa dell'infrastruttura portuale anche attraverso il suo raddoppio), evidenziando, nello specifico, la circostanza per cui si trovassero in fase avanzata interlocuzioni con il Comune di Salerno volte ad elaborare, ex artt. 5 e 6 della l. n. 84/1994, il nuovo assetto pianificatorio dell'area portuale di riferimento (PRP) e rilevando che l'avvio di una valutazione nel merito della proposta privata avanzata si sarebbe posta in contrasto con la deliberata necessità di avviare le procedure per singoli lotti concessori.

Il TAR, inoltre, ha giudicato legittima l'archiviazione dell'istanza, respingendo la censura relativa alla mancata sospensione del procedimento, chiarendo che non sussisteva alcun obbligo per la P.A. di accogliere tale richiesta, rimanendo salva la facoltà dell'operatore di ripresentare la proposta una volta definito il nuovo quadro pianificatorio.

Infine, il Tribunale ha applicato il principio dell'atto plurimotivato, in forza del quale qualora il provvedimento impugnato, come nel caso di specie, si fondi su più ragioni autonome, la legittimità di una sola di esse è sufficiente a sorreggere l'intero atto, rendendo superfluo l'esame delle altre censure.

**I principi affermati nella sentenza:** il *project financing* costituisce una tecnica di finanziamento a lungo termine per la realizzazione di progetti complessi, ad opera e spese del privato proponente, dove il rimborso e la remunerazione dell'investimento vengono riconosciuti al privato non attraverso le risorse della P.A., ma dai flussi di cassa che verranno generati dall'attività del progetto stesso.

Il collegamento del suddetto istituto alle concessioni è immediato e funzionale. Il *project financing* rappresenta uno degli strumenti procedurali attraverso cui la P.A. può selezionare un *partner* privato per la realizzazione di interventi complessi e onerosi su beni demaniali, affidandogli contestualmente una concessione di lunga durata per la gestione dell'opera. In ambito portuale, un operatore privato può proporre, tramite finanza di progetto, la costruzione di una nuova infrastruttura (ad esempio, un *terminal container*, un approdo turistico) o la riqualificazione di un'area esistente. Se la proposta è ritenuta di pubblico interesse, la P.A. la pone a base di una gara per l'affidamento della relativa concessione demaniale.

Per tali motivi, il *project financing* è sempre più visto, da ambo le parti (concedente e operatore), come un'opportunità concreta ed uno strumento di effettiva valorizzazione da poter utilizzare per l'affidamento di concessioni demaniali, soprattutto con riferimento a strutture portuali. Infatti, la costruzione e la gestione di strutture portuali prevede l'impiego di capacità tecniche peculiari ed economiche rilevanti, delle quali la P.A., di massima, non dispone.

Il crescente utilizzo della progettualità di finanza da parte della P.A., con riferimento alla realizzazione ed alla gestione di strutture portuali oggetto di concessione, ha generato un ampio contenzioso, impegnando il giurisprudenza amministrativa nella definizione dei limiti per l'utilizzo di tale strumento nonché sul tema dei poteri valutativi riservati all'amministrazione nella fase preliminare di valutazione del progetto ad iniziativa privata, soprattutto con riferimento alla preminente valutazione dell'interesse pubblico, alla trasparenza della procedura, alla *par condicio* tra i concorrenti e all'obbligo di effettuare adeguate gare (anche in presenza di una proposta iniziale del privato).

Per la migliore valutazione dei principi affermati nella sentenza annotata (che ha posto l'accento sulla natura eminentemente discrezionale della valutazione condotta dalla P.A. sulle proposte di finanza a progetto provenienti dal privato), anche alla luce dei principali precedenti giurisprudenziali intervenuti in materia, appare, allora, opportuno sviluppare alcuni cenni all'istituto. Nel contesto italiano, il *project financing* è regolato principalmente dal Codice appalti che, all'art. 193, disciplina la proposta di partenariato pubblico-privato (PPP) ad iniziativa privata.

Con particolare riferimento alla materia demaniale, l'istituto permette ad un operatore privato (il "soggetto proponente", che generalmente è una "società veicolo", istituita esclusivamente ai fini del progetto) di presentare proposte spontanee ad un ente pubblico, per la realizzazione o riqualificazione di opere sul demanio, in cambio dell'ottenimento della relativa concessione. Tale proposta deve essere corredata dal progetto di fattibilità, che serve a evidenziare la sostenibilità tecnica ed economica del progetto, da una bozza di convenzione e del Piano Economico Finanziario (PEF), che rappresenta il baricentro dell'operazione, dimostrando l'opportunità economica dell'investimento.

Ricevuta la proposta, la P.A. deve valutare l'interesse pubblico e la fattibilità della proposta sotto vari profili (funzionale, economico, ambientale). Questa fase è caratterizzata da un'ampia discrezionalità amministrativa, che, tuttavia, non esime l'amministrazione, da una parte, da un obbligo di valutazione seria e approfondita; dall'altra, dal concludere tale fase con un provvedimento espresso.

Se la proposta è dichiarata di pubblico interesse, segue la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento della concessione, che avrà alla base il progetto di fattibilità presentato dal promotore.

La normativa riconosce al proponente iniziale (promotore) un diritto di prelazione: se un altro concorrente presenta un'offerta migliore, il promotore ha la facoltà di adeguare la propria proposta a quella del miglior offerente e aggiudicarsi la concessione.

**La giurisprudenza:** i repertori giurisprudenziali evidenziano diverse pronunce di rilievo, intervenute sull'ammissibilità della procedura di *project financing* rispetto alle concessioni demaniali:

1) TAR Liguria, Sez. I, 25 febbraio 2025, n. 203, che ha riconosciuto la legittimità della procedura di *project financing* per l'affidamento di concessioni complesse, come i porti turistici, «*atteso che tale istituto può essere utilizzato quando l'affidamento del bene preveda anche la gestione dello stesso, con effettuazione di lavori di valorizzazione e/o dei servizi connessi allo sfruttamento del bene, configurandosi in tali ipotesi una concessione di lavori e/o di servizi soggetta alla disciplina della Direttiva 23/2014/UE e, quindi, suscettibile di assegnazione mediante project financing*». Secondo il TAR, il ricorso a tale strumento, allora, sarebbe pienamente legittimo nei casi in cui, come per i porti turistici, profili in tema di concessione di beni pubblici coesistano con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici;

2) CdS, Sez. V, 29 aprile 2025, n. 3633, che ha affermato che «*la concessione, che rappresenta una species del più ampio genus delle forme di partenariato pubblico privato, si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario e il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, la cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall'Amministrazione. Se non avviene un trasferimento del rischio, il rapporto è qualificabile come appalto*»;

3) CdS, Sez. III, 13 giugno 2025, n. 5196, che ha specificato che il modello di PEF deve essere sufficientemente chiaro e completo per permettere agli operatori economici di formulare un'offerta informata e sostenibile, considerato che attraverso questo strumento si attua la concreta distribuzione del rischio operativo, caratteristica distintiva delle concessioni rispetto agli appalti tradizionali. In particolare, il PEF serve a prefigurare scenari di sostenibilità, mettendo a fuoco i costi stimati, i possibili ricavi e, quindi, l'equilibrio dell'intera operazione nel medio-lungo termine. Pertanto, secondo il Consiglio di Stato, la valutazione sull'adeguatezza del PEF compete alla P.A. ed il giudice

amministrativo può sindacare la decisione discrezionale dello stesso ente solo nel caso in cui emerga un'evidente irragionevolezza o un errore manifesto della stessa.

Un secondo gruppo di pronunce rilevanti riguarda, poi, gli obblighi e le prerogative dell'amministrazione nella fase valutativa della proposta pervenuta ad iniziativa del privato, nonché il rispetto dei principi di concorrenza, anche nel corso di tale fase; tra le sentenze più importanti si possono richiamare:

1) TAR Lazio – Latina, Sez. II, 10 settembre 2025, n. 701, che ha riconosciuto la legittimità dello strumento del *project financing* per le concessioni demaniali sottolineando la necessità che l'Amministrazione svolga un'indagine approfondita e trasparente sulla fattibilità economico-finanziaria in concreto della proposta, anche in presenza di una proposta concorrente, per garantire la *par condicio* tra i partecipanti alla procedura;

2) CdS, Sez. III, 24 aprile 2024, n. 3747 (attinente ad una proposta di *project financing* nell'ambito dell'intervento di realizzazione di un ospedale), che ha affermato il principio generale per cui la fase preliminare di valutazione della proposta non rappresenta una procedura di affidamento in sé, bensì una fase propedeutica all'eventuale gara, nella quale l'Amministrazione deve valutare la fattibilità dell'opera in maniera rigorosa, valutando l'appetibilità della proposta per il mercato settoriale, anche sulla base dei vincoli che la stessa si è autoimposta;

3) CdS, Sez. III, 24 giugno 2022, n. 5225 (relativa ad una procedura di ampliamento di concessione portuale *ex artt. 36 e 37 c. nav.*), che ha evidenziato l'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nel bilanciamento dell'interesse privato alla realizzazione di un progetto con l'interesse pubblico (in questo caso, il diniego all'ampliamento di una concessione portuale è stato ritenuto legittimo in quanto fondato sulla necessità di tutelare il patrimonio archeologico, interesse ritenuto prioritario).

4) TAR Sicilia – Catania, Sez. I, 21 novembre 2024, n. 3864 (riguardante l'impugnazione degli atti della gara indetta da una Azienda ospedaliera universitaria per l'affidamento in concessione quindicennale mediante *project financing* di un servizio di ristorazione), che ha confermato l'attualità, anche dopo il d.lgs. 36/2023, di alcuni fondamentali principi che la giurisprudenza aveva in precedenza elaborato in forza della normativa prevista dal vecchio codice degli appalti. In particolare, il TAR ha rimarcato che nel caso di *project financing* ricorre un'ipotesi di «*procedimento a formazione progressiva che si realizza mediante due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest'ultima a sua volta distinta nelle subfasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione. Tali fasi procedimentali sono dotate di specifica autonomia (cfr. CdS, Ad. Plen. n. 1/2012; CdS, Sez. V, n. 1872/2015), essendo ciascuna separata dalla successiva e contraddistinta dall'adozione di un provvedimento che la chiude in modo definitivo (tanto da essere impugnabile in sede giurisdizionale) e che costituisce – a sua volta – il presupposto sul quale si innesta la fase successiva*». Pertanto, in forza di tali principi, il TAR ha concluso che gli atti della fase preliminare di *project financing*, in particolare l'atto con il quale l'Amministrazione aveva accolto la proposta del privato senza prevedere un adeguato confronto concorrenziale, sono autonomamente impugnabili, in quanto sono idonei a incidere immediatamente sulla possibilità di partecipazione di altri operatori;

5) CdS, Sez. V, ord. 7 giugno 2023, n. 5615 del 2023 (riguardante una procedura di *project financing* concernente la concessione della gestione del servizio di illuminazione pubblica della rete semaforica), che ha sollevato un'importante questione pregiudiziale generale, dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, relativa alla compatibilità della normativa nazionale in materia (all'epoca l'art. 183, comma 15, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ma il principio è estensibile alla nuova disciplina) con quella europea. Il quesito posto alla Corte di Giustizia è stato così formulato: «*se l'art. 184 (recte: 183), comma 15, del d.lgs. n. 50 del 2016 è contrario al diritto UE e in*



*particolare ai principi di pubblicità, imparzialità e non discriminazione contenuti sia nel Trattato che nei principi UE, propri di tutte le procedure comparative, laddove interpretato così da consentire trattamenti discriminatori in una procedura di attribuzione del diritto di prelazione, senza predefinizione dei criteri e comunque senza comunicazione dei medesimi a tutti i concorrenti ma solo ad alcuni di essi, quanto meno al decorso dei tre mesi di urgenza previsti da tale articolo». L'esito di questo rinvio pregiudiziale potrà essere determinante per il futuro del *project financing*, potendo imporre una ristrutturazione della fase di selezione del promotore in senso più marcatamente concorrenziale, con l'applicazione più rigorosa dei principi dell'evidenza pubblica sin dalla fase preliminare;*

6) CdS, decr. 24 gennaio 2019, n. 609, che ha stabilito l'obbligo della P.A. di provvedere con un atto espresso sulla proposta di affidamento in *project financing* presentata dal proponente. L'inerzia prolungata della P.A. configura, allora, un illegittimo silenzio-inadempimento, lesivo della posizione di interesse qualificato della proponente ad ottenere la conclusione del procedimento con un provvedimento espresso e motivato in ordine alla valutazione di fattibilità del progetto e alla sua dichiarazione di pubblico interesse, avverso il quale può essere promosso ricorso alla giustizia amministrativa ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.

**La normativa:** con il recente parere n. 3824 del 19 ottobre 2025 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha offerto importanti chiarimenti in merito alla preliminare verifica dell'interesse pubblico alla proposta di cui all'art. 193, comma 4, d.lgs. n. 36/2023, questione, questa, che costituisce il fulcro argomentativo della sentenza annotata.

In particolare, secondo i chiarimenti offerti dal MIT:

1) la verifica dell'interesse pubblico costituisce una preventiva valutazione sull'utilità e coerenza della proposta rispetto ai bisogni collettivi, predisposta dal responsabile del procedimento ai sensi della l. 7 agosto 1990, n. 241, che richiede, normalmente, il coinvolgimento di personale tecnico-amministrativo interno ma, per progetti complessi, anche di esperti;

2) l'ente concedente deve valutare se la proposta presentata dal promotore privato sia rispondente alle esigenze collettive e coerente con la programmazione dell'ente in materia di partenariato pubblico-privato. Tale verifica non si esaurisce nella valutazione della fattibilità tecnico-economica della proposta, ma si focalizza sulla sussistenza di un interesse generale che giustifichi l'avvio della procedura di *project financing*. A tale proposito, secondo il MIT «rileva, in particolare, la capacità della proposta di dare risposta a fabbisogni pubblici, la coerenza con gli strumenti di programmazione, l'assenza di elementi ostativi di principio e un'analisi sommaria dei principali profili di convenienza giuridica ed economica dell'intero intervento valutando il contesto di riferimento e, se del caso, anche gli aspetti di complessità tecnologica e gestione della fase di esecuzione dell'appalto e la sua sostenibilità nel tempo»;

3) l'attività di verifica, pur essendo connotata da ampia discrezionalità amministrativa, deve seguire procedure formali e trasparenti;

4) la valutazione costi-benefici è imprescindibile e deve essere condotta in modo oggettivo, ricorrendo, se necessario, a consulenti esterni o altre amministrazioni;

5) la verifica deve essere formalizzata tramite un atto amministrativo, espresso e motivato, che deve contenere gli esiti dell'analisi svolta per la successiva valutazione dell'interesse pubblico, anche ai fini dell'inserimento in programmazione.

Ai fini di una completa analisi della sentenza annotata, si ritiene opportuno dare conto anche della posizione espressa sull'istituto del *project financing* dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), in considerazione del ruolo importante che si sta ritagliando tale Autorità nel dibattito relativo alle procedure per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime.

A tale proposito, nell'ambito della prolifica attività dell'Autorità in materia, assume particolare rilevanza il parere motivato AS2107, riportato nel bollettino n. 39 del 6 ottobre 2025, indirizzato al

Comune di Gaeta (LT), in relazione ad otto deliberazioni del Consiglio Comunale che hanno esaminato altrettante proposte avanzate da privati, ai sensi dell'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023, per la realizzazione in concessione su diverse porzioni demaniali di servizi e lavori di pubblico interesse a fronte dello sfruttamento di concessioni demaniali marittime.

Nonostante l'analisi riguardasse nello specifico concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, nel suddetto parere l'Autorità ha formulato le seguenti considerazioni generali sulla possibilità di utilizzare lo strumento del *project financing* per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime:

1) l'Autorità ha sollevato forti dubbi sull'utilizzo del *project financing* per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, in quanto tale strumento conferirebbe un indubbio vantaggio competitivo al soggetto proponente (il diritto di prelazione), mettendo in discussione l'essenza del confronto concorrenziale;

2) sarebbero da preferire forme procedurali di avvio d'ufficio (bandi pubblici) rispetto a quelle su istanza di parte, come nel caso del *project financing*, al fine di garantire la *par condicio* e l'apertura del mercato alla concorrenza;

3) la scelta di ricorrere al *project financing* dovrebbe essere supportata da un adeguato impianto motivazionale, che giustifichi sia l'esistenza di un effettivo interesse pubblico in capo all'ente, sia la presenza di tutti i presupposti di legge per la configurabilità dell'istituto;

4) la durata del titolo concessorio correlato all'investimento non può essere arbitraria, ma deve essere strettamente collegata al Piano Economico Finanziario; in particolare, secondo l'Autorità, tale durata non deve eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati ed un'equa remunerazione del capitale investito, e deve essere commisurata al valore della concessione ed alla sua complessità;

5) la procedura di *project financing* non può essere utilizzata, nello specifico, come strumento per aggirare l'obbligo di gara, eludendo i principi di concorrenza, trasparenza e libera circolazione del Diritto Unionale.

In sintesi, seppur assumendo una posizione critica, l'AGCM ha confermato che il ricorso da parte delle Amministrazioni all'istituto del *project financing* per l'assegnazione delle concessioni demaniali debba essere specificatamente giustificato, con un adeguato impianto motivazionale che evidenzi sia l'esistenza di un effettivo interesse pubblico sia la presenza di tutti i presupposti di legge, in modo da non porsi in contrasto con la normativa euro-unitaria e nazionale, con specifico riferimento ai principi di concorrenza, trasparenza, *par condicio* e proporzionalità tra investimento e durata della concessione.

**Conclusioni:** come riconosciuto dalla sentenza annotata, il *project financing* costituisce uno strumento ipoteticamente utilizzabile per l'affidamento di concessioni demaniali, anche con riferimento alle strutture portuali, purché la P.A. agisca con massima trasparenza e rigore tecnico-economico, soprattutto nella fase preliminare di valutazione del progetto presentato ad iniziativa del privato, in modo da non eludere la normativa italiana ed eurounitaria in materia di affidamento delle concessioni, come elaborata dalla giurisprudenza, e non precludere la concorrenza a favore del promotore o del concessionario uscente.

La normativa e la giurisprudenza riconoscono che, a fronte di un *project financing* presentato dal privato, l'Amministrazione non ha alcun obbligo di avviare l'istruttoria di merito, neanche a fronte di un progetto tecnicamente adeguato. In particolare, la presentazione di una proposta non genera un'aspettativa tutelabile per il privato, ma solo un dovere della P.A. di pronunciarsi con un provvedimento espresso sulla sua compatibilità con l'interesse pubblico. Sotto tale profilo, come evidenziato nella sentenza annotata, l'iniziativa assunta dal privato di presentare una proposta di finanza di progetto, non compresa negli atti di programmazione dell'ente pubblico, non può precludere la possibilità per l'Amministrazione di condizionare la relativa valutazione di fattibilità

del progetto alla definizione di un già avviato *iter* di pianificazione. In caso contrario, si consentirebbe al privato di esercitare un'influenza decisiva su scelte latamente discrezionali, che presiedono alla gestione del settore di pianificazione portuale, di esclusiva competenza dell'ente pubblico, anche a tutela del principio di buon andamento.

Le suddette scelte discrezionali adottate dalla P.A., allora, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, potendo essere da questo eventualmente censurate solo in caso di macroscopico travisamento di fatto, manifesta illogicità o contraddittorietà.

## 2. Le principali novità normative del quarto trimestre.

**- Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 164 del 18 settembre 2025, registrato alla Corte dei conti il 10 ottobre 2025 al n. 2494 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 246 del 22 ottobre 2025.**

Con il documento sopra menzionato, è stato fissato nella misura di - 0,65% l'adeguamento delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime.

La misura minima di canone, prevista dall'articolo 100, comma 4, del d.l. 14 agosto 2020 n. 140, conv. l. 13 ottobre 2020, n. 126, è stata adeguata nella di misura di € 3.204,53 a decorrere dal 1 gennaio 2025.

**- Avvio procedura di infrazione della Commissione europea – 8 ottobre 2025 – partenariato pubblico/privato – *project financing* – INFR(2018)2273 C(2025)6082.**

Con una lettera di costituzione in mora datata 8 ottobre 2025, la Commissione Europea riapre la procedura di infrazione INFR(2018)2273 contro l'Italia, mettendo in luce come, nonostante l'adozione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e del suo "correttivo", persistano gravi non conformità con le Direttive UE.

Nel mirino di Bruxelles finiscono due istituti cardine: la disciplina dell'accesso agli atti difensivo e, soprattutto, l'intera architettura della finanza di progetto, definita un "potente strumento elusivo" della normativa UE.

Le difformità individuate erano già state oggetto di precedenti lettere di costituzione in mora complementari rispettivamente d.d. 25 gennaio 2019 (rif. SG(2019)D/1357), 28 novembre 2019 (rif. SG(2019)D/17429 C(2019)8246) e 6 aprile 2022 (rif. C(2022)1617). La Commissione ha riaperto la procedura di infrazione (2018)2273, sospesa dopo l'adozione del Correttivo al Codice appalti, osservando che con detto correttivo lo Stato Italiano non avrebbe interamente risolto i rilievi UE. In particolare, una critica rilevante arriva sulla finanza di progetto di cui all'articolo 193 del Codice appalti, che la Commissione contesta nel suo complesso, in quanto il sistema determinerebbe una «*sostanziale e ingiustificata distorsione della concorrenza*». Infatti, la Commissione contesta che l'attuale procedura, pur articolata in due fasi selezione del progetto e gara per la concessione, non assicurerebbe adeguate garanzie di pubblicità, parità di trattamento e proporzionalità nel rispetto dei principi eurounitari.

Sulle concessioni demaniali, lo strumento del *project financing* è stato proposto da alcuni operatori turistici del Comune di Bellaria per la gestione e la riqualificazione delle aree demaniali marittime, un'operazione che puntava a ridisegnare porzioni del litorale attraverso un partenariato pubblico-privato. Nella proposta, un soggetto privato avrebbe presentato un progetto dettagliato e, successivamente, partecipato alla gara potendo avvalersi della prelazione prevista dall'articolo 193.

Sicché, anche se la gara fosse stata vinta da un altro operatore, il promotore avrebbe potuto prevalere nella concessione, pareggiando l'offerta. La Corte, allora, considera tale meccanismo inammissibile, per via dell'instaurazione di una procedura "impostata", in maniera tale da non



garantire parità di condizioni, non garantendo il livello di pubblicità richiesto dal diritto UE, prevedendosi un vantaggio concorrenziale “determinante” per il promotore.

**- D.A. n. 360/GAB e Direttiva n. 6295/2025 della Regione Sicilia del 5 dicembre 2025. Nuova Procedura finalizzata all’approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM) ex art. 39 L.R. 17 marzo 2016, n. 3.**

Obiettivo della Direttiva è l’introduzione di misure volte a snellire e velocizzare il progetto approvativo, razionalizzando i passaggi attualmente previsti dalle precedenti circolari dell’Assessorato regionale del Territorio e dell’Ambiente prot. n. 47168 del 27 giugno 2017 e prot. n. 14758 dell’8 marzo 2018. La Direttiva descrive modalità e tempistiche procedurali, individuando funzioni:

1. dell’ufficio Tecnico Comunale, nella persona del Responsabile del Procedimento;
2. del Consiglio Comunale, a cui spetta l’adozione del Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo (PUDM);
3. dell’Area adita del Dipartimento Regionale dell’Ambiente (DRA). Tra i compiti attribuiti a tale organo: a) la verifica, entro 30 giorni dal ricevimento, della conformità dello schema di Piano alle Linee guida di cui al D.A. n. 319/Gab del 5 agosto 2015 e D.A. 208 Gab del 29 luglio 2025; b) la trasmissione all’Ass. Reg.le T.A. del Piano per l’approvazione.

La suddetta Direttiva, che annulla e sostituisce le parti incompatibili delle precedenti circolari e direttive in materia, troverà anch’essa applicazione alle procedure che saranno avviate dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana.

### **3. Le principali novità giurisprudenziali del quarto trimestre 2025.**

#### **1) CdS, Sez. VII, 14 ottobre 2025, n. 8024**

Demanio marittimo – concessioni demaniali marittime – devoluzione delle opere non amovibili

La pronuncia di cui sopra opera una lettura dell’art. 49 del Codice della Navigazione alla luce dei principi affermati dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella sentenza dell’11 luglio 2024, causa C-598/22, così contribuendo all’evoluzione della consolidata giurisprudenza amministrativa in materia di concessioni demaniali marittime.

La pronuncia si inserisce nel solco di quel prevalente orientamento giurisprudenziale secondo cui sussiste la compatibilità del meccanismo devolutivo previsto dalla normativa italiana con il diritto eurounitario, confermando il principio di inalienabilità del demanio pubblico ed il carattere precario delle concessioni demaniali marittime.

Viene ribadita la legittimità dell’art. 49 del Codice della Navigazione che stabilisce come tutte le strutture in muratura costruite sul demanio marittimo passano automaticamente allo Stato alla scadenza della concessione, senza necessità di alcun provvedimento amministrativo formale.

La sentenza rappresenta altresì un contributo significativo alla definizione del quadro giuridico di riferimento per le future procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, fornendo criteri interpretativi chiari e consolidati che potranno orientare sia l’azione amministrativa sia le scelte imprenditoriali degli operatori del settore balneare.

#### **2) Cass., Sez. V Civ., 18 ottobre 2025, n. 27810**

Concessione di aree demaniali – soggetto d’imposta – tassazione rifiuti

In base all’art. 9, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (al pari dell’art. 5, comma 3, del regolamento IMU di Roma Capitale), a tenore del quale «nel caso di concessione di

*aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario»,* la soggettività passiva ai fini dell'IMU è radicata nella qualità di concessionario del Porto Turistico, non rilevando che essa sia associata alla titolarità di un diritto reale o personale di godimento. Ciò in quanto la concessione costituisce il presupposto dell'imposizione e determina *ex lege* l'individuazione del concessionario quale unico soggetto passivo d'imposta, senza che assumano rilievo eventuali trasferimenti del godimento a terzi, finché il titolo concessorio non sia revocato o annullato. Pertanto, ai fini dell'IMU, il concessionario di immobili demaniali compresi in un Porto Turistico, nell'accezione sancita dall'art. 2 del d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, è l'unico soggetto passivo di imposta, a norma dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 23/2011, anche con riguardo ai punti d'ormeggio, il cui diritto di utilizzo temporaneo sia stato ceduto a terzi, essendo irrilevante a tal fine la qualificazione e l'efficacia dei contratti all'uopo stipulati tra le parti.

### **3) Cass., Sez. II Pen., 27 ottobre 2025, n. 34955**

Demanio marittimo – libero accesso al mare – impedimento passaggio pubblico

La Cassazione penale con questa pronuncia ha respinto il ricorso del titolare di una concessione balneare, imputato del reato *ex* articolo 633 c.p. perché aveva annesso allo stabilimento la strada comunale di accesso allo stesso senza considerare che tale limitazione, imposta con l'apposizione di un cancello, impediva il passaggio pubblico che è invece garantito anche al solo fine della balneazione in quel tratto di mare.

La strada comunale, pur se oggetto di concessione unitamente alla parte di demanio su cui insiste il lido balneare, non può essere chiusa al pubblico da parte del titolare in quanto ciò viola il diritto di libero accesso al mare per la collettività, consentito ai soli clienti dello stabilimento.

Quindi, anche quando fosse lo stesso Comune a stabilire l'utilizzo da parte del privato di una via di accesso al mare, questa parte della delibera comunale di rilascio della concessione demaniale non potrebbe essere considerata efficace, in quanto illegittima nel consentire un uso esclusivo a favore di un privato.

Conclude la Cassazione con una considerazione anche per future interpretazioni sul fatto che alcuna modifica sostanziale al principio del diritto di libero accesso al mare appare essere stato disposto in forza dell'articolo 1 della recente l. 14 novembre 2024, n. 166 (recante "Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive-Procedura di infrazione n. 2020/4118).

### **4) Cass., Sez. IV Pen., 11 dicembre 2025, n. 39937**

Concessioni demaniali marittime – variazione al contenuto della concessione – decadenza *ex* art. 47 del Codice della navigazione

In tema di titoli di natura concessoria sul demanio marittimo, qualsivoglia variazione, intesa sia dal punto di vista sostanziale sia non sostanziale *ex* art. 24 Reg. Nav. Mar. abusivamente attuata dal titolare della concessione, impone alla pubblica amministrazione l'attivazione dei poteri ripristinatori di cui all'art. 54 del Codice della Navigazione, mentre solo in presenza di una variazione sostanziale si dovrà procedere alla declaratoria di decadenza della concessione demaniale ai sensi dell'art. 47 del Codice della Navigazione.