

LA NATURA DEI CANONI DEI BENI DEMANIALI MARITTIMI *

di Camilla DELLA GIUSTINA **

ABSTRACT

Con le sentenze n. 204/2024 e 215/2024, il Consiglio di Stato è intervenuto in tema di canoni di beni demaniali marittimi. Si tratta di due pronunce estremamente innovative: esse statuiscano che i canoni delle concessioni demaniali marittime non possono qualificarsi come tributi poiché hanno una 'natura' extratributaria.

La tesi sostenuta dai Giudici di Palazzo Spada con queste sentenze è che i canoni delle concessioni demaniali marittime sono corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato. Di conseguenza, la corresponsione dei canoni demaniali deve essere interpretata quale pagamento di un prezzo pubblico la cui determinazione avviene in base all'applicazione di criteri stabiliti dalla legge.

SOMMARIO

1. Introduzione..... 1
2. La sentenza n. 204/2024 del Consiglio di stato 1
3. La sentenza 205/2024 del Consiglio di stato. 3
4. Raccordo conclusivo 4

1. INTRODUZIONE

L'anno 2024 è iniziato con due importanti sentenze del Consiglio di Stato in materia di canoni demaniali marittimi. Con le sentenze n. 204/2024¹ e 215/2024², la settima sezione del Consiglio di Stato

ha precisato che i canoni delle concessioni demaniali marittime³ hanno una natura extratributaria. La conseguenza di ciò è che non è possibile qualificarli come tributi⁴.

Sul punto, il Supremo Giudice amministrativo ha chiarito come i canoni demaniali marittimi non hanno natura tributaria. Essi, infatti, devono essere considerati quali corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato.

In base a dette premesse, la conclusione è che il canone demaniale marittimo può essere definito come un prezzo pubblico, il cui ammontare deve essere calcolato in base a criteri stabiliti dalla legge. La conseguenza di ciò è che a essi non è possibile applicare l'art. 53 Costituzione.

Al fine di comprendere la posizione adottata dai Giudici di Palazzo Spada, è necessario, in un primo momento, esporre i fatti di causa posti a fondamento delle decisioni.

Sebbene la conclusione sia la medesima, ai fini di una maggiore precisione, è bene analizzare separatamente le due decisioni per poi, in sede di conclusioni, evidenziare lo stato dell'arte a seguito di questi due *decisa*.

2. LA SENTENZA N. 204/2024 DEL CONSIGLIO DI STATO

La sentenza n. 204/2024 nasce quale giudizio di appello proposto dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale avverso la sentenza n. 937/2022 del TAR Toscana⁵.

Il ricorrente in primo grado, Società Grandi Molini Italiani S.p.a. (GMI), impugnava il

* Nota a sentenza del Consiglio di Stato sez. VII - 5 gennaio 2024, n. 204 e Consiglio di Stato sez. VII - 5 gennaio 2024, n. 215.

**Dottoressa in Giurisprudenza, Ph.D. Candidate in Law, abilitata all'esercizio della professione forense, tirocinante presso Corte Costituzionale.

¹ Consiglio di Stato, sez. VII, 5 gennaio 2024, n. 204.

² Consiglio di Stato, sez. VII, 5 gennaio 2024, n. 215.

³ Nel *genus* 'canoni' rientra un insieme eterogeneo di strumenti di natura tributaria o, più in generale, autoritativa, con caratteristiche ibride. L'elemento comune è dato dalla logica commutativa e di beneficio. Formulato in modo differente, si tratta di strumenti che sono tra le imposte e le tariffe, non aventi

natura sinallagmatica ma alla cui base vi è una logica di compensazione/pagamento/concorso per benefici ottenuti oppure per i costi generati dai soggetti contribuenti. A. Zatti, *La fiscalità ambientale multilivello: sviluppi e incongruenze nel caso delle Regioni italiane*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, fasc. 2/2023, pp. 159 ss.

⁴ Parte della dottrina aveva già sostenuto che la natura pubblicistica non implica necessariamente il carattere tributario del corrispettivo per la concessione che il privato deve corrispondere all'ente pubblico. Il regime varia in base al caso concreto: vi sono ipotesi in cui si tratta di una tassa, in altri di canoni di natura pubblica ma non tributaria, in altri, ancora, di canoni di diritto privato. S. Pugliatti, *Beni (teoria generale)* in *Enciclopedia del Diritto*, V, 1959.

⁵ TAR Toscana, sez. II, 18 luglio 2022, n. 937.

provvedimento⁶ del Segretario Generale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (AdSPMTS) nella parte in cui rideterminava il canone demaniale relativo alla licenza demaniale in essere tra le parti.

La ricorrente sottolineava come la maggiorazione costituisse, di fatto, una imposizione tributaria. Detta tesi era fondata sulla considerazione secondo cui prevedere una autonoma voce tariffaria per i concessionari che sono proprietari di aree limitrofe a quelle assentite significherebbe imporre un peso economico sul bene che confina con il demanio.

Il TAR Toscana accoglieva il ricorso sostenendo come la maggiorazione del canone, in realtà, colpiva una manifestazione di incremento del profitto del concessionario, ovvero, una manifestazione di ricchezza. Di qui, la qualificazione della maggiorazione come tributo che veniva adottato da un soggetto, l'Autorità per la precisione, privo di competenza tributaria e in assenza di una norma che lo consentisse, dunque, in violazione di quanto previsto dall'art. 23 Cost.

Codesta decisione veniva appellata dal soccombente in primo grado; egli, infatti, evidenziava che la qualificazione della maggiorazione come tributo fosse errata. Si tratta di una tesi condivisa, successivamente, dai Giudici di Palazzo Spada.

Il Consiglio di Stato, infatti, dopo aver dato atto del dibattito sviluppatosi circa la natura giuridica del canone per l'uso di beni demaniali dati in concessione⁷, perviene alla conclusione secondo cui “[i]l concessorio è una «prestazione imposta» ai sensi dell'art. 23 Cost. che non ha tuttavia natura tributaria né può essere considerato come un mero canone locatizio poiché alla sua struttura e quantificazione concorre la specifica destinazione all'interesse pubblico impressa al bene demaniale”.

La nozione di tributo comprende, contemporaneamente, sia imposte che tasse. Se le prime, ossia le imposte, attengono a fatti che dimostrano la capacità contributiva del soggetto, le

seconde, le tasse, sono legate al finanziamento di una attività o di un servizio pubblico. A ciò si deve aggiungere che le tasse riguardano in modo specifico il contribuente.

Sul punto è doveroso richiamare la posizione della Suprema Corte⁸ che, in applicazione dei principi generali, ha ritenuto necessario distinguere tra tassa e prezzi pubblici. Il soggetto legittimato a operare detta distinzione è il legislatore “che assegna ad una determinata prestazione del soggetto che fruisce il servizio la qualificazione di tassa, e così la assoggetta al regime dei “tributi”, ovvero di canone o prezzo pubblico; e costruisce alternativamente il nesso tra entrata pubblica ed erogazione del servizio vuoi in termini di para commutatività (tassa), vuoi di commutatività o di vera e propria sinallagmaticità (entrate pubbliche extratributarie); come risultava, ad esempio, dal raffronto tra canone demaniale e tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche la cui sottile linea di demarcazione, in presenza di due fattispecie aventi chiaramente un comune sostrato economico, correva lungo il tracciato della diversa costruzione normativa (i.e.: qualificazione formale)”.

Affinché sia possibile discorrere di “tasse” è necessario che vi sia una qualificazione da parte del legislatore a una specifica entrata pubblica. Appare chiaro che, anche come verrà sostenuto nella sentenza n. 215/2024 del Consiglio di Stato, la maggiorazione della tariffa ha quale presupposto di fatto la proprietà privata che, a sua volta, è elemento estraneo alla debenza del canone.

A ciò deve essere aggiunto che la maggiorazione tariffaria approvata dall'AdSPMTS ha l'obiettivo di bilanciare una situazione di privilegio: quella del concessionario/proprietario. In assenza di siffatto bilanciamento non verrebbe assicurata una posizione di parità tra i soggetti operanti nello stesso mercato.

Per quanto concerne la determinazione del canone, l'Autorità Portuale gode di piena autonomia dato che non solo non vi è alcuna norma che individua un criterio obiettivo, e verificabile, di

⁶ Si tratta del provvedimento del 13 aprile 2021, n. 69.

⁷ Viene richiamata la tesi formulata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 1395/1968) secondo cui il canone concessorio aveva natura tributaria. Successivamente, la Corte di Cassazione ha mutato orientamento accogliendo la tesi

secondo cui il canone di utente dovrebbe essere qualificato come corrispettivo, escludendo in tal modo il carattere tributario (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 1893-1898/1969 e Corte di Cassazione, sez. I, n. 3029/1979).

⁸ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 25551/2007).

proporzionalità ma non è rinvenibile nessuna disposizione che fissi un “limite massimo alla discrezionalità amministrativa”.

3. LA SENTENZA 205/2024 DEL CONSIGLIO DI STATO

Il giudizio incardinato innanzi al Consiglio di Stato prende le mosse dal ricorso presentato avverso la sentenza 938/2022 del TAR Toscana⁹.

Il giudizio di primo grado muove dalle doglianze Sintermar S.p.A., un operatore terminalista autorizzato dall’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (nel seguito: “Autorità”) a svolgere attività di movimentazione ro/ro, *trailers* e auto nuove all’interno del Porto di Livorno, per il cui esercizio utilizzava, in forza di una concessione, una banchina. A seguito dell’adozione di un nuovo Regolamento da riferire all’esercizio delle operazioni e dei servizi portuali, all’amministrazione delle aree demaniali e patrimoniale e, da ultimo, alla fornitura di lavoro temporaneo, l’Autorità ha provveduto ad applicare una innovativa tariffa maggioritaria per banchina asservita ad area privata.

Alla luce di questo, la ricorrente articolava il ricorso in quattro motivi principali¹⁰ con i quali, essenzialmente, lamentava non solamente la natura di detta tariffa¹¹ ma anche la modalità di svolgimento del procedimento tariffario¹².

Il TAR Toscana accoglieva il ricorso principale e quello per motivi aggiunti sulla scorta della considerazione secondo cui la maggiorazione di cui si discute si trasforma da corrispettivo a vero e proprio tributo che viene adottato da un soggetto, nel caso di specie l’Autorità, priva di competenza in

materia tributaria. Veniva rilevata dunque una violazione del principio della riserva di legge.

Avverso detta decisione l’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale proponeva appello evidenziando l’errata qualificazione della maggiorazione. In altri termini, l’appellante sottolineava come codesta maggiorazione sia qualificabile, e definibile, non come tributo ma come canone.

Il Consiglio di Stato accoglieva la prospettazione offerta da parte appellante.

Precisamente, i Giudici di Palazzo Spada delimitavano l’interesse alla base di un provvedimento di concessione di un bene pubblico. Attraverso detto provvedimento viene espresso un rapporto tra interesse privato e interesse pubblico. Il primo, l’interesse privato, concerne lo sfruttamento delle utilità economiche che sono offerte dal bene mentre, il secondo, l’interesse pubblico, è da riferire alla natura giuridica del bene, cioè, l’essere un bene demaniale.

Volendo approfondire ulteriormente, la concessione demaniale persegue, contemporaneamente, una duplice finalità, privata e pubblica. La prima attiene al vantaggio personale che il concessionario trae dall’uso esclusivo del bene; la seconda, invece, concerne gli interessi pubblici di cui si fa portatrice l’Autorità amministrativa.

In questo scenario anche il canone ha una natura ibrida, cioè, sia corrispettiva che compensativa. Corrispettiva poiché commisurata al vantaggio che nasce dal diritto di uso esclusivo del bene demaniale; compensativa con riferimento al nocimento che l’interesse pubblico patisce quale conseguenza del non più consentito, o limitato, diritto di utilizzo (o di uso) collettivo del bene¹³.

⁹ TAR Toscana, sez. II, 18 luglio 2022, n. 938.

¹⁰ A essi venivano aggiunti due motivi subordinati al non accoglimento dei primi quattro.

¹¹ In base a quanto si legge dalla sentenza di primo grado, la doglianza era da riferire alla circostanza che “l’Autorità avrebbe imposto una indiretta prestazione patrimoniale che soltanto apparentemente sarebbe qualificata come corrispettivo per l’uso dell’area concessa ma che, nella sostanza, troverebbe fondamento nella proprietà privata delle aree retrostanti a quella assentita. La maggiorazione in questione si tradurrebbe in un canone di concessione applicato su aree private, per il quale non esiste fondamento legislativo e la cui imposizione esulerebbe dai poteri dell’Autorità le cui scelte sarebbero

orientate a colpire direttamente ed immotivatamente gli operatori terminalistici che siano anche proprietari di aree all’interno dell’ambito portuale, e a ridurre la presenza sul mercato rilevante del Porto di Livorno di tale tipologia di operatore privilegiando (in termini di debenza dei canoni d’uso delle banchine) i concessionari rispetto ai proprietari”.

¹² Detto procedimento si sarebbe svolto in violazione del Considerando n. 52 del Regolamento UE 2017/352, ossia, in assenza di partecipazione procedimentale degli utenti del porto e delle altre parti interessate.

¹³ La Corte costituzionale, con sentenza n. 20/2017, ha precisato che “canoni demaniali marittimi non hanno natura tributaria, ma sono corrispettivi dell’uso di un bene di proprietà dello Stato

L'errore del Giudice di primo grado risiede nell'errata sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta. Il Consiglio di Stato, difatti, precisava che nella maggiorazione della tariffa la proprietà privata rappresenta un presupposto di fatto che rimane estraneo alla debenza del canone. *A contrario*, l'elemento cruciale è l'area demaniale concessa in uso esclusivo. Essa acquisisce un valore maggiore poiché situata in una posizione di contiguità rispetto a un'altra area di proprietà dello stesso soggetto concessionario. Il maggior valore, *ergo*, è da riferire al fatto che l'area demaniale diviene non solamente maggiormente sfruttabile ma anche facilmente utilizzabile.

La sentenza n. 215/2024 è importante non solamente per questo profilo ma anche perché definisce il ruolo Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale. La conclusione¹⁴ alla quale perviene il Collegio è quella secondo cui codesta Autorità ha una duplice competenza: deliberare in merito all'esecuzione delle attività di manutenzione, ordinaria e straordinaria, delle parti comuni dell'ambito portuale nonché in tema di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura, a titolo oneroso agli utenti portuali, di servizi di interesse generale¹⁵.

4. RACCORDO CONCLUSIVO

In un momento in cui la tematica delle concessioni balneari è sotto i riflettori, queste sentenze rappresentano una pietra miliare del diritto. L'importanza e, al tempo stesso, la portata delle sentenze oggetto di analisi, dipende dal fatto che esse si pongono tra il diritto pubblico e il diritto marittimo, tra il diritto tributario e il diritto amministrativo¹⁶.

Sebbene questi *dicta* siano da riferire non solamente alla esatta definizione, e qualificazione giuridica, del canone concessorio di un bene pubblico, ma anche al ruolo del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, è il primo profilo ad assumere importanza cruciale.

Nel panorama delle concessioni di beni pubblici elemento imprescindibile è dato dal "soddisfacimento di finalità pubblicistiche (...) al punto da costituirne scopo e ragione essenziale, deponendo chiaramente in tal senso l'art. 37 cod. nav., laddove, in presenza di più richieste di concessione, rimette al discrezionale giudizio dell'Amministrazione la valutazione in ordine alla migliore rispondenza di un certo utilizzo anziché di un altro rispetto ad un più rilevante interesse pubblico, sottintendendo un complesso bilanciamento di molteplici profili di rilievo che si colgono, da un lato, con riguardo al vantaggio conseguito dalla collettività in ragione delle finalità pubbliche per il soddisfacimento delle quali il bene è concesso in uso ad altri e, dall'altro, in relazione al nocumento patito dalla medesima collettività a causa della temporanea sottrazione del bene all'uso libero e generalizzato cui è naturalmente o potrebbe essere destinato".

In conclusione, dalle sentenze n. 204/2024 e 215/2024 del Consiglio di Stato è possibile trarre uno statuto dei beni demaniali marittimi a cui aggiungere la definizione giuridica e la funzione svolta dalla corresponsione del canone concessorio.

Per quanto concerne il primo aspetto, ossia, i beni demaniali marittimi, l'interesse alla base di un provvedimento con il quale viene dato in concessione un bene pubblico, sia esso demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile, esprime il rapporto tra un interesse privato, da riferire allo sfruttamento delle utilità economiche offerte dal bene, e un interesse pubblico.

Vi è da aggiungere che dall'art. 37 Codice della Navigazione si può inferire la centralità delle finalità pubblicistiche sottese alla concessione di beni pubblici. La disposizione *de qua*, infatti, al primo comma, enuncia che qualora dovessero esservi "più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio

e costituiscono quindi un prezzo pubblico calcolato in base ai criteri stabiliti dalla legge". Di qui, non risulterebbe applicabile l'art. 53 Cost.

¹⁴ Viene formulata leggendo in combinato disposto gli artt. 4, lett. b) e c), art. 6, comma 10, e art. 8, comma 3, legge n. 84/1994.

¹⁵ Vengono richiamate differenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C-270/13 del 10 settembre 2014; C-270/2013, 10 settembre 2013).

¹⁶ Il chiasmo appare lapalissiano.

dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico”.

È al giudizio discrezionale dell'Amministrazione che viene lasciata la valutazione circa la migliore rispondenza di un determinato utilizzo del bene al perseguimento del sotteso interesse pubblico. Alla base di detto procedimento valutativo, il bilanciamento che deve essere effettuato concerne il vantaggio che la collettività può ricavare dalle finalità pubbliche per il quale il bene viene concesso in uso ad altri. L'esigenza contrapposta è da riferire al nocimento che la collettività stessa patisce dalla sottrazione temporanea di detto bene all'uso libero e generalizzato, cui sarebbe destinato.

In questa attività discrezionale, il cui risultato è dato dalla definizione del punto di equilibri tra i due interessi contrapposti, è necessario che vengano rispettati il principio del legittimo¹⁷ affidamento, di ragionevolezza, di proporzionalità, di buona fede e, infine di legalità. Il fine è quello di evitare il risvolto patologico dell'eccesso di potere.

Ancora più correttamente è possibile sostenere che il rilascio di una concessione non può essere funzionale a soddisfare esclusivamente le esigenze personali del concessionario poiché non è possibile annullare e/o non prendere in analisi il fattore del pubblico interesse.

Con riferimento al pagamento dei canoni concessori, il Consiglio di Stato - come evidenziato in precedenza in detto contributo - ha ravvisato sia una funzione compensativa che corrispettiva. È stato ulteriormente chiarito che i canoni concessori sono una “prestazione imposta” ex art. 23 Cost.

Quest'ultima ha quale particolarità non solamente quella di non avere una natura tributaria ma anche di non poter essere interpretata quale canone locatizio. A giustificare questa seconda esclusione è la considerazione secondo cui è la specificazione destinazione all'interesse pubblico

impressa al bene a plasmare la sua struttura e quantificazione.

In altri termini, proprio in base alla destinazione del bene, ossia, l'interesse pubblico impresso al bene, viene parametrata la determinazione del canone. Ciò si giustifica in base al fatto che anche la quantificazione del canone stesso deve risultare la più idonea nel perseguimento delle finalità di interesse pubblico ritenute dall'Amministrazione come meritevoli di soddisfazione.

Di conseguenza, i canoni demaniali marittimi non hanno una natura tributaria ma, *a contrario*, sono corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato. La corresponsione dei canoni demaniali deve essere interpretata quale pagamento di un prezzo pubblico la cui determinazione avviene in base all'applicazione di criteri stabiliti dalla legge. Da ciò l'impossibilità di applicare la fattispecie prevista dall'art. 53 Cost.

¹⁷ In estrema sintesi, il principio del legittimo affidamento funge, contemporaneamente, da limite e canone, dell'azione della pubblica amministrazione. Per un approfondimento, si rimanda a A. Giurickovic Dato, *Sul principio del legittimo affidamento*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2018, pp. 321 ss.; R. Sacco, voce *Affidamento*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1958; F. Trimarchi Banfi, *L'annullamento d'ufficio e l'affidamento del cittadino*, in *Diritto amministrativo*, fasc.

4/2005, pp. 843 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle leggi*, in *Il diritto processuale amministrativo*, fasc. 1/2022, pp. 3 ss.; A. Gigli, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Napoli, 2016; S. Antoniazzi, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005.