



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Caterina Angela MARRA	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 68 dell'11 settembre 2025 - trasmessa tramite nota del Segretario del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 69 del 12 settembre 2025 e in pari data assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 0003463 - con la quale il Sindaco del Comune di Imperia (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30/2025 del 21 ottobre 2025 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Imperia, dopo aver rammentato che i comuni della Regione Liguria esercitano, in regime di sub-delega regionale, le funzioni amministrative relative alla gestione del demanio marittimo, ha presentato una richiesta di parere avente ad oggetto una questione concernente la società *in house* dell'Ente stesso attuale concessionaria della gestione del compendio relativo a un porto turistico della città.

L'istanza considera l'ipotesi di una cessazione anticipata di una concessione demaniale marittima (ad esempio per fallimento del concessionario o decadenza del titolo concessorio) e della possibile sussistenza, in siffatta circostanza, di soggetti terzi che, avendo acquisito dal concessionario originario diritti di godimento su talune porzioni demaniali (ad esempio su posti barca), vengano a rimanere privi del relativo titolo in virtù del rapporto di pregiudizialità intercorrente tra la cessata concessione principale e i diritti attribuiti a terzi nell'ambito della stessa.

Su tali premesse, il quesito formulato attiene alla configurabilità, in capo al soggetto subentrante nella gestione di un porto turistico, della facoltà di tener conto delle pregresse posizioni di terzi e di accordare loro condizioni economiche agevolate o preferenziali nell'assegnazione dei beni di cui avevano acquisito il godimento dal concessionario originario, beni che, pertanto, in questo modo non verrebbero collocati mediante procedure ad evidenza pubblica idonee ad assicurare il pieno rispetto dei principi di imparzialità, concorrenza e tutela dell'erario.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto i profili soggettivo e formale.

Essa, infatti, è stata presentata da un Comune, ossia da Ente espressamente legittimato a dar luogo all'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, nonché sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente stesso e, infine, trasmessa tramite il Consiglio delle

Autonomie locali nel rispetto della procedura stabilita dalla suddetta norma.

A questo riguardo non riveste di per sé rilevanza la circostanza che la soluzione del quesito formulato sia destinata ad avere effetto diretto nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dall'Ente richiedente, ossia, nella specie, di una società affidataria *"in house"* della gestione di un porto turistico per il Comune di Imperia, essendo innegabile che anche per quest'ultimo sussista un interesse concreto alla definizione del criterio orientativo sulla questione nell'ambito dell'esercizio di proprie attribuzioni, ovvero, in particolare, ai fini della fissazione dei termini della concessione demaniale e dello svolgimento del controllo analogo sull'organismo partecipato (v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG).

2. In quanto connessa alla disciplina dei beni pubblici e ai rapporti dell'Ente istante con una società partecipata, la richiesta di parere è in linea di principio ammissibile anche sotto il profilo oggettivo. Tuttavia, il relativo riscontro da parte di questa Sezione risulta possibile soltanto nei limiti derivanti dalle indicazioni sul corretto inquadramento e svolgimento della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo contenute in varie pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie, oltre che delle Sezioni regionali stesse.

È stato infatti già chiarito che l'apporto consultivo della Corte dei conti non deve determinare *"l'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale"* (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010), nel senso che deve prescindere da valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un'ingerenza della Sezione regionale di controllo nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva del tutto incompatibile con la sua posizione di organo magistratuale terzo e indipendente. Peraltro, la funzione consultiva della Corte dei conti, circoscritta ex lege *"alle materie di contabilità pubblica"*, non può estendersi fino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa in quanto, diversamente, *"le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza"*

generale delle autonomie locali” (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 78/2015 e Sez. reg. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Ed invero, l’attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo risulta indirizzata a fornire agli enti locali un indirizzo in ordine all’interpretazione di disposizioni di legge in materia di contabilità pubblica, di regola da indicare nell’istanza dell’ente (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR), allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa (cfr. Sez. reg. contr. Basilicata, deliberazione n. 117/2025/PAR). I quesiti proposti, pur se ovviamente originati da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, devono *“avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; a contrario, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell’Amministrazione”* (cfr. Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 163/2022/PAR).

Sotto altro profilo, è stato altresì rimarcato che *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG). In altri termini, il parere non può concernere la soluzione di questioni relative alla regolazione normativa di rapporti sostanziali, in quanto tali suscettibili di formare oggetto di

controversie dinanzi ad altri plessi giurisdizionali (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

3. Venendo al merito, la questione proposta, che in questa sede verrà esaminata unicamente in relazione all'applicabilità di principi e norme rientranti nella materia della contabilità pubblica, consiste sostanzialmente nello stabilire se il Comune istante, nell'esercizio delle competenze ad esso spettanti in ordine alla gestione di un porto turistico e a fronte della cessazione anticipata della relativa concessione demaniale marittima, possa prevedere (o ammettere che la propria società *in house* nuova affidataria del servizio disponga) che taluni beni facenti parte del complesso demaniale in parola (in particolare, posti barca) siano riassegnati a condizioni economiche agevolate o preferenziali in godimento ai soggetti terzi che ne avevano acquisito la titolarità dal precedente concessionario.

3.1 Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (art. 105, commi 1 e 2, lett. l) le funzioni amministrative sul demanio marittimo, tra cui, in particolare, quella relativa al rilascio di concessione di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di energia e fatte salve specifiche eccezioni espressamente indicate, sono state trasferite dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

Per la Liguria la materia è disciplinata dalla legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (*"Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti"*) che, tra l'altro, agli articoli 10 e 12 ha stabilito l'attribuzione ai comuni dal 1° gennaio 2002 delle competenze relative al rilascio e rinnovo di concessioni di beni del demanio marittimo in ambito portuale (ferma restando la riserva alla Regione delle funzioni necessarie a garantire coerenza e uniformità di comportamento nella gestione lungo l'intero litorale ligure).

La normativa concernente le concessioni demaniali marittime e, in specie, quelle relative ai porti turistici, si connota per la particolare complessità e per i profili evolutivi anche recenti. Sul piano legislativo, una delle ultime novità è

rappresentata dall'emanazione del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (c.d. decreto "Infrazioni"), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, il quale, recependo criteri interpretativi dettati in varie sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della giustizia amministrativa nazionale, ha espunto dal campo di applicazione degli articoli 3 e 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 e, sostanzialmente, dall'area di incidenza della direttiva dell'Unione Europea 2006/123/CE (conosciuta come Direttiva Bolkestein) le concessioni per la nautica da diporto, inclusi i punti di ormeggio e rimessaggi a secco.

La conseguenza è che, allo stato, il settore delle concessioni aventi ad oggetto la gestione di porti turistici rimane regolato da specifiche normative già esistenti (tra cui anche il Codice della navigazione, nonché il D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, avente ad oggetto il *"Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59"* e recante anche all'articolo 2 una definizione di *"porto turistico"*), che comunque prevedono di base l'espletamento di procedure di evidenza pubblica per il relativo rilascio.

Una maggiore analisi della cennata disciplina specifica non risulta necessaria in questa sede, sia perché, nel caso specifico, per la gestione del porto turistico in argomento il Comune istante ha scelto la modalità dell'affidamento *in house* a una propria società partecipata, sia perché essa non riveste particolare rilievo in riferimento alla questione da esaminare.

3.2 Ed invero, il quesito proposto investe piuttosto il tema dei rapporti che si instaurano tra l'ente gestore del porto turistico (che in astratto può essere lo stesso ente comunale, una sua società affidataria *in house*, oppure un concessionario scelto mediante procedura di evidenza pubblica) e i soggetti terzi interessati ad acquisire (o che acquisiscono) diritti di godimento sulle aree che compongono tale compendio demaniale, in particolare, sui c.d. posti barca.

Orbene, non v'è dubbio che i comuni liguri, in virtù delle funzioni amministrative ad essi conferiti dalla citata l.r. n. 13 del 1999 in materia di concessioni di beni del demanio marittimo in ambito portuale, e, comunque,

tendenzialmente tutti i comuni del territorio nazionale, in base alla legislazione sul decentramento amministrativo e al principio di sussidiarietà nell'esercizio delle stesse, abbiano competenza in ordine alla regolamentazione generale delle procedure e dei criteri di assegnazione delle aree demaniali in argomento.

I comuni, quindi, possono disciplinare tali aspetti, come spesso accade, emanando appositi regolamenti comunali per l'esercizio e l'uso dei porti turistici, oppure nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione della gestione dei compendi demaniali, o ancora, nello svolgimento dell'attività di indirizzo nei confronti delle eventuali società partecipate affidatarie del servizio. In tali occasioni, ovviamente, possono essere definite anche le regole e i termini (anche economici) di attribuzione dei c.d. posti barca, ovvero, riprendendo la definizione di cui al già citato art. 2 del D.P.R n. 509/1997, dei *"punti di ormeggio"* stanziali, regole che poi dovranno essere osservate all'atto della stipulazione dei singoli contratti c.d. *"di ormeggio"* tra soggetti gestori e terzi utilizzatori.

In tutti questi possibili casi, ciascun comune agisce nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa e, pertanto, secondo i canoni normativi e giurisprudenziali individuati per il corretto svolgimento delle sue potestà, dovendo quindi considerare tutti gli elementi della fattispecie amministrata, procedere alla valutazione ponderata di tutti gli interessi pubblici e privati in gioco, individuare l'interesse pubblico concreto da perseguire e adottare le decisioni nel rispetto delle norme specifiche applicabili e dei principi generali sul procedimento amministrativo (in particolare, trattandosi della gestione di beni del pubblico demanio destinati ad un c.d. *"uso particolare"*, dove la concessione dell'uso a favore di un soggetto esclude la possibilità di utilizzo da parte di altri soggetti, si segnalano i principi della trasparenza e della parità di trattamento).

Ovviamente, poi, si pone a carico dell'amministrazione agente un onere di adeguata motivazione delle scelte operate, non solo a tutela degli utenti utilizzatori o aspiranti tali, ma anche in ragione dei potenziali contenziosi che potrebbero sorgere (a puro titolo esemplificativo vedasi la sentenza n. 1807/2022 del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, che verte proprio sull'obbligo di motivazione in caso di

differenziazione delle tariffe di ormeggio tra diverse categorie di utenti, con maggiori sconti praticati a favore di una a discapito di altra), nonché, considerando appunto le determinazioni di tipo economico-finanziario quali quelle relative alle tariffe di utilizzo dei beni demaniali, per il fatto che trattasi di opzioni aventi riflesso sul pubblico erario.

Le considerazioni sopra esposte in via generale valgono chiaramente anche con riferimento alla situazione succintamente rappresentata nella richiesta di parere, con riferimento alla quale il Comune di Imperia, in virtù delle funzioni amministrative di competenza in materia di porti turistici e con le modalità provvedimentali che intenderà adottare (cioè, o mediante l'emanazione di un apposito atto regolamentare, oppure in sede di rilascio della concessione demaniale o, ancora, nell'ambito della sua attività di indirizzo nei confronti della propria società partecipata affidataria *in house* del servizio), potrà assumere le proprie determinazioni.

Nell'esercizio della propria potestà discrezionale, dunque, l'Amministrazione istante potrà apprezzare se, ai fini dell'assegnazione dei singoli beni che compongono il compendio demaniale (in specie dei posti barca), risponda all'interesse pubblico concretamente perseguito il riconoscimento di posizioni di preferenza e/o di condizioni economiche agevolate a favore di soggetti terzi che avevano acquisito il godimento degli stessi beni nel periodo di efficacia della precedente concessione e che, in conseguenza dell'intervenuta decadenza di questa, allo stato non possono più vantare alcun diritto in proposito. Come prospettato nell'ambito della stessa formulazione del quesito, si tratta chiaramente di un'operazione valutativa da condursi in maniera ponderata e comparativa, considerando, segnatamente, gli altri interessi pubblici e privati coinvolti, l'esigenza di osservare i principi di imparzialità e di parità di trattamento dell'azione amministrativa (a parità di servizi offerti), nonché la necessità di assicurare la corretta gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente e dei suoi organismi partecipati e di evitare un ingiustificato onere al pubblico erario.

3.3 Nel quadro raffigurato risulta chiaro che, alla luce dei più sopra riportati

criteri e limiti di svolgimento della funzione consultiva della Corte dei conti, questa Sezione non può fornire soluzioni gestionali rientranti nelle valutazioni riservate alla competenza discrezionale del Comune istante, essendo ad essa preclusa qualsiasi indebita ingerenza nel processo decisionale dell'Ente e nell'esplicazione delle relative potestà discrezionali e dovendo essa evitare altresì il rischio di interferenze con valutazioni proprie di organi di altre giurisdizioni (ordinaria, amministrativa, tributaria) o degli organi requirenti e giudicanti di questa stessa Corte.

Peraltro, circoscrivendo l'esame al tema della applicabilità alla fattispecie di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica e, quindi, restando entro l'ambito di ammissibilità della richiesta di parere pervenuta, questo Collegio può prendere in considerazione il dato per cui il Comune di Imperia, per la gestione del porto turistico in argomento, abbia scelto la modalità dell'affidamento diretto *in house* a propria società partecipata.

Si possono allora richiamare le disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), in particolare l'art. 5, comma 1, l'art. 20, comma 2, lett. e) e l'art. 21, oltre che l'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), le quali pongono a carico delle pubbliche amministrazioni la responsabilità di assicurare la sostenibilità economica e finanziaria della gestione dei servizi affidati direttamente a società *in house* e, comunque, della gestione dei propri organismi partecipati.

Riportando tale principio alla situazione oggetto di esame, ciò comporta che, tra i vari obblighi e canoni procedimentali che il Comune di Imperia è tenuto ad osservare nel provvedere alla disciplina dell'assegnazione dei beni demaniali in questione, sussiste anche quello di garantire che, qualunque sia la decisione intrapresa in merito a eventuali trattamenti agevolati a favore di precedenti assegnatari, la gestione dei servizi riguardanti il porto turistico a cui si fa riferimento nella richiesta di parere e, in ogni caso la gestione della società partecipata affidataria *in house* dei servizi stessi avvengano in condizioni di

equilibrio economico-finanziario.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Imperia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Imperia (IM).

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

Il magistrato relatore

(Claudio Guerrini)

Il presidente

(Maria Teresa Polverino)

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto