



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Nell'adunanza pubblica del 16 dicembre 2024

Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2 e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

Visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato da ultimo con provvedimento del consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

Vista, in particolare, la deliberazione n. 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Visto l'atto di concessione nr. 01/2024 – rep. nr. 16/2024 stipulato in data

09.09.2024 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Direzione Marittima di Cagliari e la società Eurallumina s.p.a.;

Visto il rilievo istruttorio prot. n. 5839 del 15.11.2024;

Vista la nota di replica dell'amministrazione prot. n. 48931 del 28.11.2024;

Vista la richiesta di deferimento formulata dal Magistrato istruttore con nota del 9 dicembre 2024, condivisa in pari data dal Consigliere Delegato;

Vista l'ordinanza numero 17/2024 con la quale il Presidente ha convocato l'adunanza pubblica del 16 dicembre 2024;

Uditi nel corso dell'adunanza pubblica il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Direzione Marittima di Cagliari e la Ragioneria Territoriale dello Stato di Cagliari-Oristano, nelle persone dei rappresentanti delegati;

Udito, nell'adunanza pubblica del 16 dicembre 2024, il relatore Referendario dott. Davide Nalin;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 5 novembre 2024 è stato sottoposto all'Ufficio per il controllo preventivo di legittimità di questa Sezione, ai sensi dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994 n.20, il decreto indicato in epigrafe, relativo all'approvazione dell'atto formale n. 1/2024 – Rep. 16/2024 del 09.09.2024, stipulato con la società Eurallumina s.p.a., concernente la concessione dell'area demaniale in atti specificata, per la durata di dodici anni.

2. Nelle premesse del decreto citato l'Amministrazione ha rappresentato le vicende riguardanti la concessione demaniale, in favore della Società Eurallumina s.p.a., originariamente di durata quadriennale con decorrenza dal 21.03.1981, reiteratamente prorogata sino al 31.12.2013.

3. Dall'esame degli atti emergeva una grave carenza documentale, dal momento che gli allegati menzionati numericamente nelle premesse dell'atto non corrispondevano a quelli trasmessi a corredo del medesimo.

4. Pertanto, in data 15 novembre 2024 il Magistrato Istruttore svolgeva il

seguente rilievo:

"In relazione al decreto n.1/2024 – Rep. 16/2024 del 09.09.2024 si segnala quanto segue.

In primo luogo, l'atto è stato depositato senza la documentazione richiamata a corredo della determina. Vorrà, pertanto, l'Amministrazione procedente depositare gli allegati pertinenti, nell'ordine progressivo indicato nell'atto.

In secondo luogo, ai fini del controllo preventivo di legittimità, è necessario produrre la seguente ulteriore documentazione:

- 1) Tutti i pareri rilasciati dall'Avvocatura dello Stato in relazione alla vicenda che forma oggetto dell'atto di concessione;*
- 2) La sentenza del di assoluzione degli amministratori della concessionaria pronunciata dal Tribunale di Cagliari, con la quale è stato altresì ordinato il dissequestro dell'area oggetto di concessione;*
- 3) Documentazione comprovante il pagamento da parte di Eurallumina S.P.A. della somma pari ad euro 5.943.136,35 (pagina 4).*

Voglia, infine, l'Amministrazione precisare, con idonea produzione documentale, quanto segue:

- 1) quali sono i periodi in cui effettivamente Eurallumina S.P.A. ha avuto il possesso dell'area e, in particolare, se ha mantenuto il possesso durante il periodo in cui quest'ultima è stata sottoposta a sequestro penale;*
- 2) se permanga l'uso e lo scopo della concessione che giustifica la riduzione del canone del 50%.*

Si chiede di fornire risposta alle presenti osservazioni entro la data prevista dall'articolo 27 comma 1 (trenta giorni) della legge 24 novembre 2000, n. 340".

5. In risposta al rilievo formale, il Comandante della Capitaneria di Porto di Cagliari trasmetteva la nota n. 48931, datata 28 novembre 2024, con la documentazione richiesta, compreso l'atto di concessione, riproposto completo di tutti gli allegati in esso citati.

6. Dall'esame della documentazione è emerso quanto di seguito indicato:

- la concessione sottoposta a controllo preventivo di legittimità è stata assentita a conclusione del procedimento disciplinato dall'art. 36 del codice della navigazione, il quale regola le concessioni *"di durata superiore a quattro anni, ma non a quindici anni"*, prevedendo la competenza del Direttore Marittimo, che, ai sensi dell'art. 9 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, approva con proprio decreto gli atti pubblici di concessione di durata superiore al quadriennio, sino a 15 anni;
- durante l'*iter* amministrativo adottato per il rilascio della concessione oggetto di controllo preventivo di legittimità, emergeva il dubbio se si trattasse di *"nuova concessione ovvero rinnovo"*. La questione era stata definita, con parere conforme dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, ritenendo che si trattasse di nuova concessione;
- conseguentemente a tale conclusione, l'Agenzia del Demanio esprimeva *"il proprio nulla osta alla prosecuzione del procedimento volto al rilascio del nuovo titolo"*;
- nel periodo successivo alla scadenza della precedente concessione (31.12.2013), la società Eurallumina s.p.a., in pendenza di giudizio penale che aveva visto imputati i vertici di vari reati in danno dell'ambiente, aveva mantenuto il possesso dell'area, dando corso a una serie di adempimenti mirati, fra l'altro, all'attivazione del *"Progetto di riavvio della raffineria di produzione di allumina ubicata nel comune di Portoscuso – ZI (Portovesme (SU))"*;
- la società Eurallumina s.p.a. provvedeva, inoltre, al pagamento dei canoni pregressi, durante il periodo in cui l'area oggetto di concessione era stata sottoposta a sequestro penale preventivo ai sensi dell'art. 321 c.p.p., successivamente revocato dal Pubblico Ministero a seguito dell'assoluzione

dei vertici della società con sentenza passata in giudicato;

- per quanto concerne la determinazione del canone riferito all'attuale concessione, il provvedimento sottoposto a controllo preventivo dà atto che non sono venuti meno gli effetti del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con l'Agenzia del Demanio, datato 24 novembre 2010, emanato ai sensi dell'art. 10, comma 7, della Legge n. 160 del 5 maggio 1989 (allegato n. 10), il quale stabiliva *"la riduzione del canone nella misura del 50%, relativo alla concessione della società Eurallumina s.p.a."*. Nelle premesse della concessione è precisato, inoltre, che il già menzionato provvedimento *"non ha scadenza e la sua validità è confermata per tutti i rinnovi della concessione sino a quando la stessa mantiene il medesimo uso e scopo dell'atto vigente all'epoca"*;
- sempre in relazione al canone, con specifico riferimento alla quantificazione del relativo ammontare, emerge che nel prospetto di calcolo predisposto dall'Agenzia del Demanio, le tariffe applicate, ridotte del 50%, sono diversificate in relazione alla tipologia delle aree oggetto di concessione pari a complessivi 269.724,83 metri quadri, per cui l'importo del canone riferito all'anno 2024, pari a € 350.177,00, risulta determinato assumendo come base di calcolo l'importo del canone per l'anno 2023, sul quale è stata applicata l'ulteriore percentuale di riduzione del 4,5%, stabilita dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 389 del 18/12/2023, concernente l'adeguamento ISTAT per l'anno 2024 delle misure dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime.

Con nota del 9 dicembre 2024, condivisa in pari data dal Consigliere Delegato, il Magistrato Istruttore chiedeva il deferimento in adunanza pubblica, ravvisando alcuni profili di illegittimità meglio indicati nel prosieguo.

La Capitaneria di Cagliari depositava a mezzo p.e.c. una memoria in data 13 dicembre 2024, nella quale sosteneva in sintesi:

- a) lo stato dei luoghi dell'area oggetto della concessione indicata sarebbe rimasto pressoché immutato sino alla data odierna e che eventuali modifiche avrebbero riguardato esclusivamente l'attività di messa in sicurezza sotto il profilo ambientale,
- b) conseguentemente, anche se l'atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità non è inquadrato giuridicamente quale un rinnovo, in realtà si sarebbe in presenza di un vero e proprio rinnovo, atteso il fatto che le aree demaniali marittime di cui trattasi sono rimaste occupate, *sine titolo*, in quanto oggetto di sequestro penale, con i rifiuti speciali depositati dalla società Eurallumina s.p.a. (discarica) e non vi è stato mai un ripristino dello stato dei luoghi, il cui costo, ammesso che si possa realizzare, si aggirerebbe intorno a svariate decine di milioni di euro e di fatto impedirebbe il riavvio dell'attività produttiva con un enorme ripercussione sotto il profilo occupazionale, in un'area, quella sulcitana iglesiente, fortemente in crisi;
- c) in merito alla riduzione del canone del 50%, risulterebbe evidente che essa, applicata ai sensi dell'articolo 10 comma 7 del D.L. n. 4 marzo 1989 n. 77, discenderebbe appunto dalla sospensione dell'attività produttiva, situazione che permane anche alla data odierna ed in verità risulta attualmente ancor più critica nell'area geografica in esame;
- d) il fondamento della riduzione del 50% sarebbe esclusivamente quella di rendere più competitiva la società Eurallumina s.p.a., riducendo i relativi costi, per favorire la ripresa dell'attività produttiva;
- e) avendo l'area mantenuto il medesimo uso, non si sarebbe in presenza di una nuova concessione ma di *"una riattivazione della precedente concessione"*, con la conseguenza che la riduzione del canone del 50% disposta dal D.M. 24.11.2010 sarebbe tuttora valida;
- f) la stessa locale Agenzia del Demanio nel prospetto inoltrato alla Capitaneria

di Porto in data 11.01.2024, quindi ben prima del rilascio dell'anticipata occupazione, aveva applicato la riduzione del 50%, a dimostrazione del fatto che, logicamente, anche detto Ente riteneva attuale il D.M. 24.11.2010.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La questione deferita all'esame della Sezione concerne la legittimità del decreto indicato in epigrafe con riferimento al rispetto dell'articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77.

2. Ai fini della soluzione della questione sottoposta all'attenzione del Collegio, è necessario prendere le mosse da tale ultima disposizione, la quale prevede:

"Oltre a quanto previsto dal comma 1, il Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro delle finanze, su proposta della capitaneria di porto, può adottare variazioni in aumento delle misure dei canoni fino al doppio, ovvero in diminuzione fino alla metà, per determinate aree geografiche o per categorie di impianti o pertinenze, in relazione alla particolare utilizzazione degli stessi, ovvero in diminuzione fino al limite del 50 per cento di quelli normali in presenza di eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino la riduzione della capacità di utilizzazione della concessione".

Dall'interpretazione letterale, logico sistematica e teleologica della norma emerge che, per la porzione testuale che interessa in tale sede, la riduzione del canone fino al limite del 50 per cento può essere disposta (principio di legalità formale, *sub specie* competenza) dal Ministro della marina mercantile (oggi Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti), di concerto con il Ministro delle finanze, su proposta della Capitaneria di Porto, soltanto qualora ricorrano *"eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino la riduzione della capacità di utilizzazione della concessione"*.

Tali presupposti (principio di legalità sostanziale) devono formare oggetto di specifico accertamento in sede istruttoria da parte dell'Amministrazione

precedente ed essere motivati, come prescritto dagli articoli 3 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241. La motivazione, nello specifico, deve ponderare attentamente tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, compreso quello pubblico avente ad oggetto lo sfruttamento economico del bene (e, quindi, in definitiva, il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario della concessione), dal momento che l'abbattimento del canone fino al limite del cinquanta per cento rappresenta una eccezione alla regola generale della sua integralità.

3. L'atto di concessione sottoposto a controllo preventivo di legittimità non rispetta i principi sopra illustrati.

Dall'istruttoria è, infatti, emerso che il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con l'Agenzia del Demanio, datato 24 novembre 2010, emanato ai sensi dell'art. 10, comma 7, della Legge n. 160 del 5 maggio 1989 (allegato n. 10), ha stabilito *"la riduzione del canone nella misura del 50%, relativo alla concessione della società Eurallumina s.p.a."*.

Esso ha disposto, altresì, che *"la riduzione è applicata con decorrenza dal 1° gennaio 1989, data di entrata in vigore delle disposizioni introdotte dalla L. 160/89, e opererà per tutta la durata dell'attuale titolo concessorio e anche per i successivi rinnovi fintanto che la concessione mantiene l'uso e lo scopo attuali in base ai quali è stata riconosciuta la riduzione prevista dalle citate disposizioni"*.

In base a quest'ultima previsione, dunque, costituente vero e proprio "autovincolo" per l'Amministrazione precedente, si parametrizza l'efficacia temporale della riduzione del canone del cinquanta per cento ai seguenti presupposti:

- 1) il titolo concessorio non deve mutare ("*...* *opererà per tutta la durata dell'**attuale titolo concessorio*** [enfasi nostra]);
- 2) l'abbattimento del canone è consentito anche in presenza di rinnovi – *rectius*: proroghe – della concessione, poiché il titolo abilitativo dell'attività non muta ("*...* *opererà **anche per i successivi rinnovi*** [enfasi nostra]);

3) la concessione deve mantenere l'uso e lo scopo attuali in base ai quali è stata riconosciuta la riduzione.

Da quanto detto emerge che vi è una relazione biunivoca necessaria tra la riduzione del canone e la permanenza del provvedimento concessorio originario, il quale può anche formare oggetto di proroga, con la conseguenza che *simul stabunt vel simul cadent*.

Diversamente non potrebbe essere. Infatti, il presupposto del provvedimento di riduzione del canone è la perdurante efficacia dell'originaria concessione del bene demaniale a Eurallumina s.p.a., sicché, una volta venuta meno quest'ultima, esso cessa di esplicare i suoi effetti, in applicazione del principio *tempus regit actum*.

4. L'atto di concessione nr. 01/2024 – rep. nr. 16/2024 stipulato in data 09.09.2024 non ha fatto buon governo dei principi sopra illustrati.

Esso prevede (pagina otto dell'atto):

“Premesso [...]

- che con il dispaccio prot. nr. M-TRA/Porti/ 15885 del 02/12/2010, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha trasmesso il Decreto Ministeriale del 24/11/2010, emanato ai sensi dell'articolo 10 comma 7 della Legge nr. 160 del 05/05/1989 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 04/03/1989, nr. 77), circa la riduzione del canone nella misura del 50% relativo alla concessione della Società Eurallumina S.p.a. (All. 16);

- che il suddetto Decreto Ministeriale non ha scadenza e la sua validità è confermata per tutti i rinnovi della concessione sino a quando la stessa mantiene il medesimo uso e scopo dell'atto concessorio vigente all'epoca [...]

L'affermazione secondo cui il decreto che ha disposto la riduzione “non ha scadenza” si pone in insanabile conflitto non solo con quanto previsto nel medesimo (il quale stabilisce, come si è più sopra visto, un nesso di presupposizione necessaria tra la sua vigenza e la permanenza della concessione

originaria, eventualmente prorogata), ma anche – per non dire soprattutto – con i principi generali dell'azione amministrativa.

Infatti, un provvedimento di tal natura richiederebbe una espressa previsione di legge, in applicazione del principio di legalità formale e sostanziale (articoli 97 comma 2 della Costituzione e 1 comma 1 della legge 7 agosto 1990, n.241), che nel caso di specie manca. Nulla, infatti, prevede al riguardo l'articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77.

Tuttavia, anche laddove vi fosse una legge che attribuisse efficacia *in aeternum* ad un provvedimento amministrativo, essa rischierebbe di porsi in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, quantomeno sotto il parametro della ragionevolezza. Infatti, ipotizzare l'esistenza di un provvedimento destinato a resistere a qualsiasi tipologia di sopravvenienza di fatto o di diritto è operazione che creerebbe una frattura insanabile nel sistema delle fonti del diritto, in quanto conferirebbe all'atto amministrativo una forza di resistenza passiva assoluta.

5. A ciò si aggiunga la considerazione che nel caso di specie si è al cospetto di una concessione nuova, non di una mera proroga della precedente concessione (che peraltro si porrebbe in netto contrasto con la direttiva 2006/123 dell'Unione europea). Tale dato emerge in maniera evidente, oltre che dall'istruttoria svolta, dal fatto che l'amministrazione ha pubblicato nel proprio sito *internet* (senza tuttavia indicare l'importo della concessione), ai sensi dell'articolo 18 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, un invito a presentare eventuali domande concorrenti con quella della concessionaria, il quale non avrebbe alcuna ragione di esistere in presenza di una mera proroga.

6. Alla luce di quanto osservato emerge che la riduzione del canone non può fondarsi su un decreto che ha cessato la sua efficacia, come sopra ampiamente dimostrato. Al contrario, essa richiederebbe un nuovo decreto, adottato previo espletamento di una istruttoria specifica, volta ad accertare la sussistenza di "eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino la riduzione della capacità di

utilizzazione della concessione" (articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77).

Non solo, dunque, è mancato tale accertamento, ma più in radice difetta un nuovo decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, avendo il precedente datato 24 novembre 2010 perso efficacia, a seguito della scadenza della precedente concessione avvenuta in data 31.12.2023, non ulteriormente prorogata.

7. Né varrebbe a sostenere il contrario il fatto che la concessione sottoposta a controllo preventivo di legittimità ha effetto novativo della precedente, con possibilità di estendere a quest'ultima l'efficacia del decreto di riduzione del canone.

La novazione (articoli 1230 e seguenti del codice civile), come noto, richiede due presupposti: *aliquid novi* e *animus novandi*. Quest'ultimo deve risultare in modo non equivoco (articolo 1230 comma del codice civile).

Nel caso sottoposto all'esame del Collegio difetta proprio tale requisito, non emergendo in alcuna parte dell'atto di concessione la volontà dell'Amministrazione di novare la precedente. Al contrario, risulta in maniera chiara l'intenzione di concludere una nuova concessione.

Infine, quand'anche si volesse ritenere che la nuova concessione origini dalla novazione della precedente, comunque difetterebbe il requisito per la riduzione del canone, non potendo la novazione equipararsi alla proroga (o rinnovo che dir si voglia), atteso che la novazione non ha effetto rinnovativo o modificativo, ma estintivo-costitutivo. In altri termini, con la novazione il rapporto precedente è estinto, come risulta plasticamente dall'art. 1230 c.c. (*"La obbligazione si estingue quando le parti sostituiscono all'obbligazione originaria una nuova obbligazione con oggetto o titolo diverso"*), e tale effetto estintivo – a tal punto rilevante che la novazione apre il Capo IV - *Dei modi di estinzione delle obbligazioni diversi dell'adempimento* – connota irrimediabilmente la concessione in oggetto come

nuova, segnando una cesura rispetto a quella che aveva beneficiato della riduzione del canone.

9. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, quanto sostenuto dalla Capitaneria di Porto di Cagliari nella memoria depositata in data 13 dicembre 2024 non può trovare accoglimento.

10. Non è anzitutto meritevole di essere condivisa la tesi secondo cui si sarebbe al cospetto di un rinnovo della concessione, poiché lo stato dei luoghi non sarebbe mutato e sarebbe stato occupato *sine titulo* da Eurillumina s.p.a. durante il periodo in cui l'area è stata sottoposta a sequestro preventivo penale.

Dalla istruttoria svolta è, infatti, emerso che l'Agenzia del Demanio ha espresso, unitamente all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, "*il proprio nulla osta alla prosecuzione del procedimento volto al rilascio del nuovo titolo*", orientandosi pertanto sin dal principio nel senso che si è in presenza di una nuova concessione.

La stessa Amministrazione si è, pertanto, adeguata a tale corretta impostazione, pubblicando nel proprio sito *internet*, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, un invito a presentare eventuali domande concorrenti con quella della concessionaria (senza tuttavia indicare l'importo della concessione), circostanza che all'evidenza non avrebbe alcuna ragione di esistere in presenza di una mera proroga.

Non va nemmeno sottaciuto che una ulteriore proroga della concessione, traducendosi in un affidamento senza gara, si sarebbe posta in netto contrasto con la direttiva 2006/123 dell'Unione europea e, pertanto, la Capitaneria di Porto ha correttamente operato, qualificando il titolo come nuova concessione e procedendo con la sua messa a gara.

Pertanto, in base al principio generale del divieto di *venire contra factum proprium*, L'Amministrazione non può ora sostenere che si è in presenza di una mera proroga – che, si ribadisce, sarebbe palesemente illegittima per violazione della direttiva 2006/123 dell'Unione europea – quando tutti i dati formali – che

sono gli unici rilevanti nel diritto amministrativo – emersi nel corso dell'istruttoria svolta depongono nel senso di una nuova concessione.

11. La Capitaneria di Porto nella propria memoria ha altresì sostenuto che, in considerazione del fatto che lo stato dei luoghi non è mai stato ripristinato e l'area è rimasta occupata ininterrottamente, ci si trova in presenza di una *"riattivazione della precedente concessione"*, che dall'istruttoria risulta scaduta in data 31.12.2023.

Va preliminarmente rilevato che l'Amministrazione, nel sostenere tale tesi, viola il principio di non contraddizione. Infatti, esiste un insanabile contrasto tra l'affermazione secondo cui la concessione sarebbe stata prorogata e quella secondo cui si sarebbe *"riattivata"*. La proroga, infatti, a differenza della *"riattivazione"* che dovrebbe avvenire in via automatica (salvo quanto si dirà appresso), presupporrebbe un nuovo provvedimento; ciò rende le due fattispecie incompatibili.

Ma vi è di più. L'istituto della *"riattivazione"* del provvedimento non trova cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, a meno che non si voglia sostenere che con il termine *"riattivazione"* si indichi il rinnovo automatico della concessione. Ma anche in tal caso, in assenza di una espressa disposizione di legge (principio di legalità formale), non può ritenersi che la concessione originaria in favore di Eurillumina s.p.a. si sia prorogata automaticamente (e anche qualora, ragionando *per absurdum*, vi fosse stata una legge in tal senso, essa si sarebbe dovuta disapplicare da parte della Sezione e della stessa Amministrazione per contrasto con la direttiva 2006/123 dell'Unione europea; si veda in tal senso l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 9 novembre 2021, n.18, secondo cui le norme nazionali che hanno disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative, compresa la moratoria introdotta dall'art. 182, comma secondo, d. l. n.34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020 a seguito dell'emergenza sanitaria dovuta alla epidemia

di COVID-19, sono in illegittime perché in contrasto con il diritto dell'Unione Europea e più precisamente con l'art. 49, T.F.U.E. e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE. Pertanto, le già menzionate norme devono essere disapplicate dai giudici e dalla P.A.).

12. Anche la tesi secondo cui la ripresa dell'attività produttiva sarebbe stata necessaria per il rilascio del titolo concessorio è del tutto neutra, poiché non depone né per il rinnovo né per l'esistenza di una nuova concessione.

13. Per quanto concerne il canone, la Capitaneria di Porto nella propria memoria ha sostenuto che, vertendosi in una ipotesi di rinnovo e/o "riattivazione" della concessione, sarebbero rimaste immutate le ragioni che avevano giustificato la riduzione del canone del 50% ad opera del D.M. 24.11.2010 e, pertanto, il suo operato sarebbe pienamente legittimo.

Tale traiettoria ermeneutica è tuttavia viziata sotto due profili.

In primo luogo, si è già ampiamente argomentato (punti 3 e seguenti della presente delibera) che il D.M. 24.11.2010 si applica esclusivamente nel caso di rinnovo della concessione, non quindi in presenza di una nuova concessione. Pertanto, ogni valutazione ivi posta a fondamento della riduzione del canone ha cessato di avere efficacia con riferimento al nuovo titolo.

In secondo luogo, non spetta alla Capitaneria di Porto stabilire se permangano i presupposti di fatto per ridurre il canone del 50%, ma esclusivamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (principio di legalità formale, *sub specie* competenza), come emerge dall'articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77.

14. L'affermazione, poi, dell'Amministrazione secondo cui la riduzione del canone del 50% si applicava già a partire dal 1998 nulla aggiunge dal punto di vista probatorio e, inoltre, prova anche troppo.

Infatti, la motivazione di un atto risalente al 1998 e fondato su un'attività istruttoria conclusasi ventisei anni addietro, non può essere utilizzata per ritenere

sussistenti alla data odierna i presupposti per ridurre il canone secondo quanto previsto dall'articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77, il quale, giova ribadire in tale sede, attribuisce esclusivamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la competenza a valutare i presupposti per la riduzione, che, evidentemente, devono sussistere al momento dell'adozione del provvedimento riferito alla nuova concessione.

15. Non risulta nemmeno convincente l'affermazione contenuta nella memoria secondo cui un'eventuale richiesta al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti circa l'attuale validità del D.M. 24.11.2010 non avrebbe potuto che avere una risposta favorevole. Ciò, almeno, per tre ragioni.

In primis, non spetta alla Capitaneria di Porto svolgere prognosi postume, specie in un ramo del diritto (diritto amministrativo) in cui le valutazioni devono confluire nell'adozione di atti formali (principio di legalità) e non fondarsi su ricostruzioni ipotetiche.

In secondo luogo, non compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pronunciarsi con una valutazione insindacabile sull'efficacia dei propri provvedimenti, per l'evidente principio *nemo iudex in re sua*. Senza considerare che un parere in tal senso non avrebbe esonerato la Sezione dallo svolgere le funzioni di controllo preventivo di legittimità intestate alla Corte dei conti.

Infine, l'Amministrazione non avrebbe dovuto richiedere alcun parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma avrebbe dovuto attivare il procedimento di cui all'articolo 10 comma 7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77 (trattasi di un vero e proprio subprocedimento), al fine di ottenere la riduzione del canone tramite l'adozione di un formale provvedimento, trovandosi al cospetto di una nuova concessione.

16. In conclusione, per le ragioni esposte, il provvedimento assoggettato a controllo preventivo di legittimità e che ha disposto la riduzione del canone del cinquanta per cento della concessione si pone in contrasto con l'articolo 10 comma

7 del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77 e, pertanto, è viziato da violazione di legge ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21-octies della legge 7 agosto 1990.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto in epigrafe.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2024.

F.to

Il Relatore

Davide Nalin

F.to

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 16 dicembre 2024

F.to

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Anna Angioni