



Abrogazione dell'articolo 49 del codice della navigazione, concernente la devoluzione allo Stato delle opere non amovibili alla cessazione delle concessioni di aree del demanio marittimo

A.C. 1321

Dossier n° 285 - Schede di lettura
17 aprile 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1321
Titolo:	Abrogazione dell'articolo 49 del codice della navigazione, concernente la devoluzione allo Stato delle opere non amovibili alla cessazione delle concessioni di aree del demanio marittimi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	ZUCCONI e CARAMANNA
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	19 luglio 2023
assegnazione:	21 novembre 2023
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissioni: I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività produttive, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge [A.C. 1321](#), che consta di un solo articolo, dispone **l'abrogazione dell'articolo 49 del Codice della navigazione** che stabilisce la cessione allo Stato, **a titolo non oneroso e senza indennizzo** da parte del concessionario **alla scadenza della concessione, delle opere edilizie realizzate su aree demaniali** (cosiddetto incameramento delle opere inamovibili).

L'articolo 49 del Codice della navigazione ([regio decreto 30 marzo 1942, n. 327](#)), in materia di devoluzione delle **opere non amovibili**, dispone che **salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione**, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, **costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato..**

In quest'ultimo caso, l'amministrazione, **ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio, a spese dell'interessato, secondo quanto previsto dall'articolo 54 del medesimo Codice.**

Sul punto, mancando un costante orientamento della dottrina e della giurisprudenza, il Consiglio di Stato, sez. VII, con l'ordinanza 15 settembre 2022 N. 8010 osservava che vertendosi in tema di interpretazione del diritto dell'Unione europea, si ritiene, per la rilevanza degli interessi coinvolti e per la complessità dei valori in gioco, **di dover sottoporre al giudice dell'Unione** il seguente quesito: se gli artt. 49 (divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento) e 56 (divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed i principi desumibili dalla sentenza Laezza (C- 375/14) - concernente le concessioni in materia di raccolta di scommesse - ove ritenuti applicabili, ostino all'interpretazione di una disposizione nazionale quale l'articolo 49 del Codice della navigazione nel senso di determinare la cessione a titolo non oneroso e senza indennizzo da parte del concessionario alla scadenza della concessione quando questa venga rinnovata, senza soluzione di continuità, pure in forza di un nuovo provvedimento, delle opere edilizie realizzate sull'area demaniale facenti parte del complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa balneare, potendo configurare tale effetto di immediato incameramento una restrizione eccedente quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito dal legislatore nazionale e dunque sproporzionato allo scopo.

Il caso su cui era chiamato a decidere il Consiglio di Stato riguarda una società che ha ottenuto concessioni, susseguitesi nel tempo, per la gestione di uno stabilimento balneare ubicato in un'area demaniale marittima. Nel corso degli anni tale società ha realizzato una serie di manufatti su tale area demaniale. Nel 2007, il comune ha adottato una determinazione con la quale ha ricalcolato i canoni dovuti per tale concessione. L'aumento dei canoni è scaturito dalla riclassificazione di alcune opere incidenti sulla superficie in concessione come di difficile rimozione, con conseguente qualificazione delle stesse come pertinenze demaniali. Durante la procedura di aggiudicazione di una delle ultime concessioni, la società ha, tuttavia, dichiarato che tutti i manufatti incidenti sull'area demaniale erano di facile rimozione, mentre a seguito di un'ispezione sul sito, il comune ha dichiarato nullo il riconoscimento di siffatta qualificazione, ritenendo che sull'area demaniale data in concessione incidessero beni già acquisiti dallo Stato ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione. Per quanto attiene alla classificazione dei manufatti come pertinenze demaniali ai sensi del citato articolo 49, il TAR della Toscana, successivamente, ha ritenuto che tale incameramento si fosse verificato per effetto di ricognizione concordata del titolo concessorio sottoscritto da entrambe le parti, e non già a seguito di una decisione unilaterale del comune. Secondo tale organo giurisdizionale, l'acquisizione della proprietà a titolo gratuito è, ai sensi dell'articolo 49, il risultato della mancanza di una diversa pattuizione delle parti. Poiché le parti non avevano espressamente previsto un regime giuridico diverso per le pertinenze demaniali marittime nel titolo concessorio, esse dovevano ritenersi assenzienti al regime dispositivo previsto dall'articolo 49.

In attesa della pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato, sono state presentate, l'8 febbraio 2024, le conclusioni, dell'avvocato generale Tamara Čapeta che, dopo avere osservato che la **norma nazionale in questione presenta un interesse transfrontaliero**, afferma che una misura nazionale quale l'articolo 49 del codice della navigazione, che alla scadenza della concessione comporta la cessione allo Stato senza indennizzo delle opere non amovibili costruite nell'area demaniale marittima in concessione, **non rappresenta una restrizione al diritto di stabilimento vietata dall'articolo 49 TFUE se la durata della concessione è sufficiente per l'ammortamento dell'investimento da parte del concessionario**.

Ciò vale anche nel caso in cui lo stesso concessionario si aggiudichi la nuova concessione sulla medesima area. In subordine, ove una norma nazionale quale l'articolo 49 del Codice della navigazione fosse qualificata come restrizione non discriminatoria al diritto di stabilimento, **tale restrizione non sarebbe vietata dall'articolo 49 TFUE, nei limiti in cui sia proporzionata ai legittimi obiettivi di salvaguardia della proprietà pubblica e della finanza pubblica**, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Anche alla luce delle sopra citate conclusioni andrebbe valutato se l'abrogazione dell'articolo 49, contenente una norma di natura suppletiva, che interviene solo nel silenzio della concessione, possa generare incertezza nelle ipotesi nelle quali le concessioni demaniali marittime non forniscano elementi decisivi nel caso di realizzazione di opere non amovibili costruite sulla zona demaniale.

I presentatori della proposta di legge, segnalano, comunque, che l'articolo 49 presenta un regime diverso da quello previsto -ad esempio- con il trattamento delle concessioni aeroportuali rispetto alle quali l'articolo 703 prevede che «alla scadenza naturale della concessione, il concessionario subentrante ha l'obbligo di corrispondere al concessionario uscente il valore di subentro».

Nella relazione, i proponenti rilevano altresì che in un mutato contesto giuridico, a seguito dell'integrazione del nostro Paese nell'Unione europea, la previsione del citato articolo 49 del Codice della navigazione rischia oggi di apparire anacronistica.

Quanto alla posizione giuridica del concessionario, sotto il profilo fiscale, il comma 743 della legge n.160 del 2019 precisa che, nel caso di concessione di aree demaniali, il soggetto passivo ai fini del pagamento dell'IMU è il concessionario (come confermato recentemente anche da Cass. Civ. Sez. V – Ordinanza del 19 aprile 2023 n.10577). Per quanto concerne le questioni attinenti alla proroga delle concessioni demaniali marittime si veda [il relativo approfondimento sul sito della Camera dei deputati](#).

Relazioni allegata o richieste

La proposta di legge è accompagnata dalla richiesta relazione illustrativa

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge attiene alla disciplina riguardante le modalità d'acquisto della proprietà di un bene costituito su suolo demaniale. Con riferimento al riparto legislativo di competenze sancito dall'articolo 117 Cost., il provvedimento in esame appare essenzialmente riconducibile alle materie di competenza esclusiva statale "sistema tributario e contabile dello Stato" (articolo 117, comma secondo lettera e) nonché alla materia "ordinamento civile" articolo 117, comma secondo lettera l) in quanto attinente ad una modalità di acquisto della proprietà di beni immobili.