

Con sentenza n. 7585 del 7 agosto 2023, la settima sezione del Consiglio di Stato, esaminando la portata applicativa dell'art. 47 del codice della navigazione, ha affermato che non ogni inadempimento giustifica l'automatica decadenza dalla concessione, potendo in tal senso l'Amministrazione determinarsi soltanto a fronte di un inadempimento di non scarsa importanza, al pari di quanto previsto dall'art. 1453 c.c. per i contratti a prestazioni corrispettive.

La concessione di beni demaniali, infatti, è un atto complesso bilaterale preordinato a garantire, a talune condizioni, il godimento del bene ad un unico soggetto, con contestuale estromissione di tutti gli altri, nella prospettiva di assicurare il miglior soddisfacimento di predeterminate finalità pubblicistiche.

L'atto, dunque, nella sua complessità è sul piano strutturale simile (ma non identico) al contratto di locazione, condividendone la natura onerosa e la peculiare caratteristica della non consumabilità del bene concesso in godimento. Le affinità sono tali da non rendere sempre agevole la distinzione tra il rapporto concessorio e quello meramente locativo. Sul punto occorre, infatti, precisare che, secondo quanto da tempo chiarito dalla giurisprudenza, per stabilire se si sia in presenza di una concessione di un bene pubblico ovvero di un atto paritetico riconducibile alla locazione, non è sufficiente che l'Amministrazione Pubblica abbia concesso in godimento il bene al privato, essendo necessario indagare sulla natura del bene stesso, per cui solo se il bene appartiene al novero dei beni demaniali è possibile ritenere sussistente una concessione demaniale, non essendovi possibilità in tal senso qualora invece il bene concesso in uso appartenga al patrimonio disponibile dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2021, n. 4216; Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2019, n. 4783; Cass. civ., sez. un., 25 marzo 2016, n. 6019).

La concessione di beni, tuttavia, non può ritenersi un atto meramente paritetico, presupponendo, a differenza della locazione, l'esercizio di un potere che si traduca nell'emanazione di un atto autoritativo di destinazione del bene demaniale ad uno dei molteplici utilizzi possibili, in quanto ritenuto più idoneo di altri a soddisfare specifiche finalità di ordine generale. Donde, la sua natura complessa (o composita), in parte atto autoritativo ed in parte atto di natura consensuale (in relazione alla regolamentazione degli aspetti più propriamente patrimoniali), che ha giustificato il ricorso alla nozione di concessione-contratto e che rende applicabili le disposizioni del codice civile sui contratti entro i limiti di compatibilità in ragione del coinvolgimento di un potere pubblicistico che giustifica una disciplina peculiare e poteri di autotutela specifici per l'Amministrazione.

La decadenza di cui all'art. 47 c.n., infatti, non è altro che un provvedimento amministrativo di risoluzione unilaterale della concessione per inadempimento, posto che tutti i casi elencati dalla richiamata disposizione codicistica costituiscono reazione a condotte inadempienti del concessionario ritenute lesive per la tutela dell'interesse pubblico connesso alla gestione del bene demaniale concesso in uso. E proprio in quanto atto risolutivo ad efficacia costitutiva costituente rimedio al sopravvenuto verificarsi di un elemento distorsivo riguardante non la concessione-atto ma la concessione-rapporto, ossia lo svolgimento di quel determinato rapporto concessorio che avendo ad oggetto il godimento di beni è contraddistinto da una struttura simile a quella della locazione e che dunque impone all'Autorità concedente ed al concessionario reciproci obblighi al pari di quanto avviene tra il locatore ed il conduttore, è possibile ritenere applicabili gli artt. 1453 e ss. c.c. entro i limiti della compatibilità per quanto non espressamente stabilito dalla speciale normativa di riferimento delle concessioni dei beni demaniali marittimi.

Tra le disposizioni codicistiche applicabili deve annoverarsi l'art. 1455 c.c. che, escludendo la risoluzione nei casi in cui l'inadempimento sia di scarsa importanza riguardo all'interesse della controparte, costituisce parametro interpretativo utile a chiarire il significato da scrivere all'art. 47, comma 1, c.n. nella parte in cui, a fronte dell'inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione o imposti dalla legge o dai regolamenti, recita che l'Amministrazione "può" (e, si ribadisce, non "deve") dichiarare la decadenza del concessionario.

La decadenza dalla concessione presuppone l'accertamento di fatti gravemente violativi degli obblighi imposti al momento del rilascio del titolo che abbiano carattere di definitività. Pertanto, è corretto ritenere che l'art. 47, comma 1, c.n. riconosca all'Amministrazione competente un potere anche discrezionale amministrativo, oltre che tecnico-discrezionale, essendo, infatti, il giudizio sui presupposti del legittimo esercizio del potere, tanto per l'Autorità concedente, quanto in sede giurisdizionale, duplice: il primo di ordine tecnico-fattuale, sull'effettivo accertamento del contestato inadempimento ed il secondo, di ordine discrezionale, sulla gravità dell'inadempimento in relazione agli interessi pubblici perseguiti al punto da giustificare, con un'espressa e puntuale motivazione, la risoluzione del rapporto concessorio.

## Riferimenti Normativi:

- art. 47 c.n.
- art. 1453 c.c.
- art. 1455 c.c.