

Avv. Rodolfo Barsi

PARERE PRO VERITATE IN MERITO AL DISPOSTO DELL'ART. 6 DEL
D.L. 21.05.2025 ED ALLA SUA POSSIBILE EFFICACIA RETROATTIVA.
PROPOSTA DI EMENDAMENTO

Lecce 03.06.2025

Il primo comma dell'art. 6 del decreto legge 21 maggio 2025 n. 73, recita: "Ai fini della determinazione degli aggiornamenti annuali dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'articolo 4 comma 1 del decreto legge 5 ottobre 1993 numero 400 convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 numero 493, l'indice dei valori per il mercato all'ingrosso si intende sostituito in assenza della produzione e diffusione dell'indice da parte dell'istituto nazionale di statistica (ISTAT) dall'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali."

Al riguardo si propone che il comma venga emendato come segue:

"Ai fini della determinazione degli aggiornamenti annuali dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'articolo 4 comma 1 del decreto legge 5 ottobre 1993 numero 400 convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 numero 493, l'indice dei valori per il mercato all'ingrosso sarà sostituito, a partire dall'anno 2025, in assenza della produzione e diffusione dell'indice da parte dell'istituto nazionale di statistica (ISTAT) dall'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali."

La relazione di accompagnamento della novella, dopo aver riportato il testo della norma e l'esito delle note recenti vicende giudiziarie, nella dichiarata ottica di stabilizzazione e prevenzione del contenzioso, espone di poter chiarire, "con una norma di interpretazione autentica, che ogni riferimento all'indice dei prezzi praticati dai grossisti è da intendersi riferito all'indice dei prezzi alla produzione dell'industria, mercato interno, quale criterio per l'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi".

L'esplicazione non è corretta da un punto di vista giuridico, ma anche da quello politico.

Occorre premettere che questo decreto, come tutte le disposizioni legislative, può disporre per l'avvenire e non può avere effetto retroattivo (art. 11 preleggi). Pertanto potrà trovare applicazione soltanto per i prossimi aggiornamenti dei canoni.

Per superare questo ostacolo, e quindi conferire al decreto effetto retroattivo, la relazione attribuisce alla novella valore di interpretazione autentica, così giustificando la dizione "si intende sostituito".

L'istituto dell'interpretazione autentica di una legge, presuppone che la norma interpretata presenti una incertezza, sulla quale la successiva norma interpretativa intervenga per chiarirne il significato e la portata, e ciò con effetto retroattivo. Mai una norma interpretativa può avere contenuti ed effetti innovativi, perché in tal modo violerebbe il principio di irretroattività della legge. Inoltre la prevalente giurisprudenza ha ritenuto che nelle, linee generali, affinché una legge possa essere considerata di natura interpretativa, parametro fondamentale è che vi sia un contrasto giurisprudenziale circa l'interpretazione della norma con soluzioni difformi e oscillanti, tali da richiedere l'intervento chiarificatore del legislatore.

Nel caso di specie appare evidente che la novella non ha interpretato l'art. 4 comma 1 del decreto legge n. 400 del 1993, ma ha innovato sostituendo un indice con altro ben diverso per quanto si dirà. Ciò è confermato dalla sentenza n. 13/2025 del TAR Lazio, che ha precisato che *"In altri termini, l'indice espressamente individuato dalla fonte primaria (quello dei valori per il mercato all'ingrosso...) è stato sostituito, in assenza di modifica legislativa, dal diverso indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali"*. L'organo di Giustizia amministrativa adopera termini che fanno chiarezza in modo inequivocabile: *sostituzione* sta a significare che al posto di un indice ne viene inserito uno differente; *diverso*, che esclude che si possa parlare di norma interpretativa. E poi precisa *"in assenza di modifica legislativa"* il che significa che per procedere alla sostituzione di un indice fissato da una legge con uno diverso, occorre che questa modifica sia preventivamente autorizzata con legge.

In giurisprudenza è stata elaborata la fattispecie di norma retroattiva come volta ad identificare le ipotesi in cui una norma attribuisce conseguenze ed effetti giuridici a una fattispecie formatasi precedentemente alla sua entrata in vigore. In particolare la norma in esame incide: a) su controversie (nate precedentemente alla norma retroattiva) b) già decise in via definitiva c) su diritti definitivamente consolidatisi in capo al titolare; atteggiandosi come norma retroattiva in senso forte, ritenuta pacificamente illegittima perché in contrasto con il principio della *res iudicata*, con la riserva di funzione giurisdizionale di cui all'art. 102 1° comma della Costituzione e ancora con il rispetto dei diritti quesiti. In parole più povere la novella mira inammissibilmente a vanificare gli effetti della sentenza del TAR Lazio.

Quindi la novella, lungi dall'introdurre una stabilizzazione e prevenzione del contenzioso, è sicuramente destinata a generare ulteriori contenziosi

*** **

Si ritiene che vada approfondita anche la scelta politica di sostituire l'indice dei prezzi all'ingrosso con quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali. Va premesso che, in materia, il potere politico ha discrezionalità assoluta, ma le scelte devono conseguire ad un esame approfondito e scaturire da una puntuale motivazione, devono tenere conto del contesto nel quale vanno ad incidere, evitando appiattimento su decisioni di un Istituto che opera esclusivamente a fini statistici e di elaborazione dati.

Il calcolo del tradizionale indice dei prezzi all'ingrosso è stato sospeso sin dal mese di dicembre 1989 e quindi l'ISTAT ha elaborato tre indici, l'uno dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, l'altro riguardante i prezzi alla produzione dei prodotti venduti dagli agricoltori, il terzo relativamente ai prezzi che si formano nelle transazioni in cui il venditore è un grossista, denominato "Indice dei prezzi praticati dai grossisti" (che corrisponde all'originario indice dei prezzi all'ingrosso) la cui diffusione ha avuto inizio con il mese di gennaio 1990 (cfr. bollettino ISTAT). Il legislatore che nel 1993 con l'art. 4 del D.L. n. 400 ha individuato i due dati da mediare, senza dubbio era a conoscenza della

modifica di cui innanzi e quindi della esistenza dell'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, che non ha scelto, individuando quale indice da mediare quello dei prezzi praticati dai grossisti, che poi non è stato più elaborato dal 1998. Come anche riconosciuto dall'ISTAT, non vi è stata la sostituzione dell'indice dei prezzi all'ingrosso con quello dei prezzi alla produzione industriale, ma semplicemente uno "spacchettamento" che ha lasciato operativo e vigente l'indice dei prezzi all'ingrosso fino al 1998. E nell'opera di tale "spacchettamento" il predetto "Indice dei prezzi praticati dai grossisti" è quello cui ha inteso fare riferimento il legislatore nel D.L. n. 400/1993. Infatti, al tempo di entrata in vigore dell'art. 4 del richiamato D.L., anche l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali esisteva e, quindi, ove la norma avesse avuto riguardo ad esso (e così non è stato), lo avrebbe fatto espressamente. Questa ricostruzione è operata dall'ISTAT nella premessa del bollettino allegato a questa nota sub 1.

Una adeguata motivazione sulla scelta dell'indice da mediare si rende ancor più necessaria alla luce del riscontro che l'ISTAT ha fornito alla richiesta del Ministero che correttamente chiedeva all'Istituto:

- Le ragioni tecnico statistiche alla base della sostituzione dell'indice per il mercato all'ingrosso con quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali previsto dall'articolo quattro del dl numero 400/1993 per l'aggiornamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime;
- Un'analisi comparativa dei due indici confrontando i relativi panieri e le metodologie di calcolo utilizzate per la loro elaborazione nonché i possibili elementi che ne possano dimostrare la fungibilità o la sostanziale equiparabilità sul piano tecnico statistico;
- Nel caso i due indici non possano considerarsi scientificamente sovrapponibili, elementi in merito alla compatibilità scientifico statistica dell'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali in relazione al suo utilizzo per l'aggiornamento dei canoni delle concessioni demaniali marittime.

L'ISTAT nel suo riscontro non è stata in grado di esporre le ragioni tecnico statistiche alla base della sostituzione, né ha fornito i richiesti elementi in merito alla compatibilità scientifico-statistica dei due indici, ma si è limitata ad esporre la totale diversità dei panieri dei due indici (si producono le copie della richiesta e del riscontro).

Alla luce di queste emergenze, il Ministero avrebbe dovuto segnalare tale assoluta diversità e infungibilità, in maniera tale che il Governo potesse consapevolmente e ragionevolmente operare le sue scelte che potevano essere ben diverse dalla semplice automatica sostituzione di un indice con un altro.

Occorre rilevare che l'ISTAT elabora indici a fini statistici e quindi il primo elemento da valutare è se tali indici si attagliano alla situazione delle concessioni demaniali marittime.

*** **

Le argomentazioni che precedono inducono a ritenere che l'annullamento del decreto ministeriale 30.12.2022 da parte del TAR Lazio debba aprire uno scenario diverso di rivalutazione della metodologia di incremento dei canoni demaniali da realizzarsi attraverso un confronto con le organizzazioni rappresentative delle categorie interessate.

In ogni caso voler sostituire un parametro di legge con uno diverso attraverso una norma interpretativa retroattiva, non potrà sfuggire alle censure sinteticamente esposte, per cui, ove non si decidesse per una radicale revisione della metodologia, si dovrà per lo meno escludere la retroattività della norma in commento.

Resto a disposizione per eventuali chiarimenti, invio cordiali saluti

Avv. Rodolfo Barsi 

