

Avv. Rodolfo BARSÌ
Viale Oronzo Quarta, 16 73100 LECCE
Tel. e Fax 0832/332812
barsi.rodolfo@ordavvle.legalmail.it

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 13739/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13739 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione Italiana Porti Turistici - Assomarinas, Marina Blu s.p.a. - Marina di Rimini, in persona dei legali rappresentanti *p.t.*, rappresentate e difese dall'avv. Rodolfo Barsi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

Comune di Rimini;

per l'annullamento

(ric.)

- del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 18.9.2025, n. 164, pubblicato sulla G.U. del 22.10.2025. n. 246, con il quale il Direttore della Direzione Generale per i porti, la logistica e l'intermodalità, ha decretato che "le

misure unitarie dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornate, per l'anno 2025, applicando la riduzione di 0,65% [...] delle misure dei canoni determinati per il 2024”;

- della circolare dell'11.8.2025 con la quale il Dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato agli enti concedenti il contenuto del precedente decreto 8.8.2025, n. 152, non pubblicato, ai fini della sua applicazione ai concessionari;
- del provvedimento prot. n. 290952 del 22.8.2025 con il quale il Comune di Rimini ha dato applicazione alla predetta circolare dell'11.8.2025 fissando l'adeguamento del canone dell'anno precedente nella misura del - 0,65 per cento e applicando un aumento del 10 per cento ai sensi dell'art. 4, co 11, della legge n. 118/2022;

(mm.aa.)

per l'annullamento

- della circolare n. 200 del 31.10.2025 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti e la navigazione ha trasmesso il decreto n. 164 del 18.9.2025 dello stesso Dicastero, comunicando l'incremento dei canoni demaniali per l'anno 2025 e soprattutto allegando le tabelle concernenti le misure unitarie dei canoni in parola aggiornate all'attualità.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 la dott.ssa Annalisa Tricarico e udito per la parte ricorrente il difensore come specificato nel verbale.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 29.10.2025, depositato il 10.11.2025, l'Associazione

Italiana Porti Turistici – Assomarinas e Marina Blu s.p.a. - Marina di Rimini hanno chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe indicati, censurandoli sotto i seguenti profili:

I. *“Eccesso di potere nella configurazione della violazione di giudicato, della ingiustizia manifesta, dello sviamento di potere, del travisamento dei fatti, nel difetto di istruttoria, nell'errata valutazione dei presupposti. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400. Violazione dell'art. 21 septies della legge 241 del 1990”* - allo stato non esisterebbe alcun decreto ministeriale che, ai sensi dell'art. [0]4 d.l. n. 400/1993 stabilisca l'incremento dei canoni per il 2023, perché il decreto 30.12.2022 è stato annullato in sede giurisdizionale e mai più riproposto; peraltro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, eludendo l'annullamento del predetto decreto 30.12.2022, avrebbe continuato a ritenere valido l'incremento del 25,15 per cento apportato in sede di definizione del canone per l'anno 2023, applicandolo, a cascata, anche agli anni successivi (cfr. la circolare dell'11.8.2025 e la tabella allegata);

II. *“Illegittimità costituzionale dell'art. 6 comma 1 del d.l. n. 73 del 2025”* - la disposizione censurata, su cui si fondano gli atti impugnati, avrebbe l'evidente scopo di reintrodurre l'incremento del 25,15 per cento dei canoni demaniali per l'anno 2023 (e quindi per tutti gli anni successivi), in palese elusione della sentenza di questo Tribunale n. 13 del 2025; per questo motivo, la norma presenterebbe evidenti profili di incostituzionalità in relazione ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché ai principi del giusto processo, dell'effettività della tutela giurisdizionale e dello svolgimento del giudizio in condizioni di parità, di cui agli artt. 24, 101, 102, 104 e 111 della Costituzione (*“non potendo il legislatore sostituirsi al giudice nell'amministrazione della giustizia per determinare l'esito delle liti”*) così come dei principi del legittimo affidamento, della certezza e della stabilità dei rapporti giuridici dei cittadini di cui all'art. 3 c.p.a.; la norma sarebbe altresì contrastante con il principio del giusto processo di cui all'art. 6 della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale vieta interventi legislativi che, senza imperative ragioni, incidano su giudizi per alterarne l'esito; conseguentemente, i provvedimenti gravati sarebbero *“altresì travagliati dalla ‘illegittimità derivata’ dall’illegittimità del provvedimento legislativo in applicazione del quale sono stati emanati”*.

1.1. Il provvedimento con cui il Comune di Rimini ha chiesto alla ricorrente Marina Blu s.p.a. il pagamento del canone per l'anno 2025 sarebbe parimenti illegittimo sia perché applicherebbe la percentuale di adeguamento fissata per l'anno 2025 su un canone (quello del 2024) già incrementato del 25,15 per cento sia perché avrebbe interpretato in modo distorto ed errato la circolare ministeriale dell'11.8.2025, applicando l'ulteriore incremento del 10 per cento previsto dall'art. 4, co. 11, l. n. 118/2022, che - viceversa - non riguarderebbe le strutture dedicate alla nautica da diporto, quale quella assentita alla ricorrente. Più nel dettaglio, tale comma 11 si riferirebbe esclusivamente alle concessioni turistico-ricreative; per di più, col richiamo al comma 9 del medesimo articolo (in tema di indennizzo per il concessionario uscente), lo stesso comma 11 limiterebbe l'ambito di applicazione del predetto incremento esclusivamente alle nuove concessioni.

1.1.1. Infine, la determinazione dell'aggiornamento per il 2025 sarebbe errata anche sotto il profilo della tempistica, laddove prenderebbe in considerazione un periodo che va da settembre 2023 a settembre 2024, quindi di tredici mesi anziché di dodici, come dovrebbe essere.

2. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è costituito in giudizio con atto formale.

3. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 9.12.2025 e depositato il 2.1.2026, le odierne ricorrenti hanno impugnato altresì, sotto i medesimi profili già evidenziati con il ricorso introduttivo, la circolare n. 200/2025 nella parte in cui - con la tabella allegata, che ne forma parte integrante -, nel trasmettere il decreto n. 164/2025 avrebbe continuato a riportare un incremento dei canoni del 25,15 per

cento per l'anno 2023 (e, quindi, a cascata per gli anni successivi), pure in mancanza di un decreto ministeriale valido ed efficace che lo abbia introdotto.

4. All'udienza pubblica del 12.5.2026, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Con il decreto impugnato, il Ministero intimato ha aggiornato le misure unitarie dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per l'anno 2025, richiamando, tra l'altro, nelle premesse, l'art. 6, co. 1, del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, conv. con modif. dall'art. 1 della legge 18 luglio 2025, n. 105, e ha contestualmente annullato d'ufficio il *“decreto di aggiornamento delle misure unitarie dei canoni annuali relative all'anno 2025, già oggetto di registrazione presso la Corte dei conti al n. 218 del 18.12.2024”*.

1.1. Per quanto si ricava dalle tabelle contenenti le misure unitarie dei canoni attualizzate al 2025 (cfr. all. 3 al ricorso e all. 3 alla memoria di parte ricorrente del 21.11.2025), il suddetto aggiornamento, fissato nella misura del – 0,65 per cento, è stato applicato sul canone “2024”, che, a sua volta, è stato determinato utilizzando, quale base, il canone “2023”; tuttavia, quest'ultimo, a suo tempo, è stato definito mediante l'aumento del 25,15 per cento previsto dal d.m. 30.12.2022, poi annullato da questo Tribunale con la sentenza n. 13/2025, per l'illegittimo utilizzo di un indice Istat (quello dei *“prezzi alla produzione dei prodotti industriali”*) non previsto dall'art. 04 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, conv., con modif., dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

1.2. Così operando, il Ministero ha di fatto recuperato un parametro illegittimo, conservando efficacia, anche per i canoni relativi alle annualità successive al 2023, a un aumento (quello del 25,15 per cento) contenuto in un decreto annullato in via definitiva da una pronuncia giudiziale.

In altri termini, quell'incremento del 25,15 per cento, ritenuto illegittimo e oggetto di annullamento, è stato riproposto nel processo di indicizzazione dei canoni per il 2024 e per il 2025.

1.3. Tale operazione non potrebbe essere legittimata dalle premesse del decreto gravato, laddove, come accennato, viene richiamato il decreto-legge n. 73/2025, conv. dalla legge n. 105/2025, il cui art. 6, co. 1, dispone che *“Il comma 1 dell’articolo 04 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, si interpreta nel senso che, ai fini della determinazione degli aggiornamenti annuali dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime, l’indice dei valori per il mercato all’ingrosso, in assenza della produzione e diffusione dell’indice da parte dell’Istituto nazionale di statistica (ISTAT), si intende sostituito dall’indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali”*.

1.4. Il tenore testuale di tale previsione (*“si interpreta nel senso che”*) potrebbe avere indotto il Ministero a ritenerla una norma di interpretazione autentica, come tale applicabile retroattivamente.

1.5. Tuttavia, la disposizione riportata è certamente innovativa, avendo sostituito un indice Istat - quello dei valori per il mercato all’ingrosso - con altro indice, quello dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali, sensibilmente diverso; lo stesso Istituto di statistica ha evidenziato come quest’ultimo indice comprenda i prodotti dell’attività di fornitura di energia elettrica, gas e acqua esclusi dal primo (cfr. la menzionata sentenza di questa Sezione n. 13/2025, par. 3.1: *“gli indici sono quindi calcolati su beni diversi, in base a panieri differenti; dunque, non si tratta di un mero cambio di nomen, bensì di una ben diversa realtà economica sostanziale presa a riferimento dall’indice”*).

1.6. Ne consegue che non può trattarsi di norma di interpretazione autentica, ossia di una norma che, *“qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge”* (Corte cost., sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, le sentenze n. 184 e n. 70 del 2024, n. 18 del 2023 e n. 133 del 2020).

1.6.1. Invero, le disposizioni realmente interpretative si limitano ad estrarre una

delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata: di talché, la norma che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente (Corte cost., sentenze n. 44 del 2025, n. 18 del 2023, n. 104 del 2022).

1.7. Applicando le illustrate coordinate al caso di specie si ricava che l'art. 6 in esame ha sostituito a un indice un altro che non può ritenersi in alcun modo contenuto nel primo o frutto di una sua diversa interpretazione: si tratta, infatti, di indici che contemplano basi di calcolo differenti poiché fanno riferimento ad elementi a loro volta diversi, come sopra evidenziato.

2. Ciò premesso, il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 164/2025 è illegittimo nella parte in cui non si è limitato a introdurre il nuovo parametro per l'aggiornamento dei canoni demaniali per il futuro - ovvero dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 73/2025, come convertito -, ma ha esteso i suoi effetti anche retroattivamente ai canoni per il 2023 e il 2024, con effetti a cascata sui canoni dovuti per la stessa annualità 2025.

3. Per le medesime ragioni, è parimenti illegittima la circolare n. 200/2025 (con le annesse tabelle, che sostituiscono quelle allegate alla precedente circolare dell'11.8.2025, relativa al decreto ministeriale n. 152/2025 non più pubblicato) gravata con i motivi aggiunti.

4. Ed è, conseguentemente, illegittimo *in parte qua* (ovverosia laddove ha applicato il nuovo parametro per l'aggiornamento dei canoni anche retroattivamente ai canoni per il 2023 e il 2024, con effetti a cascata sui canoni dovuti per l'annualità 2025) anche l'ordine di introito del Comune di Rimini.

5. L'accoglimento della domanda di annullamento per il motivo appena scrutinato esclude la rilevanza dell'esame della questione di legittimità costituzionale del predetto art. 6, co. 1, del d.l. n. 73/2025, sollevata con il secondo motivo del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

6. Resta, dunque, da esaminare l'ulteriore motivo di censura rivolto all'ordine di introito emesso dal Comune di Rimini.

A dire di parte ricorrente, l'ente locale avrebbe erroneamente applicato l'incremento del 10 per cento previsto dall'art. 4, co. 11, l. n. 118/2022 alla concessione di cui è titolare Marina Blu s.p.a., che - sempre nella prospettiva assunta da parte ricorrente - sarebbe inquadrabile tra le concessioni di beni del demanio dedicate alla nautica da diporto.

6.1. Al riguardo, è opportuno considerare che il richiamato art. 4, co. 11, così come introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 131/2024, conv. dalla l. n. 166/2024, dispone che *“Con il decreto di cui al comma 9 si provvede, altresì, all'aggiornamento dell'entità degli importi unitari previsti dall'articolo 03, comma 1, lettera b), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nonché dei canoni per le concessioni lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive. In caso di mancata adozione del decreto di cui al primo periodo, gli importi unitari previsti dall'articolo 03, comma 1, del citato decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, sono aumentati nella misura del 10 per cento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 04 del medesimo decreto-legge, e i canoni per le concessioni lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive sono stabiliti ai sensi del comma 12 del presente articolo”*.

6.2. La tesi della parte ricorrente non convince, atteso che ai sensi dell'art. 03, co. 3, del d.l. n. 400/1993, conv., con modif., dalla l. n. 494/1993, *“Le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto”*.

Quest'ultima tipologia di concessione è dunque accomunata - ai fini della individuazione delle misure dei canoni - alle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative (*rectius* alle *“concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi*

acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo”, ai sensi dell’art. 03, co. 1, del d.l. n. 400/1993).

6.2.1. Per effetto della previsione di cui al menzionato art. 03, co. 3, del d.l. n. 400/1993, l’incremento del 10 per cento, riservato dall’art. 4, co. 11, della l. n. 118/2022 proprio agli importi unitari previsti dal richiamato art. 03, co. 1, del d.l. n. 400/1993, si applica, dunque, in via consequenziale e automatica, alle concessioni di aree aventi a oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

6.2.2. Di talché, ove il legislatore avesse inteso escludere queste ultime concessioni dall’ambito di applicazione dell’incremento percentuale *de quo*, avrebbe dovuto prevedere un’esplicita deroga.

6.2.3. Diversamente è a dirsi con riguardo alle concessioni lacuali e fluviali: il richiamo espresso operato nel primo periodo del comma 11 dell’art. 4 (“*nonché dei canoni per le concessioni lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative e sportive*”) è dettato dall’esigenza di estendere loro una previsione - quella dell’aggiornamento tramite il decreto ministeriale in questione - che viceversa non gli si sarebbe applicata, in quanto l’art. 03, co. 1, del d.l. n. 400/1993, come anticipato, ha ad oggetto le (sole) concessioni “*rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo*”. Analogamente, il successivo rinvio, operato nel secondo periodo dello stesso comma 11, alle diverse previsioni del successivo comma 12 dello stesso art. 4 della l. n. 118/2022, risponde alla (conseguente e contraria) esigenza di escludere le stesse concessioni lacuali e fluviali dall’incremento del 10 per cento previsto per quelle demaniali marittime, al fine di riservare loro una specifica disciplina.

6.2.4. Pertanto, prescindendo dalla natura della concessione *de qua* (se rientrante tra quelle dedicate alla nautica da diporto o tra quelle con finalità turistico-ricreative, come sembrerebbe qualificarla il Comune di Rimini - cfr. sul punto l’atto gravato,

ove si legge, nell'oggetto, *“Ambito concessione: Turistica”*, e nel corpo: *“Ai sensi dell'art. 4, comma 11, Legge 118/2022, si è altresì provveduto ad applicare un aumento del 10% [...] degli importi unitari per le concessioni demaniali marittime si cui all'art. 03, comma 1, del decreto – legge n. 400/1993 (concessioni turistico – ricreative), a decorrere dal 1° aprile 2025”*), va respinta la censura mossa sul punto all'ordine di introito.

6.3. Né risulta decisivo, allo scopo di escludere dall'incremento del 10 per cento la concessione di cui è titolare Marina Blu s.p.a., il richiamo - operato dal co. 11 - al co. 9 del medesimo art. 4 della l. n. 118/2022: l'affermazione per cui l'ambito di applicazione del previsto incremento dei canoni dovrebbe intendersi limitato esclusivamente alle nuove concessioni, non trova, infatti, riscontro alcuno nella norma, che, al contrario, si riferisce, in via generale ed astratta, a tutte le concessioni, ivi incluse quelle in essere.

7. Va, infine, respinta, in quanto generica, la doglianza a tenore della quale il calcolo della variazione dei prezzi per il 2025 sarebbe stato effettuato includendo sia la mensilità di settembre 2023 sia la mensilità di settembre 2024, dunque, considerando tredici mesi, anziché dodici. È, invero, solo allegato, ma non dimostrato che il calcolo *de quo* sia stato effettivamente spalmato su tredici mensilità, includendo altresì l'intero mese di settembre 2024, e che lo stesso abbia, eventualmente, leso l'interesse delle odierne ricorrenti.

8. In conclusione, per le ragioni esposte:

- il ricorso introduttivo va accolto in parte, con conseguente annullamento del decreto ministeriale n. 164/2025 nonché dell'ordine di introito del Comune di Rimini nei sensi e nei limiti indicati;
- il ricorso per motivi aggiunti va accolto, con conseguente annullamento della circolare n. 200/2025 con lo stesso gravata.

9. La novità delle questioni trattate consente di compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando:

- accoglie in parte il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla il decreto ministeriale n. 164/2025 nonché l'ordine di introito del Comune di Rimini nei sensi di cui in motivazione;
- accoglie i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla la circolare n. 200/2025.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

Francesca Sbarra, Referendario

L'ESTENSORE
Annalisa Tricarico

IL PRESIDENTE
Mario Alberto di Nezza

IL SEGRETARIO