

BENI PUBBLICI: Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza 13 novembre 2024 n. 9125, in Foro Amministrativo, n. 11 del 2025, pag. 1563.

Beni pubblici -Demanio e patrimonio pubblico - Demanio - Marittimo - Concessioni - Canone ridotto di mero riconoscimento - Applicazione - Concessione per finalità di pubblico interesse, destinata a scopo di lucro soggettivo – Esclusione -Ragioni.

Ai sensi dell'art. 39 cod. nav. il canone costituisce elemento essenziale caratterizzante la concessione di beni pubblici demaniali marittimi, al punto da dover essere previsto a carico del concessionario sempre e, quindi, anche, seppure in misura ridotta (cd. canone di mero riconoscimento), laddove lo scopo pubblico perseguito dall'Amministrazione concedente e giustificante la sottrazione del bene all'uso generalizzato che lo contraddistinguerebbe sia rinvenibile nella beneficenza o in altre finalità di pubblico interesse. L'apparente antitesi ricavabile dall'art. 37, comma secondo, reg. es. cod. nav. tra fine di interesse pubblico ed ogni « lucro o provento » va risolta con l'attribuzione a quest'ultima espressione del valore di un'endiadi, con la conseguenza che i proventi ottenuti dalla gestione economica dei beni oggetto di concessione per finalità di pubblico interesse diviene incompatibile con la causa di quest'ultima se destinato a scopo di destinazione soggettiva del risultato netto della gestione, e dunque di lucro, anziché di devoluzione a finalità di interesse generale. Il canone di « mero riconoscimento » non può essere applicato, infatti, quando la ritrazione di utili o proventi dell'attività deriva in modo, indiretto e mediato che sia (ma pur sempre legato da un nesso di strumentalità necessaria), dall'impiego del bene demaniale. Ciò in quanto il canone di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni rinviene la sua giustificazione nella mera distrazione del bene stesso dal suo utilizzo generale originario per assicurare un utilizzo altrettanto generale ma diverso che consenta alla collettività di trarre, sul piano quali-quantitativo, un'eguale o, comunque, assimilabile, sebbene non identica, pubblica utilità.

Visti il ricorso *ex art.* 114 c.p.a. e i relativi allegati;

Vista la sentenza della Sezione n. 3343/2022 del 27 aprile 2022, che forma oggetto della domanda di ottemperanza;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione e del Merito;

Vista altresì la sentenza della Sezione n. 1923/2023 del 24 febbraio 2023, di accoglimento del ricorso in ottemperanza;

Visto il ricorso per reclamo e per chiarimenti depositato dai ricorrenti;

Visti i documenti e la memoria dei ricorrenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024 il Cons. Pietro De Berardinis e dato atto che nessuno è comparso per le parti costituite;

Considerato:

- che i ricorrenti, per come elencati in epigrafe, agiscono per l'ottemperanza della sentenza di questa Sezione n. 3343/2022 del 27 aprile 2022;

- che la sentenza da ottemperare ha accolto, previa riunione, una serie di appelli di aspiranti docenti proposti contro le sentenze di primo grado recanti la reiezione dei ricorsi avverso i provvedimenti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora dell'Istruzione e del Merito) di diniego di riconoscimento dell'abilitazione conseguita dai ricorrenti presso le Università della Bulgaria, con conseguente riforma delle sentenze appellate e annullamento dei dinieghi gravati;

- che la sentenza n. 3343/2022, divenuta cosa giudicata, non veniva eseguita dal Ministero e pertanto i ricorrenti proponevano ricorso in ottemperanza, parzialmente accolto con sentenza di questa Sezione n. 1923/2023 del 24 febbraio 2023;

- che in particolare la sentenza n. 1923/2023:

1) in accoglimento del ricorso, ha ordinato al Ministero dell'Istruzione e del Merito di dare piena ed esatta esecuzione alla sentenza n. 3343/2022 attraverso il riesame delle istanze di riconoscimento del titolo di formazione professionale conseguito dai ricorrenti presso istituti accademici della Bulgaria, secondo i principi affermati nel giudicato tra le parti e in base alle prescrizioni indicate nella stessa sentenza n. 1923/2023 in merito alle verifiche e alle conseguenti valutazioni che il Ministero è tenuto a compiere;

2) ha assegnato al Ministero, per ottemperare al giudicato, il termine di sessanta giorni e ha inoltre – in accoglimento di apposita domanda di parte – proceduto da subito alla nomina del Commissario *ad acta* incaricato di provvedere, su richiesta di parte, in caso di persistente inottemperanza del Ministero allo spirare del suddetto termine, individuandolo nel Capo del Dipartimento per il Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione del Ministero dell'Istruzione e del Merito, con facoltà per quest'ultimo di designare nominativamente un sub-delegato con qualifica non inferiore a dirigente;

3) ha respinto la domanda di determinazione del contenuto del provvedimento da parte dell'adito G.A., presentata dai ricorrenti ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. a), c.p.a., poiché il Ministero, nel rideterminarsi sulle istanze di riconoscimento, pone in essere un'attività discrezionale che la sentenza ha ritenuto riservata alla P.A. senza possibilità di surroga del giudice sul punto;

4) ha respinto la domanda di fissazione di un'indennità di mora, dovendo escludersi, alla luce della necessità dell'intervento dell'Adunanza Plenaria per dirimere i contrasti giurisprudenziali, che nella condotta del Ministero potessero ravvisarsi quelle finalità ostruzionistiche e dolose ad esso imputate dai ricorrenti;

Considerato inoltre:

- che in data 15 gennaio 2024 gli aspiranti docenti hanno depositato un ricorso per reclamo e/o per chiarimenti, con cui hanno lamentato la perdurante inerzia della P.A. nell'ottemperare al giudicato, nonché l'inerzia del Commissario *ad acta*, sebbene sub-delegato con designazione nominativa, e per l'effetto hanno chiesto:

- a) in via principale, che l'adito giudice provvedesse a chiarire e specificare le modalità di esecuzione del giudicato, determinando già il contenuto dei provvedimenti dovuti, cioè il riconoscimento pieno dell'abilitazione estera dei ricorrenti quali docenti di scuola secondaria;
 - b) in subordine, la determinazione di una somma di denaro dovuta dal Ministero per ogni giorno di ulteriore ritardo nell'esecuzione del giudicato;
 - c) in ulteriore subordine, la nomina di un Commissario *ad acta* estraneo ai ranghi della convenuta Amministrazione (con conseguente sostituzione di quello individuato per effetto della sentenza n. 1923/2023);
- che i ricorrenti hanno chiesto altresì la trasmissione degli atti alle Procure della Repubblica presso i Tribunali competenti;
 - che il Ministero resistente nulla ha eccepito o prodotto a confutazione delle doglianze dei ricorrenti, o comunque a dimostrazione di aver ottemperato al giudicato;
 - che analogamente nessuna dimostrazione ha dato il Commissario *ad acta* designato di aver portato a compimento l'incarico affidatogli;
 - che alla camera di consiglio del 27 febbraio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto che il ricorso sia (parzialmente) fondato e da accogliere, nei termini che di seguito si vanno ad esporre;

Ritenuto in particolare che dagli atti di causa emerga come, nonostante le prescrizioni stabilite dalla sentenza di accoglimento del ricorso in ottemperanza, il Ministero sia rimasto inerte, persistendo nel non dare esecuzione al giudicato, e come lo stesso Commissario *ad acta*, ancorché sub-delegato con designazione nominativa, non abbia espletato l'incarico affidatogli;

Ritenuto di non poter accogliere la domanda principale "di chiarimenti" formulata dai ricorrenti *sub specie* di predeterminazione del contenuto del provvedimento, nel senso, cioè, del riconoscimento dell'abilitazione rilasciata ai ricorrenti in Bulgaria, essendo stata detta domanda, già presentata con il ricorso per ottemperanza, specificamente respinta dalla sentenza n. 1923/2023, con il corollario che la sua riproposizione in questa sede risulta inammissibile;

Ritenuto di non potere accogliere neppure la domanda volta ad individuare (in sostituzione di quello già designato) un Commissario *ad acta* esterno al Ministero dell'Istruzione e del Merito, perché ciò comporterebbe verosimilmente ulteriori ritardi nella definizione della pratica;

Ritenuto di dover invece accogliere la domanda di condanna dell'Amministrazione al pagamento, ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. e), c.p.a., di una somma di denaro a titolo di penalità di mora per ogni giorno di ulteriore ritardo, atteso il perdurare dell'inottemperanza del Ministero nonostante il notevole decorso di tempo dalla pubblicazione sia della sentenza da eseguire (27 aprile 2022), sia della stessa sentenza di accoglimento del ricorso in ottemperanza (24 febbraio 2023) e pur a fronte di

un quadro giurisprudenziale oramai definitosi con chiarezza a seguito dell'intervento dell'Adunanza Plenaria;

Ritenuto, per l'effetto, di dover così pronunciare:

- il Collegio:

I) assegna al Commissario *ad acta* designato il termine ultimativo di trenta (30) giorni, a far data dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notificazione a cura di parte della presente decisione, per provvedere nel senso indicato dalla sentenza n. 1923/2023 cit.;

II) accoglie la domanda di condanna del Ministero resistente al pagamento di un'indennità di mora (c.d. *astreinte*), stabilendone l'importo in € 15,00 (quindici/00) giornalieri e fissandone il *dies a quo* dalla decorrenza del termine di cui al punto a), con avvertenza che la predetta indennità sarà dovuta fino alla data di adozione dell'ultimo (in ordine di tempo) provvedimento di rideterminazione sulle istanze di riconoscimento del titolo presentate dai ricorrenti;

Ritenuto, ancora, di dover disporre la trasmissione degli atti alla competente Procura presso la Corte dei conti per quanto di eventuale competenza, tenuto conto che i ritardi nel definire le istanze di riconoscimento dell'abilitazione conseguita presso Università straniere stanno determinando, come nel caso di specie, l'insorgenza di una serie di ricorsi in ottemperanza con conseguenti condanne dell'Amministrazione alle spese processuali e al pagamento delle c.d. *astreintes*, oltre a esporre la stessa Amministrazione a possibili giudizi risarcitori in caso di ritardato riconoscimento del titolo;

Ritenuto da ultimo di dover liquidare in favore dei ricorrenti le spese di questa fase del giudizio, nella misura di cui al dispositivo;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), pronunciando sul ricorso per reclamo e/o per chiarimenti in epigrafe, lo accoglie in parte nei limiti indicati in motivazione, disponendo gli adempimenti di cui alla motivazione stessa.

Condanna il Ministero dell'Istruzione e del Merito a rifondere ai ricorrenti, in solido tra loro, le spese della presente fase del giudizio, che liquida in via forfettaria in € 3.000,00 (tremila/00), oltre a spese generali e ad accessori di legge.

Dispone la trasmissione degli atti alla competente Procura presso la Corte dei conti, per gli eventuali profili di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore