

Concessioni demaniali marittime: i criteri di computo del canone ai fini del condono

di Alessandra Camaiani

Data di pubblicazione: 2-9-2026

Va, dunque, confermata la tesi per cui, anche con l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, devono essere considerate, per ciascuna annualità, anche le somme versate, al fine del raggiungimento della quota del 30% dei canoni dovuti, con l'applicazione del condono (...)

Si conferma, dunque, l'orientamento di questa Corte, a Sezioni Unite, per cui il condono «pone il contribuente di fronte ad una libera scelta fra trattamenti distinti e che non si intersecano fra loro: o coltivare la controversia nei modi ordinari, conseguendo, ove del caso, i rimborsi di somme indebitamente pagate, oppure corrispondere quanto dovuto per la definizione agevolata, ma senza possibilità di riflessi o interferenze con quanto eventualmente già corrisposto sulla linea del procedimento ordinario (Cass., Sez. Un., 5 giugno 2008, n. 14828) (...) La definizione non dà comunque luogo alla restituzione delle somme già versate ancorché eccedenti rispetto a quanto dovuto per la definizione

1. Introduzione al commento

Con ordinanza n. 20709/2026, la Corte di Cassazione si è espressa in merito al criterio interpretativo per individuare la base di calcolo del cd. "condono demaniale" di cui all'art. 100, comma 7, decreto-legge n. 104/2020 (convertito in L. n. 126/2020), che prevede: "Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo".

In forza di tale norma, diversi concessionari su zone demaniali marittime hanno presentato istanza di adesione alla definizione agevolata del contenzioso già pendente tra le parti (solo caso in cui si applica la misura in parola), prospettando che la misura percentuale degli importi da versare dovesse essere calcolata per tutte le somme dovute a titolo di canone demaniale marittimo nell'intero arco cronologico conteso, anche se già versate, e non soltanto sulle

somme ancora da versare. Stante l'adempimento integrale o parziale del dovuto, il proposto criterio condurrebbe a rilevare un credito ripetibile dal concessionario, ove avesse versato più della risultante sommatoria in tal modo calcolata.

Le amministrazioni, invece, hanno ritenuto applicabile la percentuale di condono soltanto all'ammontare complessivo dei canoni liquidati e non pagati, proponendo un criterio di calcolo che può riassumersi come segue: alla luce del dettato normativo ("somme richieste"), la quantificazione delle somme da versare all'Erario si parametrizza all'importo "residuo", dato dalla differenza tra le somme richieste e le somme eventualmente già corrisposte a titolo di canone concessorio (complessivamente, "il dovuto"); un importo che è percentualmente ridotto a seconda che il versamento avvenga in un'unica soluzione (30%) ovvero a rate (60%). L'art. 100, comma 7, inoltre, non contemplerebbe alcuna ipotesi di compensazione di somme pagate in eccesso, né forme di ricalcolo delle somme relative ad annualità pregresse, in ordine alle quali risulta pagato l'intero ammontare del canone concessorio. Infatti, la norma in parola non avrebbe determinato un generale abbattimento dei canoni demaniali, bensì integra uno strumento deflattivo, volto a ridurre il contenzioso pendente mediante il versamento di un importo percentuale calcolato sulle "somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo".

2. L'iter processuale del fatto controverso

Nel caso che ha condotto alla decisione della Cassazione qui in commento, una società titolare di una concessione demaniale marittima, con uso a fini di ristoro del sovrastante manufatto di proprietà dello Stato, a partire dal 2014 ha impugnato davanti al Tar una serie di provvedimenti e ordini di introito emessi dal Comune competente a fronte del mancato pagamento dei canoni (alcuni a conguaglio, relativi agli anni 2007-2014, altri per l'intero, relativi agli anni 2016-2018), contestando il calcolo svolto dall'amministrazione relativamente alla superficie su cui applicare il canone demaniale. Il TAR ha rigettato tali istanze, confermando le statuizioni comunali e la concessionaria ha provveduto al pagamento dei canoni per gli anni 2010-2018, oggetto di quel contenzioso, senza versare interamente il dovuto per gli anni successivi, 2019-2020, e anzi impugnando i relativi atti di introito nel frattempo emessi dal Comune.

Nelle more del contenzioso, è intervenuto l'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 e la ricorrente ha proposto istanza di definizione agevolata ex comma 7. In particolare, ha domandato che la percentuale di cui alla legge fosse applicata a tutte le somme richieste, ivi comprese quelle pagate integralmente per gli anni dal 2010 sino al 2018, e non soltanto per le somme ancora da versare a titolo di canone demaniale per gli anni 2019 e 2020. In base al calcolo così proposto – per cui, ai sensi del citato comma 7, si sarebbe determinato un nuovo canone, agevolato, da riferire indistintamente sia alle annualità per le quali non erano stati effettuati i pagamenti, sia a tutti i canoni pregressi (compresi quindi anche quelli già versati) – ne sarebbe derivato un credito per la concessionaria.

Il Comune ha accolto l'istanza di definizione agevolata, sussistendone i presupposti di legge e

ha acconsentito al versamento delle somme previste dalla norma, applicando però, in difformità rispetto a quanto sostenuto dalla istante, la riduzione del 30% unicamente al canone conteso e non anche a quello già versato.

Per tale ragione, la concessionaria ha impugnato il provvedimento comunale innanzi al Tribunale civile, chiedendo l'accertamento dell'estensione dei benefici (cioè la riduzione percentuale introdotta con il DL n. 104/2020) a tutte le somme richieste nel periodo di concessione controverso (2010-2020), a prescindere dal debito residuo e considerando anche gli importi pagati in precedenza (anche interamente, per i canoni 2010-2018), nonché la condanna dell'Amministrazione alla rifusione delle somme eccedenti, detratto il dovuto per le annualità rimaste impagate e relative ai successivi anni 2019 e 2020^[1].

Il Tribunale ha rigettato le richieste, sostenendo che l'art. 100, comma 7, del DL n. 104/2020 debba essere interpretato nel senso che il 30% si riferisce al complessivo importo richiesto (e non, piuttosto, dovuto), così esprimendosi il dato normativo. Conseguentemente, chi abbia pagato in misura superiore al 30% non è tenuto a versare ulteriori somme, ma non ha diritto alla restituzione e/o alla compensazione, poiché il comma 2 dell'art. 100 medesimo fa espressamente "salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della presente disposizione". Il dato normativo, cioè, non prevede che, al fine di chiudere i contenziosi pendenti in materia di canoni, lo Stato rinunci a somme già incamerate prima dell'entrata in vigore del decreto, che sono, per l'appunto, fatte salve dal citato referente positivo. La concessionaria ha, quindi, proposto appello, deducendo, in particolare, la violazione del citato comma 2, nella parte in cui sarebbe una norma niente affatto collegata con le previsioni inerenti al beneficio disciplinato nei commi successivi del medesimo articolo e recuperando le proprie precedenti argomentazioni.

La Corte d'Appello ha rigettato il ricorso, pur modificando la motivazione della sentenza di prime cure, ritenendo che le somme dovute per gli anni 2010-2018, pagate integralmente, avrebbero potuto essere utilizzate a titolo compensativo col dovuto per il biennio 2019-2020 (essendo maggiori del 30% dovuto e confermando, quindi, la sussistenza di un credito del concessionario verso l'Ente). Tuttavia, anche per il Collegio di seconde cure, l'interpretazione della Ricorrente non è sembrata degna di pregio, postulando una rimodulazione in via retroattiva del canone concessorio pertinenziale senza che ciò sia contemplato dalla norma.

Avverso tale sentenza la concessionaria ha proposto ricorso in Cassazione la quale, nella pronuncia qui in commento, ha stabilito quanto di seguito si riporta.

3. Il deciso

L'adita Corte ha affrontato due questioni. La prima attiene alla possibilità di scomputare, per ciascuna annualità, anche le somme già versate (con riferimento a ciascuna annualità) ai fini del pagamento della percentuale del canone di concessione e del raggiungimento della relativa soglia prevista dalla legge; la seconda attiene, invece, alla possibilità di ottenere in restituzione, o di portare a compensazione, per il pagamento dei canoni futuri, ove siano state

versate, le somme eccedenti il 30% dei contributi dovuti per ciascuna controversa annualità di concessione.

Sulla prima questione, la Cassazione ha ritenuto che possa valere quanto già deciso dalla giurisprudenza in merito all'art. 1, comma 732, della legge n. 147/2013, e cioè che, per la determinazione della percentuale a stralcio, si deve tenere conto delle somme già versate dal contribuente all'amministrazione, anche se il pagamento è avvenuto in epoca precedente all'emanazione della disciplina condonistica (*"Va, dunque, confermata la tesi per cui, anche con l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, devono essere considerate, per ciascuna annualità, anche le somme versate, al fine del raggiungimento della quota del 30% dei canoni dovuti, con l'applicazione del condono"*; cfr. anche Cass., sez. I, 5/8/2024, n. 21992).

La Corte si è profusa sul dato letterale della norma 2013, evidenziando come, dal suo tenore, la definizione della lite rimanga condizionata al fatto che le somme già versate non possono non essere valutate ai fini del condono e, soprattutto, la somma da pagare va determinata come il 30% delle somme «dovute», ossia di quelle richieste dall'Amministrazione. Il dato letterale sarebbe perfino "insuperabile, come pure la ragionevolezza della disposizione", nel propendere *pro domo sua*, perché, secondo la diversa interpretazione proposta dalla amministrazione "la società dovrebbe pagare il 30% della somma ancora dovuta e in contestazione".

Con questo argomento la Cassazione ha sostenuto che la tesi interpretativa dell'amministrazione favorirebbe coloro che non hanno versato alcunché, o che hanno pagato solo in minima parte, rispetto a chi ha versato somme maggiori.

Quanto alla seconda questione, per la Corte è rilevante la natura giuridica dell'istituto deflattivo di cui all'art. 100, comma 7, del DL n. 104/2020. Se, invero, si trattasse di una transazione, istituto che per la Cassazione persegue finalità redistributive o restitutorie^[2], "sarebbe anche concepibile una riduzione del 30% sull'importo dell'intero periodo di concessione controverso (pur se il concessionario ha pagato interamente il dovuto contestato); diversamente, ove si verta in ipotesi di condono, esso sarebbe applicabile solo per le annualità in cui non v'è stato il pagamento al 100%, non essendo possibile, altrimenti, l'applicazione del condono" con riferimento a tali annualità. E la Cassazione (Sez. Un., 15/3/2022, n. 8475), l'ha classificato proprio come "misura straordinaria e di stretta interpretazione, che mira a definire, attraverso il pagamento di una somma di danaro, il contenzioso legato agli inadempimenti dei concessionari del demanio marittimo". Conseguentemente, occorre accedere a una interpretazione restrittiva della norma che determina l'impossibilità di farsi luogo a restituzione di somme o alla eventuale compensazione con canoni futuri non pagati. Ciò in quanto il comma 2 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, a proposito della rideterminazione dei canoni concessori per le pertinenze demaniali, prevede: "Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni"». Per la Corte, il legislatore, "temendo che la nuova normativa potesse in qualche misura comportare pagamenti in misura inferiore, con riferimento ai nuovi canoni per le pertinenze demaniali, ha ritenuto di non consentire la restituzione di somme già pagate, con riferimento al periodo precedente". Pertanto, se per un anno si è

versata una somma superiore al 30% del dovuto, per quell'anno non sarà necessario alcun pagamento integrativo, attraverso l'adesione al condono, ma non si potrà né compensare né ottenere la restituzione di quanto pagato in più. Del resto, “costituisce principio generale quello per cui, una volta che la società ha scelto di beneficiare del condono demaniale, può pagare solo il 30% del contributo effettivamente dovuto, ma, con riferimento a ciascuna annualità, nella sola ipotesi di inadempimento a tale pagamento, senza poter rivendicare la restituzione di somme o la compensazione al fine di evitare i pagamenti dei canoni futuri”^[3].

Vi è, infine, da considerare la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente in relazione alla violazione degli artt. 2, 3, 24, 51, 97 e 111 della Costituzione che, per la Corte, risulta manifestamente infondata. Secondo la ricorrente, l'interpretazione dei giudici di merito comporterebbe un *vulnus* di costituzionalità, in quanto il concessionario totalmente moroso conseguirebbe uno sconto del 70% delle somme complessivamente richieste, mentre il concessionario totalmente adempiente non conseguirebbe alcuno sconto, «ancorché egli abbia contestato di volta in volta la misura del canone». Per la ricorrente il ricalcolo andrebbe compiuto anche per le annualità in cui il pagamento dei canoni è stato integrale, pur contestato, altrimenti situazioni simili riceverebbero un trattamento differenziato, che andrebbe a premiare la parte privata «più negligente nei confronti della controparte pubblica». Ma, per la Corte, “ciò rientra, a pieno titolo, proprio nella situazione tipica di ogni ipotesi condonistica, con riferimento a ciascuna annualità. La tesi per cui il beneficio dello stralcio al 30% deve essere applicato a tutte le somme richieste a titolo di canone, anche se versate in precedenza interamente, per la Corte stride contro la natura stessa dell'istituto deflattivo, che, quale condono e non misura transattiva, può essere applicato sì per ciascuna annualità, ma solo in caso di inadempimento da parte della concessionaria e non certo nell'ipotesi in cui la stessa abbia pagato il 100% del canone. Il condono demaniale adempie alla sola funzione di consentire la richiesta su base volontaria di adesione alla definizione di quanto dovuto (Cass., n. 21922 del 2024) e costituisce espressione di libera scelta della società, che può richiederlo o meno, nelle diverse annualità.

4. Le questioni interpretative poste dal contenzioso insorto in merito di condono demaniale

La sentenza n. 20709/2026 della Cassazione reca nel proprio corpo plurime contraddizioni che merita mettere in luce.

Preliminarmente, giova riportare l'intero art. 100 del DL n. 104/2020 (eccettuati i commi irrilevanti in questa sede o abrogati), per modo che sia più agevole consultarne il dato testuale, vero elemento inficiante l'interpretazione adottata nella pronuncia in commento.

Orbene, riguardo alla corretta individuazione della base di calcolo della percentuale prevista per la definizione agevolata dei contenziosi in materia di canoni demaniali marittimi, la Corte di Cassazione ha ritenuto che tale percentuale debba essere applicata sull'intero importo dovuto all'amministrazione, anche laddove una parte di esso sia già stata versata dal concessionario (sebbene non integralmente per poter accedere alla misura deflattiva), procedendo poi alla

deduzione dei pagamenti effettuati.

Tale conclusione, però, sembra confliggere col dato letterale dell'art. 100. Invero, nel fornire il criterio di calcolo del condono, il comma 7 fa riferimento alle "somme richieste". Tale espressione, nella sentenza in commento, viene invece riferita all'importo "dovuto", prescindendo dalla circostanza che una parte di esso sia già stato corrisposto, e non costituisca più oggetto di pretesa. Il dettato normativo esplicita il riferimento alle somme *richieste*, ovverosia quelle pretese e per le quali si contende, in quanto – evidentemente – *ancora* dovute ed esigibili: del resto, la definizione agevolata opera sul contenzioso pendente, non potendo che impattare sul debito residuo, ossia su quanto costituisce *ancora* oggetto di contestazione al momento in cui viene presentata domanda in tal senso da parte del concessionario. Le somme già versate, invece, sono definitivamente entrate nel patrimonio pubblico a parziale (o integrale, se del caso) soddisfo del debito originario – il dovuto – non potendo più essere *richieste*, poiché trattasi di somme versate in adempimento, sebbene parziale o inesatto, di quello.

Diversamente (e più correttamente), secondo l'interpretazione proposta dall'amministrazione, dato che la legge non usa il termine "dovuto" (come pure fa in altri commi dello stesso articolo), ma "richiesto", occorrerebbe valorizzare la diversa scelta lessicale del legislatore e propendere per intendere qui, al comma 7, che la concessionaria debba pagare «il 30% della somma *ancora* dovuta e in contestazione», cioè il *quantum* richiestole in sede contenziosa, che non è necessariamente il dovuto. Tanto però, per la Cassazione, favorirebbe coloro che non hanno versato alcunché, o che hanno pagato solo in minima parte, rispetto a chi ha versato somme maggiori. Realmente, un simile effetto iniquo non sembra potersi collegare alla interpretazione proposta dall'amministrazione, poiché le somme richieste, ove già parzialmente pagate, non fanno altro che ridurre il residuo (ancora) richiesto e dunque chi nulla abbia mai versato non sarà avvantaggiato maggiormente degli altri, ma solo nella misura in cui il legislatore ha stabilito che ciò avvenga^[4]: non va dimenticato, infatti, che il condono è in se stesso una misura, in qualche modo, di ingiustizia sostanziale, assuntane la natura di stralcio dei debiti, e quindi sconta la determinazione di un trattamento diseguale tra coloro che, con correttezza, hanno esattamente adempiuto al proprio debito e coloro i quali, invece, si sono resi inadempienti; e ciò, sebbene chi ha adempiuto possa poi aver contestato i criteri di calcolo utilizzati per quantificare il dovuto^[5].

Deve poi notarsi che la Corte, in parte motiva, si riporta al dettato letterale del condono 2013 – dettato che però è cambiato nel 2020 – e, anche nel citare i propri precedenti (niente affatto univoci, per vero), richiama la giurisprudenza intervenuta su detta norma, diversa e precedente. In particolare, all'art. 1 commi 732 e 733 della citata legge n. 147/2013, si prevedeva – tra l'altro – che: *“al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime (...), i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, [potessero] essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme **dovute**; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un*

importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore" e "733. (...) La definizione si perfeziona con il versamento dell'intero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione; in caso di versamento rateizzato, entro il predetto termine deve essere versata la prima rata".

Come già osservato, il decreto-legge n. 104/2020, art. 100, comma 7, si riferisce invece alle **"somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo"**; il che rende evidente come le due norme si differenzino dal punto di vista letterale: le "somme dovute" della previgente normativa divengono "somme richieste" e il legislatore chiarisce *"dedotte le somme eventualmente già versate"*, sì, ma *"a tale titolo"*^[6].

La scelta ermeneutica della Cassazione poggia, sicché, sul dato letterale della normativa del 2013, non più vigente, dalla quale lo stesso Legislatore nel 2020 si è discostato. Dunque, lungi dal poter concludere che vada confermata "la tesi per cui, anche con l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, devono essere considerate, per ciascuna annualità, anche le somme versate, al fine del raggiungimento della quota del 30% dei canoni dovuti, con l'applicazione del condono", sembra che proprio in questa falsa analogia si annidi la fallacia logica delle motivazioni offerte dalla Corte.

Pertanto, applicando il 30% all'intero importo dovuto a titolo di canone demaniale e deducendo successivamente le somme già versate a tale titolo, si ottiene un calcolo svantaggioso per le finanze pubbliche, determinandosi effetti gravemente negativi per le casse erariali con un contestuale effetto premiante verso il privato inadempiente, posto nella condizione di godere un doppio vantaggio: il condono in sé – e la somma a stralcio in cui esso consta –, abbattuta ulteriormente in ragione dell'interpretazione normativa della Corte, sebbene oltre il perimetro letterale della legge che lo prevede. Infatti, l'interpretazione della Corte offre agli stessi inadempienti un'utilità di gran lunga superiore a quella derivante dal condono e che si sostanzia in un doppio beneficio, capace di rendere perfino efficiente l'inadempimento^[7]. Non aver pagato i canoni dovuti significa essere ammessi al condono e autorizzati a versare il 30% delle somme ricalcolate sulla base di questa interpretazione niente affatto attagliata sul dato letterale. Epperò, se il legislatore avesse voluto fare riferimento alle somme dovute l'avrebbe detto, solo che ha scelto di parametrare il calcolo alle somme richieste, ed è facile capire che la ragione è la sede contenziosa in cui trova applicazione la fattispecie di cui al comma 7 dell'art. 100 in analisi. Sicché, l'unica conseguenza discriminante o irragionevole nella considerazione della platea dei debitori sembra sia quella che deriva dall'interpretazione della Cassazione^[8].

Ancora sui rilievi critici intorno alla sentenza in commento, valga considerare, ad ulteriore conforto dell'irragionevolezza della pronuncia, il successivo comma 9 dell'art. 100, DL n. 104/2020. La disposizione conferma l'alterità semantica tra "dovuto" e "richiesto" e inoltre chiarisce che sono la liquidazione e il pagamento, nei termini assegnati degli importi del comma 7, a costituire a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti proprio per le annualità considerate e non è, quindi, il comma 7 di per sé a introdurre un criterio di ricalcolo (come avviene, invece, al comma 2 o 3 dello stesso articolo)^[9] e ciò altro non può voler significare che, una volta pagato il 30% del richiesto si estingue il dovuto. Senza che nulla si possa più

pretendere dal concessionario: il pagamento è tombale ed estingue il debito (originario) integralmente.

Conclusivamente, la sentenza sostituisce alla nozione di “somma richiesta” quella di “somma dovuta” senza che tale equiparazione trovi fondamento normativo e perciò l'interpretazione che ivi viene offerta sembra soverchiare la lettera della legge, stravolgendone completamente il significato. Invero, da nessuna parte del dato legale è rintracciabile la conferma dell'introduzione di un nuovo criterio di calcolo dei canoni concessori, a valere per tutti i canoni oggetto del contenzioso. Anzi, come visto, in sede contenziosa il richiesto non può che fare riferimento alle somme poste *sub iudice* o di cui si contende in via amministrativa, mentre il comma 9 dimostra che il versamento in quota percentuale del richiesto estingue il dovuto. Ed è solo nel caso in cui un concessionario non abbia pagato alcunché che il richiesto presumibilmente corrisponderà al dovuto, eccettuati interessi e spese di lite, la cui pretesa è ragionevole che sia stata avanzata dalla parte pubblica nei contenziosi pendenti. Orbene, interpretare la norma che dispone un condono, legge speciale, oltre il perimetro semantico del dato letterale è operazione illegittima, che integra uno sconfinamento del potere giurisdizionale in scelte di politica legislativa^[10]. Piuttosto, l'argomento letterale, primo tra i criteri ermeneutici con cui il giudice è chiamato ad applicare la legge, scolpito nell'art.12 delle Preleggi e confermato da consolidata giurisprudenza quale principio assolutamente generale, valido in ogni ramo dell'ordinamento, dal tributario all'amministrativo, al processuale (*cfr.*, Cass. SSUU n. 23051/2022, SSUU n. 20181/2019, SSUU n. 8091/2020), pare confermare l'interpretazione normativa proposta dall'amministrazione. Viepiù che il Supremo Consesso nomofilattico ha ritenuto l'interpretazione letterale prevalente anche sull'intenzione legislativa, l'interprete non potendo correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che esso sia inadatto rispetto alla finalità pratica della norma stessa (*cfr.* Cass. n. 24165/2018)^[11]. E ciò, in effetti, dimostra di voler fare la Cassazione, allorché statuisce: “Ma in tal caso sarebbero stati favoriti coloro che non avevano versato alcunché, o solo in minima parte, rispetto a coloro che avevano versato somme maggiori”^[12].

A tale riguardo, oltre ai citati profili di contraddittorietà interna alla sentenza, mette conto soffermarsi sul rischio di ingiustificati vantaggi per i concessionari che nulla abbiano versato rispetto a coloro che hanno versato tutto o parte dell'importo richiesto, che la Cassazione scongiurerebbe mediante il criterio di calcolo che presceglie (facendo così salvo l'art. 3 Cost.). Realmente, la Corte finisce per interpretare estensivamente il dato legale, integrandolo in modo inammissibile già in via generale e, soprattutto, ove si verta al cospetto di una legge speciale, come è il DL n.104/2020, che è la Corte stessa a definire tale. Non si può applicare la norma in senso estensivo, forzandone il dato letterale al punto da introdurre un non previsto criterio di ricalcolo, con efficacia perfino retroattiva, pensando di dover porre rimedio, mediante l'interpretazione, all'effetto che altrimenti si realizza (qui, di discriminazione e, peraltro, solo assuntamente). Ciò, in quanto quella del legislatore è una scelta. E come tale insindacabile, dovendola i giudici doverosamente rispettare, applicandone le prescrizioni. Ove l'interprete dubiti del carattere discriminatorio del contenuto normativo, sta dubitando della sua tenuta costituzionale e certo è possibile promuovere un incidente di legittimità, investendone la Consulta^[13].

In sostanza, secondo la pronuncia in commento, così come essa interpreta la legge è l'unico modo di farlo conformemente a Costituzione (con riguardo al parametro di cui all'art. 3 Cost.). Diversamente, cioè come propone l'amministrazione, si crea una disparità che certo la legge non può volere. Ma proprio qui sta l'errore: la legge può ben volerlo, perché la scelta legislativa è insindacabile, in quanto è scelta politica, e tuttavia ciò non legittima i giudici a correggerla mentre l'applicano, essendo deputata a tale scopo soltanto la Corte Costituzionale. In ciò consta, infatti, il limite della interpretazione (anche se costituzionalmente orientata), che non può tradursi nella sostituzione del dato letterale, nemmeno allorché il legislatore sbaglia effettivamente o l'effetto delle scelte linguistiche si mostri almeno distonico, se non propriamente confliggente, rispetto alla *ratio legis*.

Infine, per completezza, si noti che anche sull'interpretazione offerta del comma 2, art. 100, ai fini di cui al condono e, in particolare, per quanto di relativo alla possibilità di restituire somme al concessionario che abbia versato somme superiori al 30% per ciascuna annualità in base al ricalcolo proposto dalla Cassazione, sembrano doversi rilevare alcuni aspetti di illegittimità e contraddittorietà della pronuncia in commento.

Come si è visto, la Corte sostiene che costituisce principio generale quello per cui, una volta che la concessionaria abbia scelto di beneficiare del condono demaniale, può pagare solo il 30% del contributo effettivamente dovuto, con riferimento a ciascuna annualità, nella sola ipotesi di inadempimento almeno parziale di tale pagamento, ma senza poter rivendicare la restituzione di somme o la compensazione su canoni futuri. Tuttavia, se tanto appare condivisibile nelle conclusioni, non si vede come si possa attribuire copertura a detto principio muovendo dal comma 2 dell'art. 100, norma che, lungi dal detenere un carattere generale nella sistematica della disposizione in parola, solo si limita a modificare (per le concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa) i criteri di calcolo delle quote concessorie relative alle pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, estendendovi – per il futuro, a partire dal 2021 – il criterio tabellare già in uso per le opere di difficile rimozione.

Piuttosto, la disciplina del condono (comma 7) non prevede la restituzione né la compensazione. Quindi, l'avvenuto pagamento costituisce adempimento dell'obbligazione del concessionario e nel momento in cui avviene esaurisce i propri effetti; peraltro, al momento del pagamento, trattandosi di una somma presuntivamente dovuta, benché contestata, non sembra dar luogo ad alcun indebito arricchimento in capo allo Stato, trattandosi semmai della corretta quantificazione del dovuto che è, però, certamente tale, in ragione della sussistente concessione. E, del resto, come conferma la stessa Cassazione, il concessionario che ciò non condividesse potrebbe ben evitare di avvantaggiarsi del condono, persistendo nell'azione, nella convinzione di vincere il contenzioso pendente ^[14].

Nuovamente, la Cassazione ha dimostrato di non valorizzare il dato letterale, escludendo la ripetizione delle somme versate in eccedenza (e tali in base a un già illegittimo criterio di calcolo, non previsto dalla legge), mancando di considerare, al riguardo, il silenzio del comma 7 – specie se logicamente raffrontato con le previsioni del comma 3, art. 100, ove è ammessa la compensazione del maggior versato sui debendi canoni futuri. Il motivo addotto dalla Corte per ridurre la portata testuale del comma 3 è che esso riguarderebbe “la nautica da diporto ..

quindi una diversa fattispecie” rispetto a quella di cui si occupa il condono (che però trova applicazione anche alla nautica da diporto!). Inoltre, non si comprende in base a quale criterio logico il comma 2, relativo ai canoni per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni nelle sole concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa, avrebbe invece attitudine a essere inteso come parametro generale, riferibile a tutto il condono, mentre il comma 3 no^[15]. Il comma 3, per vero, nell'estendere lo spazio applicativo del criterio di calcolo rinnovato al comma 2 anche alle strutture dedicate alla nautica da diporto, sconfessa la posizione della Cassazione, confermando l'autonomia delle due previsioni e, allorché prevede espressamente la compensazione delle somme versate in eccedenza rispetto a quelle dovute con quelle da versare allo stesso titolo, conferma che *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Tanto fa, allora, parlare il silenzio di cui al comma 7 relativamente a ipotetiche compensazioni o ricalcoli, poiché esso non ne contempla. Ciò, proprio a differenza di quanto previsto al comma 3 (che si riferisce, peraltro, a concessionari in regola con i pagamenti e non coinvolti in contenziosi e che parrebbe ragionevole premiare – essi sì – con un ricalcolo retroattivo dei canoni).

Una simile circostanza sembra confermare che, nell'introdurre una norma eccezionale quale è un condono, laddove avesse voluto prevedere forme di compensazione, il legislatore l'avrebbe fatto (*rectius*: l'avrebbe dovuto fare) espressamente.

Numero registro generale 7403/2025

Numero sezionale 1334/2026

Numero di raccolta generale 20709/2026

Data pubblicazione 18/06/2026

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Dott. Guido Mercolino

Presidente

Condono demaniale; somme versate in ecce-denza; restituzione o compensazione

Dott. Luciano Varotti

Consigliere

Dott. Laura Scalia

Consigliere

Dott. Luigi D'Orazio

Consigliere Rel.

Dott. Federico V.A. Rolfi

Consigliere

CC 25/3/2026 CC

Cron. n. 7403/2025

R0N. 11368/2017

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 7403/2025 r.g. proposto da:

A, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa, giusta procura speciale in calce al ricorso, dall'Avv. Ettore Nesi, il quale dichiara di voler ricevere le notifiche e le comunicazioni relative al presente procedimento all'indirizzo di posta elettronica certificata indicato

- **ricorrente** -

CONTRO

Agenzia del Demanio, in persona del Direttore pro tempore, rappresentata e difesa, dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliata ex lege, in Roma Via dei Portoghesi, n., 12

- **controricorrente** -

E

Comune di Viareggio, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al controricorso, dall'Avv. Maria Lidia Iascone dell'Avvocatura Comunale, la quale dichiara di voler ricevere copia comunicata ai soli fini dell'art 133 cpc le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento all'in-dirizzo di posta elettronica certificata indicato

- **controricorrente** -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Firenze n. 1778/2024, depo-sitata il 24/10/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25/3/2026 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio.

RILEVATO CHE:

1. A era contitolare, unitamente a B, di una concessione demaniale situata nel Comune di Viareggio, avente ad oggetto l'occupazione di una zona demaniale marittima della superficie di mq. 522,83, con sovrastante manufatto di proprietà dello Stato, allo scopo di utilizzare la sala caffè con piccolo ristoro, sale esposizione d'arte e locale per la preparazione e distribuzione di prodotti fast-food.

La società impugnava, a partire dal 2014, con vari ricorsi al Tar, tutti definiti, una serie di atti e ordini di introito emessi dal Comune, a seguito del mancato pagamento da parte della società dei canoni 2007-2014, a titolo di conguaglio canoni, ai sensi dell'intervenuta legge in tema di canoni demaniali marittimi di cui all'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006, e per gli anni 2016-2018 per intero.

Veniva contestata anche la destinazione commerciale del com-pendio e la relativa superficie su cui applicare il canone demaniale.

Il ricorso dinanzi al Tar Toscana n. 1898/2014 veniva rigettato con sentenza n. 800 del 2018, che riteneva legittima la determina-zione della superficie commerciale in mq. 250, anziché in

soli mq. 65, come auto-dichiarato dai concessionari.

Allo stesso modo veniva ritenuta legittima la destinazione com-merciale, come emergeva dalla stessa concessione demaniale.

Il ricorso n. 764/2015 dinanzi al Tar Toscana veniva rigettato con sentenza n. 891/2018, passata in giudicato, che rigettava il parallelo ricorso n. 751/2015, avverso i medesimi atti impugnati anche dalla A, presentato dall'altro concessionario cointestatario B.

Il ricorso dinanzi al Tar Toscana R.G. n. 1823/2015, e i successivi sette motivi aggiunti, venivano definiti con la sentenza di rigetto n. 1685/2019.

2. A seguito delle sentenze di rigetto di primo grado, alcune delle quali definitive, la società provvedeva al pagamento dei canoni per gli anni 2010-2018, oggetto del contenzioso definito dinanzi al Tar Toscana.

La società non provvedeva al pagamento integrale dei canoni per gli anni successivi, 2019-2020, impugnando i relativi atti di introito.

3. Ai sensi dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, la società in data 7/12/2020 rivolgeva istanza al Comune di Viareggio e all'Agenzia del demanio per la definizione agevolata del 30% di cui al comma 7 dell'art. 100.

In particolare, chiedeva che tale percentuale del 30% fosse applicata a tutte le somme richieste, ivi comprese quelle pagate integralmente per gli anni dal 2010 sino al 2018, e non soltanto per le somme ancora da versare a titolo di canone demaniale per gli anni 2019 e 2020.

Di qui l'esistenza di un credito a favore della società per euro 235.965,19, a fronte del nuovo canone «agevolato» da riferire, dunque, non soltanto alle annualità per le quali non erano stati effettuati i pagamenti, e quindi per gli anni 2019 e 2020, ma per tutti i canoni dal 2010 al 2020, ivi compresi i canoni già versati dal 2010 al 2018 compreso.

Di qui la richiesta di voler compensare l'importo dovuto, a fronte del nuovo canone agevolato, da riferire indistintamente a tutte le annualità dal 2010 al 2020.

4. Il Comune di Viareggio in data 28/6/2021 accoglieva l'istanza di definizione agevolata, con gli ordini di introito n. 1 e n. 2, rideterminando, con la riduzione del 30%, unicamente il canone del 2019 ed il canone del 2020, in attuazione di quanto indicato nella nota dell'Agenzia del demanio del 16/4/2020.

Per l'Agenzia del demanio, infatti, sulla base del disposto normativo, non vi era margine per procedere alla restituzione delle somme già introitate dallo Stato per l'uso delle pertinenze destinate ad attività commerciale, né alla compensazione delle somme versate in eccedenza.

La società non provvedeva al versamento ridotto entro il 30/9/ 2021.

In ragione di ciò l'Agenzia del demanio, con nota del 30/10/2021, invitava il Comune di Viareggio a provvedere all'adozione degli ordini di introito 2019 e 2020 per l'intera somma dovuta, senza la decurtazione al 30%.

5. La società proponeva citazione dinanzi al Tribunale di Firenze, chiedendo di accertare l'estensione dei benefici, ossia il pagamento del 30%, a tutte le somme richieste nel periodo dal 2010 al 2020, con condanna dell'Amministrazione erariale alla rifusione delle somme eccedenti, previa applicazione della compensazione della somma dovuta dalla società per le annualità 2019 e 2020, le uniche per le quali non era stato effettuato il pagamento, né parziale né integrale, mentre per gli anni dal 2010 al 2018 i pagamenti erano stati integrali, a seguito di rigetto del ricorso giurisdizionale dinanzi al Giudice amministrativo.

6. Il Tribunale di Firenze, con sentenza n. 482/2023, rigettava le richieste.

Chiariva che l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020 doveva essere interpretato nel senso che il 30% del dovuto faceva riferimento al complessivo importo richiesto, sicché chi avesse pagato in misura superiore al 30% non era tenuto a pagare ulteriori somme.

Poiché l'attrice si trovava in tale ultima situazione, avendo pagato per il periodo 2010-2018 somme superiore al 30%, non doveva pagare alcunché, ma non aveva certo diritto alla restituzione e/o alla compensazione, prevedendo il comma 2 dell'art. 100 che erano «fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della presente disposizione».

In sostanza, la norma non poteva essere interpretata nel senso «di andare a danno dello Stato, che per il solo fine di chiudere i contenziosi già pendenti in materia di canoni, vada a rinunciare a somme già riscosse prima dell'entrata in vigore del decreto, che contiene una norma speciale, da applicarsi secondo il tenore letterale della stessa».

7. Proponeva appello la società, deducendo, in particolare, l'av-venuta violazione del comma 2 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, in quanto tale comma non presentava alcun collegamento diretto, formale o sostanziale, con le previsioni inerenti al beneficio disciplinato successivi commi 7, 8, 9 e 10 del medesimo articolo.

Evidenziava che la *ratio* della misura agevolatrice non era quella del condono fiscale, trattandosi di una transazione *ex lege*, che aveva ad oggetto la misura del canone inteso come corrispettivo di diritto pubblico che era dovuto al concessionario per il godimento di un bene demaniale.

Vi era poi violazione dell'art. 112 c.p.c., per omessa pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 12 delle preleggi.

Il beneficio doveva poi incidere anche su sanzioni ed interessi.

8. La Corte d'appello di Firenze, con sentenza n. 1778/2024, depositata il 24/10/2024, rigettava l'appello, pur modificando la motivazione della sentenza di prime cure.

Premetteva che l'Agenzia del demanio aveva effettivamente accolto l'istanza di definizione agevolata ex art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2000, per le annualità 2019 e 2020, ma non aveva consentito che le somme dovute in più per gli anni 2010-2018, pagate integralmente, potessero essere utilizzate a titolo compensativo.

Per la società il dovuto per gli anni dal 2010 al 2020 era di euro 462.921,65, comprensivo di quanto pagato - in forma integrale - per gli anni dal 2010 al 2018; la società avrebbe dunque dovuto versare euro 138.876,50, ma, avendo versato la somma di euro 374.841,69, voleva compensare il maggior versato con quanto dovuto, chiedendo la restituzione del versato in eccesso pari ad euro 235.965,19.

Tale interpretazione, ad avviso della Corte distrettuale, non era condivisibile, in quanto postulava la rimodulazione del canone concessorio pertinenziale, di cui al comma 2 dell'art. 100, in via retroattiva, con il 30% applicabile anche alle somme integralmente pagate, ipotesi, questa, non contemplata dalla norma.

In realtà, il canone richiesto dal Comune di Viareggio (salvo l'esito del contenzioso) era il canone intero applicabile ad ogni singola annualità per il quale era stato richiesto.

Se esso era stato versato in misura inferiore al 30%, la parte inadempiente era ammessa al pagamento del 30%; se era stato versato più del 30%, certamente non era ammessa la restituzione né la compensazione, come previsto proprio dal comma 2 dell'art. 104.

Questo era il significato da attribuire alla frase «sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della presente disposizione».

Ciò significava che quanto versato, peraltro in inadempimento di obbligazione contratta e valida, salvo la pendenza del contenzioso, non era suscettibile di ricalcolo e restituzione.

Del resto, una diversa interpretazione non sarebbe sfuggita ai dubbi di legittimità costituzionale, stante la disparità di trattamento non giustificabile: prevedere la restituzione (e non lo sconto) a chi ha versato meno del dovuto, rispetto chi ha versato tempestivamente l'intero.

Se infatti il contenzioso in corso salvava la costituzionalità della disposizione legislativa rispetto a chi aveva tempestivamente versato l'intero, «ciò non può ovviamente valere a fondare un inammissibile sperequativo obbligo restitutorio da parte dello Stato».

Il calcolo del 30% doveva essere effettuato anno per anno.

La previsione poi di cui al comma 3 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020, con riferimento alle concessioni per la nautica da diporto, ove si prevedeva la compensazione del maggior versato negli anni antecedenti con il minor canone stabilito dalla norma, aveva efficacia retroattiva, ma riguardava una diversa fattispecie.

Comunque si volesse poi qualificare la fattispecie, transazione *ex lege* oppure condono, ciò

era irrilevante.

La volontà del legislatore era quella di chiudere il contenzioso pendente con il riconoscimento di una pretesa economica inferiore al domandato, rispondendo alla volontà di una composizione bonaria della lite che verteva sul passato.

9. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la società, depositando anche memoria scritta.

10. Hanno resistito con controricorso sia l'Agenzia del demanio sia il Comune di Viareggio, depositando anche memoria scritta.

CONSIDERATO CHE:

1. Con il primo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione dei commi 2, 3 e 7 dell'art. 100 decreto-legge n. 104 del 2020 e s.m.i. Sulla erroneità della sentenza impugnata per avere respinto il primo motivo di appello. La irrilevanza dei commi secondo e terzo dell'art. 100 D.L. n. 104/2020 s.m.i., al fine di delineare l'ampiezza del beneficio ex comma 7 del medesimo art. 100».

La tesi sostenuta dalla società è quella per cui lo stralcio al 30%, previsto dal comma 7 dell'art. 100, si applichi a tutte le somme richieste a titolo di canone demaniale marittimo, per gli anni dal 2010 al 2020, ancorché già versate, avendo la società pagato interamente il canone per gli anni dal 2010 al 2018 e restando da pagare esclusivamente i canoni dal 2019 al 2020.

Se, dunque, il concessionario ha già pagato, per tutte le annualità per il periodo dal 2010 al 2020, somme superiori al 30% di quelle richieste, per poter beneficiare della definizione agevolata non dovrebbe versare ulteriori somme.

Anzi, avrebbe diritto al rimborso di quanto versato in eccesso, ovvero alla compensazione con i canoni futuri.

La Corte d'appello, invece, ha ritenuto che la società, che ha versato più del 30%, non è ammessa alla restituzione né alla compensazione, come previsto dal comma 2 dell'art. 100 della legge n. 104 del 2020.

Tuttavia, ad avviso della ricorrente, la motivazione della Corte d'appello è erronea laddove ha ritenuto che la concessionaria abbia invocato un'applicazione retroattiva della previsione di cui al comma 2 dell'art. 100.

Per la ricorrente, invece, il comma 2 dell'art. 100 avrebbe un ambito applicativo completamente diverso da quello di cui al comma 7 del medesimo articolo.

Con il comma 2 dell'art. 100, infatti, il legislatore avrebbe inteso innovare i criteri di calcolo del

canone pertinenziale, con efficacia *ex nunc*, mentre con il comma 7 dell'art. 100 il legislatore avrebbe in-teso regolare la composizione in via transattiva del contenzioso pendente e inerente alla previgente disciplina di calcolo dei canoni pertinenti.

Il comma 2 dell'art. 100 recherebbe «una previsione del tutto scissa e autonoma dalla previsione di cui al settimo comma». Tra l'altro, il comma 2 dell'art. 100 si applicherebbe a tutti i concessionari pertinenti, indipendentemente dal fatto che abbiano un contenzioso pendente oppure no.

Tuttavia, sia il Tribunale che la Corte d'appello hanno erroneamente affermato che le somme già versate non sono suscettibili di ricalcolo e il concessionario non ha diritto alle restituzioni e/o compensazioni ove abbia pagato già in misura superiore al 30%.

Inoltre, il comma 3 dell'art. 100 – per i giudici di merito ? sarebbe dedicato unicamente alla riforma dei canoni dovuti per la realizzazione e la gestione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, mentre per la ricorrente il comma 3 prevede espressamente un meccanismo di calcolo/restituzione/compensazione, ma esso «è applicabile a qualunque concessionario, quando anche non vanti alcun contenzioso pendente».

Il comma 3 dell'art. 7, dunque, non rilevarebbe ai fini di stabilire l'ampiezza del beneficio del comma 7.

Con riferimento alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, il legislatore avrebbe stabilito che la riforma avesse efficacia *ex tunc*, con conseguente operatività del meccanismo di conguaglio tra canoni pregressi e canoni dal 2021 in avanti ivi previsto, indipendentemente dall'avere il concessionario un contenzioso pendente in materia di canoni.

Per tale ragione il comma 2 dell'art. 100 non potrebbe riflettersi sull'operatività della misura deflattiva prevista dal successivo comma 7.

Pertanto, le disposizioni recate dai commi 2 e 3 dell'art. 100 non sarebbero applicabili alla definizione agevolata prevista al comma 7 del medesimo articolo.

Entrambi i commi, sia il secondo che il terzo, sarebbero applicabili alla generalità degli interessati indipendentemente dalla pendenza del contenzioso.

Tali disposizioni non possono orientare l'interpretazione del comma 7 dell'art. 100.

Sarebbe dunque fondata la richiesta della società di ottenere la restituzione e/o compensazione di quanto versato a titolo di canone per gli anni 2010-2020 in misura superiore al 30%.

2. Con il secondo motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 24, 51, 97, 111 Costituzione; violazione e falsa applicazione dei commi 2, 3 e 7 dell'art. 100 decreto-legge 104/2020 s.m.i., Sotto ulteriore profilo: violazione e falsa applicazione dell'art. 1965 c.c. Sulla asserita disparità di trattamento che sarebbe determinata

dalla estensione del beneficio ex art. 100, comma 7, a tutte le somme richieste anche se già pagate.

Sulla asserita irrilevanza della questione di legittimità costituzionale posta dalla società A con il quarto motivo di appello».

La Corte d'appello ha ritenuto che, ove venisse riconosciuto il diritto della concessionaria a ottenere la restituzione e/o compensazione di quanto versato a titolo di canone in misura superiore al 30% delle somme richieste, si darebbe luogo ad una disparità di trattamento rispetto a chi ha versato per intero le somme richieste.

Vi sarebbe dunque disparità di trattamento non giustificabile, nel prevedere la restituzione (e non lo sconto) a chi ha versato meno del dovuto, rispetto a chi ha versato tempestivamente l'intero.

Se però il comma 7 dell'art. 100 fosse interpretato nel senso prospettato dei Giudici di merito, il concessionario totalmente moroso potrebbe conseguire uno sconto del 70%; il concessionario totalmente adempiente non potrebbe nemmeno accedere al beneficio; il concessionario parzialmente adempiente potrebbe accedere al beneficio in misura inversamente proporzionale, poiché più avrebbe pagato meno sconto gli verrebbe riconosciuto.

Di qui la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Al contrario, sarebbe l'interpretazione delle Corti di merito a concretizzare una evidente disparità di trattamento tra i concessionari che hanno pagato, in tutto o in parte, i canoni, pur contestandone i criteri di calcolo, e quelli che invece, contestati i criteri di calcolo, non hanno pagato le somme richieste a titolo di canone.

Il legislatore del 2020 avrebbe così premiato i concessionari massimamente negligenti nel pagamento dei canoni.

Il concessionario totalmente moroso potrebbe conseguire uno sconto del 70% delle somme complessivamente richieste; il concessionario totalmente (o massimamente) adempiente non conseguirebbe invece alcuno sconto, ancorché egli abbia contestato di volta in volta la misura del canone.

Pertanto, ove venisse confermata l'interpretazione della norma dei giudici di merito, sussisterebbe la questione di legittimità costituzionale dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 per disparità di trattamento, irragionevolezza e illogicità, sia in relazione agli artt. 2, 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, sia in relazione all'art. 51 della Costituzione.

Il comma 7 dell'art. 100, inoltre, non concreta un condono di tipo tributario, ma una transazione *ex lege*, volta a deflazionare il contenzioso.

L'unico modo per sottrarsi all'alea dei giudizi in corso è stato quello di riconoscere il beneficio sulla totalità dei canoni contestati, ancorché pagati integralmente.

I concessionari «che non hanno mai versato niente a titolo di canoni, si troverebbero infatti a beneficiare di uno stralcio effettivo sui canoni del 70%. Coloro che hanno versato canoni in tutto o in parte, vedrebbero riconoscersi così un beneficio inferiore. La totale negligenza di alcuni verrebbe perciò premiata. Mentre i concessionari più diligenti sarebbero penalizzati».

3. Con il terzo motivo di impugnazione la ricorrente lamenta la «violazione del giudicato interno; violazione e falsa applicazione dei commi 2, 3 e 7 dell'art. 100 decreto-legge 104/2020 s.m.i., sotto ulteriore profilo. Sulla asserita necessità che il 30% dei canoni og-getto di definizione agevolata venga calcolato su base annua».

Il Tribunale aveva riconosciuto che, nel caso in cui il concessionario avesse già versato all'erario complessivamente importi pari al 30% dei canoni richiesti, al fine di essere ammesso alla definizione agevolata, non avrebbe dovuto versare all'erario somme ulteriori.

Tale capo della sentenza di primo grado non sarebbe stato oggetto di appello incidentale da parte delle Amministrazioni convenute.

La Corte d'appello avrebbe dunque violato il giudicato interno, avendo, invece, affermato che la misura del 30% del canone deve essere determinata sulle singole annualità.

Perciò non sarebbe rilevante il fatto che, complessivamente, nel periodo dal 2010 al 2020, il concessionario abbia pagato canoni in misura eccedente il 30%.

Se per la singola annualità sono state versate somme inferiori al 30%, affinché detta annualità venga ammessa alla definizione age-volata, il concessionario dovrebbe comunque corrispondere all'erario le somme che residuano per raggiungere la percentuale del 30%.

Nella specie, «malgrado la società A abbia complessivamente pagato importi eccedenti il 30% dei canoni richiesti per tutte le annualità dal 2010 al 2020, per poter beneficiare della definizione agevolata dei canoni 2019 e 2020, dovrebbe versare il 30% dei canoni richiesti per queste ultime due annualità».

Inoltre, le somme eccedenti il 30% versate per le annualità antecedenti (2010-2018) non potrebbero essere oggetto di rimborso e/o compensazione da parte dell'erario.

Tale interpretazione della Corte d'appello non potrebbe essere condivisa.

Nella specie, poiché la società ha pagato il canone complessivo per gli anni 2010-2020 pari ad euro 461.332,64, applicando a tale importo lo sconto del 30% alle sole annualità per il 2019 e 2020, significherebbe che: euro 374.841,69 sarebbe il canone dovuto per il periodo 2010-2018; euro 25.947,29 sarebbe il canone dovuto per il periodo 2019/2020.

In tal caso la società dovrebbe comunque pagare l'87% dei ca-noni richiesti, ottenendo cioè uno sconto del 13% anziché del 70%.

Ciò dimostrerebbe che il comma 7 dell'art. 100 deve essere in-terpretato nel senso che il

beneficio dello stralcio si applica a tutte le somme richieste a titolo di canone demaniale marittimo, ancorché già versate.

4. Con il quarto motivo di impugnazione si deduce la «violazione e falsa applicazione dei commi 2, 3 e 7 dell'art. 100 decreto-legge 104/2020 s.m.i., Sotto ulteriore profilo: violazione e falsa applica-zione dell'art. 1965 c.c. sulla asserita incompatibilità tra finalità deflattiva del contenzioso, perseguita dall'art. 100, comma 7, cit., e configurabilità di obblighi restitutori da parte dell'Erario».

E' erronea l'affermazione della Corte d'appello per cui la qualificazione della misura agevolativa prevista dal comma 7 dell'art. 100 quale transazione *ex lege* in luogo del condono sarebbe irrilevante.

In realtà, invece, il comma 7 dell'art. 100 non disciplina una sorta di condono tributario, avente ad oggetto le morosità pregresse; al contrario, codificherebbe una sorta di transazione *ex lege*, da cui conseguirebbe, a favore dello Stato e dei concessionari, una più equi-librata rideterminazione dei canoni, ove essi siano stati tempesta-mente contestati dai concessionari.

Tale previsione va dunque letta in combinato disposto con l'art. 1965 c.c.

La concessionaria non poteva che procedere al pagamento del canone per gli anni 2010-2018, in quanto dal mancato pagamento sarebbe conseguita l'automatica decadenza dalla titolarità della con-cessione.

Il canone demaniale, poi, non è un tributo erariale, ma un corrispettivo del valore oggettivamente attribuibile al bene dato in con-cessione.

Si sarebbe in presenza di un negozio sinallagmatico, con due obbligazioni principali: l'obbligazione principale dell'Amministrazione concedente, che è quella di far godere al concessionario il bene demaniale in via esclusiva; l'obbligazione principale del concessionario, che è quella di pagare alla PA concedente il corrispettivo dovuto per il godimento di tale bene e cioè il canone demaniale marittimo.

Negli anni dal 2000 e 2018, la società ha pagato interamente il canone liquidato dal Comune di Viareggio, pur contestandone la mi-sura in sede giurisdizionale.

Pertanto, la transazione codificata al comma 7 dell'art. 100 va riferita all'ammontare complessivo dei canoni che sono stati conte-stati in sede giurisdizionale, senza che da tale ammontare siano detraibili le somme che il concessionario, *obtorto collo*, ha pagato al solo fine di scongiurare la decadenza dalla concessione.

Alla integrale rinuncia da parte del concessionario privato al contenzioso inerente alla misura dei canoni dovrebbe corrispondere riconoscimento da parte dell'erario di uno stralcio esteso alla totalità dei canoni contestati, anche se già versati.

5. I motivi primo, terzo e quarto di impugnazione, che vanno esaminati congiuntamente per strette ragioni di connessione, sono infondati.

6. Devono essere affrontate due distinte questioni: 1) la prima attiene alla possibilità di scomputare, per ciascuna annualità, ai fini del pagamento del 30% del canone di concessione e del raggiungimento della relativa soglia prevista dalla legge (30%), ai sensi dello art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, anche le somme già versate, con riferimento a ciascuna annualità; 2) la seconda attiene, invece, alla prospettazione della ricorrente in ordine alla possibilità, ove siano state versate, per l'intero periodo dal 2010 al 2020, somme eccedenti il 30% dei contributi rispetto a quelli dovuti, di ottenere tali somme in restituzione o attraverso una compensazione, per il pagamento dei canoni futuri, nella specie anche per il pagamento dei canoni per gli anni 2009 e 2020, per i quali è stato omesso ogni pagamento.

Strettamente connessa alla seconda questione è quella relativa alla natura giuridica dell'istituto deflattivo di cui all'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020: se sia una transazione, come sostenuto dalla ricorrente, oppure un'ipotesi di condono.

Nel primo caso, infatti, sarebbe anche concepibile una riduzione del 30% sull'importo dell'intero periodo, dal 2010 al 2020, pur se la società ha pagato integralmente ciascuna annualità a partire dal 2010 fino al 2018, con esclusione dei pagamenti relativi agli anni 2009 e 2020.

Nella seconda ipotesi, invece, è chiaro che il condono è applicabile solo per le annualità in cui non v'è stato il pagamento al 100%, mentre nella specie risulta pacificamente che per ciascuna annualità dal 2010 al 2018 i pagamenti sono avvenuti nella loro interezza, e quindi a 100%, non rendendo possibile l'applicazione del condono per tali annualità.

7. La prima questione è stata già decisa da questa Corte nel senso che, in tema di condono previsto dall'art. 1, comma 732, della legge n. 147 del 2013, ai fini della determinazione della percentuale del 30% prevista da tale norma per accedere alla definizione agevolata del contenzioso, deve tenersi conto delle somme già versate dal contribuente all'amministrazione, anche se il pagamento è avvenuto in epoca precedente all'emanazione della disciplina condonistica (Cass., sez. 1, 5/8/2024, n. 21992).

Va, dunque, confermata la tesi per cui, anche con l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, devono essere considerate, per ciascuna annualità, anche le somme versate, al fine del raggiungimento della quota del 30% dei canoni dovuti, con l'applicazione del condono.

8. Deve muoversi, quindi, da quanto già affermato da questa Corte con riferimento all'art. 1, comma 732, della legge n. 147 del 2013.

9. Quanto al merito, la L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 732, stabilisce, testualmente: «nelle more del riordino della materia da effettuare entro il 15 ottobre 2014, al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, art. 3, comma 1, lett. b), n. 2.1), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, i

pro-cedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 con-cernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda allo ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dallo ente gestore».

Il successivo comma prevede che «la domanda di definizione, ai sensi del comma 732, nella quale il richiedente dichiara se intende avvalersi delle modalità di pagamento di cui alla lett. a) o di quelle di cui alla lett. b) del medesimo comma, è presentata entro il 28 febbraio 2014. La definizione si perfeziona con il versamento dell'in-tero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione...».

Per questa Corte (Cass., sez. 1, 4 gennaio 2022, n. 117), stando al tenore del dettato normativo, la definizione della lite rimane condizionata al fatto che: i) il procedimento giudiziario sia pendente e concerna il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze; ii) il contenzioso abbia ad oggetto l'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, art. 3, comma 1, lett. b), n. 2.1), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni; iii) sia previamente depositata una do-manda in tal senso; iv) venga effettuato il versamento in un'unica soluzione o rateizzato delle somme dovute (e solo nel caso di rateizzazione è necessaria l'approvazione del piano da parte dell'ente ge-store).

Inoltre, si è chiarito (Cass. n. 21992 del 2024), in linea con la pronuncia di questa Corte n. 117 del 2022, che le somme già versate dalla società non possono non essere valutate ai fini del condono e, soprattutto, la somma da pagare va determinata come il 30% delle somme «dovute», ossia di quelle richieste dall'Amministrazione (in tal senso, sia pure con una pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione proposto dall'Agenzia del demanio per sopravvenuta carenza di interesse, vedi Cass., n. 30235 del 2023).

Il dato letterale, infatti, appare insuperabile, come pure la ragionevolezza della disposizione, perché, secondo la diversa interpreta-zione proposta dalla Amministrazione, la società dovrebbe pagare «il 30% della somma ancora dovuta e in contestazione»; sicché, nella specie, oltre a quanto già versato, la società doveva pagare anche il 30% della differenza tra quanto richiesto dall'Amministrazione e quanto la società reputava di dover pagare.

Ma in tal caso sarebbero stati favoriti coloro che non avevano versato alcunché, o solo in minima parte, rispetto a coloro che ave-vano versato somme maggiori.

10. La medesima soluzione vale per l'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020, ove si prevede il pagamento, in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30% delle somme richieste «dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo».

Pertanto, risulta chiaro che per raggiungere la soglia del 30% delle somme richieste, può farsi riferimento anche alle somme eventualmente già versate a titolo di contributi demaniali.

11. Quanto alla seconda questione, deve premettersi che, nella specie, l'istituto introdotto dall'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020 è stato definito come uno strumento di definizione agevolata (c.d. condono demaniale), trattandosi di «una misura straordinaria e di stretta interpretazione, che mira a definire, attra-verso il pagamento di una somma di danaro, il contenzioso legato agli inadempimenti dei concessionari del demanio marittimo»; sic-ché, trattandosi di un istituto di quantificazione dei canoni, il relativo contenzioso è devoluto alla giurisdizione ordinaria (Cass., Sez. Un., 15/3/2022, n. 8475).

Ciò che rileva, dunque, è proprio la caratteristica dell'istituto deflattivo, che deve necessariamente essere interpretato in senso restrittivo.

Alla stregua delle successive considerazioni, deve confermarsi la tesi interpretativa fatta propria dalla Corte d'appello nella sentenza qui impugnata.

12. Il primo elemento che depone per la tesi favorevole al Comune ed all'Agenzia del demanio, adottata dalla Corte d'appello, per cui non può farsi luogo ad alcuna restituzione di somme o alla eventuale compensazione con canoni futuri non pagati, giunge dal comma 2 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020.

Al comma 2 dell'art. 100 si prevede che «[a]ll'art. 03 del decreto- legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, con effetto dal 1° gennaio 2021 il comma 1, lettera b), punto 2.1) è sostituito dal seguente: «2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)». Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni».

Tale disposizione, dunque, ha carattere innovativo, essendo applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2021, e riguarda la determina-zione del canone per le pertinenze demaniali; il legislatore, quindi, temendo che la nuova normativa potesse in qualche misura compor-tare pagamenti in misura inferiore, con riferimento ai nuovi canoni per le pertinenze demaniali, ha ritenuto di non consentire la restituzione di somme già pagate, con riferimento al periodo precedente.

Così si giustifica la dizione «Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni».

Pertanto, il comma 2 dell'art. 100, del decreto-legge n. 104 del 2020, non rappresenta una disposizione che limita la sua efficacia esclusivamente alla modifica del canone relativo alle pertinenze demaniali, ma esplica una valenza generale, che va a coprire anche quanto disposto dal comma 7 dell'art. 100 sopra citato.

In sostanza, costituisce principio generale quello per cui, una volta che la società ha scelto di beneficiare del condono demaniale, può pagare solo il 30% del contributo effettivamente dovuto, ma, con riferimento a ciascuna annualità, nella sola ipotesi di inadempimento a tale pagamento, senza poter rivendicare la restituzione di somme o la compensazione al fine di evitare i pagamenti dei canoni futuri.

Il principio generale diventa quello per cui non può farsi luogo a restituzione o compensazione delle somme versate in eccedenza per ciascuna annualità.

Pertanto, se per un anno si è versata una somma superiore al 30% del dovuto, per quell'anno non sarà dovuto alcun pagamento integrativo, attraverso l'adesione al condono demaniale; ma non si potrà ottenere la restituzione di quanto pagato in più né la possibilità di compensazione.

13. Il secondo elemento che fonda la tesi della mancata restituzione o compensazione, poggia sul comma 3 dell'art. 100 sopra citato, a mente del quale, in relazione alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, «[l]e somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate - a decorrere dal 2021 - con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo».

Se, dunque, il legislatore, all'interno di una norma che opera in via retroattiva, *ex tunc*, a decorrere dal 1 gennaio 2007, ha ritenuto di consentire la compensazione delle somme per canoni di concessioni demaniali marittime versate in eccedenza rispetto a quelle dovute, per far fronte ai pagamenti a decorrere dal 2021, e ciò esclusivamente per la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, deve desumersi che tale possibilità non sia consentita per la diversa ipotesi delle concessioni demaniali marittime con finalità turistica.

14. Il terzo elemento, posto a base della tesi contraria a quella della società concessionaria, si ricava proprio dalla natura dell'istituto agevolativo, che deve necessariamente essere interpretato in senso restrittivo.

15. Tra l'altro, nella specie, poiché le annualità dal 2010 al 2018 sono state pagate integralmente, nella misura del 100%, a seguito di contenziosi giudiziari, l'istituto agevolativo non può essere utilizzato per tali annualità, presupponendo evidentemente un inadempimento almeno parziale rispetto alle somme effettivamente dovute.

Non può dunque in alcun modo condividersi la tesi della società ricorrente, che muove dall'importo complessivo dovuto per l'intero periodo dal 2010 al 2020 in euro 461.332,64; la società applica a tale importo lo sconto del 30% alle sole annualità dovute per il 2009 del 2020, sicché la somma di euro 374.841,69 sarebbe il canone dovuto per il periodo 2010/2018 (pagato al 100%) mentre euro 25.947,29 sarebbe il canone dovuto per il periodo 2019/2020 (pagato al 30%).

In sostanza, la società, a fronte del dovuto di euro 462.921,65 (periodo 2010-2020), ha pagato euro 374.841,69; chiede la restituzione di euro 235.965,16 (euro 462.921,65 meno euro 374.841,69).

In tal modo la società avrebbe pagato l'87% del totale dei canoni richiesti, ottenendo cioè uno sconto del 13%, anziché del 70%.

Di qui la conseguenza, sostenuta dalla società, per cui il beneficio dello stralcio al 30% deve essere applicato a tutte le somme richieste a titolo di canone decennale demaniale, anche se versate in precedenza al 100%.

Tale tesi, però, cozza contro la natura stessa dell'istituto deflattivo, che, quale condono demaniale, può essere applicato, per ciascuna annualità, solo in caso di inadempimento da parte della concessionaria, ma non certo nell'ipotesi in cui la stessa abbia pagato il 100% del canone.

15.1. Ovviamente risulta impreciso il riferimento all'avvenuta formazione di un giudicato interno, come asserito dalla ricorrente con il terzo motivo di impugnazione, in ordine all'affermazione del Tribunale secondo cui, nel caso in cui il concessionario abbia già versato «complessivamente» importi pari al 30% dei canoni richiesti, non avrebbe dovuto versare all'erario somme ulteriori.

In realtà, né il Comune né l'Agenzia del demanio erano soccombeni rispetto a tale affermazione, che però va esattamente intesa.

In sostanza, se alcune annualità erano state integralmente pagate prima dell'entrata in vigore della norma speciale sul condono (nella specie anni 2010/2018), non sussisteva il presupposto dell'inadempimento, per cui solo i canoni 2019-2020 dovevano ancora essere pagati a quella data, potendo così costituire base di calcolo per il computo di quanto dovuto a titolo di condono.

16. Va, poi, aggiunto che, in tema di legislazione sui condoni tributari, è stata sempre esclusa, nel corso degli anni, ogni possibilità di restituzione delle somme già pagate.

Questa Corte, con riferimento all'art. 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (definizione delle liti fiscali pendenti), ha ritenuto che tale disposizione, dopo aver premesso che «dalle somme dovute per il condono si scomputano quelle già corrisposte prima della presentazione della domanda di definizione, per effetto delle disposizioni vigenti in materia di riscossione in pendenza di lite», stabilisce che «fuori dai casi di soccombenza dell'amministrazione, la definizione della controversia mediante condono non dà luogo alla restituzione delle somme già versate» (Cass., sez. 5, 13 aprile 2012, n. 5845).

Si conferma, dunque, l'orientamento di questa Corte, a Sezioni Unite, per cui il condono «pone il contribuente di fronte ad una libera scelta fra trattamenti distinti e che non si intersecano fra loro: o coltivare la controversia nei modi ordinari, conseguendo, ove del caso, i rimborsi di somme indebitamente pagate, oppure corrispondere quanto dovuto per la definizione

agevolata, ma senza possibilità di riflessi o interferenze con quanto eventualmente già corrisposto sulla linea del procedimento ordinario (Cass., Sez. Un., 5 giugno 2008, n. 14828).

17. Del resto, l'art. 1, comma 194, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (tregua fiscale), in relazione alla definizione agevolata delle controversie tributarie, stabilisce che «qualora non ci siano importi da versare, la definizione si perfeziona con la sola presentazione della domanda», aggiungendo, al comma 196 dell'art. 1, che «dagli importi dovuti ai fini della definizione agevolata si scomputano quelli già versati a qualsiasi titolo in pendenza di giudizio», pur con la precisazione che «la definizione non dà comunque luogo alla restituzione delle somme già versate ancorché eccedenti rispetto a quanto dovuto per la definizione stessa».

Tale interpretazione trova conferma anche nella circolare n. 2/E del 27 gennaio 2023 dell'Agenzia delle entrate, che a pagina 29 chiarisce che «ai fini della definizione agevolata, dagli importi dovuti, nella misura prevista a seconda della specifica fattispecie, si scomputano quelli già versati a qualsiasi titolo in pendenza di giudizio».

18. Analogamente, l'art. 6, comma 9, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, stabilisce (definizione agevolata delle controversie tributarie) che «dagli importi dovuti ai sensi del presente articolo si scomputano quelli già versati a qualsiasi titolo in pendenza di giudizio. La definizione non dà comunque luogo alla restituzione delle somme già versate ancorché eccedenti rispetto a quanto dovuto per la definizione. Gli effetti della definizione perfezionata prevalgono su quelli delle eventuali pronunce giurisdizionali non passate in giudicato anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

19. Anche l'art. 39, comma 12, lettera d), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (chiusura delle liti fiscali minori) è stato interpretato dalla stessa Agenzia delle entrate con la circolare n. 48/E del 24 ottobre 2011, nel senso che «nel caso in cui le somme già versate in pendenza di giudizio siano superiori a quelle dovute per la definizione l'ufficio può procedere alla sospensione dopo la presentazione della domanda di definizione ovvero allo sgravio dopo aver accertato la regolarità della definizione».

20. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente con il secondo motivo di impugnazione, in relazione alla viola-zione degli artt. 2, 3, 24, 51, 97 e 111 della Costituzione, risulta manifestamente infondata.

Per la ricorrente, l'interpretazione dei giudici di merito comporterebbe un *vulnus* di costituzionalità, in quanto il concessionario to-talmente moroso conseguirebbe uno sconto del 70% delle somme complessivamente richieste, mentre il concessionario totalmente adempiente (nell'ipotesi, proprio la società ricorrente, che ha pagato il 100% dei canoni demaniali dal 2010 sino al 2018) non conseguirebbe alcuno sconto, «ancorché egli abbia contestato di volta in volta la misura del canone».

Per la ricorrente, situazioni simili riceverebbero un trattamento differenziato, che andrebbe a premiare la parte privata «più negli-gente nei confronti della controparte pubblica».

Ma ciò rientra, a pieno titolo, proprio nella situazione tipica di ogni ipotesi condonistica, con riferimento a ciascuna annualità.

La tesi della società ricorrente, ovviamente, poggia sull'assunto che il beneficio previsto dall'art. 100, comma 7, del decreto-legge n. 104 del 2020 «non concreta un condono di tipo tributario, ma una transazione *ex lege*, la quale è volta a deflazionare il contenzioso e a scongiurare l'alea della totale soccombenza anche a beneficio dell'erario. L'unico modo per sottrarsi a tale alea è stato quello di riconoscere il beneficio sulla totalità dei canoni contestati, ancorché pagati».

Per la ricorrente, dunque, «i concessionari che non hanno mai versato niente a titolo di canoni, si troverebbero infatti a beneficiare di uno stralcio effettivo sui canoni del 70%. Coloro che hanno versato i canoni in tutto o in parte, vedrebbero riconoscersi un beneficio ben inferiore».

In realtà, come detto, la società ha versato integralmente (al 100 %) l'importo dei canoni demaniali dall'anno 2010 all'anno 2018 (sia pure a seguito di ricorsi dinanzi al Giudice amministrativo), sicché per tale annualità non poteva beneficiare in alcun modo del condono demaniale, in quanto quest'ultimo presuppone evidentemente o il mancato integrale pagamento o il pagamento in misura parziale, ma non può certamente applicarsi a chi ha pagato per intero il canone demaniale per la specifica annualità.

La normativa applicata, però, non persegue finalità redistributive o restitutorie, che avrebbero potuto caratterizzare una transazione *ex lege*.

Del resto, la scelta del condono da parte del concessionario è pienamente libera, potendo, da un lato, instaurare il giudizio contenzioso, con la possibilità di dover pagare per intero quanto dovuto alla

P.A., oppure, dall'altro, rinunciare ad ogni difesa in giudizio, accettando l'importo nella misura ridotta stabilita dal legislatore.

Questa Corte ha già ritenuto che il condono demaniale adempie alla sola funzione di consentire la richiesta su base volontaria di adesione alla definizione di quanto dovuto (Cass., n. 21922 del 2024).

Il condono costituisce espressione di libera scelta della società, che può richiederlo o meno, nelle diverse annualità.

Senza contare che le situazioni poste a confronto non sono omogenee: il concessionario moroso può ottenere la riduzione di quanto dovuto, aderendo al condono, pagando solo il 30%, ma risulta esposto alla revoca della concessione; il concessionario che ha provveduto integralmente al pagamento - come la società per gli anni 2010/2018 - ha invece conservato la concessione, senza correre alcun rischio in ordine ad una possibile revoca della stessa, evitando la decadenza ex art. 47 cod. nav.

21. Le spese del giudizio di legittimità vanno poste, per il principio della soccombenza, a carico

della ricorrente e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Condanna la ricorrente a rimborsare in favore della controricorrente Agenzia del demanio, le spese del giudizio di legittimità, che si liquidano in complessivi euro 8.000,00, oltre spese prenotate a debito.

Condanna la ricorrente a rimborsare in favore del Comune le spese del giudizio di legittimità, che si liquidano in complessivi euro 8.000,00, oltre euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, Iva e cpa.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 1, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 marzo 2026

Il Presidente

Guido Mercolino

25 RG n. 7403/2025 Cons. est. Luigi D'Orazio

[\[1\]](#) In concreto, il dovuto per gli anni dal 2010 al 2020 era pari ad Euro 462.921,65, comprensivo di quanto pagato per intero in relazione agli anni dal 2010 al 2018. Per condonare, la concessionaria avrebbe dovuto versare Euro 138.876,50, ma, avendo già versato la somma superiore di Euro 374.841,69, ne domandava la compensazione (tra il maggior versato e il dovuto), chiedendo la restituzione del differenziale pagato in aggiunta, pari ad Euro 235.965,19.

[\[2\]](#) Ma che invece, ai sensi dell'art. 1965 c.c., si sostanzia nell'accordo per definire una lite mediante il quale le parti si fanno vicendevoli concessioni e non ha alcuna natura redistributiva né restitutoria. Piuttosto, come esplicita la norma richiamata, "Con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato

oggetto della pretesa e della contestazione delle parti”.

[3] E che cos'è questo se non un vantaggio per quei concessionari che mai abbiano pagato alcunché, pur attivando un contenzioso? La Cassazione, sulla scorta della giurisprudenza formatasi in tema di condoni tributari (che esclude ogni possibilità di restituzione delle somme già pagate; *cfr.*, Cass., sez. 5, 13 aprile 2012, n. 5845), conferma l'orientamento per cui tale istituto “pone il contribuente di fronte ad una libera scelta fra trattamenti distinti e che non si intersecano fra loro: o coltivare la controversia nei modi ordinari, conseguendo, ove del caso, i rimborsi di somme indebitamente pagate, oppure corrispondere quanto dovuto per la definizione agevolata, ma senza possibilità di riflessi o interferenze con quanto eventualmente già corrisposto sulla linea del procedimento ordinario” (Cass., Sez. Un., 5 giugno 2008, n. 14828) - e tanto sembra giustificare anche lo svantaggio che si genera con il condono verso coloro che, pure inadempienti, non abbiano avviato azioni giudiziali o amministrative per contestare le somme richieste e/o dovute dall'amministrazione: esclusi dal beneficio. L'attivazione processuale è, infatti, un onere e, come è noto, *diligentibus iura succurrunt, non dormientibus*.

[4] Per questo, non sembra nemmeno esatto sostenere che la scelta interpretativa di parte pubblica sacrificherebbe le somme già versate, poiché ne tiene conto nel defalco compiuto tra il dovuto e, in effetti, il chiedibile, cioè il dovuto meno il versato (che è il richiesto). Si pensi, con un esempio, a un richiesto di 100 di cui sia stato pagato 20. Il 30% viene richiesto sul residuo, cioè su 80 ed essa è somma minore rispetto a quella richiesta a chi non abbia versato alcunché (30% di 100). Da notare è, comunque, che il richiesto non coincide necessariamente col dovuto. Infatti, un debito richiesto giudizialmente o in sede amministrativa potrebbe anche consistere in una somma maggiore rispetto a quella dovuta, specie originariamente (si pensi alle spese procedurali e istruttorie, agli interessi, che sarebbero dovuti, compensativi come moratori, a fronte di un debito inadempito), oppure potrebbe essere inferiore ad essa, proprio avuto riguardo alla necessità di tenere conto delle somme versate allo stesso titolo durante il contenzioso o prima del suo avvio.

[5] Di tanto si avvede perfino la Corte, allorché si occupa dell'impossibilità di ripetere le somme versate in aggiunta al 30% (come visto *supra*, a p. 5).

[6] Anzi, il legislatore pandemico avrebbe intenzionalmente modificato il dato letterale al fine voluto di impedire proprio i dubbi ermeneutici sviluppatasi in pendenza del pregresso condono in punto di calcolo della base percentuale estintiva dell'obbligazione pecuniaria originaria. Testimonia l'assunto Trib. Rimini, sent. 26 marzo 2025, n. 270. Invece, sulla sussistenza del contrasto ermeneutico vigente il condono 2013 si rinvia a Cons. Stato n. 5243/2016, precisando che esso, insorto proprio sulla corretta interpretazione da offrire all'espressione "somme dovute", deporrebbe per intendere nel *novum* letterale del 2020 una precisazione intenzionale del legislatore precipuamente rivolta a distinguere le somme dovute (il debito originario) dalle somme richieste (le somme ancora dovute o la somma contesa tra le parti, già defalcata da quanto versato in ragione del dovuto debito originario). Eppoi, ove la legge avesse effettivamente voluto riferire le somme richieste a ciascuna annualità forse lo avrebbe detto espressamente.

[7] Tale circostanza appare del tutto illogica e pare assumere rilevanza ai sensi dell'art. 3 Cost., perché il criterio di calcolo adottato dalla Cassazione finisce irragionevolmente per integrare un beneficio premiale verso contribuenti già inadempienti nei confronti dello Stato, i quali già si avvantaggiano di un condono che scomputa la piena somma dovuta, riducendola a una sola percentuale (con fisiologici problemi di disparità sostanziale verso i concessionari adempienti *ab origine*), ma essi ottengono perfino un ricalcolo complessivo che non trova fondamento nel dato letterale della legge. Dunque, secondo le rime dell'interpretazione della Corte, i concessionari inadempienti si arricchirebbero ingiustamente e l'ordinamento sarebbe colto in contraddizione, proprio allorché finirebbe per locupletarli, rendendo l'inadempimento dell'obbligazione originaria efficiente.

[8] Non solo appare chiaro che l'intento legislativo, all'atto dell'adozione della norma sul condono, non possa essere stato quello di avvantaggiare i privati inadempienti a discapito delle casse pubbliche, ma occorre anche presumerlo, dato che, nell'interpretare la legge si deve accedere a una interpretazione del suo testo che ne renda possibile, intanto, una qualche applicazione (ragionevole), che poi risulti costituzionalmente compatibile (come non sembra avvenire in base alla interpretazione che la Corte compie dell'art. 100, con frustrazione dei parametri della ragionevolezza, della tutela del patrimonio pubblico e del corretto esercizio della funzione giudicante, ex artt. 3, 81, 101 e 102 Cost.).

[9] Nemmeno sono rintracciabili spiegazioni del significato del comma 9 nella relazione di accompagnamento della norma condonistica, che non si esprime in proposito e da cui, quindi, non è possibile derivare l'avvenuta introduzione di una "rideterminazione dei canoni dovuti per ciascuna annualità". Sicché, in assenza di esplicitazioni, il fondamentale parametro al quale i giudici devono rimanere vincolati è il dato letterale ed esso non riferisce il significato che la Corte vi estrapola. Ancora una volta, l'interpretazione accolta dalla Cassazione eccede il dato letterale.

[10] In ciò può leggersi "l'esatta definizione del principio di soggezione del giudice alla legge (*rectius*, al diritto) ed al valore da attribuire al testo ed alla lettera dell'atto normativo" (R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge* in AA. VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009 – ripubblicato nel sito AIC), nonché il rapporto tra politico e diritto giurisprudenziale (sul punto, si rinvia a R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, AA.VV., Napoli, 2010, pp. 219 ss., per cui il principio di soggezione del giudice alla legge comporta che *comunque* esso non può falsificare il testo e la lettera della legge senza provocare un'invasione del campo di competenza del potere legislativo. Quindi, se il legislatore ha compiuto una scelta normativa discutibile o persino costituzionalmente sospetta, il giudice non può semplicemente correggerla attraverso l'interpretazione; deve, se necessario, investire del sindacato la Corte costituzionale).

[11] In altre parole, non basta che una certa interpretazione realizzi meglio una determinata *ratio* legislativa, per quanto conforme a Costituzione, ma occorre che detta soluzione si attagli al dato letterale della norma, senza costituirne una sua integrazione o sostituzione. Altrimenti, si scivola nel fenomeno tipico che connota – negativamente – l'interpretazione costituzionalmente orientata, "allorché essa appare, nei riguardi del testo normativo, più "creativa" o più "ardita", in quanto il significato indicato dalla Corte non discende affatto chiaramente dalla lettera del medesimo, quando addirittura non sembra porsi in contrasto con esso"; così, R. ROMBOLI, cit. Proprio come avviene nel caso in commento. Per l'A., che si esprime sull'interpretazione della Consulta, non pare condivisibile la tesi secondo cui l'ermeneusi della Corte potrebbe atteggiarsi quale "correttiva", mentre ciò non potrebbe darsi con riferimento a quella del giudice comune, in quanto manipolativa, e anzi una simile possibilità andrebbe negata anche al Giudice delle Leggi (in dottrina è stato sostenuto che la Corte costituzionale potrebbe adottare interpretazioni adeguate, in quanto, valutando nel merito la costituzionalità, ricostruirebbe un significato normativo che assicura la legittimità della disposizione; conf. G. AMOROSO, *L'interpretazione "adeguata" nella giurisprudenza costituzionale tra canone ermeneutico e tecnica di sindacato di costituzionalità*, in *Foro it.*,

1998, V, 102 e G. SORRENTI, *Corte costituzionale, giudici e interpretazione ovvero ... l'insostenibile leggerezza della legge*, in A. RUGGERI (cur.), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 468 ss.). Ma allora, se le riferite critiche valgono perfino per il Giudice delle Leggi, il ragionamento sembra poter valere, *a fortiori*, per le Corti ordinarie.

[12] Al riguardo, si noti un ulteriore profilo di contraddittorietà della sentenza, quello espresso intorno alla questione di legittimità costituzionale. Secondo la Corte, un trattamento differenziato, che andrebbe a premiare la parte privata “più negligente nei confronti della controparte pubblica” rientrerebbe “a pieno titolo, proprio nella situazione tipica di ogni ipotesi condonistica, con riferimento a ciascuna annualità”, ma incredibilmente ciò che vale per negare la restituzione non sembra valere per individuare il criterio di calcolo. Non si comprende, invero, la ragione per la quale un simile argomentare possa escludere la questione di costituzionalità e, parimenti, giustificare un criterio di calcolo fondato proprio sulla stessa leva (del carattere altrimenti discriminante verso chi ha pagato di più); una simile distinzione non appare ragionevole. E la Cassazione perfino rimbecca: “Senza contare che le situazioni poste a confronto non sono omogenee [*sic!*]: il concessionario moroso può ottenere la riduzione di quanto dovuto, aderendo al condono, pagando solo il 30%, ma risulta esposto alla revoca della concessione; il concessionario che ha provveduto integralmente al pagamento - come la società per gli anni 2010/2018 - ha invece conservato la concessione, senza correre alcun rischio in ordine ad una possibile revoca della stessa, evitando la decadenza ex art. 47 cod. nav.”. E non si vede come un simile ragionamento non possa essere valorizzato anche in rapporto alle presunte discriminazioni che sarebbero determinate dal criterio di calcolo prospettato dall'amministrazione.

[13] Lo conferma la stessa Corte costituzionale con due recenti pronunce: “l'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme della legge [ciò che, per i decisori, integra la soluzione ermeneutica della Cassazione nella sentenza in commento] non autorizza il giudice, in un ordinamento fondato sulla separazione dei poteri e sulla soggezione del giudice alla legge, a soluzioni ermeneutiche *contra legem*: ossia incompatibili con il testo delle disposizioni interpretate (da ultimo, sentenze n. 201 del 2025, punto 5.3. del *Considerato in diritto*, n. 142 del 2025, punto 9.2. del *Considerato in diritto*, e n. 202 del 2023, punto 2 del *Considerato in diritto*, e ulteriori precedenti ivi citati). Ove, invece, la lettera della legge conduca a un risultato *contra Constitutionem*, il giudice comune dovrà cedere il passo a questa Corte, la quale – riscontrata l'effettiva sussistenza del *vulnus* – non potrà che procedere a sanarlo mediante una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata” (Corte cost. n. 87/2026) e “solo nell'ipotesi in cui sia la lettera della disposizione censurata a opporsi, secondo una non implausibile motivazione del giudice rimettente, a un'esegesi

condotta secondo i canoni dell'interpretazione costituzionalmente conforme, «il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 91 del 2013): infatti, il «dato letterale , [...] costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione (sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 82 del 2017)» (sentenza n. 18 del 2022)” (*sic*, Corte cost. n. 162/2025). Il che significa, *a contrario*, che solo quando la lettera della disposizione non impedisce l'esegesi conforme il giudice deve tentarla; quando invece la formulazione normativa vi si oppone, il tentativo interpretativo recede di fronte al sindacato di costituzionalità. Non è possibile, quindi, come nella specie, sostituire legittimamente la parola “richiesto” con “dovuto” per centrare tale scopo.

[\[14\]](#) Ma che cos'è questa precisazione se non la conferma del carattere effettivamente transattivo del cosiddetto condono ex DL n. 104/2020, nella parte in cui assolve una funzione dichiaratamente deflattiva?

[\[15\]](#) Per la Corte, “In sostanza, costituisce principio generale quello per cui, una volta che la società ha scelto di beneficiare del condono demaniale, può pagare solo il 30% del contributo effettivamente dovuto, ma, con riferimento a ciascuna annualità, nella sola ipotesi di inadempimento a tale pagamento, senza poter rivendicare la restituzione di somme o la compensazione al fine di evitare i pagamenti dei canoni futuri”. Tuttavia, anche *in parte qua*, la Corte si spinge oltre il dato testuale (che è la stessa pronuncia a qualificare come avente natura speciale, poiché condonistica), realizzandone un'inammissibile estensione, anziché limitarsi a constatare che la legge non prevede restituzioni o compensazioni – come invece avviene altrove (comma 3) – ed estende a piacimento l'applicazione delle prescrizioni normative: non si vede come la dizione «Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni» possa intendersi non limitata al settore di concessioni per le quali è prevista, ma debba avrebbe una valenza generale, atta a garantire copertura anche quanto disposto dal comma 7 dell'art. 100. A ciò pare ostare, in effetti, l'interpretazione logica della norma, che la considera nella sua unitaria organicità. Il principio per cui non può farsi luogo a restituzione o compensazione delle somme versate in eccedenza per ciascuna annualità, lungi dall'essere generale (ché, semmai, è generale quello contrario, per cui l'ordinamento non ammette indebiti spostamenti di ricchezza), sembra piuttosto derivabile proprio dal silenzio legislativo che, soprattutto nelle norme speciali, ha un significato, esso integrando una scelta legislativa, volta a non coprire di eccezionalità le circostanze escluse dallo spazio applicativo della legge.

